

Regeringens proposition

2007/08:100

2008 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och
budgetpolitiken



Regeringens proposition 2007/08:100

2008 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 april 2008

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Innehållet i 2008 års ekonomiska vårproposition har förändrats jämfört med tidigare vårpropositioner för att i större utsträckning än tidigare tydliggöra regeringens syn på vilka krav som ställs på den ekonomiska politiken på lång sikt för att säkerställa goda förutsättningar för uthållig tillväxt, hög sysselsättning och hållbara offentliga finanser. Förändringarna är i linje med riksdagens beslut och intentioner i fråga om budgetprocessen och vårpropositionens syfte. Riktlinjernas syfte är vidare att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2009.

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

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

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	15
1.1	Politiska utgångspunkter.....	15
1.2	Sammanfattning av politiken.....	15
2	Förslag till riksdagsbeslut	23
3	Lagförslag.....	27
3.1	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	27
4	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	33
4.1	En politik för full sysselsättning och minskat utanförskap.....	33
4.1.1	En politik för hög välfärd	34
4.1.2	Begränsningar och utmaningar på kort och lång sikt	36
4.2	En politik för minskat utanförskap	39
4.2.1	En politik för full sysselsättning	40
4.2.2	Effekterna av regeringens politik	42
4.2.3	Effekter på inkomstspridningen av regeringens politik	46
4.3	Ekonomiska förutsättningar de närmaste åren	46
4.3.1	Den makroekonomiska utvecklingen	46
4.3.2	Offentliga finanser	48
4.3.3	Reformutrymmet	50
4.4	Inriktningen inför budgetpropositionen för 2009.....	51
4.4.1	Bättre villkor för tillväxt och sysselsättning.....	52
4.4.2	Satsningar på klimat och energi.....	56
4.4.3	Förbättringar av välfärdssystemen.....	57
4.4.4	Bättre användning av gemensamma resurser.....	58
5	Den ekonomiska politikens huvuduppgifter samt budget- och skattepolitikens inriktning.....	69
5.1	Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel	69
5.1.1	Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning genom goda institutioner	70
5.1.2	Politiken ska bidra till generell välfärd	71
5.1.3	Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet.....	72
5.2	Budgetpolitikens inriktning	73
5.3	Skattepolitikens inriktning.....	75
6	Den makroekonomiska utvecklingen	81
6.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	81
6.2	Svensk efterfrågan och produktion.....	84
6.2.1	Efterfrågeutvecklingen	84
6.2.2	Produktion, produktivitet och arbetade timmar.....	87

6.3	Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation.....	91
6.3.1	Arbetsmarknad	91
6.3.2	Löner	96
6.3.3	Inflation.....	97
6.4	Risker och alternativscenarier	99
6.4.1	Riskbilden	99
6.4.2	Alternativscenario med fördjupad finansiell oro	100
6.4.3	Alternativscenario där regeringens reformer får större effekt.....	102
7	Inkomster	105
7.1	Offentliga sektorns skatteintäkter	105
7.1.1	Skatt på arbete.....	106
7.1.2	Skatt på kapital.....	110
7.1.3	Skatt på konsumtion.....	112
7.1.4	Skattekvot	112
7.2	Statsbudgetens inkomster	113
7.2.1	Skatteinkomster.....	114
7.2.2	Övriga inkomster.....	114
8	Utgifter.....	119
8.1	Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.....	119
8.1.1	Ålderspensionssystemet.....	120
8.1.2	Kommunsektorn.....	120
8.1.3	Staten	121
8.2	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	122
8.2.1	Utgifter 2007–2011.....	123
8.2.2	Förändring av takbegränsade utgifter 2007–2011.....	125
9	Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen.....	131
9.1	Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande.....	131
9.1.1	Ålderspensionssystemet.....	132
9.1.2	Kommunsektorn.....	132
9.1.3	Staten	133
9.2	Statsbudgetens saldo.....	134
9.3	Skuldutvecklingen	135
9.4	Jämförelser med andra länder	137
10	Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak	141
10.1	Uppföljning av överskottsmålet och bedömning av reformutrymme	141
10.1.1	Reformutrymmet bestäms i grunden av det finanspolitiska ramverket	141
10.1.2	Analysram för bedömning av reformutrymmet	142
10.1.3	Bedömning av reformutrymmet 2009–2010	145
10.2	Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2011	150
10.2.1	Uppföljning av utgiftstaket för staten.....	150
10.2.2	Bedömning av utgiftstak för staten 2011	152
10.3	God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	153

11	Uppföljning av statsbudgeten.....	157
11.1	Statsbudgetens inkomster	157
11.2	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	160
11.3	Statsbudgetens saldo	166
12	Bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.....	169
12.1	Den offentliga sektorns finansiering	169
12.2	Den demografiska utvecklingen.....	170
12.3	Den ekonomiska utvecklingen efter 2011	171
12.4	De offentliga finanserna	172
13	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	181
13.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	181
13.1.1	Ansvar för EU-revision m.m.....	181
13.1.2	Statsrådschaufförsverksamhet.....	182
13.1.3	Nya regler för arbetskraftsinvandring	182
13.1.4	Ny indelning utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv	182
13.1.5	Bidrag vid vissa kortare studier	183
13.1.6	Specialpedagogik	184
13.1.7	Verksamhet vid Nationellt centrum för flexibelt lärande	185
13.1.8	Statens ljud- och bildarkiv	185
13.1.9	En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft	186
13.2	Ändrade namn på utgiftsområden	186

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	<i>Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser</i>
<i>Bilaga 2</i>	<i>Utvärdering av makroprognoser</i>
<i>Bilaga 3</i>	<i>Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2011</i>
<i>Bilaga 4</i>	<i>Beräkningstekniska förutsättningar</i>

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 april 2008

Tabellförteckning

1.1 Nyckeltal.....	17
4.1 Utveckling totalt antal arbetstimmar.....	46
4.2 Nyckeltal.....	48
4.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	49
6.1 Nyckeltal för global ekonomi.....	84
6.2 Försörjningsbalans.....	85
6.3 Näringslivets produktion.....	88
6.4 Arbetsproduktivitet och arbetade timmar.....	89
6.5 Offentlig konsumtion och produktivitet.....	90
6.6 Nyckeltal.....	91
6.7 Nyckeltal, alternativscenario med fördjupad finansiell oro.....	101
6.8 Nyckeltal, Alternativscenario där regeringens reformer får större effekt.....	102
7.1 Totala skatteintäkter.....	105
7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter.....	106
7.3 Effekten av regeländringar i skattesystemet.....	106
7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.....	108
7.4 Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.....	109
7.5 Utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	110
7.6 Skattekvot.....	112
7.7 Skattekvoten i OECD-länder.....	113
7.8 Statsbudgetens inkomster 2006–2011.....	114
7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	116
8.1 Den offentliga sektorns utgifter.....	119
8.2 Kommunsektorns utgifter.....	120
8.3 Statens utgifter.....	122
8.4 Statsbudgetens utgifter.....	123
8.5 Utgifter per utgiftsområde.....	124
8.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år.....	125
8.7 Volymer.....	127
9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	132
9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen).....	132
9.3 Kommunsektorns finanser.....	133
9.4 Statens finanser.....	133
9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo.....	133
9.6 Statsbudgetens saldo 2007–2011.....	134
9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2007–2011.....	135
9.8 Statsskuldens förändring 2007–2011.....	135
9.9 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	136
9.10 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet.....	137
10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	147
10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal.....	147

10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan	149
10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011	151
10.5 Utgiftstak för staten 2008–2011	152
10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting 2005–2007	153
11.1 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2008 samt statsbudget för 2006 och 2007	158
11.2 Takbegränsade utgifter 2008	160
11.3 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2008	162
11.4 Utgifter 2007 och 2008.....	163
11.5 Förändring av takbegränsade utgifter 2009–2010 jämfört med budgetpropositionen för 2008	164
11.6 Volymprognoser 2008–2010.....	165
11.7 Statsbudgetens utfall 2007.....	166
11.8 Förändring av statsbudgetens saldo 2008–2010 jämfört med budgetpropositionen för 2008	166
12.1 Offentliga finanser.....	174

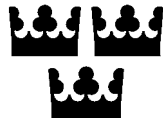
Diagramförteckning

4.1 Antal personer (mätt som helårsekvivalenser) som uppstår ersättning från vissa ersättningsystem under åren 1970–2011	43
4.2 Sysselsättningsutvecklingen 2007.....	44
4.3 Sammanlagd sysselsättningsökning bland ungdomar under två konjunkturuppgångar	45
4.4 Sammanlagd sysselsättningsökning bland utrikes födda under två konjunkturuppgångar	45
4.5 Förändring av ekonomisk standard.....	46
4.6 Antal sysselsatta, nivå	47
4.7 Finansiellt sparande i offentlig sektor, inkomster och utgifter	49
4.8 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld	50
6.1 Skillnaden mellan interbankränta och statsskuldsväxel	82
6.2 BNP-tillväxt i OECD, Förenta staterna och euroområdet	83
6.3 Bidrag till BNP-tillväxt	85
6.4 Internationella investeringar och svensk varuexport	86
6.5 Exportorderingång, tillverkningsindustri	86
6.6 Fasta bruttoinvesteringar	86
6.7 Konfidensindikator, hushåll (CCI).....	87
6.8 Konfidensindikator, tillverkningsindustri.....	88
6.9 Konkurrensituationen, tillverkningsindustri	88
6.10 Arbetsproduktiviteten i näringslivet	89
6.11 Nyanmälda lediga platser	92
6.12 Anställningsplaner i näringslivet	92
6.13 Sysselsatta	93
6.14 Sjukfrånvaro och sysselsättningsgrad.....	93
6.15 Arbetade timmar, medelarbetstid och sysselsättning.....	94
6.16 Arbetslöshet	95
6.17 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	95
6.18 Sysselsättningsgap	96
6.19 Ungdomars andel av sysselsättningsökningen under två konjunkturuppgångar	96
6.20 Sysselsättningsgap och löneökningstakt.....	97
6.21 KPI och KPIX	97
6.22 Konsumentprisernas utveckling	97
6.23 Utveckling av KPIX och enhetsarbetskostnad i näringslivet	98
6.24 Sysselsättningsgap, löneutveckling och inflation	99
6.25 BNP-tillväxt	100
6.26 Öppen arbetslöshet	101
7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma	107
7.2 Antal som betalar statlig skatt	107
7.3 Driftöverskott och företagets inkomstskatt 1994-2011.....	111
7.4 Skattekvot 1980–2011	113

8.1 Den offentliga sektorns utgifter 2007	120
8.2 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter i kommunsektorn 2006	121
8.3 Antalet sysselsatta i kommunal sektor och i branscherna utbildning, hälso- och sjukvård i näringslivet	121
8.4 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter i staten	122
9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande, inkomster och utgifter	131
9.2 Statsbudgetens saldo 2000–2011	134
9.3 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011	135
9.4 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld.	136
9.5 Offentligt finansiellt sparande	137
9.6 Konsoliderad bruttoskuld	137
10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter.....	151
10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000-2007.....	154
12.1 Stiliserad bild av den offentliga sektorns finansieringsproblem	170
12.2 Demografiska försörjningskvoter.....	171
12.3 Befolkningen i åldrarna 20–64 år	171
12.4 BNP, arbetade timmar och produktivitet	172
12.5 Utgifter för ålderspensioner, sjukvård och äldreomsorg	173
12.6 Statsskulden	174
12.7 BNP-effekt av sysselsättningsscenariot.....	175
12.8 Offentlig sjukvårds- och äldreomsorgskonsumtion samt privat konsumtion.....	175

1

Sammanfattning



1 Sammanfattning

1.1 Politiska utgångspunkter

För att trygga välfärden har Allians för Sverige med Moderata Samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna som övergripande politiskt mål att minska utanförskapet och få fler människor i arbete. Alla människor ska ha goda möjligheter att utvecklas och finna sina egna vägar i livet. Samhället ska präglas av trygghet, delaktighet, gemenskap, en öppen samhällsdebatt och ett rikt kulturliv. Alla som vill och kan ska ha goda möjligheter att arbeta och försörja sig själva. Vård, omsorg och utbildning av hög kvalitet måste vara tillgänglig för alla. Detta lägger grunden för ett rättvist samhälle. Vi vill åstadkomma mer frihet genom egen försörjning, bättre jämställdhet genom att fler får jobb och högre välfärd för alla i Sverige. För det krävs en ansvarsfull ekonomisk politik för full sysselsättning och hög tillväxt. Arbetslinjen ska gälla och alla som vill och kan arbeta ska ges förutsättningar att göra det. Människors vilja att ta ansvar ska uppmuntras.

Arbete och företagande är grunden för en stark ekonomi med hög välfärd som präglas av kvalitet och tillgänglighet. Detta ger oss och kommande generationer goda förutsättningar att möta framtidens utmaningar.

Alla ska få vara delaktiga och känna sig behövda. Så har det inte alltid varit, vilket drabbat många grupper som har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. utrikes födda, äldre och unga, men också kvinnor. Människor som blivit sjuka har inte getts tillräckligt stöd och drivkrafter för att komma tillbaka. Genom att gradvis bygga bort dessa

orättvisor och förbättra förutsättningarna för varaktigt högre sysselsättning skapar vi ett mer jämställt och inkluderande samhälle, där allas förmågor tas till vara och fler ges möjligheter att själva forma sina liv.

Viktiga steg har tagits i riktning mot full sysselsättning, minskat utanförskap och ett Sverige som håller ihop. Det har blivit mer lönsamt att arbeta och billigare att anställa. Drivkrafterna för företagande och entreprenörskap har stärkts. Det ska finnas goda förutsättningar att utveckla idéer och pröva vingarna som egen företagare. När fler människor kommer in i gemenskap och får känna stoltheten av att ha en egen försörjning ökar sammanhållningen och förutsättningarna för öppenhet och tolerans förbättras.

Utanförskapet ska minska ytterligare. Det kräver att politiken även framöver inriktas mot satsningar för framtiden genom ytterligare steg i riktning mot full sysselsättning. Sveriges starka ekonomiska position ska värnas genom en fortsatt ansvarsfull ekonomisk politik. Så gör vi oss mindre sårbara för finansiell turbulens i omvärlden och så försvarar vi trygghetssystemen och välfärden. Genom fler i arbete bygger vi trygghet för framtiden.

1.2 Sammanfattning av politiken

Allt fler människor kommer i arbete samtidigt som allt färre är arbetslösa, sjukskrivna eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ytterligare steg för att få fler i jobb och minska utanförskapet, som under alltför lång tid tillåts växa

sig stort, är även fortsättningsvis det övergripande målet. Fram till 2010 väntas utanförskapet minska med över 190 000 personer.¹ Det är 15 000 fler jämfört med bedömningen i budgetpropositionen i höstas och förklaras framförallt av färre sjukskrivna.

Konjunkturen i omvärlden präglas alltmer av turbulenta finansmarknader. Jämfört med budgetpropositionen i höstas har orosmolnen blivit fler och något mörkare vilket försämrar tillväxtutsikterna. Alliansregeringen underströk då vikten av att föra en ansvarsfull politik för att mildra de negativa effekterna som väntades i spåren av den finansiella oron. Effekterna på den svenska ekonomin har så här långt varit begränsade. Starka offentliga finanser tillsammans med en trovärdig penningpolitik dämpar utsattheten för svensk ekonomi. Svensk ekonomi är i dag en av de starkaste i Europa. Den stora osäkerhet som föreligger gör dock att politiken bör präglas av försiktighet. Möjligheterna att möta oförutsedda förlopp måste värnas.

En svagare internationell efterfrågan bidrar till att regeringen skriver ned tillväxtprognoserna för svensk ekonomi. Den något mer dämpade efterfrågan kommande år gör att risken för överhettning, som regeringen såg i höstas, minskar. Den åtstramande inriktning som finanspolitiken har haft för att förhindra överhettning, och som ökat de strukturella överskotten i de offentliga finanserna, avser regeringen att justera mot en något mindre åtstramande riktning inom ramen för en fortsatt ansvarsfull politik.

Den starka grund som svensk ekonomi i dag vilar på förklaras av att fler fått jobb. För den enskilda innebär det en lön att leva på samtidigt som de offentliga resurserna ökar när sysselsättningen stiger och ger fler möjligheter inför framtiden. Under 2007 ökade sysselsättningen med 2,4 procent, motsvarande 104 000 personer. Samtidigt sjönk utanförskapet med 121 000 personer, den största minskningen under de nära fyrtio år som statistik funnits tillgänglig.¹ Minskningen har skett bland personer i arbetslöshet, sjukskrivning, aktivitets- och sjukersättning samt försörjningsstöd. Ett mycket

viktigt framsteg är att den sedan 35 år trendmässiga ökningen av personer med aktivitets- och sjukersättning bröts under 2007.

Inriktningen i alliansregeringens politik är att ta till vara människors arbetsförmåga, förbättra drivkrafter och stöd för vägar tillbaka till arbete, underlätta för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och förhindra att människor fastnar i bidragsberoende och svag inkomstutveckling.

Regeringen har vidtagit särskilda åtgärder för att förbättra sysselsättningen för unga, utrikes födda och äldre. Under 2007 ökade t.ex. sysselsättningen bland unga (16–24 år) med nära 40 000 personer och med drygt 34 000 bland utrikes födda. Bland äldre mellan 55 och 74 år har 18 000 fler fått jobb under 2007. Därtill finns det tecken på att kvinnors sysselsättning har ökat snabbare än männens sedan 2006, vilket är viktigt för att förbättra förutsättningarna för ökad jämställdhet.

Energi- och klimatfrågorna och en alltmer integrerad världsekonomi är globala utmaningar som påverkar förutsättningarna för tillväxt och varaktig sysselsättning på kort och lång sikt. När en större del av befolkningen blir allt äldre måste förutsättningar finnas för att tillgodose framtida generationers behov av välfärd. För att hantera dessa utmaningar krävs en stabil grund att stå på som bygger på full sysselsättning och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

En ansvarsfull ekonomisk politik

Alliansregeringens samlade ekonomiska politik vilar på en fortsatt ansvarsfull budgetpolitik med ordning och reda i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna har under året ytterligare förbättrats och förtroendet för svensk ekonomi är starkt. Målet om 1 procents överskott för det finansiella sparandet överträffas med bred marginal de kommande åren. Såväl det faktiska som det strukturella sparandet bedöms i genomsnitt visa överskott på över 3 procent av BNP mellan 2008 och 2011. Statsskulden fortsätter att sjunka och förutses 2011 motsvara 15,3 procent av BNP.

Den ekonomiska politiken har varit inriktad på att varaktigt höja sysselsättningen främst genom att stimulera arbetsutbudet och minska utanförskapet. Det har bidragit till att förhindra

¹ Avser antalet personer mätt som helårsekvivalenser, dvs. det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidsjukskrivna ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalens det året.

uppkomsten av obalanser i spåren av det förhållandevis höga resursutnyttjandet.

Den internationella finansiella turbulensen påverkar även svenska hushåll och företag. En svagare export och en något mer dämpad utveckling på arbetsmarknaden bidrar till att BNP-tillväxten justeras ned till 2,1 procent i år och 1,8 procent 2009.

Tabell 1.1 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
Arbetskraften, 16–64 år ¹	1,6	0,6	0,4	0,1	0,0
Sysselsatta, 16–64 år	2,4	0,9	0,2	0,2	0,2
Reguljär sysselsättningsgrad, 20–64 år ²	79,4	80,0	80,1	80,2	80,3
Öppen arbetslöshet ³ , 16-64 år	4,6	4,3	4,5	4,4	4,2
Arbetslöshet enligt ILO ³	6,1	5,9	6,1	5,9	5,7
KPIX ⁴	1,2	2,2	2,1	2,0	1,9
Skattekvot inkl. EU-skatter ⁵	48,1	47,2	46,8	46,6	46,4
Offentliga sektorns finansiella sparande ⁵	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1
Statsskuld ⁵	36,3	31,1	26,7	21,3	15,3

¹ Enligt tidigare definition.

² Antal reguljärt sysselsatta i den aktuella åldersgruppen, dvs. exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

³ I procent av arbetskraften. I ILO-definitionen ingår heltidsstudierande arbetssökande både i arbetskraften och arbetslösheten. ILO-definitionen avser åldern 15–74 år.

⁴ Riksbankens mått på underliggande inflation. Årsgenomsnitt.

⁵ I procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Trots den starka utvecklingen är sysselsättningen fortfarande för låg och utanförskapet för högt. Regeringen vill därför genomföra ytterligare satsningar som stimulerar såväl utbudet som efterfrågan på arbetskraft. Storleken på satsningarna inom olika politikområden avgörs av hur starka de offentliga finanserna är och vilket utrymme för ekonomisk stimulans som samhällsekonomin medger. Med strukturellt riktiga reformer kan reformutrymmet bli något större än i annat fall, eftersom sådana reformer dels bidrar till ett mer balanserat resursutnyttjande, dels förstärker skatteintäkterna genom en varaktigt högre sysselsättning. Regeringens samlade bedömning, utifrån det finanspolitiska ramverket och den aktuella prognosen för den ekonomiska utvecklingen, är att det för budgetåren 2009 och 2010 nu föreligger ett visst reformutrymme.

Regeringens satsningar för framtiden

För att möta Sveriges såväl kortsiktiga som långsiktiga utmaningar och skapa trygghet för framtiden avser regeringen att lägga fram förslag i höstens budgetproposition som stärker Sveriges tillväxtpotentialer och varaktigt höjer sysselsättning och BNP, förbättrar förutsättningarna för kunskap i förskola och skola, stärker välfärden och förbättrar Sveriges möjligheter att möta klimathotet. Inriktningen av politiken har en bred ansats och inbegriper insatser på en rad olika politikområden:

Bättre villkor för tillväxt och sysselsättning

- Regeringen avser att i höstens budgetproposition lämna ytterligare förslag för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för låg- och medelinkomsttagare. En departementspromemoria kommer att presenteras med förslag kring ett tredje steg i jobbskatteavdraget. Departementspromemorian kommer att innehålla olika delförslag vars sammansättning, omfattning och genomförandetakt kan komma att variera. Inriktningen är dels att sänka genomsnittsskatten så att trösklarna in på arbetsmarknaden sänks, dels att sänka marginalskatten för låg- och medelinkomsttagare så det lönar sig att arbeta mer, t.ex. att gå från deltid till heltid. Regeringen avser också att begränsa uttaget av statlig inkomstskatt. Det ökar drivkrafterna för heltidsarbetande att arbeta mer och höja sin produktivitet, samt stärker lönsamheten i att satsa på utbildning (den s.k. utbildningspremien). I vilken omfattning och takt förslagen kan genomföras beror på utvecklingen av de offentliga finanserna och det ekonomiska läget. En avvägning mot andra angelägna reformer måste också ske. Åtgärder som stärker drivkrafterna till arbete för personer som uppbär ersättningar från systemen för ohälsa, arbetslöshet och försörjningsstöd kommer emellertid att prioriteras.
- Regeringen har genomfört en rad åtgärder för att förbättra villkoren för företagande och entreprenörskap. Ett attraktivt entreprenörsklimat är betydelsefullt för produktiviteten och tillväxten i ekonomin. Regeringen avser att återkomma i höstens budgetproposition med förslag med inrikt-

- ningen att ytterligare minska företagsbeskattningen, förbättra villkoren för små och växande företag samt förenkla regelverket.
- Som ett leda i att främja effektivisering i såväl nya som etablerade företag är politiken inriktad på att öka konkurrensen på områden där bland annat det offentliga i dag svarar för en stor del av produktionen.
 - En väl fungerande infrastruktur är en grundpelare för framtidens tillväxt. Sveriges infrastruktur ska vara modern och svara mot framtidens krav på effektiva och miljövänliga transporter och därigenom också bidra till hög tillväxt. Under hösten kommer regeringen att presentera satsningar på infrastrukturen genom dels en närtidssatsning, dels höstens infrastrukturproposition. En utgångspunkt för den nya planeringsomgången är att samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioritering av infrastrukturinvesteringar och att det, jämfört med de planer som den tidigare regeringen fastställt, innebär att en större del av investeringarna ska ske inom vägsektorn. Infrastruktursatsningar ska finansieras i enlighet med budgetlagen.
 - Forskning påverkar produktivitetförutsättningarna. Innovationer och forskning som kan omsättas i produktion bidrar till tillväxt. Regeringen kommer i höstens budgetproposition att presentera satsningar på forskning av hög kvalitet, som är innovativ och internationellt konkurrenskraftig. De statliga forskningsresurserna ska i tydligt ökad utsträckning fördelas utifrån den vetenskapliga kvaliteten.
 - Skolorna ska arbeta för att tidiga insatser görs när det gäller grundläggande färdigheter som att kunna läsa, skriva och räkna. Regeringen har gjort satsningar för att öka fokus på kunskap inom viktiga ämnen. Regeringen avser att återkomma med ytterligare satsningar på matematik och naturorienterade ämnen. Vidare kommer regeringen att genomföra satsningar på yrkesutbildning. Regeringen kommer dessutom att presentera förslag på hur ett ökat pedagogiskt inslag i förskolan kan genomföras. Regeringen avser att under

resten av mandatperioden arbeta vidare med dessa frågor.

- Sysselsättningsgraden bland utrikes födda är alltför låg. Regeringen kommer i höstens budgetproposition att återkomma med ytterligare förstärkningar av integrationspolitiken. Inträdet på arbetsmarknaden ska ske snabbare, sysselsättningen och möjligheten till egen försörjning ska öka, diskrimineringen minska och den gemensamma värdegrunden förstärkas. Utrikes födda barn ska ges bättre möjlighet att snabbt nå kunskapsmålen i den svenska skolan.

Satsningar på klimat och energi

- Regeringen har genomfört ett flertal åtgärder och tagit flera initiativ för att minska utsläppen av främst koldioxid. Det handlar t.ex. om miljöbilspremien, en särskild miljardsatsning på klimatåtgärder och höjd koldioxidskatt samt tillsättande av en kommission för hållbar utveckling. Regeringen kommer i höstens budgetproposition att presentera ytterligare satsningar för att skapa en effektiv och ändamålsenlig klimat- och energipolitik.

Förbättringar av välfärdssystemen

- Den ekonomiska utvecklingen för pensionärerna har varit positiv under senare år eftersom inkomst- och tilläggs pensionerna beror på tillväxten genom s.k. följsamhetsindexering. Pensionärerna gynnas därmed av den snabba sysselsättnings-tillväxten. Det finns dock grupper av pensionärer som lever under knappa ekonomiska villkor. Regeringen avser därför att i höstens budgetproposition ta ytterligare steg för att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna. I samband med departementspromemorian om jobbskatteavdraget kommer också förslag på detta område att remissbehandlas. Förslagen bör utformas så att höga marginaleffekter så långt möjligt kan undvikas.
- Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra den psykiatriska vårdens kvalitet. I höstens budgetproposition avser regeringen att föreslå en resursförstärkning för att stödja kommuner och landsting i

deras arbete att utveckla en väl fungerande psykiatrisk vård. Människor med psykisk sjukdom samt barn och ungdomar är prioriterade i detta arbete.

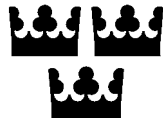
- Regeringen har genomfört stora satsningar på rättsväsendet i syfte att förebygga och bekämpa brottsligheten och att öka tryggheten. Ett effektivt rättsväsende är en avgörande förutsättning för att samhällets insatser mot brottsligheten ska bli framgångsrika. Regeringen kommer att intensifiera arbetet med att identifiera ytterligare insatser som på olika sätt bidrar till ökad effektivitet och förbättrat resultat i rättsväsendet.

Bättre användning av gemensamma resurser

- Regeringen kommer i höstens budgetproposition att återkomma till riksdagen i fråga om den fortsatta effektiviseringen av försvaret.
- Regeringen fortsätter arbetet med att ta fram förslag mot skattefusk, svartarbete och felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen.

2

Förslag till
riksdagsbeslut



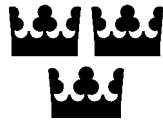
2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och skattepolitiken (kapitel 4 och avsnitt 5.3),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 3.1 och 13.2),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 8 Migration, utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, utgiftsområde 24 Näringsliv samt utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 13.1.1),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 13.1.2),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Arbetsmarknad respektive utgiftsområde 8 Migration (avsnitt 13.1.3),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Arbetsmarknad respektive utgiftsområde 14 Arbetsliv (avsnitt 13.1.4),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 15 Studiestöd samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 13.1.5),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 13.1.6),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.7),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 13.1.8),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, utgiftsområde 19 Regional utveckling samt utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 13.1.9).

3

Lagförslag



3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

3.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelserna 4.6.7, 4.6.14, 4.6.15 och 5.12.1 till riksdagsordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försvarsutskottet *skall* bereda ärenden om

1. totalförsvaret,
2. samhällets räddningstjänst,
3. åtgärder för att minska samhällets sårbarhet,
4. kärnteknisk säkerhet och strålningskydd samt
5. sjö- och kustövervakning,

allt i den mån inte ärendena tillhör ett annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar *samt beredskap mot sårbarhet* bereds av försvarsutskottet.

Föreslagen lydelse

4.6.7

Försvarsutskottet *ska* bereda ärenden om

1. totalförsvaret,
2. samhällets räddningstjänst,
3. åtgärder för att minska samhällets sårbarhet,
4. kärnteknisk säkerhet och strålningskydd samt
5. sjö- och kustövervakning,

allt i den mån inte ärendena tillhör ett annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar *och samhällets krisberedskap* bereds av försvarsutskottet.

4.6.14

Näringsutskottet *skall* bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för närings-

Näringsutskottet *ska* bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för närings-

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

politiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,

2. industri och hantverk,
3. handel,
4. immaterialrätt,
5. energipolitik,
6. regional *utvecklingspolitik*,
7. statlig företagsamhet samt
8. pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 19 Regional *utveckling*, 21 Energi och 24 Näringsliv bereds av näringsutskottet.

politiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,

2. industri och hantverk,
3. handel,
4. immaterialrätt,
5. energipolitik,
6. regional *tillväxtpolitik*,
7. statlig företagsamhet samt
8. pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 19 Regional *tillväxt*, 21 Energi och 24 Näringsliv bereds av näringsutskottet.

4.6.15

Arbetsmarknadsutskottet *skall* bereda ärenden om

1. arbetsmarknadspolitik,
2. arbetslivspolitik med arbetsrätt,
3. integration,
4. åtgärder mot diskriminering i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning samt
5. jämställdhet mellan kvinnor och män i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13 *Arbetsmarknad* och 14 *Arbetsliv* bereds av arbetsmarknadsutskottet.

Arbetsmarknadsutskottet *ska* bereda ärenden om

1. arbetsmarknadspolitik,
2. arbetslivspolitik med arbetsrätt,
3. integration,
4. åtgärder mot diskriminering i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning samt
5. jämställdhet mellan kvinnor och män i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13 *Integration och jämställdhet* och 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv* bereds av arbetsmarknadsutskottet.

5.12.1

Statsutgifterna *skall* hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar *samt beredskap mot sårbarhet*, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 *Arbetsmarknad*, 14 *Arbetsliv*, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsument-

Statsutgifterna *ska* hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar *och samhällets krisberedskap*, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 *Integration och jämställdhet*, 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörj-

politik, 19 Regional *utveckling*, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

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

ning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional *tillväxt*, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

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

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2008 och tillämpas första gången i fråga om statsbudgeten för 2009.

4

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



4 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

4.1 En politik för full sysselsättning och minskat utanförskap

Regeringens förslag:

Att minska utanförskapet och få fler i arbete är avgörande för att nå hög välfärd och är därför även fortsättningsvis regeringens övergripande och viktigaste mål. Regeringen vill förbättra förutsättningarna för varaktigt hög sysselsättning och tillväxt genom en ansvarsfull ekonomisk politik som skapar goda förutsättningar att möta Sveriges långsiktiga utmaningar. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen för 2009 presentera förslag som med en bred ansats och långsiktig inriktning ska stärka tillväxtförutsättningarna i svensk ekonomi:

- Åtgärder för att öka drivkrafterna till arbete.
- Satsningar för att förbättra infrastrukturen.
- Bättre förutsättningar för högkvalitativ forskning.
- Bättre villkor för företagande och konkurrens.
- Stärkta kunskaper i skola och förskola.
- Förbättrad integration av utrikes födda.

Starka offentliga finanser ger dessutom möjligheter till ytterligare förbättringar av välfärden:

- De ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna ska förbättras.
- Den psykiatriska vården ska förstärkas.
- Förutsättningarna för ett effektivt rättsväsende ska förbättras.

Regeringen avser vidare att föreslå satsningar för att skapa en effektiv klimat- och energipolitik samt åtgärder för att möta klimathotet och förbättra miljön. Därutöver kommer ytterligare förslag att lämnas för att skapa förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt försvar.

I detta kapitel redovisar regeringen förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Regeringen redovisar vilken politik som behövs för att skapa full sysselsättning och hållbara offentliga finanser, samt vilka utmaningar och begränsningar som finns på kort och lång sikt. En presentation görs av bakgrunden till och effekterna av den politik regeringen hittills fört för att minska utanförskapet och öka sysselsättningen. Därefter redovisas de makroekonomiska förutsättningarna och de offentliga finanserna. Kapitlet avslutas med en redogörelse för inriktningen av politiken inför budgetpropositionen för 2009.

4.1.1 En politik för hög välfärd

Ytterst syftar den ekonomiska politiken till att skapa förutsättningar för en hög välfärd. De generella välfärdssystemen är en del av detta och ska tillgodose alla medborgares behov av utbildning, sjukvård, barn- och äldreomsorg liksom trygghet i samhället. Välfärd handlar även om dagens möjligheter till konsumtion, men också om de framtida möjligheterna till högt välstånd och utvecklad välfärd. Det är genom människors arbete som kostnaderna för den gemensamma välfärden finansieras. Endast genom varaktig sysselsättningsökning kan vi säkra en hög välfärd i framtiden. Den ekonomiska politiken måste därför utformas så att ökade arbetsinsatser lönar sig. En förbättring av den generella välfärden för nuvarande och kommande generationer förutsätter också en långsiktig och ansvarsfull budget- och skattepolitik.

Det privata företagandet är centralt för samhällets utveckling. De svenska företagen, stora som små, är viktiga för tillväxten, sysselsättningen och välfärden i Sverige. Vårt välstånd och våra möjligheter att få fler människor i arbete bygger på att fler entreprenörer kan och vill driva företag och engagerar sig som arbetsgivare.

Tillväxt och varaktigt hög sysselsättning

Uthållig tillväxt och varaktigt hög sysselsättning kan nås genom att mer resurser – arbete och kapital – används i produktionen. Tillväxten ökar om den totala arbetsinsatsen i ekonomin ökar. Det kan ske genom att fler arbetar och/eller genom att den genomsnittliga arbetstiden ökar för dem som är sysselsatta. Högre tillväxt kan också skapas genom att tillgängliga resurser används på ett mer effektivt sätt.

Investeringar av skilda slag – i maskiner, byggnader, infrastruktur, utbildning – bidrar till en ökning av kapitalstocken och till en uppgradering och förnyelse av kapitalets kvalitet, vilket ökar produktiviteten i ekonomin. Andra faktorer som är viktiga för produktivitetens utvecklingen är användningen av IT och graden av konkurrens i ekonomin. Samtidigt är det viktigt att resurser smidigt kan föras mellan företag och branscher. En god anpassningsförmåga i ekonomin underlättar struktur-

omvandlingen och bidrar därigenom till att resurserna används på ett effektivt sätt. På så vis främjas också tillväxten.

En varaktigt hög sysselsättning och mindre utanförskap innebär också bättre offentliga finanser, vilket skapar ett större utrymme för välfärd och sänkta skatter.

Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel för att skapa förutsättningar för hög välfärd beskrivs närmare i avsnitt 5.1.

Ett ramverk för sysselsättningspolitiken

Att öka välfärden genom att minska utanförskapet och få fler människor i arbete är regeringens övergripande och viktigaste mål. Hur sysselsättningen utvecklas, totalt och för specifika grupper, är därför av största vikt för regeringens arbete. I finansplanen i budgetpropositionen för 2008 (avsnitt 1.13.2) redogjorde regeringen för några centrala aspekter på de övergripande ambitionerna med sysselsättningspolitiken. Dess främsta uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt, framförallt genom att utanförskapet minskar. Dessa ambitioner förutsätter reformer som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Den politik regeringen hittills fört har också bidragit till att varaktigt öka antalet människor som arbetar. En indikation på detta är att den tidigare regeringens mål om att 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år ska vara reguljärt sysselsatt nu bedöms vara uppfyllt, både i år och under den resterande delen av prognosperioden (se tabell 4.2).³ Detta uppnås samtidigt som sjukskrivningstalen minskar. Regeringens ambition är dock större; den varaktiga sysselsättningen ska öka ytterligare genom ett fortsatt minskat utanförskap.

För att bl.a. tydliggöra dessa ambitioner pågår ett arbete i Regeringskansliet med att utforma ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Syftet med ramverket är att skapa goda förutsättningar för en politik som bidrar till ökad välfärd. Viktigt för detta är väl formulerade ambitioner för

³ Även Konjunkturinstitutet (KI) gör bedömningen att den reguljära sysselsättningsgraden överstiger 80 procent under 2008 och 2009 (Konjunkturläget, mars 2008). KI publicerar inte någon prognos för den reguljära sysselsättningsgraden på längre sikt än så.

sysselsättningspolitiken, samt ett systematiskt beslutsunderlag. En första central del i ramverksarbetet är därför att precisera sysselsättningspolitikens mål.

En andra central del i arbetet med ramverket för sysselsättningspolitiken är att ta fram indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt och indikatorer på om den förda politiken har avsedd effekt. Arbetet handlar bl.a. om att ta fram indikatorer som följer utvecklingen av utanförskapets omfattning och struktur.

De principiella slutsatser regeringen hittills dragit i ramverksarbetet redovisas i fördjupningsrutan i slutet av detta kapitel. Resonemanget där kan sammanfattas på följande sätt. Det finns problem med kvantitativa mål för aggregerad sysselsättning och arbetslöshet. Ett sådant problem är att de inte förmedlar vad sysselsättningspolitiken avser att åstadkomma, i synnerhet eftersom målen kan uppfyllas utan att fler människor börjar arbeta. Sådana mål förmedlar inte heller inom vilka grupper som det är mest angeläget att sysselsättningen ökar eller arbetslösheten minskar. Målen kan därför inte användas för att styra åtgärderna mot de mest prioriterade problemen på arbetsmarknaden. Kvantitativa mål för sysselsättningen kan inte heller användas för att bedöma om politiken har avsedd effekt. Det är många andra faktorer än politiken som påverkar sysselsättningen och arbetslösheten.

Men kvantitativa mål har också fördelar. Till exempel kan de bidra till ökad tydlighet och därigenom även till bättre fokus i politiken. För att målen ska fungera ändamålsenligt krävs också att de är preciserade och definierade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden. Erfarenheterna av de tidigare kvantitativa målen pekar dock snarare på risken att statistiska egenheter utnyttjas för att nå måluppfyllelse.

Följaktligen har ramverksarbetet fokuserats på att tydliggöra syftet med och inriktningen av regeringens sysselsättningspolitik samt på att skapa indikatorer som följer utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt och utvecklingen av utanförskapets struktur och omfattning.

Stabil ekonomisk utveckling

En stabil makroekonomisk utveckling är grunden för en långsiktigt god tillväxt som kan

tillgodose alla de behov och krav som finns i ett välfärdsamhälle. Låg inflation och sunda offentliga finanser minskar osäkerheten för ekonomins aktörer, vilket främjar investeringar och därigenom tillväxt.

Riksbanken har fått i uppdrag av riksdagen att självständigt bedriva en penningpolitik för prisstabilitet. Riksbanken har definierat prisstabilitet som en årlig ökning av konsumentprisindex på 2 procent med ett toleransintervall på plus/minus 1 procentenhet. Regeringen stödjer penningpolitikens inriktning och står bakom inflationsmålet.

En stabil och god ekonomisk utveckling innebär att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Målet om 1 procents överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande sett över en konjunkturcykel, utgiftstaket för staten och det kommunala balanskravet är väsentliga delar i det finanspolitiska ramverk som etablerats för att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Behovet av makroekonomisk stabilitet och de budgetpolitiska målen beskrivs i avsnitten 5.1 och 5.2.

Skattepolitikens betydelse

En central faktor för den långsiktiga utvecklingen av sysselsättning och tillväxt är skattepolitikens utformning. Skattepolitikens inriktning och dess påverkan på sysselsättningen är därmed betydelsefull för finansieringen av de offentliga välfärdssystemen på både kort och lång sikt. Skatter och avgifter ska därför även i fortsättningen utformas så att arbetslinjen stärks. Trösklarna för att komma i arbete ska sänkas och drivkrafterna att arbeta mer för dem som redan har ett arbete ska öka. Vidare ska villkoren för investeringar och företagande i Sverige förbättras.

I en skattepolitik för ökad välfärd ingår också en kostnadseffektiv miljöstyrning där skatter och andra styrmedel ska samverka på ett sätt som minskar miljöbelastningen i Sverige och globalt. Skatterna bör utformas på ett sätt som ger en hög välfärd samtidigt som miljön förbättras.

I avsnitt 5.3 presenterar regeringen sina förslag till riktlinjer för skattepolitikens inriktning.

4.1.2 Begränsningar och utmaningar på kort och lång sikt

Hur väl vi förvaltar och utvecklar dagens resurser är avgörande för våra förutsättningar att även fortsättningsvis nå hög välfärd. En ansvarsfull ekonomisk politik måste därför beakta framtida möjligheter och begränsningar som följer av att samhället och tillgången på resurser förändras.

Energi- och klimatfrågorna och en alltmer integrerad världsekonomi är globala utmaningar som påverkar förutsättningarna för tillväxt och varaktig sysselsättning på såväl kort som lång sikt. När en större del av befolkningen blir allt äldre måste förutsättningar finnas för att tillgodose framtida generationers behov av välfärd. För att hantera dessa utmaningar krävs en stabil grund att stå på som bygger på full sysselsättning och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Sverige i en globaliserad värld

Den svenska ekonomin har blivit alltmer internationaliserad och allt närmare knuten till utvecklingen i andra länder. Ökningen av internationella handelsflöden och investeringar är inte specifik för Sverige utan ett globalt fenomen. Den globala handeln har under åtminstone de senaste 30 åren vuxit ungefär dubbelt så snabbt som den globala bruttonationalprodukten. Bakom denna ökning ligger bl.a. lägre transaktionskostnader och minskade handelshinder. Minskade hinder för företagsinvesteringar har även bidragit till att multinationella företag kunnat dela upp sin produktion mellan olika regioner och öka direktinvesteringarna.

Globaliseringen innefattar också en ökad rörlighet för arbetskraften. I och med EU-utvidgningen 2004 har bl.a. möjligheterna till migration av arbetsmarknadsskäl till Sverige ökat. Någon betydande arbetskraftsinvandring till Sverige har dock ännu inte noterats. Ytterligare förslag för att förbättra förutsättningarna för arbetskraftsinvandring kommer att presenteras under våren.

Den ökade internationaliseringen innebär möjligheter för ekonomin att utvecklas, men ställer också nya krav. Internationaliseringen innebär att nya snabbväxande industriländer såsom Kina och Indien har integrerats i

världsekonomin. De nya industriländernas konkurrensfördelar ligger i huvudsak i lägre produktionskostnader. Detta har lett till låga priser på den typ av produkter som dessa länder tillverkar, vilket är av godo för de svenska konsumenterna. För att Sverige ska kunna hävda sig väl i en värld präglad av fortsatt snabb globalisering är en välutbildad arbetskraft, god anpassningsförmåga i ekonomin och ett företagsvänligt näringsklimat centrala förutsättningar.

Åtgärder som stärker ekonomins förmåga att snabbt omfördela resurser underlättar för de grupper som annars riskerar att förlora sina jobb när företag konkurreras ut eller flyttar sin verksamhet till andra länder. Därför är satsningar på arbetslinjen, forskning och utveckling, företagande och entreprenörskap, utbildning och infrastruktur centrala för att Sverige ska vara väl rustat inför de utmaningar som den ökande internationella konkurrensen innebär.

Globaliseringsrådet, som tillsatts av regeringen, har en viktig roll genom sin uppgift att fördjupa kunskaperna, ta fram ekonomisk-politiska strategier och bredda det offentliga samtalet rörande globaliseringen. Rådet består av erfarna personer från en rad samhällssektorer.

Den fortsatta internationaliseringen av ekonomin är en av de trender som analyseras i den statliga Långtidsutredningen (LU08), vars huvudbetänkande publiceras i höst. Globaliseringens effekter på t.ex. strukturomvandling och på möjligheten att handla med offentligt finansierade tjänster är frågor som behandlas i särskilda bilagor till betänkandet.

Klimatnotet

Klimatfrågan är den kanske största miljöutmaning som världen stått inför. Utmärkande för denna fråga är dess globala karaktär. Den stora politiska utmaningen ligger därför i att få till stånd breda internationella överenskommelser som inte bara omfattar de industrialiserade länderna, utan även utvecklingsländerna och särskilt då de snabbväxande ekonomierna. Kyotoprotokollets flexibla mekanismer skapar förutsättningar för investeringar i effektiv teknologi och överföring av kunskap och är därför viktiga medel för att få med utvecklingsländerna i en internationell överenskommelse.

Breda överenskommelser skapar förutsättningar för en kostnadseffektiv klimatpolitik, vilket betonas av bl.a. FN:s klimatpanel och i den s.k. Stern-rapporten.⁴ De uppskattningar som visar på förhållandevis låga kostnader för att åstadkomma globala utsläppsminskningar bygger på antaganden om en kostnadseffektiv klimatpolitik som förutsätter globalt agerande och en global marknad för utsläppsrätter. En politik som frångår dessa förutsättningar kan emellertid ge kostnader för samhället av en helt annan omfattning.

En utmaning i de internationella förhandlingarna är att komma överens om avvägningen mellan åtgärder för att minska samhällets klimatpåverkan, jämfört med anpassningsåtgärder i ett senare skede.

Klimatfrågans ökade betydelse får konsekvenser för utformningen av politiken såväl nationellt som internationellt, där ekonomiska styrmedel får en betydande roll för att åstadkomma en omställning till mer klimatvänlig produktion och konsumtion.

Vid FN:s miljömöte på Bali i december 2007 resulterade partsmötena under Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet i en enighet om en fortsatt förhandlingsprocess. Syftet är att upprätta en global och heltäckande klimatregim för perioden efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod, dvs. efter 2012.

Den Europeiska kommissionen presenterade i januari 2008 ett förslag till klimat- och energipaket där det framgår hur EU ska nå ett ensidigt åtagande att minska växthusgasutsläppen med minst 20 procent mellan 1990 och 2020. Om ett omfattande internationellt klimatavtal sluts, vilket är inriktningen för FN:s klimatmöte i Köpenhamn 2009, är föresatsen inom EU att minskningen i stället ska bli 30 procent under samma tidsperiod. Paketet omfattar även ett obligatoriskt mål som innebär att 20 procent av energiförbrukningen ska täckas av förnybar energi senast 2020 samt att andelen biodrivmedel ska uppgå till 10 procent. Avsikten är att EU:s klimat- och energipaket ska beslutas våren 2009. De mål som har satts upp av EU för att minska utsläppen är mycket ambitiösa och kräver insatser inom ett stort antal områden.

En åldrande befolkning

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos kommer Sveriges befolkning att uppgå till drygt 10,5 miljoner personer 2050. Drygt 75 procent av befolkningsökningen mellan 2007 och 2050 förväntas ske i grupper som vanligtvis inte är yrkesaktiva (gruppen 0–19 år samt 65 år och uppåt). Det är också personer i åldrarna 55–64 år som står för en stor del av ökningen inom den yrkesaktiva gruppen. Denna åldersgrupp har i dagsläget ett jämförelsevis lågt arbetsutbud. Den demografiska utvecklingen, givet dagens arbetskraftsutbud i olika åldersgrupper, bidrar således inte i någon större utsträckning till att öka det framtida arbetsutbudet.

De demografiska förändringarnas effekt på de offentliga finanserna är stora under åren 2020–2030. Då förväntas antalet personer som är äldre än 65 år, och särskilt åldersgruppen över 80 år, öka kraftigt i förhållande till befolkningen i yrkesverksam ålder.

Ett annat betydelsefullt drag i den förväntade befolkningsutvecklingen är invandringens stora betydelse. Under den närmaste trettioårsperioden är det invandringen som står för hela ökningen av antalet personer i åldersgruppen 20–64 år. Utan en positiv nettoinvandring skulle antalet personer i denna åldersgrupp i stället minska. Det betyder också att ställningen på arbetsmarknaden för utrikes födda måste stärkas för att den framtida befolkningsökningen ska resultera i mer än en marginell ökning av sysselsättningen.

Förändringen av befolkningens ålderssammansättning får en rad konsekvenser. Då antalet personer i yrkesverksam ålder ökar svagt, och ökningen främst sker i grupper som i dag har ett lågt arbetsutbud, kommer den framtida tillväxtpotentialen i ekonomin att påverkas negativt.

En ökad andel äldre i befolkningen ökar också den offentliga sektorns utgifter för sjukvård och äldreomsorg, liksom för pensioner. Detta sätter i sin tur press på de offentliga finanserna.

Anspråken på välfärdstjänsterna – vård, omsorg och utbildning – kan också förväntas öka i takt med att hushållen får en i övrigt ökad materiell standard. Då inkomsterna stiger ökar också efterfrågan på välfärdstjänster, såväl i termer av omfattning som kvalitet. Det sätter ytterligare press på de offentliga finanserna.

⁴ Stern, m.fl. (2006). *Stern Review: The Economics of Climate Change*, HM Treasury, London.

Med utgångspunkt i att det ska vara möjligt att i framtiden bibehålla kvaliteten i och omfattningen av de skattefinansierade välfärdssystemen har utvecklingen av de offentliga finanserna beräknats fram till 2050. Kalkylen ligger till grund för bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Resultaten visar att hållbarheten, med dagens nivå på den offentliga servicen, är mycket känslig för vilka antaganden som görs. En central förutsättning för hållbarhet är att sysselsättning och antalet arbetade timmar ökar. En fördjupad analys av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet redovisas i kapitel 12.

Hållbara offentliga finanser

Framtida utmaningar och begränsningar ställer krav på en ansvarsfull budgetpolitik. Dagens beslut måste ta hänsyn till situationen även kommande år. En reform som är billig i dag kan visa sig kostsam framöver. En ansvarsfull politik bygger således på att reformer inom olika områden är förenliga med krav på hållbarhet i de offentliga finanserna. Genom sunda offentliga finanser skapas goda förutsättningar för att hantera framtida utmaningar såsom globaliseringen, klimathotet och en åldrande befolkning.

En av lärdomarna från den ekonomiska krisen på 1990-talet är att sunda offentliga finanser är en nödvändig förutsättning för en trovärdig och stabil ekonomisk utveckling. Situationen med underskott i de offentliga finanserna under 1980- och 1990-talen var inte unik för Sverige. Skuldutvecklingen i flertalet europeiska länder och i USA följde liknande mönster. Många länder har därför i likhet med Sverige gradvis infört ett ramverk med tydliga mål och regler för finanspolitiken.

De ramverk som utvecklats för finanspolitiken i olika länder har sin grund i erfarenheter som visar att det bl.a. funnits en benägenhet att lånefinansiera offentliga utgifter och en tendens att föra en pro-cyklisk finanspolitik. De huvudsakliga orsakerna ansågs vara institutionella. Avsaknad av ett regelverk bidrog till försvagningen av de offentliga finanserna. Det råder en allmän uppfattning om att det finns incitament till kortsiktighet i beslutfattandet, dvs. det finns en målkonflikt mellan kortsiktiga vinster och långsiktigt hållbara och stabila offentliga finanser. Diskussionen kring hur dessa

problem ska hanteras har därmed i huvudsak handlat om att skapa rätt incitament för långsiktighet. Genom att införa regler och mål för finanspolitiken kan kortsiktigheten i beslutfattandet minskas eller förhindras. Därmed minimeras samtidigt avvikelser från de långsiktiga ekonomisk-politiska målen. En regelbaserad finanspolitik ses som ett uttryck för ansvarstagande.

Mot denna bakgrund har den svenska institutionella ramen för finanspolitiken utformats i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den stramare budgetprocessen, överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande, utgiftstaket för staten samt det kommunala balanskravet utgör huvudkomponenterna i det ramverk som tillämpas för finanspolitiken i dag.⁵ Sveriges goda erfarenheter av budgetdisciplin visar på vikten av tydliga mål och regler. Men förutsättningarna förändras och den institutionella ramen måste därför successivt följas upp och utvärderas för att vid behov anpassas till de nya utmaningar och begränsningar som politiken står inför.

Översyn av det finanspolitiska ramverket

Regeringen har påbörjat ett arbete med en samlad översyn av det finanspolitiska ramverket i syfte att öka dess tydlighet och transparens samt för att stärka ramverket inför framtida utmaningar. En viktig fråga rör hur de finanspolitiska reglerna ska utformas för att säkerställa hållbara offentliga finanser när det demografiska trycket tilltar.

På ett övergripande plan har det finanspolitiska ramverket fungerat mycket bra. Regeringens bedömning är att det har bidragit till mer långsiktighet i beslutfattandet och till förbättrade offentliga finanser. Det har också bidragit till att Sverige, till skillnad från många andra EU-länder, med marginal efterlever Stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna.

Samtidigt som erfarenheterna av det svenska finanspolitiska ramverket överlag är mycket goda, är det naturligt att en utvärdering görs efter att ramverket har varit på plats i ca tio år.

Det finanspolitiska ramverket utvärderas också kontinuerligt av en rad olika aktörer; på

⁵ Se beskrivning av den svenska budgetpolitikens inriktning i kapitel 5.

det internationella planet av den Europeiska kommissionen, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och nationellt av bl.a. Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet. Även statliga utredningar har lämnat synpunkter på ramverket.⁶

Ett antal brister i det svenska finanspolitiska ramverket har uppmärksammats. En sådan är att det är oklart på vilket sätt utgiftstaket för staten stödjer överskottsmålet. En annan brist som framhållits är att de regler och principer som finns för redovisning av statsbudgeten sedan början av 2000-talet har tillämpats på ett sådant sätt att utgiftstakets avsedda funktion som budgetrestriktion inte tillåtit verka fullt ut. Detta har medfört att utrymmet under utgiftstaket för staten har kunnat ökas. Det har vidare påtalats att utgiftstaket kringgåts genom att förmåner har utformats som skattekrediteringar. De problem och brister som uppmärksammats visar att det alltid finns en risk för att stödet för regler och processer avtar med tiden. Det kan leda till att de offentliga finanserna försvagas och att trovärdigheten för ramverket avtar.

Regeringens bedömning är att flera av dessa brister kan hanteras genom att tillämpningen av nuvarande finanspolitiska ramverk stramas upp i vissa avseenden och genom ytterligare preciseringar av ramverket. Men det finns samtidigt ett behov av att utvärdera det existerande ramverket utifrån mer övergripande utgångspunkter: Är det finanspolitiska ramverket fortfarande ändamålsenligt? Om inte, hur bör ramverket ändras? En central fråga i en sådan mer övergripande utvärdering är också att bedöma framtida behov av justeringar av överskottsmålets nivå. Överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn, inklusive sparandet i ålderspensionssystemet med undantag för premiepensionssystemet. De närmaste åren sjunker överskotten i pensionssystemet vilket kommer att öka kraven på det finansiella sparandet i staten.

Regeringen vill betona att utgångspunkten för denna översyn är att finanspolitiken även fortsättningsvis ska omgärdas av tydliga regler som garanterar långsiktigt hållbara offentliga

finanser. Regeringen avser att innan mandatperioden är slut rapportera slutsatserna av denna översyn.

Parallellt med denna översyn har regeringen bedrivit ett kontinuerligt förbättringsarbete av det finanspolitiska ramverket. I 2007 års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen sin syn på vilka principiella överväganden som kommer att ligga till grund för ramverket och hur finanspolitiken bör följas upp och utvärderas. Centrala ledord är öppenhet och tydlighet. Som ett led i detta arbete har regeringen presenterat indikatorer som kan användas för att följa upp överskottsmålet. Regeringen har också lagt fast att ett utgiftstak för staten för det tredje tillkommande året alltid ska föreslås i budgetpropositionen. Regeringen har vidare inrättat ett finanspolitiskt råd som har fått i uppdrag att årligen följa upp att de grundläggande målen för finanspolitiken nås. För att bättre kunna värdera effekterna på de offentliga finanserna av den åldrande befolkningen och allmänt förbättra det långsiktiga beslutsunderlaget pågår sedan en tid tillbaka ett arbete inom Regeringskansliet som syftar till att vidareutveckla långsiktsscenarierna i olika avseenden. Bland annat har scenarier tagits fram som visar betydelsen av en politik som ökar antalet sysselsatta (se kapitel 12). För att nå hög trovärdighet kring det finanspolitiska ramverket är det också viktigt att prognoser och andra beslutsunderlag är transparenta och väl underbyggda. Den förändrade ekonomiska vårpropositionen, med ökad fokus på långsiktighet, är ett steg på vägen i detta arbete.

4.2 En politik för minskat utanförskap

Att minska utanförskapet, som under lång tid tillåtit växa sig stort, och få fler människor i arbete är regeringens övergripande och viktigaste mål.

Under 1970- och 80-talen skedde en gradvis ökning av antalet personer som erhöll ersättningar och bidrag från system som rör ohälsa, arbetslöshet och försörjningsstöd. Därtill skedde en stor ökning av antalet ersättnings- och bidragstagare i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Därefter har inte nivån på utanförskapet varit i närheten av den

⁶ Se exempelvis "Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen", SOU 2000:61.

lägre nivå som gällde före 1990-talskrisen, inte ens under högkonjunkturen kring millennieskiftet. Visserligen sjönk arbetslösheten, men i stället sköt sjukfrånvaron och nybeviljandet av förtidspensioner i höjden. Utanförskapet har sålunda vuxit trendmässigt i över tre decennier. Under många år har över en miljon svenskar – var femte i arbetsför ålder – stått utanför arbetsmarknaden eller arbetat mindre än de skulle vilja. Ett stort och varaktigt utanförskap har lett till ökade klyftor i samhället.

Inkomstberoende bidragssystem och höga inkomstskatter skapar en situation där det för många inte lönar sig att arbeta. Särskilt gäller detta för människor med små eller medelstora inkomster. Att vara arbetslös eller sjukskriven under en lång tid kan leda till en situation där det är svårt att ta sig ur bidragsberoendet för sin försörjning. Fler vägar behövs därför för att lämna utanförskapet och komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Regeringens politik för full sysselsättning och minskat utanförskap har en bred ansats och en långsiktig inriktning för att öka såväl utbudet som efterfrågan på arbetskraft. Reformerna på ett område får större effekt om det samtidigt genomförs reformer inom andra relevanta områden. Åtgärder som ökar efterfrågan på arbetskraft, utan att öka utbudet av detsamma, tenderar att leda till stigande arbetskraftskostnader, vilket så småningom begränsar sysselsättningseffekten. Åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet bland dem som stått utanför arbetsmarknaden länge, och som inte kompletteras med förslag som gör det billigare och lättare att anställa, riskerar att få ett fördröjt genomslag och kan därmed leda till oönskade fördelningseffekter på kort sikt.

Inriktningen har därför varit att genomföra åtgärder för att öka utbudet på arbetskraft, samtidigt som förutsättningar skapas för att företagen ska öka sin efterfrågan på arbetskraft.

Reformstrategin för fler i arbete och minskat utanförskap vilar på tre ben:

- Bättre drivkrafter för arbete.
- Enklare och mindre kostsamt att anställa.
- Enklare och mer lönsamt att starta och driva företag.

Åtgärderna inom dessa områden är huvudsakligen generella. För vissa särskilt utsatta

grupper på arbetsmarknaden, framförallt ungdomar och utrikes födda, är de generella åtgärderna dock inte tillräckliga. Därför genomförs också riktade reformer som särskilt syftar till att dessa grupper ska få bättre möjligheter att komma i arbete.

4.2.1 En politik för full sysselsättning

Bättre drivkrafter för arbete

Genom sänkningar av inkomstskatten ökar drivkrafterna för att arbeta och att arbeta mer, t.ex. att gå från deltid till heltid. Regeringen har infört ett jobbskatteavdrag med syftet att detta ska leda till ökat arbetsutbud genom att det blir mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta.

Jobbskatteavdraget har kompletterats med fokusering på att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring. En hög ersättningsnivå för kortvarig arbetslöshet fungerar som ett smörjmedel för rörlighet på arbetsmarknaden genom att fler då vägar pröva nya arbeten. Blir ersättningsperioden långvarig kan emellertid en alltför hög ersättningsnivå minska incitamenten hos de arbets sökande att söka nytt jobb. Regeringen har genomfört förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som syftar till en bättre fungerande arbetsmarknad och högre sysselsättning.

Fler vägar åter till arbete

Sjukfrånvaron i Sverige är klart högre än i jämförbara länder och längden på sjukfallen har ökat väsentligt över tiden. Andelen i befolkningen med aktivitets- och sjukersättning har mer än fördubblats de senaste 35 åren trots att det allmänna hälsoläget blivit allt bättre. Sjukfrånvaron varierar dessutom kraftigt mellan olika delar av landet på ett sätt som till stora delar sammanfaller med arbetsmarknadsläget.

Den höga sjukfrånvaron kan bl.a. förklaras av att andra faktorer än arbetsförmåga har påverkat bedömningen av rätten till ersättning från sjukförsäkringen. Problem som i grunden är arbetsmarknadsrelaterade har dolts i sjukförsäkringen. Följden har blivit ett omfattande utanförskap. Många sjukfrånvarande har kvar en viss arbetsförmåga som kan och bör tas till vara. Forskning visar att socialförsäkringens utformning spelar roll för inflödet till och varaktigheten

i systemet samt att det är få som lämnar förtida pensionering.

Vägarna åter till arbete måste bli fler och fungera betydligt bättre än vad som hittills varit fallet. Sjukförsäkringen är inte avsedd att användas som ett allmänt försörjningsstöd utan ska i stället värnas som en försäkring för dem som inte kan arbeta till följd av sjukdom. För att förhindra att människor blir beroende av försörjning från sjukförsäkringen behöver också förutsättningarna för företagshälsovård och rehabilitering förbättras.

I budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen därför ett åtgärds paket för en väl fungerande sjukförsäkring med fler vägar åter till arbete. I paketet ingår bl.a. förslagen om en rehabiliteringskedja med preciserade tidsgränser för prövning av arbetsförmågan, en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning samt den nya ersättningsformen förlängd sjukpenning. Därutöver ingår insatser för att stärka företagshälsovården och införa en rehabiliteringsgaranti samt åtgärder för att stärka incitamenten att återgå till arbete. Ett stort antal förslag preciseras i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136) med föreslaget ikraftträdande från den 1 juli 2008. Regeringen avser att presentera ytterligare förslag i en proposition som lämnas i maj i år med ikraftträdande den 1 januari 2009.

Enklare och mindre kostsamt att anställa

Den relativa arbetskraftskostnaden för personer som inte fullt ut möter arbetsgivares krav gör att arbetslöshetsrisken är stor för grupper med lägre produktivitet. Det innebär också att personer med relativt låga kvalifikationer, t.ex. de som tappat kompetens genom ett långt utanförskap, får svårt att hitta jobb. Forskningen visar att arbetsgivare betraktar dem som stått utanför arbetsmarknaden under en längre tid som mindre produktiva (s.k. stigmatisering), vare sig det är så eller inte. Dessutom kan ett strikt anställningsskydd missgynna dem med svag förankring på arbetsmarknaden och gynna dem som har ett fast jobb. Detta illustreras t.ex. av att de som är sist anställda oftast är de som får gå först vid neddragningar. Anställningsskyddet har därigenom en sammansättningseffekt på arbetslösheten, dvs. man kan förvänta sig att förhållandevis många nyinträdda på arbets-

marknaden är arbetslösa. Däremot finns det inga entydiga belegg för att anställningsskyddet har någon effekt på arbetslöshetens nivå.

För flertalet löntagare är anställningsskyddet ett viktigt inslag i arbetslivet. För grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, såsom ungdomar och utrikes födda, kan det däremot vara ett hinder för att ta sig in på arbetsmarknaden. Ett sätt att hantera detta dilemma, och öka sysselsättningen utan att försämra den generella anställningstryggheten, är att minska kostnaderna för att anställa personer med svag förankring på arbetsmarknaden. För dessa grupper är bl.a. sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt.

Regeringen har infört nystartsjobb som innebär att arbetsgivaren kompenseras för arbetsgivaravgiften för personer som varit arbetslösa, sjukskrivna, erhållit aktivitets- och sjukersättning eller försörjningsstöd under minst ett år under en period som motsvarar den tid personerna varit borta från arbetsmarknaden. Nyanlända invandrare kan också få nystartsjobb under de tre första åren efter det att de fått uppehållstillstånd. Nystartsjobben har även vidgats till att omfatta offentlig sektor och deltidsarbetslösa. Vidare har arbetsgivaravgiften sänkts för ungdomar och den särskilda löneskatten för äldre slopats. Regeringen avser därutöver att föreslå ytterligare sänkningar av arbetsgivaravgifterna för ungdomar.

Genom de s.k. instegsjobben har det blivit enklare för nyanlända invandrare att snabbt komma in på arbetsmarknaden och kombinera detta med studier i svenska. Det har också blivit enklare att tillfälligt anställa personer upp till 24 månader och möjligheten till säsongsanställning har återinförts.

Förbättrad matchning på arbetsmarknaden

Åtgärder för att underlätta och förbättra matchningen på arbetsmarknaden bidrar till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning. Drivkrafterna att söka och hitta arbete har stärkts, t.ex. genom justeringar av skatter och ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen. Andra viktiga faktorer för att främja arbetsutbudet och förbättra matchningen är en tydligare uppföljning av kraven på aktivt arbetssökande hos den arbetslöse.

Arbetsmarknadspolitikerna kan och ska fungera som ett smörjmedel på arbetsmarknaden. Den ska bidra till att människor så snabbt som

möjligt kan gå från ett jobb till ett annat, eller från arbetslöshet till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. En effektiv arbetsförmedling som tillhandahåller arbetsgivarkontakter, och ger de arbetssökande ett aktivt stöd (s.k. coachning) och relevant utbildning, ökar möjligheterna för de arbetslösa att hitta jobb. Från och med den 1 januari 2008 har regeringen därför inrättat en ny sammanhållen arbetsförmedling. Kompletterande aktörer har, vid sidan av Arbetsförmedlingen, en viktig roll i regeringens strategi.

Regeringens reformstrategi för att effektivisera arbetsmarknadspolitiken innebär att sökaktiviteter betonas och att de som står långt från arbetsmarknaden ska prioriteras i högre grad. Antalet arbetsmarknadspolitiska program har reducerats. Den minskade programvolymen möjliggör ökat fokus på kvalitet i programmen samt geografisk och yrkesmässig rörlighet. En jobb- och utvecklingsgaranti har ersatt den tidigare aktivitetsgarantin, som hade tydliga brister i både kvalitet och effektivitet. En jobbgaranti för unga har ersatt de kommunala ungdomsprogrammen och ungdomsgarantin som inte varit effektiva.

Enklare och mer lönsamt att starta och driva företag

Vägen till full sysselsättning och stigande välstånd går via ett dynamiskt näringsliv där entreprenörer och företagare vill och vågar satsa. Sverige har i många avseenden ett gott företagsklimat. Befolkningen är välutbildad och har också snabbt tagit till sig ny teknik. Näringslivet är innovativt med mycket hög forsknings- och utvecklingsverksamhet och det finns väl fungerande finansmarknader. Den svenska konkurrenskraften och det svenska företagsklimatet rankas allt högre i internationella jämförelser. Även om förutsättningarna på många sätt är goda finns det behov av att kontinuerligt genomföra förbättringar av hela näringslivsklimatet för att upprätthålla en stark position för svenskt näringsliv i den alltmer integrerade världsekonomin.

För att främja den privata kapitalbildningen och därigenom ett ökat entreprenörskap har regeringen slopat förmögenhetsskatten och skattereglerna för fåmansföretag har ändrats. Tillsammans med avskaffandet av arvs- och

gåvoskatten innebär dessa åtgärder en kraftig sänkning av ägarbeskattningen.

Därutöver har en rad andra åtgärder genomförts för att göra det mer lönsamt och enklare att starta och driva företag. Arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaden fr.o.m. dag 15 har slopats. Särskilda satsningar för att öka antalet kvinnliga företagare genomförs. Regeringen har som mål att regelbördan för företag ska minska med 25 procent. Maxbeloppet för statliga mikrolån till små- och medelstora företag har fördubblats till 100 000 kronor. Redovisningsperioden för mervärdesskatt har förlängts från en till tre månader för mindre företag. Vidare utreds de statliga finansieringsinsatserna för nya, små och medelstora företag.

4.2.2 Effekterna av regeringens politik

I budgetpropositionen för 2008 bedöms de reformer som regeringen hittills har genomfört leda till att sysselsättningen ökar med 3,3 procent och BNP med 2,9 procent på lång sikt. De reformer som genomförts väntas i hög grad påverka den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren men de bedöms få full effekt först om 5–10 år.

Den största effekten på sysselsättningen kommer från jobbskatteavdragen som gör det betydligt mer lönsamt att arbeta. Sänkt ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen och andra förändringar av arbetslöshetsförsäkringen bedöms leda till att sökintensiteten bland de arbetslösa ökar och att lönebildningen fungerar bättre. Det leder till en varaktigt högre sysselsättningsnivå. De förändringar som genomförts inom arbetsmarknadspolitiken, t.ex. införandet av nystartsjobb, instegsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar bedöms också ha en positiv effekt på sysselsättning och BNP. Även de förändringar som genomförts och aviserats inom sjukförsäkringsområdet, som sänkt ersättningsnivå och utfasningen av tidsbegränsade aktivitets- och sjukersättningar bedöms öka sysselsättningen. Medelarbetstiden ökar också eftersom sjukfrånvaron minskar. Dessutom bidrar även införandet av skattereduktion för hushållstjänster till en ökad sysselsättning. Vid sidan av vårdnadsbidragets positiva effekter för möjligheterna att stärka kontakten mellan barn och föräldrar kommer

arbetsutbudet och sysselsättningen att påverkas negativt. Hur stor denna effekt blir är svårt att bedöma.

Den kvalitativa bedömningen av effekterna på sysselsättningen och BNP med avseende på reformagendan är relativt entydig utifrån det nuvarande forskningsläget. Osäkerheten är dock stor vad gäller de enskilda reformernas effekter och den sammantagna kvantitativa effekten på den ekonomiska utvecklingen. För närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att fördjupa den analysen. Detta arbete kommer att redovisas i budgetpropositionen för 2009.

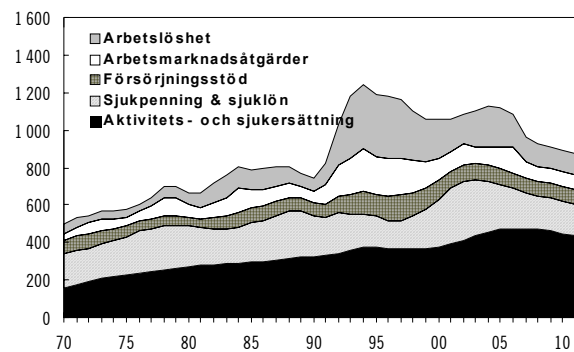
Utvecklingen i Sveriges olika regioner är betydelsefull för hela ekonomin och det är därför viktigt att regionernas olika förutsättningar och möjligheter tas tillvara. Utvecklingen i stora delar av landet har under de senaste åren varit god med fler sysselsatta, fler ny-anmällda lediga platser, färre arbetslösa och fler nystartade företag. Det senaste året har vi sett en bred ökning av sysselsättningen som kommit hela landet till del. Särskilt glädjande är det att de delar av landet som under tidigare perioder av hög ekonomisk tillväxt halkat efter nu uppvisar en mycket god utveckling.

Utanförskapet har minskat

Uppföljningen av olika mått på utanförskapets omfattning indikerar att regeringens politik för full sysselsättning har varit framgångsrik. Ökningen av antalet sysselsatta 2007 tangerade de högsta värden som uppmätts i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Även ökningen av antalet arbetade timmar var 2007 rekordstor.

Diagram 4.1 Antal personer (mätt som helårsekivalenser) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem under åren 1970–2011

Tusental



Det preliminära utfallet för 2007 visar att antalet personer (mätt som helårsekivalenser) som får sin försörjning från system som rör ohälsa, arbetslöshet och försörjningsstöd minskade från 1 084 000 år 2006 till 962 000 år 2007, dvs. med 121 000 personer.⁷ Detta är den överlägset största minskningen under de nära 40 år för vilka data finns tillgängliga och exempelvis nära fyra gånger större än minskningen 2006.

Minskningen under 2007 omfattar samtliga grupper som får bidrag – personer i arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska program, sjukskrivning, aktivitets- och sjukersättning samt försörjningsstöd – vilket inte inträffat tidigare. Vad gäller försörjningsstödet är dock utfallet ännu preliminärt och minskningen marginell. Antalet sjukdagar minskade mer än tidigare beräknat under hösten 2007 och minskningen över hela året blev kraftigare än 2006.

Sverige har historiskt sett haft ett starkt negativt samband mellan arbetslöshet och sjukfrånvaro. Detta har inneburit att när arbetslösheten minskat, har i stället sjukdagarna ökat, och vice versa. Under de senaste åren har dock arbetslösheten och sjukdagarna minskat samtidigt, vilket bryter det historiska mönstret. Det kan inte uteslutas att ett negativt samband mellan arbetslöshet och sjukfrånvaro kommer att återkomma. Det viktiga är då att detta samband blir svagare så att en eventuell uppgång

⁷ Med helårsekivalenser avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var, tillsammans en helårsekivalens det året.

i sjuktalet blir betydligt mindre än tidigare. Mätt som helårsekivalenser minskade under 2007 antalet personer med sjukpenning med drygt 20 000. Särskilt glädjande är att antalet personer med aktivitets- och sjukersättning minskade 2007 efter 35 års ökning. Minskningen väntas fortgå under hela prognosperioden 2008–2011. Antalet personer med aktivitets- och sjukersättning är i dag 550 000 (470 000 omräknat till helårsekivalenser). Den förväntade fortsatta nedgången är delvis en demografisk effekt, delvis en effekt av de förslag som regeringen presenterat inom ramen för sjukförsäkringsreformen.

Sammantaget förväntas de åtgärder som genomförs för att skapa fler vägar åter till arbete medföra en betydande minskning av antalet personer som uppstår ersättning inom sjukförsäkringen under de närmaste åren. Störst förändringar väntas för den långa sjukfrånvaron. Detta leder till minskade utgifter för sjukförsäkringen, vilka delvis kan komma att vägas upp av ökade resursbehov inom arbetsmarknadspolitik.

I budgetpropositionen för 2008 bedömde regeringen att 175 000 färre personer (mätt som helårsekivalenser) skulle befinna sig i utanförskap på några års sikt jämfört med 2006. Regeringen bedömer nu att antalet personer som försörjs via ovan nämnda transfereringssystem sjunker med 192 000 under mandatperioden.

Sysselsättningsutvecklingen för ungdomar, äldre, utrikes födda och kvinnor

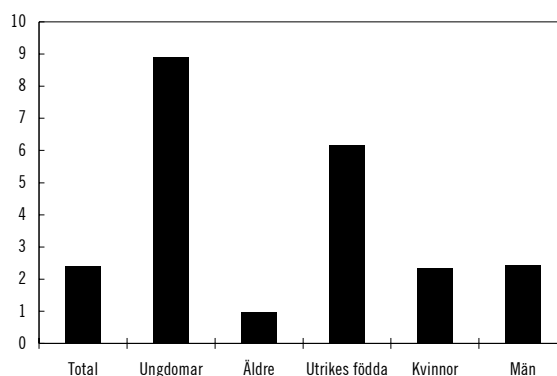
Regeringen ser speciellt allvarligt på sammanställningen av utanförskapet. Regeringens politik syftar därför till att öka sysselsättningen i synnerhet bland grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar, äldre, utrikes födda och deltidsarbetande kvinnor.

Att kvinnor uppmärksammas i samband med utanförskap beror på att det finns betydande skillnader mellan kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden. Kvinnor har en svagare ställning på arbetsmarknaden vilket bl.a. kommer till uttryck i att andelen som arbetar deltid är högre liksom risken att drabbas av långvarig sjukfrånvaro eller att uppbära aktivitets- och sjukersättning. Därtill lämnar kvinnor i genomsnitt arbetsmarknaden tidigare och har därmed en lägre pensionsålder. Sammantaget betyder den svagare ställningen på arbets-

marknaden att kvinnors löneinkomster endast utgör 84 procent av mäns.⁸

Diagram 4.2 Sysselsättningsutvecklingen 2007

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Det finns nu tecken på en god sysselsättningsutveckling bland dessa grupper (se diagram 4.2).

En del av den positiva sysselsättningsutvecklingen är en konsekvens av högkonjunkturen. Det är normalt att de som har en svagare förankring på arbetsmarknaden ökar sin sysselsättning mer än arbetskraften i sin helhet vid en konjunkturuppgång. Men under den rådande högkonjunkturen tycks sysselsättningsökningen i vissa av dessa grupper varit oväntat stark, vilket indikerar att regeringens politik ger goda resultat.

Ungdomar

Sysselsättningen bland ungdomar har ökat mer under denna högkonjunktur än under den förra uppgången. Ökningen mellan 2005 och 2007 motsvarar 77 000 personer.⁹ Detta kan jämföras med 46 000 personer under den förra konjunkturuppgången.¹⁰

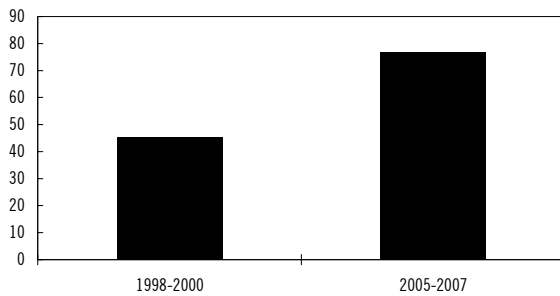
⁸ Medlingsinstitutets årsrapport: Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007.

⁹ Detta motsvarar nästan 10 000 personer 2005, 28 000 personer 2006 och närmare 40 000 personer 2007. Dock finns en viss osäkerhet när det gäller 2005 och 2006 p.g.a. omläggningen av arbetskraftsundersökningarna.

¹⁰ År 1998 var ökningen 14 000 personer, 1999 var ökningen nästan 15 000 personer och 2000 var ökningen drygt 17 000 personer. Jämförelsen mellan konjunkturuppgångar påverkas delvis av att ungdomarna nu utgör en större andel av befolkningen än under den förra konjunkturuppgången.

Diagram 4.3 Sammanlagd sysselsättningsökning bland ungdomar under två konjunkturuppgångar

Tusental personer



Anm.: Diagrammet visar sammanlagd sysselsättningsökning bland ungdomar 16-24 år, utifrån helårsdata, under de två perioder som föregått de senaste konjunkturtopparna, 2001 kv 1 och 2008 kv 1.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den 1 juli 2007 halverades arbetsgivaravgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, för ungdomar mellan 18 och 25 år. Denna åtgärd har sannolikt bidragit till den goda sysselsättningsutvecklingen bland ungdomarna.¹¹

Äldre

Sedan mitten av 1990-talet har sysselsättningen ökat bland den äldre arbetskraften. Detta är inte bara ett svenskt fenomen, utan sysselsättningen för denna grupp har ökat även i EU som helhet mellan 1995 och 2007.¹² Trenden fortsätter även under denna högkonjunktur. Under den rådande högkonjunkturen har fyrtingalisterna börjat passera 65 år och som en konsekvens av detta utvecklas sysselsättningen bland dem som är över 65 år väl för närvarande.

Bland äldre mellan 55 och 74 år har 18 000 fler fått jobb under 2007. Av dessa står personer 65 år och äldre för en sysselsättningsökning med 10 000.¹³ Sysselsättningsökningen är sannolikt en effekt av ett flertal reformer, såsom det nya pensionssystemet, förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget. Därtill har säkert sysselsättningsutvecklingen för äldre påverkats av en successivt förändrad inställning till arbete och pensionering. Det är troligt att

¹¹ Prop. 2006/07:84 och bet. 2006/07: Sfu10.

¹² Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle, Companion document, COM(2007)803 final, Brussels 11.12.2007.

¹³ Detta kan jämföras med 2006 då den totala ökningen bland personer mellan 55 och 74 år uppgick till 17 000, varav personer 65 år och äldre stod för drygt 2 000 fler sysselsatta.

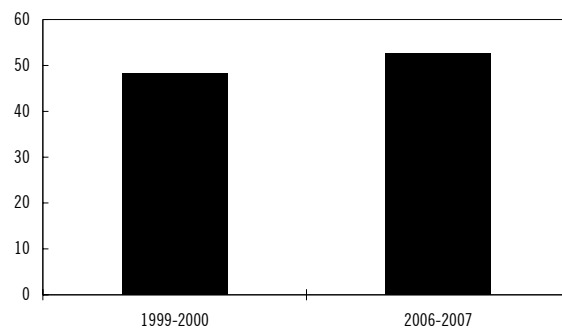
fyrtingalisterna ser mer positivt på att arbeta högre upp i åldrarna, eftersom de har högre utbildning, en annan yrkesstruktur och bättre hälsa än tidigare generationer.¹⁴

Utrikes födda

Sysselsättningen bland utrikes födda har ökat mer under denna högkonjunktur än under den förra uppgången. Sammanlagt uppgår ökningen till nästan 53 000 personer under 2006–2007, vilket kan jämföras med drygt 48 000 personer under 1999–2000.¹⁵

Diagram 4.4 Sammanlagd sysselsättningsökning bland utrikes födda under två konjunkturuppgångar

Tusental personer



Anm.: Diagrammet visar sammanlagd sysselsättningsökning bland utrikes födda, utifrån helårsdata, under de två perioder som föregått de senaste konjunkturtopparna, 2001 kv 1 och 2008 kv 1. På grund av brott i statistiken är dessa data inte helt jämförbara. Vidare är det inte möjligt att jämföra lika långa tidsperioder för utrikes födda som för ungdomar i diagram 4.3.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förutom att den rådande högkonjunkturen har en positiv inverkan på sysselsättningen bland de utrikes födda, är det troligt att regeringens generella och specifika åtgärder för att öka arbetskraftsutbudet och efterfrågan på arbetskraft bidragit positivt.

Kvinnor

Både kvinnor och män har ökat sin sysselsättning i allt högre takt de senaste åren. Kvinnornas sysselsättningsuppgång under den rådande högkonjunkturen verkar ligga i paritet med förra konjunkturuppgången, även om omläggningen av arbetskraftsundersökningarna försvårar jämförelsen.

¹⁴ Ds 2007:21, Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning; En kunskapsöversikt.

¹⁵ Under 2007 ökade sysselsättningen för utrikes födda med drygt 34 000 personer.

Antalet arbetade timmar per vecka har dock ökat mer för kvinnor än för män under denna konjunkturuppgång (se tabell 4.1).

Tabell 4.1 Utveckling totalt antal arbetstimmar

Sysselsatta 16-64 år, huvud- och bisyssla

	Kvinnor	Män	Totalt
År 2006	1,4 %	1,8 %	1,7 %
År 2007	3,6 %	2,5 %	3,0 %
Akkumulerad utveckling	5,1 %	4,4 %	4,7 %

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av antalet arbetade timmar för kvinnor motsvaras inte av en lika stor ökning av antalet sysselsatta kvinnor. Det innebär att kvinnor ökat sin medelarbetstid vilket kan vara en indikation på att deltidarbetslösheten minskat. Det är rimligt att regeringens politik för ökade drivkrafter till arbete har särskilt goda effekter på kvinnors arbetsutbud, eftersom fler kvinnor än män tillhör de lägre inkomstskikten där känsligheten för förändringar i skatte- och bidragssystemen är som störst. Detta är även en relevant förklaringsfaktor för sysselsättningsökningen bland ungdomar och utrikes födda.

Ökad jämställdhet i vardagen

Regeringens jämställdhetspolitik är bred, tvärssektoriell och långsiktig. Viktiga steg har tagits för att underlätta kvinnors arbetsliv och för familjerna att leva ett jämställt vardagsliv. Sänkt skatt på hushållstjänster, möjlighet till nystartsjobb i offentlig sektor, förändrade regler för arbetslöshetsersättning på deltid och satsningar på att stimulera kvinnors företagande breddar och stärker kvinnors arbetsmarknad. Med jämställdhetsbonusen kommer förutsättningarna för ett jämställt uttag av föräldraförsäkringen under barnets första år att öka, samtidigt som de förstärkta motiven att återgå i arbete bidrar till att motverka osakliga löneskillnader. Med möjlighet till avlastning i hemmet genom hushållstjänster, vårdnadsbidrag och snart även barnomsorgspong, kan kvinnors obetalda dubbelarbete minska, vilket är bra både för kvinnors karriärmöjligheter och för familjernas olika behov.

4.2.3 Effekter på inkomstspridningen av regeringens politik

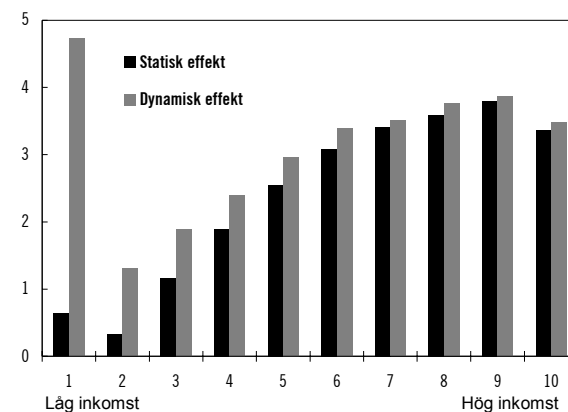
När fler arbetar och färre försörjer sig på ersättningar och bidrag minskar gradvis inkomst-

skillnaderna, och produktiviteten hos dem som börjar arbeta stärks successivt. Därmed kan deras långsiktiga inkomstutveckling förbättras och inkomstspridningen minska.

I diagram 4.5 redovisas effekten av regeringens politik under 2007 och 2008 i såväl ett statistiskt som ett dynamiskt (långsiktigt) perspektiv. Regeringens politik ger på sikt störst procentuell ökning av den ekonomiska standarden för dem med lägst inkomster. Resultatet beror främst på jobbskatteavdraget som gör arbete mer lönsamt i förhållande till bidragsförsörjning. Detta innebär att människor som står utanför arbetsmarknaden i dagsläget (och därmed befinner sig i de lägre decilgrupperna) får ökade drivkrafter att ta sig in på arbetsmarknaden. Därmed ökar sysselsättningen och arbetsinkomsterna procentuellt sett mest för denna grupp.

Diagram 4.5 Förändring av ekonomisk standard

Procent



4.3 Ekonomiska förutsättningar de närmaste åren

4.3.1 Den makroekonomiska utvecklingen

Den finansiella turbulensen dämpar den globala tillväxten

Under sommaren 2007 blev utvecklingen på de internationella finansiella marknaderna alltmer turbulent. Den utlösande faktorn var de växande problemen på den amerikanska bostadsmarknaden som innebar att en del amerikanska hushåll fick allt svårare att betala räntor och amorteringar på sina bostadslån. Kreditriskerna på denna typ av utlåning ökade därmed. Dessutom hade dessa risker spritts på ett

svårförutsägbart sätt i det globala finansiella systemet genom nya komplexa finansiella instrument. Kombinationen av ökad kreditrisk och en öklar riskspridning har inneburit en minskad vilja att låna ut pengar till olika finansiella aktörer eftersom det varit svårt att bedöma vilka institutioner som sitter med kreditrisker. Kreditåtstramningen har i slutändan bidragit till högre upplåningskostnader för såväl hushåll som företag samt fallande börskurser.

De utdragna problemen på de finansiella marknaderna har, i kombination med en krympande byggsektor och en svagare arbetsmarknad, inneburit en sämre amerikansk konjunktur. Först under 2009 förväntas den amerikanska ekonomin börja återhämta sig i takt med att bostadsmarknaden stabiliseras, den finansiella turbulensen avtar och den expansiva penningpolitiken får fullt genomslag.

Även tillväxten inom euroområdet dämpas markant under 2008. Exporttillväxten avtar till följd av den amerikanska inbromsningen och en allt starkare euro. Samtidigt dämpar de stigande upplåningskostnaderna hushållens vilja att konsumera och företagens vilja att investera. Den relativt höga inflationen bidrar också till att urholka hushållens köpkraft. Tillväxten i euroområdet väntas dock återhämta sig något under 2009.

Till följd av inbromsningen i OECD-området väntas tillväxttakten i världsekonomin bli lägre såväl 2008 som 2009 jämfört med 2007. Inbromsningen blir dock måttlig eftersom många utvecklingsländer, som t.ex. Kina, väntas fortsätta växa snabbt då de påverkats relativt lite av problemen på de finansiella marknaderna.

Svensk ekonomi fortsätter att bromsa in

Sveriges BNP-tillväxt dämpades 2007, bl.a. till följd av en långsammare exporttillväxt, samtidigt som importen ökade starkt. En bidragande orsak till den svagare exporten var att investeringskonjunkturen hos våra viktigaste handelspartners försvagades. Till följd av den fortsatta inbromsningen i världsekonomin väntas exporten fortsätta utvecklas förhållandevis svagt de kommande åren.

Den internationella finansiella turbulensen påverkar även svenska hushåll och företag genom fallande börskurser och högre upplåningskostnader. En mer dämpad utveckling på arbetsmarknaden framöver bidrar, i kombination

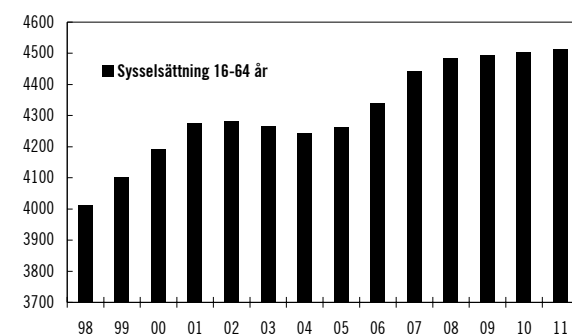
med en tillfälligt hög inflationstakt, till en svagare utveckling av hushållens inkomster. Sammantaget är dock hushållens ekonomiska situation fortsatt stark till följd av en god inkomstutveckling och de senaste årens kraftiga ökning av börskurser och fastighetspriser. BNP-tillväxten bedöms uppgå till 2,1 procent 2008 och 1,8 procent 2009, vilket kan beskrivas som en mild konjunkturavmattning (se tabell 4.2).

Sysselsättningen fortsätter växa men i en lugnare takt

Under 2007 ökade sysselsättningen med 2,4 procent, vilket till och med var snabbare än under konjunkturtoppen vid millennieskiftet (se diagram 4.6). Den kraftiga sysselsättnings-tillväxten var till en del en följd av den kraftiga BNP-tillväxten under 2006, vilken medförde att företagen hade ett rekryteringsbehov. Den avtagande BNP-tillväxten förväntas leda till att sysselsättnings-tillväxten dämpas framöver. De åtgärder som regeringen genomfört bedöms bidra positivt till sysselsättningsutvecklingen under hela perioden 2007–2011. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka med 49 000 personer 2008–2009.

Diagram 4.6 Antal sysselsatta, nivå

Tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den starka sysselsättningsutvecklingen har inneburit att arbetslösheten minskat betydligt. Även under 2008 väntas arbetslösheten sjunka något för att öka svagt under 2009 (se tabell 4.2).

Dämpad löneutveckling och ett sjunkande resursutnyttjande framöver

Den starka tillväxten i sysselsättningen har inneburit att resursutnyttjandet på den svenska arbetsmarknaden successivt ökat. Under 2007 och 2008 bedöms resursutnyttjandet vara något högre än normalt, men det faller framöver då efterfrågan i ekonomin utvecklas långsammare. Till bilden hör att regeringens genomförda reformer bidragit till att resursutnyttjandet dämpas då arbetskraftsutbudet successivt ökar och arbetsmarknaden fungerar mer effektivt.

Det stigande resursutnyttjandet under 2007 sammanföll med en avtalsrörelse som omfattade ca 80 procent av arbetsmarknaden. De centrala avtal som slöts under 2007 hamnade på nivåer som var högre än nivåerna den föregående större avtalsrörelsen 2004. Att avtalen hamnade på en nivå som var högre än 2004 är naturligt då konjunkturen var betydligt starkare 2007 än 2004. I takt med att de lokala avtalen blivit klara har det dock blivit tydligt att löneutvecklingen under 2007 varit oväntat svag. Den svaga löneutvecklingen förklaras till en del av temporära faktorer, vilket gör att löneökningarna kan förväntas bli större framöver. Löneutvecklingen bedöms dock i huvudsak vara i samklang med en god samhällsekonomisk utveckling de kommande åren, bl.a. till följd av de åtgärder som regeringen vidtagit för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Inflationen tillfälligt hög

Det underliggande kostnadstrycket, mätt som förändringen i enhetsarbetskostnaden, var negativt under perioden 2002–2006 till följd av dämpade löneökningar och en stark produktivitetstillväxt. Under 2007 har utvecklingen gått i motsatt riktning, med löner som steg något snabbare samtidigt som produktiviteten föll. Det ökade kostnadstrycket har dock bara till en del slagit igenom i högre underliggande inflation. Under 2008 och framförallt 2009 väntas produktivitetstillväxten återigen ta fart, vilket innebär en mer måttlig ökning i enhetsarbetskostnaden.

Inflationen, mätt med konsumentprisindex, har ökat markant sedan mitten av 2007. Den högre inflationen beror bl.a. på stigande internationella priser på livsmedel och energi. Då dessa priser väntas stabiliseras framöver sam-

tidigt som resursutnyttjandet blir mindre ansträngt, bedöms också inflationstakten dämpas (se tabell 4.2).

Den ekonomiska utvecklingen är svårbedömd

Osäkerheten kring den finansiella turbulensens varaktighet och omfattning samt dess effekter på den ekonomiska utvecklingen är stor. Detta innebär att det ekonomiska läget för närvarande är ovanligt svårbedömt.

En fördjupad analys och bedömning av den makroekonomiska utvecklingen redovisas närmare i kapitel 6. En mer utförlig diskussion om de makroekonomiska riskerna samt alternativa scenarier finns i avsnitt 6.4.

Tabell 4.2 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
BNP, kalenderkorrigerad	2,8	1,8	1,9	2,6	2,3
Arbetskraften, 16–64 år	1,6	0,6	0,4	0,1	0,0
Sysselsatta, 16–64 år	2,4	0,9	0,2	0,2	0,2
Reguljär sysselsättningsgrad, 16–64 år ¹	75,0	75,5	75,6	75,8	76,0
Reguljär sysselsättningsgrad, 20–64 år ¹	79,4	80,0	80,1	80,2	80,3
Öppen arbetslöshet ² , 16–64 år	4,6	4,3	4,5	4,4	4,2
Arbetslöshet enligt ILO-def ^{2,3}	6,1	5,9	6,1	5,9	5,7
Timlön ⁴	3,5	4,3	4,1	4,0	3,9
KPI ⁵	2,2	3,2	2,8	2,5	2,4
KPIX ^{5,6}	1,2	2,2	2,1	2,0	1,9

¹ Antal reguljärt sysselsatta, dvs. exklusive sysselsatta i konjunkturberedande arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

² I procent av arbetskraften.

³ ILO-definitionen ingår heltidsstuderande arbetssökande både i arbetskraften och arbetslösheten. ILO-definitionen avser åldern 15–74 år.

⁴ Enligt konjunkturlönestatistiken.

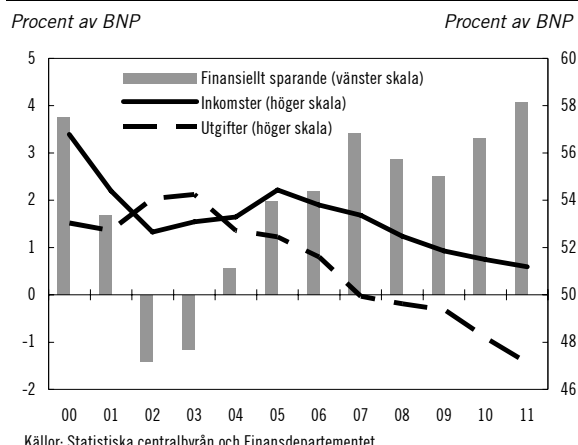
⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Riksbankens mått på underliggande inflation.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

4.3.2 Offentliga finanser

Den offentliga sektorns finanser har stärkts under de senaste åren och 2007 uppgick det finansiella sparandet till 3,4 procent som andel av BNP, vilket är det största överskott som redovisats sedan 2000. Även för åren 2008–2011 beräknas det finansiella sparandet utvecklas starkt med ett genomsnittligt sparande på drygt 3 procent per år (se diagram 4.7).

Diagram 4.7 Finansiellt sparande i offentlig sektor, inkomster och utgifter

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De redovisade överskotten för 2008–2011 är emellertid förknippade med stor osäkerhet. En försämrad konjunktur kan snabbt medföra ett betydligt lägre sparande. Detta kan illustreras med följande exempel. Mellan 2001 och 2002 föll det finansiella sparandet med 3,1 procentenheter som andel av BNP, varav ca 1,2 procentenheter av minskningen kan förklaras av nedgången i konjunkturen. Ett fall i bolagsskatteintäkterna till den andel de hade under åren 2001–2003 skulle minska sparandet som andel av BNP med ca 1,5 procentenheter.

Det förbättrade offentliga sparandet förklaras av att utgiftskvoten faller snabbare än inkomstkvoten. Regeringens övergripande mål är att minska utanförskapet, dvs. att fler människor ska kunna få sin försörjning från arbete i stället för från bidrag. I syfte att åstadkomma denna förändring har regeringen vidtagit åtgärder för att stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft. Bland de åtgärder som vidtagits för att uppnå detta mål finns jobbskatteavdraget, förändringen i arbetslöshetsförsäkringen och dess finansiering, nedsatta arbetsgivaravgifter för vissa grupper samt begränsningar i transfereringssystemen inom sjuk- och arbetsmarknadsområdena (se avsnitt 4.2). De åtgärder som vidtagits för att begränsa utgifterna förknippade med utanförskapet förefaller ha givit större effekter än vad som tidigare antagits. Fler människor i arbete innebär högre tillväxt med ökade inkomster och minskade utgifter för den offentliga sektorn.

Tabell 4.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	1 640	1 688	1 739	1 815	1 891
Procent av BNP	53,4	52,5	51,9	51,5	51,2
Skatter och avgifter	1 471	1 511	1 561	1 634	1 707
Procent av BNP	47,9	47,0	46,5	46,3	46,2
Övriga inkomster	169	177	179	181	184
Utgifter	1 535	1 596	1 655	1 698	1 741
Procent av BNP	49,9	49,6	49,4	48,2	47,1
Finansiellt sparande	105	92	84	117	151
Procent av BNP	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De beslutade skattesänkningarna bidrar till att inkomsterna uttryckt som andel av BNP fortsätter att minska i år. Skatternas och avgifternas andel av BNP beräknas understiga 48 procent samtliga år, vilket är den lägsta nivån sedan mitten av 1980-talet. I tabell 4.3 visas utvecklingen av den konsoliderade offentliga sektorns finanser för perioden 2007–2011.

Det finansiella sparandet i staten uppgick 2007 till 2,2 procent av BNP. Detta står i stark kontrast till 2002 och 2003 då sparandet var negativt och underskotten uppgick till 1,9 procent av BNP båda åren. De fortsatt stora överskotten i staten förklaras framförallt av en god utveckling av inkomsterna samtidigt som utgifterna inte beräknas öka lika mycket som under tidigare år. Den mer dämpade utvecklingen av utgifterna förklaras huvudsakligen av en långsammare ökning inom sjuk- och arbetsmarknadsområdena samt av lägre statskuldsräntor till följd av den minskade statskulden.

Statsbudgetens utgifter för aktivitets- och sjukersättning räknas upp med 1,8–3,6 miljarder kronor för åren 2009–2011 till följd av att regeringen och Socialdemokraterna inom ramen för pensionsöverenskommelsen har enats om att från och med den 1 januari 2008 återgå till de regler om pensionsrätt för aktivitets- och sjukersättning som gällde före 2007. Detta innebär att ålderspensionsrätt för aktivitets- och sjukersättning beräknas på 93 procent av antagandeinkomsten. Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas mindre eftersom ålderspensionssystemets inkomster ökar nästan lika mycket.

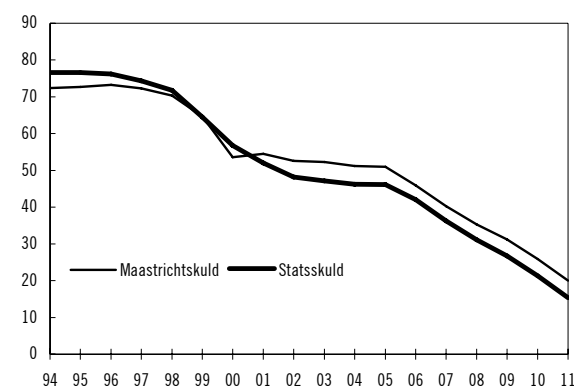
Ålderspensionssystemets utgifter ökar snabbare än avgiftsinkomsterna, vilket innebär att det finansiella sparandet minskar över tid. De

ökande utgifterna beror i huvudsak på att antalet ålderspensionärer ökar, men även på att den genomsnittligt utbetalda pensionen ökar. Sektorn beräknas efter 2015 redovisa ett negativt finansiellt sparande.

Kommunsektorns finanser har stärkts avsevärt under de senaste åren och 2007 uppgick det finansiella sparandet till 4 miljarder kronor. Det finansiella sparandet blir positivt även 2008 men 2009 och 2010 beräknas sparandet bli negativt. Det kommer att krävas effektiviseringar i de kommunala verksamheterna för att uppnå god ekonomisk hushållning med ett bibehållet skatteuttag. Nivån på det generella statsbidraget till kommuner och landsting ligger fast 2009 i förhållande till föregående år samtidigt som införandet av den kommunala fastighetsavgiften ger kommunerna högre intäkter fr.o.m. 2009 med ca 1,6 miljarder kronor. Överskotten i den offentliga sektorns finanser medför en fortsatt förstärkning av den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Därtill medför de planerade försäljningarna av statens aktieinnehav att bruttoskulden reduceras. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) beräknas i slutet av prognosperioden motsvara ca 20 procent av BNP.

Diagram 4.8 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld

Procent av BNP



De offentliga finansernas utveckling redovisas i kapitel 6–9 och 11.

4.3.3 Reformutrymmet

Sammantagen bedömning

De indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet pekar på att det finns ett

utrymme för ofinansierade reformer. Resultatet drivs dock till stor del av höga prognostiserade överskott under prognosåren. Dessa prognoser är osäkra. Samtidigt har det finansiella sparandet underskattats något under åren 2000–2007.

Reformutrymmet bör fastställas så att finanspolitiken är väl avvägd. Det finns faktorer som motiverar återhållsamhet vid bedömningen av reformutrymmet utöver det som är motiverat av konjunkturläget. Bedömningar av det permanenta reformutrymmet tenderar ofta att färgas av det faktiska konjunkturläget. Det beror på att det är svårt att fullt ut skilja på konjunkturella och strukturella faktorer som påverkar det finansiella sparandet. Erfarenheten från lågkonjunkturåren 2001–2003 visar att det kan svänga fort i de offentliga finanserna, vilket i så fall också kan komma att påverka bedömningen av reformutrymmet (se diagram 4.7). Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen är för närvarande särskilt stor och nedåtriskan dominerar till följd av den finansiella oron. Det finns också osäkerhet när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det talar för återhållsamhet med ofinansierade reformer. Med strukturellt riktiga reformer blir reformutrymmet något större än i annat fall eftersom sådana reformer dels bidrar till ett mer balanserat resursutnyttjande, dels förstärker skatteintäkterna genom en högre varaktig sysselsättning.

Regeringens samlade bedömning, utifrån det finanspolitiska ramverket och den aktuella prognosen för den ekonomiska utvecklingen, är att det för budgetåren 2009 och 2010 föreligger ett visst reformutrymme. Mot bakgrund av den stora osäkerheten gör regeringen i denna vårproposition ingen mer exakt bedömning av storleken på reformutrymmet. Regeringen återkommer med detta i budgetpropositionen för 2009.

Utgiftstaket för staten

Utgiftstaken ska fastställas tre år i förväg. Regeringens förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året, dvs. 2011, kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2009. I denna proposition gör regeringen bedömningen att utgiftstaket för staten år 2011 bör uppgå till 1 048 miljarder kronor. Givet nuvarande ekonomiska antaganden och politik stödjer bedömningen av utgiftstaket för staten för 2011

överskottsålet för offentlig sektor om 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Regeringen anser vidare att utgiftstaket för staten ska minska svagt som andel av BNP. Givet nuvarande prognos för utvecklingen av BNP och de takbegränsade utgifterna innebär regeringens bedömning av utgiftstaket att både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna minskar som andel av BNP år 2011.

Det bedömda utgiftstaket för 2011 ger en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt, samt gör det möjligt för regeringen att inom det totala reformutrymmet bedriva en väl avvägd finanspolitik på utgiftssidan i kommande budgetpropositioner.

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

4.4 Inriktningen inför budgetpropositionen för 2009

Att minska det utanförskap, som under lång tid tillåtit växa sig stort, och få fler människor i arbete har varit och är även fortsättningsvis regeringens övergripande och viktigaste uppgift. Regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken de närmaste åren utgår från förutsättningar som i flera avseenden är gynnsamma.

Regeringens politik har bidragit till att arbetskraftsutbudet ökar och att arbetsmarknaden fungerar mer effektivt. Minskningen av utanförskapet är den överlägset största under de nära fyrtio år för vilka data finns tillgängliga, och exempelvis nära fyra gånger större än minskningen 2006 (se avsnitt 4.2).

Den stigande sysselsättningen tillsammans med en ansvarsfull budgetpolitik har bidragit till en ytterligare förbättring av de offentliga finanserna under föregående år. Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2007 till 3,4 procent av BNP. Bedömningen är att målet om 1 procents överskott i de offentliga finanserna överträffas med bred marginal vid oförändrad politik även de kommande åren. Såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet bedöms i genomsnitt visa överskott på

3 procent av BNP mellan 2008 och 2011. Statsskulden fortsätter att minska och uppgick vid utgången av 2007 till 36,3 procent av BNP. Utgiftstaket för staten 2007 klarades med god marginal. Också i kommunsektorn var sparandet positivt.

Trots den positiva utvecklingen är utanförskapet i Sverige fortsatt stort. Fler människor måste ges möjlighet att arbeta och försörja sig själva. Bara genom att fler arbetar kan vi höja välfärden och möta framtidens utmaningar.

Den alltmer integrerade världsekonomin, klimatförändringarna och den demografiska utvecklingen påverkar förutsättningarna för hög välfärd på lång sikt. För att på bästa sätt kunna hantera dessa utmaningar krävs en stabil grund att stå på. Full sysselsättning och hållbara offentliga finanser är viktiga förutsättningar för att skapa och värna en stark position nu och i framtiden.

Regeringen kommer att lägga fram förslag i höstens budgetproposition som tar tillvara potentialen till hög tillväxt i Sverige. Inriktningen av politiken inför budgetpropositionen 2009 tar sin utgångspunkt i den politik som hittills förts för att skapa förutsättningar för full sysselsättning och som lett till ett minskat utanförskap. Därigenom läggs grunden för en långsiktigt god ekonomisk utveckling. Utrymme ska ges för ökad välfärd samt bättre möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. Inriktningen är även fortsättningsvis att det ska löna sig bättre att arbeta, att det ska bli enklare att anställa och mer lönsamt att driva och utveckla företag.

Regeringens politik för tillväxt har en bred ansats och långsiktig inriktning för att förbättra förutsättningarna för full sysselsättning. Syftet är att skapa förutsättningar för förbättringar av den generella välfärden för nuvarande och kommande generationer.

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige är fortsatt stabil men har dämpats främst till följd av ökad finansiell oro och avmattning i världsekonomin. Storleken på satsningar inom olika politikområden avgörs av hur starka de offentliga finanserna är och vilket utrymme för ekonomisk stimulans som samhällsekonomin medger. Förslag till fördelningen av resurser mellan olika utgiftsområden och på skatteområdet kommer att ske i en samlad prioritering i budgetproposition för 2009.

4.4.1 Bättre villkor för tillväxt och sysselsättning

Ökad sysselsättning

Svenska och internationella erfarenheter visar att en politik som gör det mer lönsamt att arbeta är avgörande för att varaktigt öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Utformningen av skattesystemet liksom utformningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen har stor betydelse för individens drivkrafter att gå från utanförskap till arbete eller från deltid- till heltidsarbete. Tröskeeffekterna på arbetsmarknaden – att vara eller inte vara i arbete – har avgörande betydelse för arbetsutbudet, särskilt för låginkomsttagare.

Regeringens politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap visar bl.a. att jobbskatteavdraget har gjort det mer lönsamt att arbeta. Detta leder till ett högre arbetsutbud och ger förutsättningar för en varaktig ökning av sysselsättningen och långsiktigt hållbara finanser.

Regeringen avser att i höstens budgetproposition lämna ytterligare förslag för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för låg- och medelinkomsttagare. En departementspromemoria kommer att presenteras med förslag kring ett tredje steg i jobbskatteavdraget. Departementspromemorian kommer att innehålla olika delförslag vars sammansättning, omfattning och genomförandetakt kan komma att variera. Inriktningen är dels att sänka genomsnittsskatten så att trösklarna in på arbetsmarknaden sänks, dels att sänka marginalskatten för låg- och medelinkomsttagare så att det lönar sig att arbeta mer, dvs. att gå från deltid- till heltidsarbete. Regeringen avser också att begränsa uttaget av statlig inkomstskatt. Det ökar drivkrafterna för sysselsatta att arbeta mer och att höja sin produktivitet, samt stärker lönsamheten i att satsa på utbildning (den s.k. utbildningspremien). I vilken omfattning och takt förslagen kan genomföras beror på utvecklingen av de offentliga finanserna och det ekonomiska läget. En avvägning mot andra angelägna reformer måste också ske. Åtgärder som stärker drivkrafterna till arbete för personer som uppstår ersättningar och bidrag från system som rör ohälsa, arbetslöshet och försörjningsstöd kommer emellertid att prioriteras.

Bättre villkor för företagande

Mer attraktivt att driva företag

Villkoren för företagande och företagare är av stor betydelse för den långsiktiga tillväxten. Ett gott företagsklimat skapar goda förutsättningar för kapitalbildning i näringslivet. Genom investeringar kan näringslivet upprätthålla en modern kapitalstruktur som i sin tur borgar för en effektiv och konkurrenskraftig produktion. En viktig förutsättning för detta är att sparandet och förmögenhetsbildningen fungerar väl.

Entreprenören är en viktig bärare av förnyelse i ekonomin och det finns ett positivt samband mellan entreprenörskap och produktivitet-utveckling. Detta gör att åtgärder som skapar goda förutsättningar för entreprenören är en viktig del av tillväxtpolitiken.

Privat äganderätt och privat kapital är centralt för entreprenörskap och företagande. Förekomsten av privata förmögenheter påverkar sannolikheten både att bli företagare och att investera i en expanderande verksamhet. Betydelsen av eget kapital är viktigare ju mer riskfylld verksamheten är. Eget kapital som investerats i verksamheten fungerar dessutom som en indikation till kreditgivare att investeringen har hög förväntad avkastning.

Inom ramen för regeringens skattepolitik har slopandet av förmögenhetsskatten och ändringarna av skattereglerna för fåmansföretag inneburit en kraftig sänkning av ägarbeskattningen. Att beskattningen av fastigheter minskat reducerar också beskattningen av enskilt ägande. Avskaffandet av arvs- och gåvoskatten verkar i samma riktning. Sänkningen av ägarbeskattningen ökar tillgången på riskkapital i ekonomin. Detta är särskilt viktigt för finansieringen av små och nya företag, och främjar därigenom också investeringarna i näringslivet.

En väl fungerande finansiell sektor ökar den ekonomiska tillväxten genom en effektiv kapitalförmedling och riskhantering som håller nere företagens kapitalkostnader. Den finansiella sektorn bidrar även till tillväxten genom granskning och urval av de mest lönsamma investeringsprojekten. Vidare spelar den finansiella sektorn en viktig roll i samband med företagsstyrning.

Företagens villkor avgörs inte enbart av tillgången till och kostnaderna för kapital, utan även av regelverkens omfattning och utformning, liksom tillgången till och kostnaderna för

arbetskraft. Regeringens politik är inriktad på att göra det enklare och mer lönsamt att starta och driva företag.

Det har blivit enklare och billigare för företagen att anställa bl.a. genom att arbetsgivaravgifterna för unga sänkts och den särskilda löneskatten för äldre slopats. Även nystartsjobb, nyfriskjobb och instegsjobb sänker företagens kostnader för att anställa. Företagens medfinansiering av sjukpenningen efter den femtonde sjukdagen har slopats. Det har också blivit enklare att anställa personer upp till 24 månader och möjligheten till säsongsanställning har återinförts. Dessutom ska företagens regelbörda minska med 25 procent. Regeringens politik för företagande ger förutsättningar för ökad tillväxt och högre sysselsättning. Regeringen har också en viktig roll att säkerställa en väl fungerande riskkapitalmarknad.

Regeringen har genomfört en rad åtgärder för att förbättra villkoren för företagande och entreprenörskap. Ett attraktivt entreprenörsklimat är betydelsefullt för produktiviteten och tillväxten i ekonomin. Regeringen avser att återkomma i höstens budgetproposition med förslag med inriktningen att ytterligare sänka beskattningen av företag, förbättra villkoren för små och växande företag samt förenkla regelverket.

Ökad konkurrens

Graden av konkurrens påverkar i vilken utsträckning ekonomins resurser används där de gör mest nytta. Genom förbättrad konkurrens tvingas företag att bli mer kostnadseffektiva för att inte slås ut från marknaden, samtidigt som produktiviteten höjs genom att företagen får större möjligheter att jämföra hur väl de organiserar arbetet. Etableringen av nya företag och graden av konkurrens främjar effektiviseringar och innovationer i såväl nya som etablerade företag, och kan därigenom främja tillväxten.

Regeringens politik på konkurrensområdet är bland annat inriktad på att öka konkurrensen på områden där det offentliga i dag svarar för en betydande del av produktionen. Det handlar om att öka valfriheten i välfärdssystemen för den enskilde. Regeringen bereder frågan om ökad konkurrens och valfrihet i välfärdssystemen, främst inom primärvården och äldreomsorgen. Men det handlar också om att se över konkurrensen i den offentliga produktionen av varor och tjänster. Uppskattningsvis säljer kommuner,

landsting och myndigheter varor och tjänster. för cirka 170 miljarder kronor per år på privata marknader.¹⁶ Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Regeringen vill också skapa förutsättningar för förbättrad konkurrens på flera privata marknader, exempelvis inom byggsektorn som i dag domineras av ett fåtal aktörer och karaktäriseras av en rad delmarknader utan fungerade konkurrens.¹⁷

Förbättrad infrastruktur

Fler i arbete och fler och växande företag bidrar till ett ökat tryck på landets infrastruktur. Sverige är ett starkt handelsberoende land med en stor utrikeshandel och ett geografiskt läge som gör att transporter och infrastruktur både inom och utom Sverige har stor betydelse. Svensk varuexport ökar kontinuerligt liksom behovet av transporter och kraven på infrastrukturen. En väl fungerade infrastruktur är en grundpelare för framtidens tillväxt.

Regeringens politik syftar till att Sverige ska ha en modern infrastruktur som svarar mot framtidens krav på effektiva och miljövänliga transporter och som bidrar till en hög tillväxt. En viktig utgångspunkt bör därför vara att underlätta samverkan mellan transportslagen.

Det nuvarande transportsystemet behöver underhållas och utvecklas. I storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö är bristerna påtagliga vad gäller väg och järnväg och utmed flera viktiga transportstråk behövs kapacitetsförstärkingar. För att transporterna ska vara hållbara är det viktigt att transporternas samhällsekonomiska kostnader i högre grad internaliseras, vilket betyder att den miljöbelastning m.m. som trafiken ger upphov till prissätts.

I budgetpropositionen för 2008 föreslogs en satsning på drygt en miljard kronor årligen, vilket för nuvarande planeringsperiod möjliggör en satsning på bl.a. drift och underhåll och nyinvesteringar på sammanlagt ca 10 miljarder kronor. Regeringen kommer i höstens budget-

¹⁶ Konkurrensverkets rapport 2004:4 "Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat".

¹⁷ SOU 2002:115 Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.

proposition att återkomma med ytterligare förslag till satsningar i syfte att förbättra den svenska infrastrukturen dels genom en närtids-satsning, dels genom höstens infrastrukturproposition. I närtid handlar det om att åtgärda de allvarligaste bristerna i nuvarande planer. Syftet är bl.a. att säkra finansieringen för ett antal angelägna projekt som i annat fall riskerar att skjutas på framtiden.

I höstens infrastrukturproposition kommer regeringen att presentera ramar för nästa planeringsperiod. Därefter kommer trafikverken att få i uppdrag att tillsammans med regionerna ge förslag på investeringar inom dessa ramar. Det sista steget i denna process är att regeringen fastställer prioriteringen av åtgärder på nationell nivå och att regionerna fastställer länsplaner för regional transportinfrastruktur. En utgångspunkt för den nya planeringsomgången är att samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioritering av infrastrukturinvesteringar och att det, jämfört med de planer som den tidigare regeringen fastställt, innebär att en större del av investeringarna ska ske inom vägsektorn. Regeringen kommer att finansiera infrastrukturinvesteringar i enlighet med intentionerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, dvs. i första hand med anslag. Det statliga åtagandet kan dock komma att kompletteras genom medfinansiering från företag, resenärer, transportörer, kommuner och regioner.

Anläggningsmarknaden präglas av låg produktivitet utveckling. Bristande konkurrens är en orsak, men åtgärder behöver vidtas även på beställarsidan. Regeringen arbetar nu med en rad initiativ i syfte att få en bättre fungerande marknad och att i slutändan få ut mer infrastruktur för varje satsad krona.

Konkurrenskraftig forskning

Goda drivkrafter för forskning och innovationer som kan omsättas till produktion bidrar till tillväxten. Avgörande faktorer för detta är tillgången till högt specialiserad arbetskraft, starka forskningsmiljöer, väl fungerande patentsystem, och starka incitament för företagande och kommersialisering av forskningsresultat.

Sverige tillhör de länder som satsar störst andel av BNP på forskning och utveckling, det gäller både näringslivet och det offentliga. Svensk forskning håller världsklass inom många

områden, men det finns tecken på minskad kvalitetsmässig konkurrenskraft. Forskningspolitiken ska därför inriktas på att upprätthålla och förstärka Sveriges roll som en ledande forskningsnation.

Det finns dock brister i kraftsamlingen av de statliga forskningsresurserna och i profileringen av forskningsverksamheten. För närvarande bereds inom Regeringskansliet olika modeller för fördelning av de direkta statliga forskningsmedlen till universitet och högskolor. De statliga forskningsresurserna ska i tydligt ökad utsträckning fördelas utifrån den vetenskapliga kvaliteten.

Det krävs en tydligare strävan mot kvalitet på alla nivåer. Regeringens forskningspolitik tar sin utgångspunkt i tanken att en fri och oberoende forskning är en förutsättning för långsiktig framgång och ett humanistiskt samhälle. Syftet med statens investeringar i forskning är att uppnå en hög internationellt konkurrenskraftig kunskapsnivå som i sin tur ger förutsättningar för hög tillväxt och ökad välfärd.

Regeringen kommer i budgetpropositionen och i en forskningspolitisk proposition som läggs fram under 2008 att presentera satsningar för att stärka förutsättningarna för svensk forskning. Vidare kommer den närmare inriktningen av statens forskningspolitik under åren 2009–2012 att presenteras. Utöver forskning kommer innovation att vara ett viktigt tema för den forskningspolitiska propositionen. Åtgärder kommer att presenteras för att svensk forskning ska ges bättre förutsättningar att vara av högsta internationella kvalitet, bidra till att lösa viktiga samhällsutmaningar, till Sveriges globala konkurrenskraft och därmed till ekonomisk tillväxt. Det statliga systemet för forskningsfinansiering måste se till att de tillgängliga resurserna används på ett bättre sätt genom att de i tydligt ökad utsträckning fördelas efter kvalitetskriterier. Den statligt finansierade forskningen ska vara av högsta internationella kvalitet och därmed bidra till ekonomisk tillväxt.

Kunskap i förskola och skola

Genom investeringar i utbildning och en politik som säkrar en hög kvalitet i utbildningssystemet ökar Sveriges förutsättningar att konkurrera med kunskaper och kompetens i en alltmer globaliserad värld. Detta är viktiga förut-

sättningar för höjd produktivitet och tillväxt i ekonomin. Risken för arbetslöshet är betydligt högre för personer som inte har avslutat sin grundskole- eller gymnasieutbildning. Att skapa förutsättningar så att kvaliteten i utbildningssystemet säkras och fler unga uppnår utbildningens mål inom avsedd tid är därför avgörande för att på lång sikt minska utanförskapet.

Tillgången på humankapital är en viktig tillväxtfaktor. Länder med en mer välutbildad arbetskraft har generellt sett högre tillväxt än länder med lägre utbildningsnivå. Länder som förbättrat sina utbildningsresultat har ökat sin BNP. Även utbildningens kvalitet har stor betydelse för tillväxten.

Sverige är ett av de länder i världen som satsar mest resurser i relation till BNP på utbildning. Trots denna satsning finns det brister i utbildningssystemet. En av fyra grundskoleelever tar sig inte igenom skolan med de kunskaper som alla behöver som grund för gymnasiestudier. En av fyra gymnasieelever tar sig inte igenom gymnasieskolan inom fyra år. Flera internationella studier visar att Sverige alltmer släpar efter jämförbara länder när det gäller framförallt kunskaper i matematik och naturvetenskap. Även läsförståelsen har blivit sämre i jämförelse med tidigare svenska resultat.

Inom ramen för regeringens utbildningspolitik pågår ett omfattande reformarbete. Arbetet syftar till att förbättra kunskapsresultaten och säkra en likvärdig kvalitet i utbildningen för alla barn och unga, oavsett förutsättningar. Skolans förmåga att ge varje elev förutsättningar att nå målen för utbildningen inom avsedd tid måste öka.

En väl fungerande förskoleverksamhet ska förena en god pedagogisk verksamhet och omsorg. Den ska underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete eller studier med familjeliv. Regeringen anser att förskolans potential att stimulera barns naturliga lust att lära måste tas tillvara på ett bättre sätt. Det gynnar inte minst barn i behov av särskilt stöd. Regeringen avser därför att presentera en satsning på förskolan, i syfte att stärka förskolans pedagogiska uppdrag med inriktning bl.a. på barns språkliga och matematiska utveckling. Den avgiftsfria allmänna förskolan kommer att utvidgas till att omfatta också barn från tre års ålder. En barnomsorgspong kommer att införas för att stärka valfriheten för föräldrarna och öka utbudet av olika former av förskoleverksamhet.

Med en grundskola av hög kvalitet ges barn och ungdomar mer likvärdiga förutsättningar att skapa sig en framtid. Skolan ska präglas av gott ledarskap och välutbildade lärare, en tydlig fokusering på kunskapsresultaten och av den gemensamma värdegrunden. Det skapar förutsättningar för förbättrad måluppfyllelse och en trygg och utvecklande miljö för barn och ungdomar.

Regeringen fokuserar på kunskapsuppdraget i grundskolan. Det är för sent att rätta till grundskolans tillkortakommande i gymnasieskolan eller på ännu högre nivå. Det individuella stödet till elever som inte når målen i grundskolan ska utvecklas och tidigareläggas. Därigenom förbättras förutsättningarna för att elever påbörjar en gymnasieutbildning och att de även fullföljer densamma. Därtill behövs mer yrkesutbildning, som med fördel kan bedrivas i form av lärlingsutbildning.

Lärarnas kompetens är central för elevernas resultat. Regeringen har därför tillfört resurser för lärares fortbildning, för att öka deras möjligheter till forskning och för att möjliggöra ökad validering samt kompletterande utbildning av obehöriga lärare. Även resurserna för den statliga rektorsutbildningen har utökats.

Skolorna ska arbeta för att tidiga insatser görs när det gäller grundläggande färdigheter som att kunna läsa, skriva och räkna. För detta har regeringen aviserat en satsning på 900 miljoner kronor under åren 2008–2010 för en läsa-skriv-räkna-satsning med fokus på de tidiga åren. Regeringen avser att återkomma med ytterligare satsningar på matematik och naturorienterande ämnen. Under resten av mandatperioden avser regeringen att arbeta vidare med förslag som stärker och utvecklar svenskt utbildningsväsende.

Förbättrad integration

Det är regeringens mål att Sverige ska vara ett öppet samhälle som präglas av gemenskap, delaktighet och mångfald. Regeringen anser att arbete, utbildning och språkkunskaper utgör de viktigaste vägarna till en framgångsrik etablering i Sverige. En genomgående linje i integrationspolitiken är att öppna möjligheter och stärka individens makt. Fortfarande har utrikes födda lägre sysselsättningsgrad, högre arbetslöshet och

en större andel utanför arbetskraften än de inrikes födda.

En bättre integration leder både till ett bättre samhällsklimat och ett ökat arbetskraftsutbud. En bättre integration på arbetsmarknaden leder också till högre BNP.¹⁸

Regeringen ser det som en viktig uppgift att säkerställa att alla vuxna i Sverige oavsett bakgrund har goda möjligheter att delta på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Därför har regeringen presenterat åtgärder för att bryta utanförskapet och förbättra integrationen. I 2007 års ekonomiska vårproposition presenterades bl.a. instegsjobb, fortsatt satsning på kompletterande utbildning i högskolan och kompetensutveckling av lärare i svenska för invandrare. Under våren har regeringen också i proposition 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering lagt förslag om en ny och samlad diskrimineringslagstiftning som bl.a. förstärker möjligheterna att motverka diskriminering i arbetslivet.

De generella åtgärder som regeringen vidtar för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt i kombination med den samlade integrationsstrategi som regeringen kommer att presentera i samband med höstens budgetproposition syftar till att upprätthålla den positiva sysselsättningsutvecklingen som skett under senare år (se avsnitt 4.2.2). Inträdet på arbetsmarknaden ska ske snabbare, sysselsättningsgraden och möjligheten till egen försörjning öka, diskrimineringen minska och den gemensamma värdegrunden stärkas. Utrikes födda barn ska ges bättre möjlighet att snabbt nå kunskapsmålen i den svenska skolan. Ytterligare förslag för att förbättra förutsättningarna för arbetskraftsinvandring kommer att presenteras under våren.

4.4.2 Satsningar på klimat och energi

Klimatfrågan är ett globalt problem som kräver globala lösningar (se avsnitt 4.1.2). Därför är det helt avgörande att en bred internationell överenskommelse kommer till stånd. Sverige och EU är starkt drivande i denna process.

Inriktningen i Europeiska kommissionens klimat- och energipaket är i linje med reger-

ingens politik som syftar till minskad klimatpåverkan och ökad andel förnybar energi. Regeringen analyserar nu innehållet i paketet särskilt vad gäller konsekvenserna av målen för Sveriges del. Regeringen deltar i de pågående förhandlingarna och verkar för att EU:s klimat- och energipaket ska beslutas våren 2009.

Regeringen har sedan tillträdet genomfört ett flertal åtgärder och tagit flera initiativ för att nå uppsatta klimatmål. Det handlar t.ex. om införandet av miljöbilspremie, tillsättande av en kommission för hållbar utveckling, en särskild miljardsatsning på klimatåtgärder och höjd koldioxidskatt.

Den parlamentariska klimatberedningen har nyligen avlämnat sitt betänkande. Regeringen avser att under hösten 2008 presentera en klimatpolitisk proposition med förslag till mål och åtgärder för den svenska klimatpolitiken.

På energiområdet har regeringen arbetat för en bred parlamentarisk förankring. Regeringen avser att bjuda in riksdagens partier till en bred och långsiktig energiöverenskommelse som har Allians för Sveriges energiöverenskommelse som grund.

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har en central roll i miljö- och klimatarbetet. Inte minst krävs förbättrad samordning mellan energibeskattningen och övriga ekonomiska styrmedel inom miljö- och energipolitiken. En grundprincip i det fortsatta arbetet är att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan. Särskilt fokus kommer att läggas på koldioxidbeskattning.

Regeringen har för mandatperioden avsatt en halv miljard kronor för att förbättra miljön i våra hav. I Östersjön och Västerhavet har övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter skapat akuta och alarmerande problem. Regeringen avser att under 2009 presentera en havspolitik proposition som bl.a. kommer att innehålla förslag till konkreta åtgärder för havsmiljön.

Miljömålsrådet presenterade nyligen en fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål. Med Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och inkomna remissynpunkter som underlag avser regeringen att under 2009 presentera en proposition om miljömålen.

Regeringen kommer i höstens budgetproposition att presentera ytterligare satsningar för att skapa en effektiv och ändamålsenlig klimat- och energipolitik.

¹⁸ SOU 2008:14, Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?

4.4.3 Förbättringar av välfärdssystemen

De offentligt finansierade välfärdssystemen tillgodoser behov av sjukvård, skola, äldre- och barnomsorg liksom trygghet och försörjning i olika situationer och skeenden i en människas liv. Genom en varaktigt hög sysselsättning och tillväxt skapas förutsättningar för en förbättrad generell välfärd för alla medborgare.

Samtidigt är välfärdssystemens utformning i sig en viktig faktor för tillväxt och hållbarhet i de offentliga finanserna som påverkar möjligheterna att tillgodose medborgarnas individuella behov av trygghet och välfärd. Regeringens politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap bidrar till att fler kan försörja sig genom egna förvärvsinkomster i stället för genom ersättning från olika socialförsäkrings- och bidragssystem. Satsningarna på ökad kunskap i barnomsorg och skola förbättrar välfärden i dag men är också central för den långsiktiga tillväxten.

Regeringens reformer för förbättringar av välfärdssystemen har bl.a. inriktats mot att stärka den enskilda familjens valmöjligheter genom införandet av vårdnadsbidraget, barnomsorgs- pengens och jämställdhetsbonusen. Äldreomsorgen har förstärkts bl.a. genom bidrag till kommunerna för att stimulera fria val inom äldreomsorgen. Nyligen lämnades även propositioner med förslag om reformerad tandvård samt åtgärder för förbättringar av folkhälsan. I höstens budgetproposition avser regeringen att återkomma med förslag om satsningar för att dels förbättra den ekonomiska situationen för i första hand de sämst ställda pensionärerna, dels förstärka den psykiatriska vården.

Situationen för de sämst ställda pensionärerna förbättras

Den ekonomiska utvecklingen för pensionärerna har varit positiv under senare år eftersom inkomst- och tilläggs pensionerna beror på tillväxten genom s.k. följsamhetsindexering. Pensionärerna gynnas därmed av den snabba sysselsättningsstillväxten. Det finns dock grupper av pensionärer som lever under knappa ekonomiska villkor.

Under senare år har det, utöver åtgärder som främjar sysselsättningsstillväxten och därmed pensionsutvecklingen, genomförts förbättringar för pensionärerna. Bland annat har den övre

hyresgränsen för bostadstillägg för pensionärer höjts till 5 000 kronor för ensamstående och 2 500 kronor för sammanboende.

Ytterligare analys av pensionärernas ekonomiska situation pågår. Regeringen avser att i höstens budgetpropositionen ta ytterligare steg för att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna. Förslagen bör utformas så att höga marginal-effekter så långt möjligt kan undvikas.

Den psykiatriska vården stärks

Målet för svensk hälso- och sjukvård, och därmed även den psykiatriska vården, är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra den psykiatriska vårdens kvalitet. Bland annat har en satsning gjorts för att stödja kommunerna i förberedelsearbetet inför ikraftträdandet av regeringens förslag om öppenvård med särskilda villkor. Vidare har ett nationellt utvecklingscentrum för tidiga insatser till barn och unga inrättats, och ett riktat stöd till landstingen har införts i syfte att förbättra kvaliteten och tillgängligheten inom barn- och ungdomspsykiatri. Därtill har regeringen lämnat bidrag till vissa brukar- och anhörigorganisationer, inrättat en högskoleutbildning för vårdare samt avsatt resurser till läkarnas specialistutbildning.

Trots detta finns det alltså brister i den svenska psykiatriska vården. Samordningen mellan ansvariga huvudmän fungerar inte fullt ut, det finns tecken på platsbrist, den evidensbaserade vården behöver stärkas och det finns brister när det gäller rehabilitering och daglig sysselsättning. Andra eftersatta områden är utbildning och kompetens samt första linjens barn- och ungdomspsykiatri.

I budgetpropositionen för 2009 avser regeringen att föreslå en resursförstärkning för att stödja kommuner och landsting i deras arbete att utveckla en väl fungerande psykiatrisk vård. Den närmare inriktningen på arbetet kommer att presenteras under hösten 2008. Personer med psykisk sjukdom samt barn och ungdomar är prioriterade i detta arbete.

Det bör finnas en god tillgänglighet och ett fungerande system för att fånga upp individer i första linjens barn- och ungdomspsykiatri. De

sysselsättningsfrämjande insatserna för personer som lider av psykisk sjukdom behöver stärkas och befintlig vård och rehabilitering ska i möjligaste mån byggas på tillgänglig evidens.

Ett effektivt rättsväsende

Regeringen har genomfört stora satsningar på rättsväsendet i syfte att förebygga och bekämpa brottsligheten och att öka tryggheten. Under mandatperioden ställer regeringen fler och högre krav på rättsväsendets myndigheter. Det handlar bl.a. om att öka den polisiära närvaron och att stärka brottsofferperspektivet och verksamhetsresultaten inom rättsväsendet som helhet. För att brottsligheten ska minska och tryggheten öka krävs en verkningsfull samverkan med aktörer som finns utanför rättsväsendet. Ett effektivt rättsväsende är en avgörande förutsättning för att samhällets insatser för att minska brottsligheten och öka tryggheten ska bli framgångsrika. Regeringen kommer att intensifiera arbetet med att identifiera ytterligare insatser som på olika sätt bidrar till ökad effektivitet och förbättrat resultat i rättsväsendet.

4.4.4 Bättre användning av gemensamma resurser

Globaliseringen, klimathotet och en åldrande befolkning ställer krav på sunda offentliga finanser som stöds av en ansvarsfull budgetpolitik. För att klara de framtida utmaningarna behöver kvaliteten i de offentliga finanserna stärkas. Sammansättningen av de offentliga utgifterna och inkomsterna bör bidra till att de gemensamma resurserna används på bästa möjliga sätt, dvs. med hög effektivitet.

Regeringen bedriver ett intensivt arbete för att på olika sätt motverka missbruk av skatte- och trygghetssystemen. Vidare pågår ett brett förändringsarbete för att skapa förutsättningar för en mer effektiv statlig förvaltning, dels inom olika verksamhetsområden, dels inom ramen för den ekonomiska styrningen av de statliga myndigheterna. En väl organiserad och effektiv statlig förvaltning är en förutsättning för en effektiv och verkningsfull implementering av regeringens politik och för ekonomins funktionssätt. Ett antal små myndigheter har lagts ner och inom flera områden pågår arbete

för att skapa en effektivare myndighetsstruktur. Regeringen beslutade i december 2006 om en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (2006 års förvaltningskommitté) som kom med ett delbetänkande i december 2007. Kommitténs slutbetänkande är planerat till slutet av 2008.

Effektivisering av försvaret

För Sveriges förmåga att bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde och för att stärka internationell fred, säkerhet och mänskliga rättigheter är ett väl fungerande försvar nödvändigt. Sverige bör också ha ökade möjligheter att delta i olika internationella fredsinsatser. Omvandlingen till ett försvar anpassat till dagens behov har i flera avseenden kommit långt. Den samlade omprövningen av försvarets materielförsörjning, som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008, innebär ytterligare ett steg i övergången från invasions- till insatsförsvar. Omprövningen är också ett uttryck för regeringens ambition att effektivisera försvaret. Regeringen bedömer att utgifterna för försvaret bör kunna minskas med sammanlagt 3–4 miljarder kronor i nivå, inklusive de besparingar som aviserades i budgetpropositionen för 2008. Inom denna ram, men utöver de besparingar som riksdagen redan beslutat, avser regeringen att återkomma med förslag om en sänkning av materielanslaget med 650 miljoner kronor i nivå från 2009. En viss del av de medel som frigörs ska kunna användas för att förstärka Försvarmaktens möjligheter att delta i internationella fredsfrämjande insatser.

I första hand bör försvarsmateriel direktanskaffas och i andra hand utvecklas tillsammans med andra länder. Först om inget av dessa alternativ är möjligt eller önskvärt bör materiel utvecklas på egen hand. Det finns också anledning att effektivisera den verksamhet som stödjer materielförsörjningen såsom upphandlingsadministration och forskning. Även inom andra stödverksamheter knutna till försvaret finns en fortsatt effektiviseringspotential, t.ex. inom logistik och underhåll. Vidare finns fortsatta möjligheter till effektivisering inom försvarets personalförsörjning.

I syfte att skapa beslutsunderlag för den fortsatta effektiviseringen har regeringen, i enlighet med vad som aviserades i budget-

propositionen för 2008 tillsatt en särskild genomförandegrupp. Uppgiften att åstadkomma en effektivare materielförsörjning kan inte frikopplas från frågan om vilka krav på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten. Regeringen kommer i höstens budgetproposition att återkomma till riksdagen i fråga om den fortsatta effektiviseringen av försvaret.

Fortsatta åtgärder mot skattefusk, svartarbete och bidragsbrott

Regeringen har med stöd av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) sedan hösten 2006 bedrivit ett intensivt arbete i syfte att minimera felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen som en följd av överutnyttjande och bidragsbrott. Regeringen har fortlöpande redovisat ett stort antal åtgärder för att reducera detta problem.

Det är också viktigt att fortsatt bekämpa svartarbete och annat skattefusk. Regeringen har redan presenterat flera förslag som minskar skattefusk och svartjobb samt ökar effektiviteten av Skatteverkets kontrollarbete.

Regeringen har också höga ambitioner när det gäller att förenkla regelverket och minska de administrativa kostnaderna för företagen. Enkla och tydliga regler har betydelse för att motverka svartjobb och fusk.

Regeringen kan konstatera att FUT-delegationens och Skatteverkets arbete har visat att det finns starka kopplingar mellan skattebrott i form av svartarbete och bidragsbrott. Det finns därför starka skäl att på ett effektivare sätt samordna åtgärder mot felaktiga utbetalningar med åtgärder mot skattefusk och svartarbete. Vidare är det angeläget att fortsatt undersöka och analysera orsaker till och omfattning av felaktiga utbetalningar i syfte att öka precisionen och kostnadseffektiviteten i de åtgärder som vidtas. Därutöver är det angeläget att systemövergripande riskanalyser kommer till stånd som gör det möjligt att identifiera och hantera myndighetsgemensamma risker.

Slutligen är det angeläget att på ett systematiskt sätt säkerställa att de kontrollsystem som berörda myndigheter använder och successivt utvecklar är ändamålsenliga och effektiva.

Regeringen kommer i budgetpropositionen för 2009 med förslag till fortsatt inriktning av

arbetet mot skattefusk, svartarbete och felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

Fortsatt utveckling av den ekonomiska styrningen i staten

Fortsatt utveckling av resultatstyrningen

Regeringen anser att de senaste tjugo årens utvecklingsarbete för att förändra och effektivisera den statliga styrningen av myndigheter har varit framgångsrik och bidragit till att långsiktigt förbättra den ekonomiska styrningen i staten. Utvecklingen av den statliga redovisningsmodellen, myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten har vidare bidragit till att förbättra uppföljningsinformationen på olika nivåer i staten. Ett resultatfokus har utvecklats, inte minst i myndigheterna, som är viktigt att bibehålla och förstärka.

Trots de framsteg som nåtts har också viss kritik riktats mot systemet. Kritiken har framförallt handlat om hur resultatstyrningen kommit att utvecklas och tillämpas. En särskild utredare tillkallades sommaren 2006 med uppdrag att utvärdera resultatstyrningen. Utredningen lämnade sitt betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning till regeringen i november 2007 (SOU 2007:75). Utredningens betänkande har remitterats och remissammanställningen finns att tillgå i Finansdepartementet (dnr. Fi2007/8709).

En utgångspunkt för inriktningen av regeringens fortsatta arbete kommer vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga åiterrapporteringskrav.

Ett första steg i denna riktning bör tas redan i höst genom att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i nuvarande politik- och verksamhetsområden utgår. Det innebär att strukturen för regeringens resultatredovisning till riksdagen från och med budgetpropositionen för 2009 successivt kommer att ändras. Det finns flera skäl till detta. För det första har det visat sig svårt att bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten och i vissa fall till verksamhetsmål för delar av en myndighets verksamhet. För det andra har det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt

redovisa och summera resultat eller kostnader i denna struktur.

Verksamhetsstrukturen återfinns i dag i såväl budgetpropositionen som myndigheternas regleringsbrev. En konsekvens av regeringens förslag är att nuvarande underindelning av utgiftsområden ska ses över. Det medför även ett behov av att överväga vilka mål som ska redovisas och följas upp inom respektive utgiftsområde.

I budgetpropositionen för 2009 kommer regeringen att mer utförligt presentera den fortsatta inriktningen av arbetet med resultatstyrningen.

Ändrad anslagsavräkningsgrund för myndigheternas förvaltningskostnader

Regeringen tog i budgetpropositionen för 2006 ett första steg i riktning mot ökad kostnads- och intäktsmässighet i budgetering och redovisning på statsbudgeten genom ändrade principer om redovisning av skatter. I ett andra steg avser regeringen att i budgetpropositionen för 2009 lämna förslag om ändrad anslagsavräkningsgrund för myndigheternas förvaltningskostnader.¹⁹ Det innebär att redovisning mot anslag i fråga om myndigheternas förvaltningskostnader från och med budgetåret 2009 ska göras det år till vilket kostnaden hänförs sig, dvs. på kostnadsnärlig grund.

Syftet är att underlätta för myndigheterna samt ge en bättre bild av verksamheten.

I samband med denna förändring uppstår vissa övergångseffekter. Regeringen kommer att i budgetpropositionen för 2009 lämna förslag om hur dessa övergångseffekter ska hanteras.

¹⁹ Övergången omfattar inte universitetens och högskolornas anslag för grundutbildning respektive forskning, för vilka tillämpas särskilda anslagsavräkningsgrunder.

Ett ramverk för sysselsättningspolitiken

Regeringens politik har bidragit till att varaktigt öka antalet människor som arbetar. En indikation på detta är att den tidigare regeringens mål om att 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år ska vara reguljärt sysselsatt nu bedöms vara uppfyllt, både i år och under den resterande delen av prognosperioden (se tabell 4.2).²⁰ Detta uppnås samtidigt som sjukskrivningstalen minskar. Regeringens ambition är dock högre; den varaktiga sysselsättningen ska öka ytterligare genom ett fortsatt minskat utanförskap.

I Regeringskansliet pågår därför ett arbete med att utforma ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Syftet är att skapa goda förutsättningar för en sysselsättningspolitik som bidrar till högre välfärd. En central del i ramverksarbetet är att precisera sysselsättningspolitikens mål.²¹ Detta arbete rör många frågeställningar. I budgetpropositionen för 2008 angav regeringen att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den varaktiga sysselsättningen, dvs. den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.²² Regeringen tydliggjorde också att detta ska åstadkommas framförallt genom åtgärder som leder till ett minskat utanförskap, dvs. genom att fler människor börjar att arbeta. Regeringens politik har därför inriktats mot att minska sjukfrånvaron och arbetslösheten och samtidigt öka arbetskraftsdeltagandet. Politiken har också syftat till att öka antalet arbetade timmar bland dem som arbetar. Slutligen redogjordes för att en politik som syftar till att varaktigt öka sysselsättningen kräver åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt.

Regeringen har i det fortsatta ramverksarbetet dragit slutsatsen att explicita kvantitativa mål på den aggregerade sysselsättningsgraden eller den aggregerade arbetslösheten är problematiska, bl.a. för att de inte tydliggör ambitionen att öka

den varaktiga sysselsättningen genom ett minskat utanförskap. Målen kan därför inte användas för att styra åtgärderna mot de mest angelägna problemen på arbetsmarknaden. De är också svåra att använda för att följa upp om politiken har avsedd effekt, eftersom det är många andra faktorer än politiken som påverkar den aggregerade sysselsättningen eller arbetslösheten. Nästa avsnitt redogör i mer detalj för regeringens bedömning i denna fråga.

Arbetet i Regeringskansliet med att precisera målen för sysselsättningspolitiken inriktas därför på att utarbeta en analysram för hur sysselsättningspolitikens mest prioriterade uppgifter ska kunna identifieras. I detta arbete ingår att skapa ett sammanhållet och systematiskt beslutsunderlag till politiken, som syftar till att öka möjligheterna att snabbt upptäcka nya problem på arbetsmarknaden som föranleder ekonomisk-politiska insatser. Viktiga delar i detta underlag utgörs av indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt och indikatorer på om den förda politiken har avsedd effekt. Det innebär bl.a. att indikatorer tas fram som följer utvecklingen av utanförskapets omfattning och struktur. Arbetet med att specificera indikatorer pågår i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB). Indikatorerna kommer att publiceras successivt på SCB:s hemsida, med en planerad start under hösten 2008. Denna fördjupningsruta redovisar den modell som regeringen arbetar utifrån.

Sysselsättningspolitikens mål

Rätt utformade kan mål för sysselsättningspolitiken bidra till en bättre resursanvändning och därmed till en högre välfärd på flera sätt. För det första genom att målen tydliggör avsikten med och inriktningen på politiken. För det andra kan väl formulerade mål underlätta för politiker och andra beslutsfattare att fokusera och styra åtgärderna mot de mest väsentliga problemen på arbetsmarknaden. För det tredje kan tydliga mål underlätta uppföljning och utvärdering av politiken.

Erfarenheter av explicita kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken

Erfarenheterna av de tidigare kvantitativa målen för sysselsättning och arbetslöshet har dock visat att sådana mål är behäftade med problem. Sysselsättningsmålet innebar att 80 procent av

²⁰ Även Konjunkturinstitutet (KI) gör bedömningen att den reguljära sysselsättningsgraden överstiger 80 procent under 2008 och 2009 (Konjunkturläget, mars 2008). KI publicerar inte någon prognos för den reguljära sysselsättningsgraden på längre sikt än så.

²¹ Begreppet mål används här i principiell och vid bemärkelse. Huruvida det är lämpligt att använda *explicita kvantitativa* mål diskuteras längre fram i detta avsnitt.

²² Finansplanen avsnitt 1.13.2.

befolkningen i åldern 20–64 år skulle vara reguljärt sysselsatta.²³ Arbetslöshetsmålet innebär att den öppna arbetslösheten skulle halveras till 4 procent mellan åren 1994 och 2000.

Ett första problem med dessa mål var att de inte förmedlade vad sysselsättningspolitiken avsåg att åstadkomma, i synnerhet eftersom målen kunde uppfyllas utan att fler människor började arbeta. Arbetslöshetsmålet kunde t.ex. uppfyllas genom att arbetslösa personer flyttade till arbetsmarknadspolitiska program. Sysselsättningsmålet hade i sin konstruktion liknande problem eftersom även personer som är frånvarande från en anställning – t.ex. sjukfrånvarande, föräldralediga eller tjänstlediga för studier – räknas som sysselsatta.

De kvantitativa målen tydliggjorde inte heller att det avgörande för ökad välfärd är att den varaktiga sysselsättningen ökar, dvs. det är den genomsnittliga sysselsättningen över en konjunkturcykel som ska öka. Såsom målet formulerades kunde (kortvarig) måluppfyllelse uppnås till priset av ökat inflationstryck eller andra ekonomiska obalanser. Slutligen framgick inte heller av målen i vilka grupper regeringen ansåg att det var mest angeläget att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten. Målen kunde därmed inte användas till att styra åtgärderna till de mest prioriterade grupperna. De kan därmed inte heller användas som mål för en politik som avser att öka den varaktiga sysselsättningen framförallt genom ett minskat utanförskap.

Ytterligare ett problem med kvantitativa mål är att det är svårt att bedöma om måluppfyllelse är resultatet av en lyckad politik, eller av att andra faktorer som t.ex. konjunkturläget har påverkat målvariabeln gynnsamt. En politik som leder till varaktigt ökad sysselsättning kan t.ex. tillfälligt motverkas av en lågkonjunktur. Risker finns då att politiken, på felaktiga grunder, bedöms vara överksam eller rentav felaktig. Men kvantitativa mål har också fördelar. Till exempel kan de bidra till ökad tydlighet och därigenom till bättre fokus i politiken. Så kan vara fallet,

men för att målen ska fungera ändamålsenligt krävs att de är preciserade och definierade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden. Erfarenheterna av de tidigare kvantitativa målen pekar dock snarare på risken att målen ger incitament att utnyttja egenheter i statistiken för att nå måluppfyllelse.

Indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt

Tyngdpunkten i debatten kring arbetsmarknaden och sysselsättningspolitiken har främst legat kring hur många eller hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt eller arbetslös. En sådan snäv beskrivning av arbetsmarknaden riskerar att leda till fel slutsatser både när det gäller hur stort det svenska utanförskapsproblemet egentligen är och vilken ekonomisk politik som leder till en varaktigt högre sysselsättning. Behovet av att beskriva arbetsmarknaden i fler dimensioner än sysselsättning och arbetslöshet, beror både på egenheter i statistiken och på att olika regelsystem och institutioner samverkar. Exempel på det förstnämnda är att personer som är sjukskrivna räknas som sysselsatta även om de inte arbetat under lång tid. Exempel på det senare är att sjukfrånvaron varierar väsentligt mellan olika delar av landet och på ett sätt som till stora delar sammanfaller med arbetsmarknadsläget.

En sammanhållen och systematisk beskrivning av arbetsmarknadens funktionssätt ökar både möjligheterna att snabbt upptäcka nya problem som föranleder ekonomisk-politiska insatser och möjligheterna att följa upp politikens effekter.

En bred beskrivning av arbetsmarknadens funktionssätt

En systematisk och heltäckande bild av utanförskapsproblemet omfattning och struktur erhålls genom att redovisa arbetsmarknadssituationen för *hela befolkningen i arbetsför ålder* i de tre dimensioner som beskrivs nedan.

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) är den enda statistikkälla som ger en beskrivning av hela befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) och som samtidigt är möjlig att uppdatera flera gånger per år. Med hjälp av AKU går det också att uppskatta hur många arbetstimmar som utförs i ekonomin, och hur dessa timmar fördelar sig över befolkningen. Det är speciellt

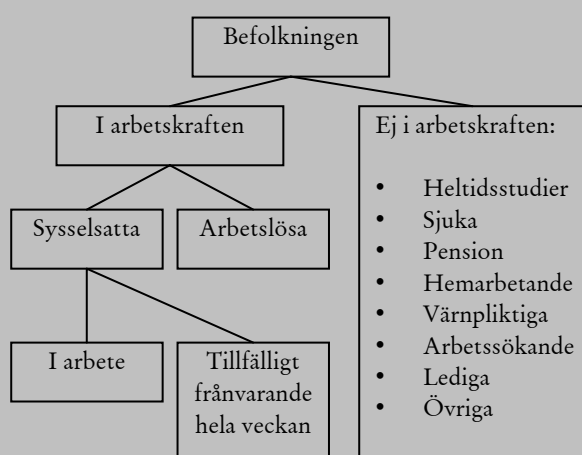
²³ Till sysselsättningsmålet kopplades ett mål för antalet personer (omräknat till helårsekvivalenter) vars försörjning utgörs av ersättning vid ohälsa, arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och ekonomiskt bistånd. Målet var att minska antalet helårsekvivalenter från drygt 1 miljon år 1997 till 0,8 miljoner år 2004, genom det förbättrade sysselsättningsläget (Budgetpropositionen för 1999, bilaga 4).

värdefullt eftersom syftet med politiken är att både varaktigt öka antalet personer som faktiskt arbetar, men även att varaktigt öka antal arbetade timmar bland dem som arbetar.

AKU har dessutom funnits under lång tid och det har utarbetats internationella riktlinjer för olika definitioner inom statistiken. Det möjliggör jämförelser både över tid och mellan länder.

Figur 1 visar de kategorier (arbetsmarknadstillstånd) som befolkningen delas in i enligt AKU:s definitioner.²⁴ En person räknas som *sysselsatt* om personen under den veckan som undersökningen avser (referensveckan) arbetade minst en timme, eller arbetar som egenföretagare eller har en anställning som han eller hon är frånvarande från hela veckan — exempelvis p.g.a. sjukdom, semester, föräldradighet eller studier. *I arbete* räknas de som arbetat minst en timme under referensveckan.

Figur 1 Några centrala begrepp i AKU.



Not: SCB delar även in kategorin "ej i arbetskraften" efter huruvida personen velat och kunnat arbeta. Personer som velat och kunnat arbeta benämns latent arbets sökande.

En person är *arbetslös* om han eller hon saknar arbete under referensveckan, men har sökt arbete under någon av de senaste fyra veckorna och kan ta ett arbete under de kommande tre veckorna. Personer som inte uppfyller kriterierna för att räknas som sysselsatta eller arbetslösa räknas som *ej i arbetskraften*. Denna kategori kan bl.a. delas upp efter huvudsaklig verksamhet: heltidsstuderande, sjuka, ålders- eller avtalspension, hemarbetande, värnpliktiga, arbets sökande (personer som betraktar sig som

arbets sökande men som inte uppfyller kriterierna för att klassificeras som arbetslös), lediga och övriga.

I vilka arbetsmarknadstillstånd finns utanförskapsproblemet?

Utanförskapsproblemet finns i de flesta arbetsmarknadstillstånd som återges i figur 1. Det finns personer med arbetsmarknadsrelaterade problem såväl bland dem som räknas som sysselsatta, som bland dem som räknas som utanför arbetskraften. Bland dem som är sysselsatta finns exempelvis de som skulle vilja arbeta mer, s.k. undersysselsatta. Bland sjukfrånvarande finns t.ex. personer som skulle kunna arbeta om de fick möjlighet att byta arbetsuppgifter eller arbetsgivare. Även bland grupper utanför arbetskraften finns personer som skulle kunna arbeta men som av olika skäl inte söker arbete. Svårigheterna att få ett arbete kan t.ex. leda till att människor stannar längre i utbildning. Arbetsmarknadsforskning visar att äldre personer som riskerar att bli arbetslösa tenderar att välja avtalspension och därmed lämna arbetskraften före ordinarie pensionsålder.²⁵ Samvariationen mellan aktivitets- och sjukersättning och arbetsmarknadsläge i olika regioner indikerar också att det finns sjuka utanför arbetskraften som har förmåga att arbeta.

I syfte att få en mer fullständig bild av utanförskapsproblemet omfattning är det därför nödvändigt att följa utvecklingen av samtliga arbetsmarknadstillstånd i figur 1. Det innebär att antalet personer i samtliga arbetsmarknadstillstånd i figur 1 ska redovisas.

Tid utan arbete är en viktig dimension

Den andra dimensionen av utanförskapet som indikatorerna ska fånga upp är hur lång tid som människor är utan arbete. Långa tider utan arbete kan ha stora konsekvenser både för samhället som helhet och för de människor som drabbas.

Orsaken är bl.a. att chanserna att återgå till arbete minskar med tiden som arbetslös. Det kan bero på att personens kompetens eller motivation att hitta ett arbete minskar med tiden eller att arbetsgivarna tror att långtidsarbetslösa

²⁴ För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida.

²⁵ Hallberg (2008), Hur påverkar konjunktursvängningar förtida tjänstepensionering? Rapport 2008:3, IFAU, Uppsala.

är mindre kompetenta än andra arbetssökande med i övrigt likvärdiga meriter. Under många år har antalet människor som får aktivitets- och sjukersättning ökat och eftersom mycket få av dessa återgår till arbete har detta medfört att alltfler människor fastnat i utanförskap. För samhället leder långa tider utan arbete till ett minskat arbetsutbud, lägre sysselsättning och därmed till sämre offentliga finanser.

För en regering med tydliga fördelningspolitiska ambitioner är det oacceptabelt att personer som är i utanförskap under lång tid får bära en oproportionerligt stor andel av utanförskapets kostnader. Långa tider utan arbete medför för individen en sämre inkomstutveckling, minskade möjligheter att utvecklas samt risk för lägre välbefinnande och ohälsa. Forskningen visar också att det kan uppstå s.k. arbetslöshets- och sjukskrivningskulturer eller spridningseffekter. Det innebär att en persons risk att bli arbetslös ökar när arbetslösheten är hög i dennes omgivning.

Genom en politik som motverkar att människor är utan arbete under lång tid går det att undvika att värdefull arbetskraft går förlorad med stora individuella och samhälliga kostnader som följd.

I dag publicerar AKU arbetslöshetstiderna för dem som är arbetslösa. Däremot publiceras inte tiderna utan arbete för övriga arbetsmarknadstillstånd. I ramverksarbetet undersöks nu möjligheterna att publicera tiderna utan arbete även för tillfälligt frånvarande och för de som är utanför arbetskraften.

Flöden mellan olika arbetsmarknadstillstånd

En tredje dimension för att beskriva utvecklingen av utanförskapet är att följa in- och utflödet till arbete, men också att följa flödena mellan olika tillstånd som frånvaro, arbetslöshet och ej i arbetskraften. Flödesstatistik är ett snabbt sätt att få information om pågående förändringar på arbetsmarknaden. En utveckling som t.ex. innebär att alltfler sjukfrånvarande eller arbetslösa lämnar arbetskraften till pension eller aktivitets- och sjukersättning måste betraktas som en potentiell försämring av arbetsmarknadens funktionssätt eftersom arbetsutbudet därmed minskar.

AKU började under hösten 2007 att redovisa flöden mellan *sysselsatta*, *arbetslösa* och *ej i arbetskraften*. I ramverksarbetet undersöks möjligheterna att även redovisa flöden mellan

arbetsmarknadstillstånden *i arbete*, *tillfälligt frånvarande hela veckan*, *arbetslöshet* och *ej i arbetskraften*.

AKU-statistiken måste kompletteras

Hur befolkningen fördelar sig på de olika arbetsmarknadstillstånden i figur 1 bestäms både av hur väl arbetsmarknaden fungerar och av konjunkturläget. Av speciellt intresse är att följa hur den varaktiga arbetsmarknadssituationen (t.ex. den varaktiga sysselsättningen) ändras, dvs. när konjunkturrelaterade effekter exkluderas. Det är emellertid svårt att ta hänsyn till konjunkturläget och det saknas konsensus kring vilken metod som bör användas för en sådan analys. Ovanstående uppföljningsschema ska därför kompletteras med andra indikatorer på hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas. Det rör sig om olika konjunkturrelaterade mått på t.ex. sysselsättning, arbetslöshet eller arbetskraftsdeltagande samt mått på hur matchningen mellan lediga platser och arbetssökande utvecklas. Det är också angeläget att följa arbetsmarknaden för olika grupper. Av erfarenhet vet vi att vissa grupper drabbas hårdare än andra av att arbetsmarknadens funktionssätt försämras. Det rör t.ex. utrikes födda, ungdomar samt dem med funktionshinder. Stora regionala skillnader i arbetslöshet och sjukfrånvaro kan också ge information om att arbetsmarknaden inte fungerar väl.

AKU är en urvalsundersökning vilket innebär att det är svårt att använda AKU för att analysera arbetsmarknadssituationen för olika grupper (t.ex. uppdelat på kvinnor och män, olika åldersgrupper, inrikes och utrikes födda, efter utbildning) eller för att analysera regionala skillnader. Den statistiska osäkerheten riskerar då att bli alltför stor. För detta ändamål behövs därför kompletterande statistiskällor. Genom statistik från Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen, kan kompletterande mått på arbetsmarknadssituationen erhållas. Denna statistik mäter t.ex. hur många personer som får ersättningar för sjukdom och arbetslöshet. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att måttet på t.ex. antal personer som får arbetslöshetsersättning inte sammanfaller med AKU:s mått på arbetslöshet. AKU mäter hur många som söker arbete och beaktar inte individens inkomstställning. Speciellt bland unga som inte hunnit kvalificera sig till arbetslöshetsersättning

kan skillnaden mellan måtten vara stor. Arbetsförmedlingsstatistiken beskriver bl.a. hur många som är inskrivna vid arbetsförmedlingen och hur länge de har varit det.

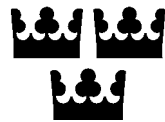
Redovisning av indikatorerna

Det uppföljningsschema av arbetsmarknads-situationen som beskrivits ovan ska publiceras kvartalsvis på SCB:s hemsida. En gång per år ska även de kompletterande indikatorerna samman-

ställas och publiceras. Tillsammans ska uppföljningsschemat och de kompletterande indikatorerna utgöra delar av regeringens beslutsunderlag för de kommande prioriteringar inom sysselsättningspolitikens område. Regeringens bedömning tillsammans med indikatorerna kommer därför att publiceras i den ekonomiska vårpropositionen med start år 2009.

5

Den ekonomiska
politikens
huvuduppgifter och
budget- och
skattepolitikens
inriktning



5 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter samt budget- och skattepolitikens inriktning

Sammanfattning

- Den ekonomiska politikens uppgift är att bidra till hög uthållig tillväxt och sysselsättning, generell välfärd och makroekonomisk stabilitet.
 - Med uthållig tillväxt avses att tillväxten inte får ökas kortsiktigt på bekostnad av makroekonomisk stabilitet, långsiktigt hållbara offentliga finanser, miljö- och hälsomässiga hänsyn.
 - Hög uthållig tillväxt åstadkoms genom goda institutioner som bidrar till en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner avses bl.a. skatter, bidrag och regler som utformas så att de skapar drivkrafter till arbete och företagande, men också så att viktiga miljömål uppnås.
 - Den generella välfärdspolitikerna bidrar till att tillväxten kommer alla medborgare till del.
 - Stabiliseringspolitiken sköts i huvudsak av Riksbanken via prisstabilitetsmålet.
 - Finanspolitiken bidrar till makroekonomisk stabilitet genom de automatiska stabilisatorerna och genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.
 - Budget- och skattepolitiken är centrala medel för att fullgöra finanspolitikens huvuduppgifter.
 - Det budgetpolitiska ramverket med överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav bidrar till långsiktigt hållbara finanser och till att finanspolitiken inte blir destabiliserande.
 - Skattepolitiken ska stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik.
 - Skattepolitiken ska därutöver utformas för att tillgodose ett antal allmänna krav som ställs på det svenska skattesystemet i en globaliserad värld.
-

I detta kapitel beskrivs den ekonomiska politikens huvuduppgifter och den allmänna inriktningen på budget- och skattepolitiken. En mer utförlig redogörelse för regeringens mål och politik på olika områden ges i kapitel 4.

5.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel

Den ekonomiska politikens viktigaste uppgift är att skapa så hög välfärd som möjligt för landets medborgare. Den ekonomiska politiken har två huvudsakliga medel: finans- och penningpolitik. Finanspolitiken ska bidra till: (i) en hög uthållig tillväxt och sysselsättning, (ii) en generell välfärd – dvs. en välfärd som kommer alla till del och (iii) en stabil makroekonomisk utveckling. Penningpolitiken har, till skillnad från finans-

politiken, enbart stabiliseringspolitiska uppgifter: att upprätthålla ett stabilt penningvärde och värna finansiell stabilitet. Dessa uppgifter har i Sverige delegerats till en oberoende Riksbank.

Nedan beskrivs finanspolitikens övergripande mål. Även penningpolitikens mål beskrivs för att klargöra rollfördelningen i stabiliseringspolitiken. Eftersom budget- och skattepolitiken är väsentliga medel för att fullgöra finanspolitikens huvuduppgifter, beskrivs dessa politiska medel i särskild ordning.

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

Finanspolitiken ska skapa goda institutionella förutsättningar för en väl fungerande marknadsekonomi.

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

Tillväxten bestäms av antalet arbetade timmar, kapitalstocken och produktiviteten

När det gäller möjligheterna att skapa bättre drivkrafter för en hög tillväxt är det viktigt att först identifiera vilka faktorer som politiken kan påverka. Tillväxten i produktionskapaciteten bestäms av tillväxten i antalet arbetade timmar, kapitalstocken och (totalfaktor)produktiviteten. Frågan är därför på vilket sätt politiken kan skapa goda förutsättningar för tillväxt i antalet arbetade timmar, kapitalstocken och produktiviteten.

En politik för ökat antal arbetade timmar

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

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

Politiken kan också bidra till hög sysselsättning och lägre arbetslöshet genom att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. Åtgärder inom detta område handlar t.ex. om att förbättra matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare som söker efter arbetskraft samt åtgärder för att förbättra lönebildningen.

En politik för tillväxt i kapitalstocken

Politiken kan bidra till tillväxten i kapitalstocken på flera olika sätt. Strategiska infrastruktursatsningar bidrar direkt till detta men är också en nödvändig förutsättning för ett gott näringsklimat och för att företagen genom nyinvesteringar ska vilja bidra till kapitalstockens uppbyggnad. En god tillväxt i kapitalstocken förutsätter också att Sverige har ett bra näringsklimat i ett vidare perspektiv som främjar nya investeringar. Regeringen har därför som mål att hela tiden bevaka att skatter och

regelsystem utformas så att de stöder ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv.

En politik för ökad produktivitet

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

Goda villkor för entreprenörskap

Goda villkor för entreprenörskap är också en viktig tillväxtförutsättning. Potentialen till ett förbättrat företagande i Sverige bör tas tillvara. För det första främjar det tillväxt och produktivitet eftersom befintliga företag med lägre produktivitet slås ut. För det andra bidrar fler företag allmänt till en bättre konkurrens på olika marknader. Politiken kan indirekt bidra till ökad BNP genom att utformas på sådant sätt att fler väljer att starta och driva företag och att fler företag väljer att anställa personal.

Vikten av god konkurrens

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

En hög tillväxt får inte gå ut över miljö och hälsa

En viktig politisk uppgift är att säkerställa att en hög ekonomisk tillväxt inte får åstadkommas med oacceptabla effekter på miljön, klimat eller

människors hälsa, vilket fångas av målet hög uthållig tillväxt. Den oenighet om hotet mot klimatet som tidigare har funnits bland experter, har bytts mot ett samförstånd om att hotet är reellt och att samlade internationella åtgärder måste vidtas snabbt.

5.1.2 Politiken ska bidra till generell välfärd

En generell välfärdspolitik bidrar till att den höga tillväxten kommer alla till del.

Drivkrafter att arbeta

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

Välfärd via subventionerad utbildning, vård och omsorg

Ett annat viktigt välfärdspolitiskt medel är subventionering av offentligt tillhandahållna tjänster som konsumeras av enskilda individer, oavsett inkomst. Genom offentligt finansierad utbildning, vård och omsorg utjämnar politiken livsvillkoren mellan människor. Offentligt

finansierad utbildning är kanske det bästa exemplet på detta. Den offentligt subventionerade utbildningen syftar bl.a. till att ge alla unga chansen till en likvärdig utbildning oberoende av bakgrund, att bidra till lika möjligheter för goda livsinkomster och till en jämn fördelning av sysselsättning och löner.

Försäkringssystem med fördelningspolitiska inslag

Sjukförsäkringen är ett exempel på försäkring mot bortfall av inkomst och syftar inte i första hand till att omfördela inkomster. Syftet är snarare att fördela risken för ett inkomstbortfall över alla försäkrade individer så att effekten för den enskilda individen, vid t.ex. en period av sjukskrivning, blir mindre kännbar. Det finns dock två huvudsakliga inkomstfördelningssystem i socialförsäkringssystemet. Det första beror på att höginkomsttagare nyttjar systemen i mindre utsträckning än låginkomsttagare. Det andra hänger ihop med att försäkringarna enbart täcker inkomster upp till en viss högsta nivå medan arbetsgivaravgifter tas ut även på inkomster över denna nivå (i vilket fall de i praktiken utgör en skatt på överskjutande del).²⁶ I och med detta sker en omfördelning från hög- till låginkomsttagare.

Utjämnar över livet

Fördelningspolitiken utjämnar inte enbart inkomstskillnader mellan individer. Flera system har som huvudsakligt syfte att fördela inkomster över livsrytmen. Under perioder med låg inkomst får individen olika typer av transfereringar och subventioner och under perioder med hög inkomst betalas istället mer i skatt och avgifter. Barnbidrag, subventionerad barnomsorg och grundskola överför t.ex. resurser till familjer med stor försörjningsbörda. Tydligast periodiserande

²⁶ Till skillnad från privata försäkringar är avgiftsinbetalningarna till socialförsäkringarna inte frivilliga. Det finns heller, till stor del, ingen direkt koppling mellan inbetalda avgifter och utgifter i systemen. Sett ur det perspektivet skulle avgifterna i sin helhet å ena sidan kunna betraktas som skatt. Å andra sidan berättigar inbetalningarna till systemen (under taken) till förmåner i likhet med en privat försäkring (det finns personer som är berättigade till förmåner utan att någon socialavgift har betalats).

effekt har emellertid ålderspensionssystemet, som omfördelar inkomst från yrkesaktiv ålder till senare i livet.

5.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet

Stabiliseringspolitiken syftar till att utjämna konjunktursvängningar och variationer i arbetslösheten samt till att uppnå en låg och stabil inflation.

Varför stabiliseringspolitik?

En ekonomi med stora konjunktursvängningar kan få en lägre tillväxt på längre sikt. Det finns flera orsaker till detta. För det första har kraftiga ekonomiska svängningar en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Eftersom stora investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. En kraftig lågkonjunktur slår dessutom ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs (utöver det som är motiverat av den pågående strukturomvandlingen). Perioder med hög arbetslöshet riskerar också att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos de som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt eller till och med permanent högre arbetslöshet. För det andra leder kraftiga konjunktursvängningar ofta även till stora förändringar i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för t.ex. företagare att fatta rationella ekonomiska beslut.

Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för att dämpa konjunktursvängningar. Riksbanken har också, tillsammans med Finansinspektionen, huvudansvaret för den finansiella

stabiliteten i Sverige.²⁷ Enligt lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank ska Riksbanken självständigt fatta beslut om penningpolitiken. Den beslutsfattande direktionen i Riksbanken är förbjuden att ta emot instruktioner.

Målet för Riksbanken är att upprätthålla prisstabilitet. Riksbanken har själv preciserat det målet som att inflationen ska vara 2 procent. Riksbanken använder reporäntan för att styra inflationen mot målet. Reporäntan sätts lägre när inflationstrycket på medellång sikt är lågt och högre när inflationen på medellång sikt bedöms stiga över målet. Indirekt kommer därmed ekonomin i normalfallet att stimuleras i lågkonjunkturer och dämpas i högkonjunkturer.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera den reala ekonomin (arbetslösheten) och inflationen. Vid sådana tillfällen finns det därför ingen anledning att med finanspolitik försöka påverka efterfrågan med diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder. Finanspolitiken bidrar däremot indirekt till stabilisering via de s.k. automatiska stabilisatorerna. Men det finns situationer då det måste finnas en finanspolitisk beredskap i stabiliseringspolitiskt syfte. Det gäller framför allt i krissituationer eller vid kraftiga utbudsstörningar då finanspolitiken kan behöva stötta penningpolitiken. Erfarenheterna från 1970- och 1980-talen av att bedriva en mer finjusterande stabiliseringspolitik med hjälp av finanspolitik, i andra fall än dessa, är däremot dåliga.

För ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitiken, är det också viktigt att slå fast att långsiktigt hållbara offentliga finanser är en viktig förutsättning för prisstabilitet. Erfarenheten, både nationellt och internationellt, är att perioder av hög inflation ofta föregås av en finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar. Regeringen kan också underlätta för penningpolitiken genom att se till att finanspolitiken inte bedrivs på ett sådant sätt att den förstärker konjunktursvängningar.²⁸ Det är de huvudsakliga motiven till införandet av Stabilitets- och tillväxtpakten i EMU och till det

nationella svenska budgetpolitiska ramverk i form av överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och kommunalt balanskrav som infördes efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.

Stabiliseringspolitikens trovärdighet har stärkts

Delegeringen av penningpolitiken till en självständig riksbank tillsammans med införandet av det budgetpolitiska ramverket som bidrar till sunda offentliga finanser (se avsnitt 5.2 nedan) har tillsammans skapat trovärdighet för långsiktig stabilitet i den ekonomiska politiken. De ekonomiska förhållandena har också markant förbättrats sedan den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet när nuvarande stabiliseringspolitiska ramverk sätts. Inflationen och räntorna har gått ner och sysselsättning och konsumtion har stärkts och varierar också mindre. Det är mot denna bakgrund viktigt att påminna om att det finanspolitiska ramverket inte bara är motiverat av demografiska skäl utan, i ännu högre utsträckning, av stabiliseringspolitiska skäl.

5.2 Budgetpolitikens inriktning

Sverige efterlever reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten

Som EU-medlem förbinder sig Sverige att respektera reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

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

²⁷ Det innebär att dessa myndigheter ska se till att betalningssystemet fungerar i alla lägen.

²⁸ Strukturellt riktiga reformer kan dock vara motiverade att genomföra även om de på marginalen skulle stimulera efterfrågan vid ett resursutnyttjande som är högre än det normala.

Överskottsmål för en jämnare försörjningsbörda mellan generationer

Överskottsmålet bidrar till en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer och till att skattekvoten inte varierar för mycket över tiden.

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns sparande. Målet innebär att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel.²⁹ Överskottsmålet motiveras i huvudsak av den demografiska utvecklingen. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna, dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen (se vidare kapitel 12). Ett högt offentligt sparande under de närmaste åren, som markant reducerar statsskulden, motiveras i grund och botten av en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Ett offentligfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen.

Utgiftstak för staten som ett instrument för prioriteringar

Utgiftstaket för staten syftar till att hålla statens utgifter under kontroll genom att prioriteringar görs mellan olika utgiftsområden under den

fastlagda nivån på taket. Utgiftstaket syftar också till att förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera nya permanenta utgifter.

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet.³⁰ Utgiftstaket för det tredje tillkommande året föreslås i budgetpropositionen.

Utgiftstakets främsta uppgift är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Utgiftstaket för staten utgör ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera varaktiga utgifter. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Utgiftstaket understryker även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter och förebygger en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna.

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

²⁹ Se Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre får räknas med i det finansiella sparandet, gjordes en teknisk nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP.

³⁰ Utgiftstaket för staten omfattar utgiftsområde 1 till och med 25 samt utgiftsområde 27. Däremot ingår inte utgiftsområde 26.

Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet

Det kommunala balanskravet understödjer överskottsmålet för offentlig sektor.

Större delen av välfärdstjänsterna i Sverige, såsom skola, vård och omsorg, produceras i den kommunala sektorn. Goda finanser i denna sektor är väsentligt för att överskottsmålet för hela den offentliga sektorn ska kunna uppnås och för att kommunernas ekonomi ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sett. För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes därför år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunerna. Balanskravet anger att varje enskild kommun ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna ska även enligt kommunallagen (1991:900) följa principerna om god kommunal hushållning, med vilket menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden.

5.3 Skattepolitikens inriktning

Regeringens förslag: Genom ett antal hållpunkter inriktas skattepolitiken för de kommande åren på att stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik genom att bidra till en varaktigt hög sysselsättning och en hög generell och rättvist fördelad välfärd. Skattepolitiken utformas därutöver för att tillgodose ett antal allmänna krav som ställs på det svenska skattesystemet i en globaliserad värld.

Skälen för regeringens förslag: Skattepolitiken utgör en central del av den ekonomiska politiken och erbjuder medel för att stödja de övergripande målen för den ekonomiska politiken. Men skattepolitiken ska också utformas med hänsyn till vissa allmänna krav som ställs på ett skattesystem särskilt i en globaliserad värld. I detta avsnitt beskrivs mot denna dubbla bakgrund inriktningen av skattepolitiken och

hur den ska vara vägledande för kommande åtgärder på skatteområdet.

Skattepolitiken är central för välfärd och sysselsättning. Med hållbar finansiering av offentliga utgifter ska skatterna utformas på ett sätt som ger en hög välfärd såsom denna fångas upp i sedvanliga BNP-kalkyler men också så att miljön förbättras. En hög välfärd bygger i sin tur på en hög varaktig sysselsättning, inte bara därför att detta förstärker den ekonomiska standarden för dem med arbete, utan också därför att en sysselsättningsbefrämjande skattepolitik bidrar till hållbar finansiering av offentliga utgifter. En skattepolitik som stärker den varaktiga sysselsättningen blir därmed också central för varaktigt stabila offentliga finanser.

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

Skattepolitiska åtgärder som förbättrar sysselsättningen vid en hållbar finansiering av offentliga utgifter bidrar i sig till att fördelningspolitiken stärks, men det finns ändå anledning att särskilt beakta det fördelningspolitiska utfallet när olika åtgärder utformas.

I en skattepolitik för ökad välfärd ingår också en kostnadseffektiv miljöstyrning där skatter och andra styrmedel ska samverka på ett sätt som minskar miljöbelastningen i Sverige och globalt.

En central förutsättning för ett skatteuttag på svensk nivå är också att medborgarna uppfattar skattereglerna som legitima och att skattefusk begränsas.

Utifrån dessa allmänna överväganden kan ett antal hållpunkter formuleras för de kommande årens skattepolitik. Dessa hållpunkter ska samverka med ett antal allmänna krav på skattesystemet. Hållpunkterna är:

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.

De närmaste decenniernas demografiska utveckling kommer att minska andelen förvärvsaktiva och öka trycket på offentligt finansierad vård och omsorg. En ökning av antalet arbetade timmar är därför en nödvändighet och skattereglerna ska stödja en sådan utveckling. Det handlar om alla de skatter som påverkar skattekillen på arbete, inkomstskatten på förvärvsinkomster, socialavgifterna men också skatterna på konsumtion. Regeringen kommer att fortsätta att sänka trösklarna för dem som står utanför arbetsmarknaden och förbättra villkoren för dem som redan finns på arbetsmarknaden, men även förstärka drivkrafterna för utbildning och kompetensutveckling.

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 i Sverige redan verksamma företag ökar sina investeringar. Därutöver ska också goda villkor gälla för svenska företags investeringar i utlandet.

Globaliseringen ökar välfärden men ställer också krav på konkurrenskraftiga villkor för nya företag och investeringar. Den ständigt pågående strukturuomvandlingen i svensk ekonomi bör mötas genom förbättrade villkor för företagande och investeringar i Sverige. Befintliga företag ska expandera, utländska företag etableras och nya företag bildas. Skattereglerna ska stödja en sådan utveckling genom förändringar i bolagsskatten, socialavgifterna och inkomstskatten för företagare. Reformbehovet ska också ses i relation till förändringar i omvärlden där många länder sänkt sina bolagsskatter. Det är angeläget att värna svensk bolagsskattebas.

Men det handlar inte bara om goda villkor för lokalisering och investeringar i Sverige utan också om att svenska företag kan verka i andra länder. Ett modernt och uppdaterat nät av

skatteavtal bidrar till att svenska företag kan konkurrera utomlands på fördelaktiga villkor.

Generell och rättvist fördelad välfärd

Skattepolitiken ska utformas så att målen om en generell och rättvist fördelad välfärd och högre sysselsättning säkerställs.

Det ska finnas ett samspel mellan effektivitets- och fördelningsaspekter i skattepolitiken. Åtgärder som förbättrar den samhällsekonomiska effektiviteten ska också ge ett tillfredställande fördelningspolitiskt utfall såsom t.ex. jobbskatteavdraget gjort. Men ett tillfredsställande fördelningspolitiskt utfall möjliggör också åtgärder som förbättrar den samhällsekonomiska effektiviteten.

Effektiva ekonomiska styrmedel

Skattereglerna ska bidra till att negativa miljö- och folkhälsoaspekter fångas upp i prisbildningen på olika marknader genom internalisering av 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.

Särskilt de klimatpolitiska utmaningarna kräver en effektiv miljöstyrning där skattesystemet är ett av flera centrala regelverk. Vid en fortsatt miljörelatering av skattereglerna är det viktigt att skatterna samordnas med andra ekonomiska styrmedel.

I det fall skatter väljs som styrmedel är det angeläget att detta sker så effektivt som möjligt och att man också beaktar andra krav på skattesystemet som exempelvis önskemål om likabehandling av skattskyldiga individer i samma ekonomiska situation (horisontell rättvisa) liksom EG-rättsliga förutsättningar. Generellt sett talar detta för att miljörelateringen

koncentreras till direkt prispåverkande skatter som olika slag av punktskatter.

Ett legitimt och rättvist skattesystem

Skattereglerna ska utformas så att de stärker medborgarnas förtroende för skattesystemet och underlättar för dessa att göra rätt för sig. Skattefel ska begränsas och skattebrott, skattefusk och skatteundandragande motverkas.

Medborgarna ska ha ett högt förtroende för skattesystemet och skattereglerna ska uppfattas som legitima och rättvisa. Detta gäller alla delar av skattesystemet men särskilt vid beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster hos individer och företag. I första hand handlar det om den materiella utformningen av skattereglerna men också om hur de ska hanteras av skatteförvaltning och skattskyldiga.

Ett högt förtroende för skattesystemet kräver dock också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av det s.k. skattefelet, dvs. avvikelsen mellan den teoretiskt beräknade skatten och den faktiskt fastställda, breddar skattebaserna och möjliggör sänkta skattesatser på strategiska områden.

En minskning av skattefelet har i första hand uppfattats som en uppgift för skatteförvaltningen. Den är dock också en central uppgift för lagstiftaren då det är de materiella reglerna, deras uppbyggnad, systematik och grad av komplexitet som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering och skattearbitrage. Enkla och enhetliga regler utan besvärande gränssytor och behov av komplicerad gränsdragning minskar utrymmet och riskerna för fusk.

Allmänna krav på det svenska skattesystemet

De fem hållpunkterna ska alltså samverka med ett antal allmänna krav på det svenska skattesystemet. Det mest grundläggande av dessa har redan berörts och handlar om kravet på en uthållig finansiering av offentliga utgifter.

Hållbara offentliga finanser

Skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhälls-ekonomisk balans. Utifrån detta fiskala krav ska skattereglerna utformas på ett så enkelt sätt som möjligt med beaktande av målet om hög välfärd och hög varaktig sysselsättning.

Detta krav handlar om att säkerställa en stabil avvägning mellan privata och offentliga resursanspråk där bl.a. hög sysselsättning förenas med stabila priser. Men det handlar också om att kombinera krav på enkelhet med den styrning som bedöms som nödvändig för att ge hög välfärd och hög varaktig sysselsättning.

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.

Denna precisering av det första kravet innebär – såvitt det inte finns explicita krav på styrning – att skattereglerna ska vara generella, skattebaserna breda och skattesatserna låga. Så kallade skatteutgifter bör löpande omprövas. I princip kan skatteutgifter förekomma i tre olika former, som skattekrediteringar, som skattereduktioner eller som avvikelser i materiella skatteregler. Skatteutgifter med en klar anknytning till utgifts- och politikområden bör utformas som skattekrediteringar. Dock bör sådana stöd på budgetens inkomstsida undvikas i största möjliga utsträckning och de bör i alla händelser prövas på samma sätt som vanliga utgifter.

Hållbara regler i förhållande till EU

Skatteregler och åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EG-rättsligt perspektiv.

Kravet har sin bakgrund i EG-domstolens ökade aktivitet i mål som gäller skattefrågor eller i mål med indirekt betydelse för skatteområdet. Detta gäller hela skatteområdet, såväl indirekt beskattning som direkt beskattning. Även om det senare området faller inom medlemsstaternas behörighet måste denna utövas inom ramen för EG-fördraget. Av särskilt intresse är dessutom att det finns förhållandevis få direktiv för direkta skatter. Till den ökande rättsliga aktiviteten hör också kommissionens prövning av nationella skatteregler i förhållande till särskilt statsstödregerlerna.

Den ökade EG-rättsliga aktiviteten har ökat osäkerheten kring möjligheten till att nyskapa och förutsättningarna för att bevara svenska, nationella skatteregler med de negativa effekter detta har på stabiliteten och riskerna för den svenska skattebasen och skatteintäkterna men även för beslutsfattandet i näringslivet. För att minska osäkerhet och negativa effekter bör vid framtida regelförändringar – men även beträffande gällande svenska regler – särskild uppmärksamhet riktas mot behovet av respektavstånd till vad som kan bedömas EG-rättsligt uthålligt och försvarbart.

Kravet bör också gälla det svenska regelverket på tullområdet. Mycket av tullagstiftningen finns i EG-rättsakter. Det är viktigt att säkerställa att det kompletterande svenska regelverket och tillämpningen av tullagstiftningen är i överensstämmelse med EG-rätten.

Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället

På inkomstskatteområdet bör på sikt olika inslag av s.k. uppskjuten beskattning undvikas.

Bakgrunden till detta krav ligger i önskemålet att säkerställa svenska skatteintäkter. Om skattesystemet innehåller möjligheter att bilda skattekrediter kan det vara svårt att få faktiska skattekrediter återbetalda när företag och individer flyttar utomlands. En orsak är bl.a. att EG-rätten i många fall utesluter beskattning som utlöses av utflyttning. En annan orsak ligger i brister i systemen för informationsutbyte mellan olika länder. Dessa svårigheter talar för att inkomster i största möjliga utsträckning ska beskattas när de uppkommer. Om skatte-

krediterna minskar kommer också arbete och kapital att kunna röra sig lättare med de välfärdsvinster detta ger. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden och justeringar i andra skatter för att inte orimliga effekter ska uppkomma.

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.

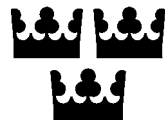
Bakgrunden till detta krav ges av det av regeringen aviserade målet om en begränsning av den administrativa bördan för företagen med 25 procent. I ett internationellt perspektiv är denna målsättning ambitiös då den samlade administrativa bördan bedömts uppgå till 1,5 procent av BNP vilket kan jämföras med 3,5 procent för genomsnittet av EU:s medlemsländer.³¹

I förenklingsarbetet bör en avvägning ske mot önskemål att åstadkomma rättvisa mellan olika skattskyldiga, att minska kostnaderna för hantering av reglerna och att motverka skattefusk och skatteundandragande.

³¹ Se Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union, Memo/06/425, 14/11/06, EU-kommissionen.

6

Den makroekonomiska utvecklingen



6 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den internationella finansiella turbulensen kvarstår och bidrar till att den internationella konjunkturdämpningen blir utdragen. Effekterna av den finansiella turbulensen är dock svårbedömda.
 - Svensk BNP-tillväxt dämpas, bl.a. till följd av den svagare internationella utvecklingen. Inbromsningen i svensk ekonomi bedöms emellertid vara förhållandevis begränsad.
 - Sysselsättningen förväntas fortsätta öka under prognosperioden. Ökningstakten avtar dock. Arbetslösheten faller svagt.
 - Resursutnyttjandet är för närvarande högre än normalt, men avtar successivt framöver i takt med att ekonomins produktionskapacitet växer snabbare än efterfrågan.
 - Lönerna förväntas stiga något snabbare framöver. Samtidigt förväntas produktivitetstillväxten ta fart från nuvarande låga nivåer. Därmed växer företagens kostnader i en kontrollerad takt de kommande åren.
 - Stigande energi- och livsmedelspriser driver temporärt upp inflationen både globalt och i Sverige. På lite längre sikt bedöms inflationen i Sverige avta när resursutnyttjandet normaliseras och den internationella prisutvecklingen dämpas.
-

I detta kapitel redovisas prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden fram till och med år 2011. Dessutom

analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

6.1 Internationell och finansiell ekonomi

Global tillväxt dämpas från höga nivåer

Under hösten 2007 ökade turbulensen på de finansiella marknaderna. Förenta staterna drabbades hårdast men oron har spridits till Europa och till viss del även till tillväxtekonomierna i Asien. Aktiebörserna skakades av att flera banker och bolåneinstitut redovisade betydande kreditförluster och upplåningsräntorna steg kraftigt. Den finansiella oron har lett till en omprövning av priset på risk och en flykt från tillgångar med hög risk till säkrare tillgångar. Detta återspeglas i ett kraftigt fall i statsobligationsräntorna medan räntan på företagsobligationer har stigit. Efter flera år med mycket låga riskpremier var en korrigerande väntad men omsvängningen blev häftigare än väntat. Detta har lett till stigande upplåningskostnader för både företag och hushåll vilket har en hämmande inverkan på tillväxten.

Parallellt med den tilltagande finansiella turbulensen under hösten var tillväxten i Förenta staterna och euroområdet trots allt fortsatt god. Det var först i slutet av förra året som turbulensen på de internationella kreditmarknaderna fick genomslag på tillväxten. Tillväxten i Förenta staterna stagnerade och i euroområdet mattades tillväxten betydligt. Sammantaget bidrar oron på de finansiella marknaderna till att den redan in-

ledda avmattningen i världskonjunkturen blir både djupare och framför allt mer utdragen än vad som tidigare förutsetts.

Krisen på den amerikanska bostadsmarknaden väntas lätta under året

Den finansiella turbulensen utlöstes av krisen på den amerikanska bostadsmarknaden. Bostadsmarknaden i Förenta staterna har under senare år präglats av skenande prisökningar och högt belånade hushåll. Låga bolåneräntor och nya finansiella instrument har lett till en oförsiktig utlåning från banker och bolåneinstitut. Kreditförluster på den del av bolånemarknaden som riktas till hushåll med låg kreditvärdighet, s.k. subprimelån, blottades i februari förra året. En korrigering på bostadsmarknaden inleddes, vilket lett till kraftigt minskade bostadsinvesteringar och sedan i juli förra året fallande bostadspriser³².

Mycket talar för att avkylningen på den amerikanska bostadsmarknaden inte är över. Bostadspriserna fortsätter att falla och utbudet av bostäder till salu är mycket högt trots ett lågt byggande. Bostadsinvesteringarna förväntas fortsätta att falla under resten av året men i en allt långsammare takt. Anpassningen på bostadsmarknaden väntas vara över 2009 då bostadsinvesteringarna åter ökar.

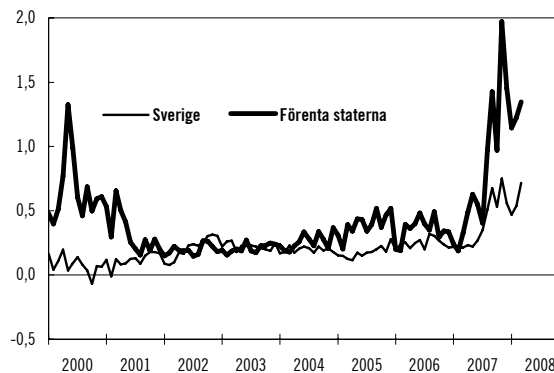
Stramare kreditvillkor

Under förra året blev det allt mer uppenbart att många amerikanska hushåll fick betalningsproblem, vilket ledde till en markant ökning av kreditförluster hos banker och bolåneinstitut. Utbredningen av nya kreditinstrument, som ursprungligen syftade till att sprida kreditrisker, gjorde det svårt för investerare och banker att göra en korrekt riskbedömning. I takt med stigande kreditförluster och en tilltagande osäkerhet kring kreditvärderingsinstitutens bedömning av kreditrisker har räntorna på den s.k. interbankmarknaden stigit kraftigt. Interbankräntan styrs av bankernas krav på kompensation för att låna ut pengar till varandra. Skillnaden mellan

interbankräntan och räntan på säkrare värdepapper³³, som statsskuldväxlar, har stigit kraftigt sedan slutet av oktober förra året (se diagram 6.1).

Diagram 6.1 Skillnaden mellan interbankränta och statsskuldsväxel

Procentenheter, månadsgenomsnitt



Källa: Reuters.

I Förenta staterna har stigande interbankräntor inneburit att hushållens och företagens upplåningskostnader har blivit avsevärt mycket högre än vad som är motiverat utifrån nivån på den amerikanska styrräntan. Även i Sverige och euroområdet har skillnaden mellan interbankränta och statsskuldsväxel ökat.

Den ökade riskaversionen har under den senaste tiden lett till en kraftig nedgång i statsobligationsräntor. Under året bedöms statsobligationsräntorna åter stiga i takt med att den finansiella oron klingar av och det globala inflationstrycket dämpas.

Stigande global inflation

Efter flera år med låg inflation och hög tillväxt präglas nu den globala ekonomin av det motsatta. Priser på metaller, energi och jordbruksprodukter har pressats upp till mycket höga nivåer. Prisökningarna är både utbuds- och efterfrågedrivna. Det är framför allt den starkt växande konsumtionen i tillväxtekonomierna som drivit upp priserna på råvaror. Även om utbudet av råvaror väntas stiga för att möta den allt högre efterfrågan tar det tid att bygga ut produktionskapaciteten.

³² Enligt Standard & Poor's /Case-Shiller.

³³ Skillnaden mellan interbankräntan och räntan på statsskuldsväxlar med motsvarande löptid benämns TED-spread.

Förra året bidrog även tillfälliga effekter som magra skördar till att livsmedelspriserna steg kraftigt. Efterfrågan på råvaror förväntas vara hög även de kommande åren men prisökningstakten förväntas bli mer dämpad. Impulsen från framför allt höga energi- och livsmedelspriser bedöms därför mildras och i OECD-området väntas inflationen kulminera under det första halvåret av 2008. Därefter bidrar även en svagare konjunktur och ett mindre ansträngt resursläge i den globala ekonomin till att det underliggande inflationstrycket dämpas.

Centralbanker sänker styrräntor

Hög inflation och finansiell oro gör penningpolitikens framtida inriktning svårbedömd. Till följd av den tydliga avmattningen i amerikansk ekonomi har den amerikanska centralbanken agerat kraftfullt och sänkt styrräntan från 5,25 till 2,25 procent. Den amerikanska styrräntan bedöms sänkas ytterligare under innevarande år. En relativt snabb normalisering av styrräntan väntas ske under nästa år i takt med att ekonomin stärks.

Sedan hösten 2007 har den europeiska centralbanken (ECB) bibehållit samma styrränta. Bakgrunden till att ECB lämnat styrräntan oförändrad, trots stigande inflation, är den osäkerhet som den finansiella turbulensen skapat i kombination med en allt starkare euro. En avsevärt starkare euro har i praktiken inneburit stramare monetära förhållanden. Dessutom är effekterna av den pågående kreditåtstramningen svårbedömda. ECB väntas sänka styrräntan i år men höja igen under nästa år. I syfte att förse interbankmarknaden med likviditet har flera centralbanker vidtagit likviditetsfrämjande åtgärder genom att erbjuda banksystemen i respektive land kortfristiga lån.

Svagare tillväxt 2008, försiktig återhämtning 2009

Förra året tyngdes tillväxten i Förenta staterna av fallande bostadsinvesteringar. Sedan mitten av sommaren förra året har även köpkraften hos amerikanska hushåll försvagats. Kombinationen av fallande tillgångspriser, stramare kreditvillkor, tilltagande inflation och stigande arbetslöshet förutses dämpa konsumtionstillväxten och

därmed BNP-tillväxten i Förenta staterna under 2008. En kraftig dollarförsvagning har emellertid bidragit till att förbättra exportförutsättningarna i Förenta staterna och uppväger till viss del fallet i inhemsk efterfrågan under innevarande år.

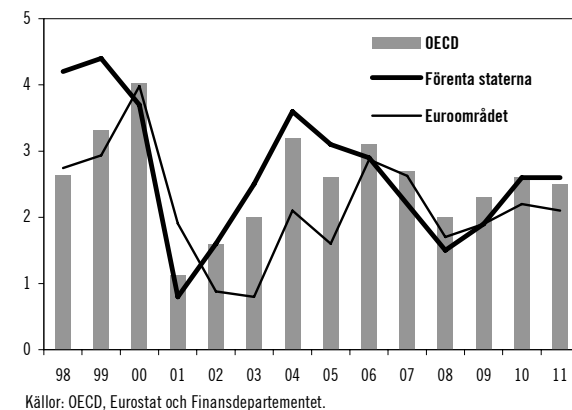
Penningpolitiska lättnader har mildrat effekterna av oron på de finansiella marknaderna och ett finanspolitiskt skattepaket som genomförs till sommaren bedöms ge hushållen en tillfällig förstärkning av köpkraften under främst andra halvåret 2008. Under 2009 väntas bostadsinvesteringarna öka, vilket i kombination med en starkare konsumtionstillväxt bidrar till en svag återhämtning i BNP-tillväxten (se diagram 6.2).

Det finanspolitiska stimulanspaketet består bl.a. av skatterabatter riktade till amerikanska hushåll. I prognosen antas att de amerikanska hushållen konsumerar delar av de mottagna skatterabatterna under det andra halvåret i år. Det kan dock inte uteslutas att den tillfälliga inkomstförstärkningen i huvudsak leder till ökat hushållssparande som en reaktion på den osäkerhet som råder. Detta skulle betyda en lägre konsumtionstillväxt och därmed en lägre BNP-tillväxt än vad som förutses i prognosen.

Under 2010 och 2011 sker en återhämtning i den amerikanska ekonomin och BNP väntas öka något snabbare än den långsiktigt hållbara tillväxttakten.

Diagram 6.2 BNP-tillväxt i OECD, Förenta staterna och euroområdet

Procentuell förändring



I euroområdet har den inhemska efterfrågan varit relativt god trots den finansiella oron. Under framför allt första halvan av 2008 väntas en fortsatt stark euro, stramare kreditvillkor och svagare global efterfrågan leda till en avmattning. Arbetsmarknadsläget förväntas vara fortsatt gott men en stigande inflation och ett högt oljepris dämpar hushållens köpkraft. Under 2009 förutses tillväxten stärkas något till följd av att den

finansiella oron klingar av och att exportutsikterna förbättras.

Även i ett antal länder inom EU pågår en anpassning på bostadsmarknaden. De finansiella och realekonomiska effekterna av bostadsprisfall väntas dock bli mindre än i Förenta staterna. Generellt sett står hushållen bättre rustade att möta högre boräntor mot bakgrund av ett högt sparande och en lägre belåning.

Tabell 6.1 Nyckeltal för global ekonomi

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP					
Världen ¹	4,9	4,1	4,1	4,2	4,0
OECD	2,7	2,0	2,3	2,6	2,5
Förenta staterna	2,2	1,5	1,9	2,6	2,6
Asien (exklusive Japan)	9,1	8,4	7,9	7,6	7,6
Japan	2,0	1,3	1,8	1,4	1,2
Euroområdet	2,6	1,7	1,9	2,2	2,1
Konsumentpriser²					
Förenta staterna	2,9	2,9	2,2	2,6	2,8
Japan	0,0	0,7	0,6	1,0	1,0
Euroområdet	2,1	2,6	2,0	2,0	1,9
Arbetslöshet, procent av arbetskraften³					
Förenta staterna	4,6	5,3	5,5	5,2	5,0
Japan	3,9	3,7	3,5	3,8	3,8
Euroområdet	7,4	7,2	7,1	6,9	6,9
Räntor, valutor och oljepris⁴					
Styrränta i euroområdet	4,00	3,75	4,00	4,25	4,25
Styrränta i Förenta staterna	4,25	2,00	3,75	4,50	4,50
EUR/USD	1,46	1,45	1,42	1,38	1,36
TCW-index	126	124	125	124	125
Oljepris i dollar, Brentolja	91,4	90	85	85	85

¹ Världs BNP beräknas med hjälp av IMF:s köpkraftsjusterade vikter, s.k. PPP-vikter, Purchasing Power Parity. PPP-vikterna för bl.a. Kina och Indien har reviderats ned sedan Budgetpropositionen. Dessa länder växer betydligt snabbare än det globala genomsnittet, vilket innebär att nedjusteringen drar ned både de senaste årens och prognosårens globala tillväxt. IMF:s viktvideringen innebär en nedskrivning av den globala tillväxten med i genomsnitt ca 0,4 procentenhet per år.

² HIKP för euroområdet och KPI för Förenta staterna och Japan.

³ Eurostats definition för euroområdet och nationell definition för Förenta staterna och Japan.

⁴ Värde vid respektive års slut.

Källor: Nationella källor, Eurostat, IMF, Reuters, ECB, Federal Reserve och Finansdepartementet.

BNP i euroområdet väntas under 2010 och 2011 växa något över den långsiktigt hållbara tillväxttakten (se tabell 6.1).

Dollarn når botten under senhösten

Under 2007 och inledningen av 2008 har dollarn fortsatt att trendmässigt försvagas gentemot euron. En svag tillväxt i amerikansk ekonomi samt förväntningar om ytterligare styrräntesänkningar har fortsatt att pressa dollarn. I takt med att tillväxt- och ränteskillnaderna minskar relativt euroområdet är bedömningen att dollarförsvagningen kommer att avta och att en viss återhämtning kommer att ske mot slutet av 2008.

Förutsättningar för svensk export

I takt med att den globala konjunkturen bromsar in dämpas importefterfrågan hos våra handelspartner, vilket leder till försämrade utsikter för svensk export. I OECD-länderna, som står för 85 procent av svensk export, väntas en tydlig dämpning av BNP-tillväxten i år. Under loppet av nästa år sker en försiktig återhämtning i takt med att den finansiella turbulensen klingar av. Global BNP växer i samma takt i år och nästa år. Den svagare tillväxten i OECD-området i år kompenseras av en fortsatt hög tillväxt i tillväxtekonomierna. Nästa år ökar tillväxten i OECD-området men dämpas i tillväxtekonomierna. Sammantaget försämrar förutsättningarna för svensk export under prognosperioden jämfört med 2007 men sett ur ett historiskt perspektiv bedöms förutsättningarna vara fortsatt goda. I handelsviktade termer bedöms den svenska kronan försvagas något fram till slutet av 2009.

6.2 Svensk efterfrågan och produktion

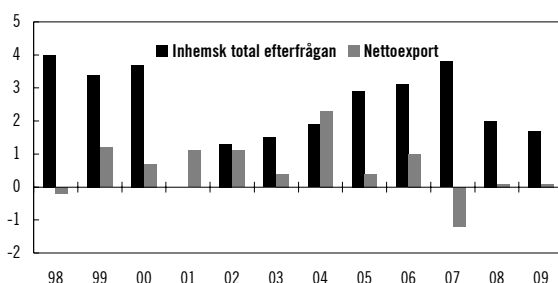
6.2.1 Efterfrågeutvecklingen

Under 2007 mattades den svenska BNP-tillväxten. Orsaken var en försvagad efterfrågan på svenska varor i utlandet, vilket ledde till en markant inbromsning i varuexporttillväxten. Medan varuexportefterfrågan utvecklades svagt fortsatte däremot den inhemska efterfrågan att växa snabbt. Investeringstillväxten blev hög och hushållens konsumtion växte snabbt 2007, vilket också bidrog till att driva upp importtillväxten. Den starka inhemska efterfrågan i kombination

med den försvagade varuexportefterfrågan resulterade i att utrikeshandeln för första gången under 2000-talet drog ned BNP-tillväxten (se diagram 6.3). Sammantaget ökade BNP med 2,6 procent 2007 (se tabell 6.2).

Diagram 6.3 Bidrag till BNP-tillväxt

Procentenheter



Anm.: Inhemsk total efterfrågan utgörs av summan av hushållens konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och lager. Nettoexport utgörs av skillnaden mellan export och import.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 2008 och 2009 väntas BNP-tillväxten bli omkring 2 procent per år, vilket är relativt lågt sett ur ett längre historiskt perspektiv. Den främsta orsaken till den låga BNP-tillväxten är att investeringstillväxten mattas och att den förhållandevis försiktiga utvecklingen av exporten fortsätter, vilket i huvudsak är en följd av den svagare omvärldskonjunkturen. Den finansiella turbulensen bidrar till att den internationella avmattningen blir djupare och längre än vad som tidigare förutsetts (se avsnitt 6.1). Men den påverkar även den inhemska efterfrågan i Sverige via stramare kreditförhållanden och en mer dämpad utveckling av förmögenhetsvärden. Nästa år sker en försiktig återhämtning i den internationella ekonomin och effekterna av den finansiella turbulensen klingar av. Detta bidrar till att den svenska BNP-tillväxten gradvis förbättras.

Tabell 6.2 Försörjningsbalans

	Mdkr 2007	Procentuell volymförändring				
		2007	2008	2009	2010	2011
Hushållens konsumtion	1 435	3,1	2,8	2,6	3,4	3,4
Offentlig konsumtion	796	0,8	0,6	0,3	-0,3	-0,5
Statlig	213	-0,8	-0,8	-1,3	-2,3	-2,7
Kommunal	584	1,4	1,2	0,9	0,4	0,3
Fasta bruttoinvesteringar	582	8,0	4,1	2,1	3,7	3,5
Lagerinvesteringar ¹	24	0,7	-0,3	0,0	0,3	0,0
Export	1 609	5,6	5,5	4,8	5,5	5,5
Import	1 373	9,5	6,1	5,3	5,6	5,7
BNP	3 074	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
BNP, kalenderkorrigerad	–	2,8	1,8	1,9	2,6	2,3

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

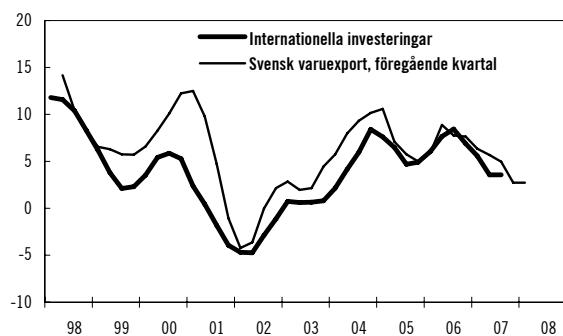
Återhållsam varuexportutveckling

Förra året dämpades den svenska varuexporttillväxten. En bidragande orsak var att investeringstillväxten hos många av Sveriges största handelspartners gick in i en lugnare fas. Då exporten till stor del består av investerings- och insatsvaror, slår en försämrad investeringskonjunktur i omvärlden relativt hårt mot den svenska varuexporttillväxten (se diagram 6.4). Ytterligare orsaker till den dämpade varuexporttillväxten förra året var bl.a. en överraskande svag läkemedelsexport samt ett längre underhållsstopp inom petroleumindustrin. Tjänsteexporten fortsatte däremot att öka starkt 2007, vilket bl.a. hängde samman med hög tillväxt av s.k. merchanting³⁴.

³⁴ Med merchanting menas den handelsmarginal som uppstår när svenska moderbolag sköter fakturering av försäljning från utländska dotterbolag till ett tredje land.

Diagram 6.4 Internationella investeringar och svensk varuexport

Årlig procentuell förändring



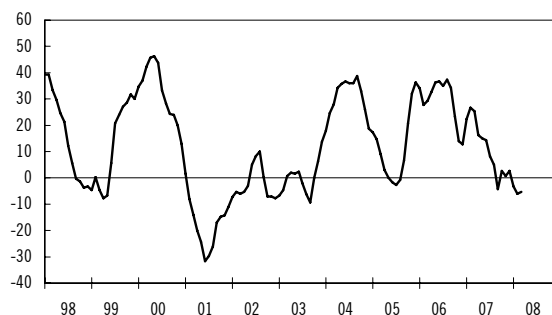
Anm.: Handelsviktad investeringstillväxt hos Sveriges 10 viktigaste handelspartners. Tre kvartals glidande medelvärde.

Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och US Departement of Commerce.

Både 2008 och 2009 väntas varuexporten växa förhållandevis återhållsamt. Bakgrunden är att den internationella investeringskonjunkturen fortsätter att vara dämpad. Det svagare omvärldsläget avspeglas bl.a. i Konjunkturinstitutets (KI:s) barometer, där exportorderingsgången successivt dämpats (se diagram 6.5). Den finansiella turbulensen väntas bidra till att avmattningen i den internationella investeringskonjunkturen blir längre än vad som tidigare förutsetts, vilket också beräknas få motsvarande genomslag i den svenska exportutvecklingen. Samtidigt bedöms ändå förutsättningarna för svensk export sett ur ett historiskt perspektiv vara relativt goda (se avsnitt 6.1). Avmattningen i varuexporttillväxten väntas därför inte bli lika påtaglig som under konjunkturavmattningen i början av 2000-talet.

Diagram 6.5 Exportorderingsgång, tillverkningsindustri

Säsongrensade netttotal



Anm.: Tre månaders glidande medelvärde. Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgett att orderingsgången har ökat respektive minskat. Källa: Konjunkturinstitutet.

Nästa år väntas en gradvis förbättring i den globala konjunkturen, vilket leder till en försiktig återhämtning i varuexporttillväxten. Tjänsteexporten växer också i en långsammare takt 2008 och 2009 jämfört med de senaste åren, men fort-

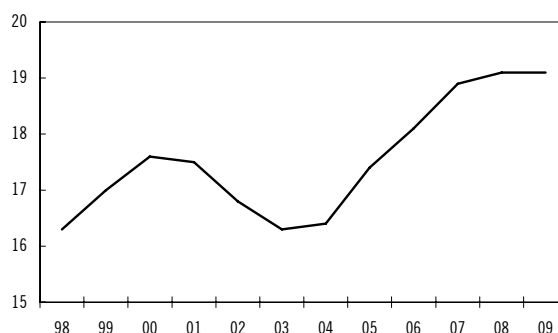
sätter samtidigt att utvecklas förhållandevis väl och med en betydligt högre tillväxttakt än varuexporten.

Nedväxling i den inhemska efterfrågan

Tillväxten i den inhemska efterfrågan har varit hög de senaste åren då konsumtion och framför allt investeringar har växt på bred front. Att det nu sker en nedväxling i tillväxten beror främst på att den långa och stundtals mycket starka investeringskonjunkturen går in i en betydligt lugnare fas (se diagram 6.6).

Diagram 6.6 Fasta bruttoinvesteringar

Andel av BNP, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den viktigaste orsaken till att investeringarna väntas växa i en långsammare takt 2008 och 2009 är att den svagare efterfrågetillväxten på svenska produkter fortsätter samtidigt som de senaste årens utökade produktionskapacitet tas i anspråk. Kapacitetsutnyttjandet blir därmed mindre ansträngt, och behovet av en lika snabb utvecklingstakt i investeringarna som de senaste åren minskar. Försämrade lönsamhet och stramare kreditförhållanden i den finansiella turbulensens fotspår förutses också bidra till att dämpa investeringsviljan i företagen. Tillväxten i bostadsinvesteringarna bromsar in, men nivån på antalet påbörjade nybyggnationer väntas ändå bli fortsatt hög både 2008 och 2009 till följd av den starka underliggande efterfrågan på bostäder.

Även lagerinvesteringarna bromsar in efter förra årets kraftiga uppgång. Under 2008 och 2009 bedöms industriföretagen anpassa både produktion och lager till den svagare efterfrågeutvecklingen, vilket innebär att lagerinvesteringarna väntas minska. De lägre lagerinvesteringarna 2008 bidrar till att dra ned BNP-tillväxten. Under 2009 väntas sammantaget små föränd-

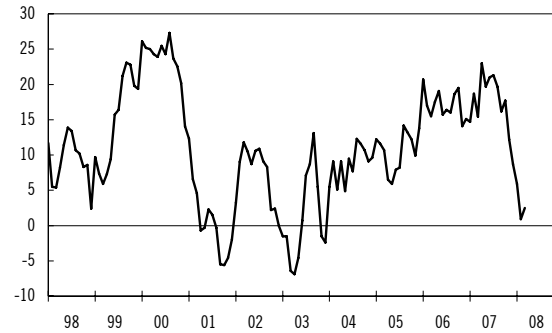
ringar i de totala lagerinvesteringarna jämfört med 2008.

Konsumtionstillväxten bland hushållen blir lägre 2008 och 2009 än 2007 men ändå fortsatt god. I grunden finns gynnsamma förutsättningar för ökad konsumtion, i form av ett högt sparande, en i utgångsläget stark förmögenhetsställning och fortsatt goda ökningar av den disponibla inkomsten. Hushållens disponibla inkomster ökade starkt 2007 och inkomstökningen väntas bli betydande också i år. Mot de gynnsamma förutsättningarna står en ökad försiktighet bland hushållen till följd av en dystrare syn på arbetsmarknaden och på utvecklingen i den svenska ekonomin som helhet. De dämpade förväntningarna avspeglas tydligt i KI:s sammanvägda förtroendeindikator för hushållen, CCI, som fallit betydligt under en längre period (se diagram 6.7). Bakom hushållens dämpade stämningsslag ligger förutom den svagare konjunkturen sannolikt också faktorer som den svalare bostadsmarknaden samt den finansiella turbulensen och dess negativa effekt på börs- och kreditförhållanden. De dämpade förväntningarna väntas hålla i sig och bedöms bidra till att hålla tillbaka konsumtionstillväxten något både 2008 och 2009.

Den kommunala konsumtionstillväxten beräknas bli något svagare 2008 och 2009 än 2007, vilket till stor del beror på att den kollektiva konsumtionen förväntas växa något långsammare (se även fördjupningsruta "Ett nytt mått på offentlig konsumtion"). En relativt låg pris- och löneuppräknings av anslagen till de statliga myndigheternas förvaltningskostnader (se avsnitt 8.2.2) väntas bidra till att den statliga konsumtionsvolymen fortsätter att minska 2008 och 2009.

Diagram 6.7 Konfidensindikator, hushåll (CCI)

Nettotal



Anm.: CCI beräknas som genomsnittet av nettotalen för fyra frågor om den egna och den svenska ekonomin samt om det är förmånligt att köpa kapitalvaror.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Som en följd av den fortsatt återhållsamma exportutvecklingen och nedväxlingen i den inhemska efterfrågan, väntas även en lugnare utveckling av importen framöver. Under 2009 väntas dock en försiktig återhämtning i importtillväxten, vilket hänger samman med att exporttillväxten gradvis förbättras.

BNP-utvecklingen på längre sikt

På längre sikt styrs BNP i allt högre grad av hur ekonomins utbudssida utvecklas. Därför bygger prognoserna för BNP-tillväxten för åren efter 2009 i hög grad på bedömningar om hur högt resursutnyttjandet är och hur hög den potentiella BNP-tillväxten är. Efter 2009 bedöms ekonomin anpassa sig mot ett normalt resursutnyttjande. Hur snabbt denna anpassning går beror bl.a. på ekonomins anpassningsförmåga.

År 2008 och 2009 bedöms resursutnyttjandet vara högre än normalt. Detta bidrar till ett stigande kostnadstryck, vilket dämpar efterfrågan 2010 och 2011 något. Denna effekt motverkas dock av att effekterna av den finansiella turbulensen avtar 2009, vilket medför att både den internationella och inhemska efterfrågan återhämtar sig gradvis. Sammantaget stiger BNP något snabbare än potentiell tillväxt 2010 och 2011.

6.2.2 Produktion, produktivitet och arbetade timmar

Svag produktionstillväxt i industrin

Förra året ökade produktionen i industrin med 2,2 procent (se tabell 6.3), vilket var den lägsta

tillväxten sedan 2001. Den svaga utvecklingen berodde främst på den snabba inbromsningen i varuexportefterfrågan.

Tabell 6.3 Näringslivets produktion

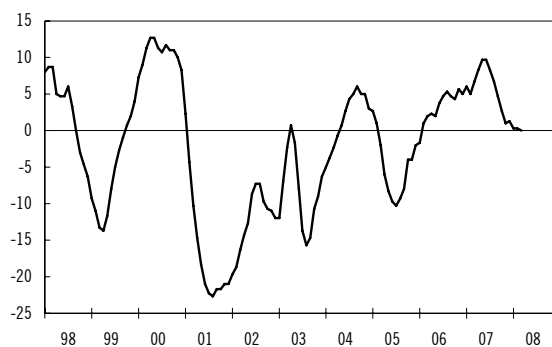
	Mdkr 2007	Procentuell volymförändring				
		2007	2008	2009	2010	2011
Varuproducenter	816	2,6	2,2	1,7	–	–
varav: Industri	559	2,2	2,6	2,2	–	–
Bygg	139	5,7	3,4	1,1	–	–
Tjänste- producenter	1304	4,3	2,8	2,5	–	–
Näringslivet totalt	2 120	3,7	2,6	2,2	4,0	3,1

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Diagram 6.8 Konfidensindikator, tillverkningsindustri

Säsongrensade netttotal



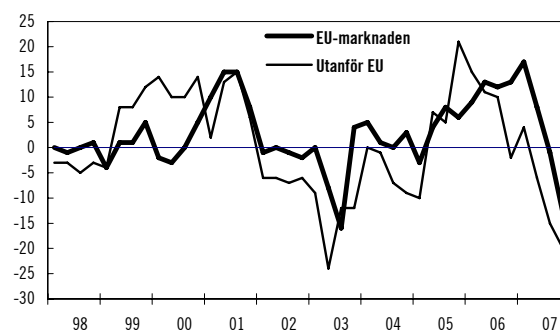
Anm.: Tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Produktionstillväxten under 2008 och 2009 blir fortsatt återhållsam, vilket beror på att den svagare exportefterfrågan väntas hålla i sig och att industrin anpassar sina lager till lägre nivåer. Det dämpade läget inom industrin syns också tydligt i KI:s barometer. Barometern visar en dämpad orderingång på både export- och hemmamarknaden. Den visar också att industrins konfidensindikator har fallit successivt sedan sommaren 2007 (se diagram 6.8), vilket reflekterar ett sammantaget dystrare läge när det gäller orderstock, lager och förväntad produktionsvolym. Förutom ett generellt sämre efterfrågeläge pressas också industrin enligt KI:s barometer av en försämrad konkurrenssituation (se diagram 6.9), vilket bl.a. bedöms hänga samman med den låga dollarkursen och den svaga produktivitetsetvecklingen. Först under 2009, när den internationella konjunkturen återhämtar sig och effekterna av den finansiella turbulensen klingar av, väntas tillväxten i den svenska industriproduktionen återhämta sig gradvis.

Diagram 6.9 Konkurrenssituationen, tillverkningsindustri

Säsongrensade netttotal



Anm.: Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgivit att konkurrenssituationen har förbättrats respektive försämrats.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tjänsteproduktionen dämpas

Den svagare exportefterfrågan började under förra året att successivt sprida sig via industrin till tjänstesektorn. Detta syntes främst inom företagstjänster, vars produktionstillväxt halverades 2007 jämfört med 2006. Samtidigt började KI:s barometer indikera ett svagare efterfrågeläge även inom andra industrinära branscher i tjänstesektorn, såsom exempelvis transport. Under inledningen av 2008 har denna utveckling blivit ännu tydligare, och barometern tyder nu på en allt bredare dämpning inom tjänstesektorn. Den återhållsamma utvecklingen i varuexporten, nedväxlingen i tjänsteexporten samt den svagare investeringskonjunkturen, bidrar till att produktionen av företagstjänster dämpas ytterligare 2008 och 2009. Även produktionstillväxten inom handeln och inom andra tjänstebranscher väntas bli lägre som en följd av den svagare efterfrågeutvecklingen. Under 2009, i takt med att efterfrågeläget gradvis förbättras, förutses en försiktig återhämtning i produktionen inom tjänstesektorn.

Lägre tillväxt i offentlig produktion 2009

I år väntas den kommunala produktionstillväxten bli ungefär som 2007, medan den beräknas minska 2009 till följd av en lägre kommunal konsumtion, som i hög grad är betingad av demografiska faktorer (se även fördjupningsruta "Ett nytt mått på offentlig konsumtion"). Den relativt låga uppräkningsgraden av anslagen till de statliga myndigheternas förvaltningskostnader

väntas bidra till att produktionsvolymen inom staten ökar svagt 2008 för att därefter minska 2009.

Antalet arbetade timmar upphör tillfälligt att öka

Den starka ökningen av arbetade timmar 2007 berodde i hög grad på ett inflöde av fler sysselsatta och till viss del på att sjukfrånvaron fortsatte att minska. Samtidigt var semesterfrånvaron lägre jämfört med 2006, vilket också bidrog till ökningen av antalet arbetade timmar.

Under 2008 förväntas utvecklingen av antalet arbetade timmar successivt vända nedåt i takt med att produktionen dämpas. Trots detta förväntas den genomsnittliga nivån 2008 vara högre än 2007, eftersom timmarna ökade starkt under slutet av förra året. Mätt som årsgenomsnitt förväntas alltså en ökning av antalet arbetade timmar (se tabell 6.4). Innevarande års nedåtgående utveckling bedöms plana ut under 2009 när produktionen åter tar viss fart.

Tabell 6.4 Arbetsproduktivitet och arbetade timmar

Procentuell förändring

	2007	2008	2009	2010	2011
Produktivitet¹					
hela ekonomin	-0,2	0,5	2,6	2,0	1,9
näringslivet	-0,3	0,9	3,3	—	—
offentliga myndigheter	-1,3	-1,1	0,1	0,2	0,2
Antal arbetade timmar					
hela ekonomin	3,1	1,6	-0,8	0,7	0,6
näringslivet	4,0	1,7	-1,0	1,1	1,0
offentliga myndigheter	1,5	1,6	-0,1	-0,3	-0,3

¹ Arbetsproduktivitet mäts som förädlingsvärde per arbetad timme.

Anm.: Siffrorna i tabellen avser icke kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Starkare produktivitetstillväxt framöver efter mycket svagt 2007

Under 2007 bromsade produktivitetstillväxten in kraftigt och produktivitetsnivån sjönk, vilket är ovanligt.³⁵ Inbromsningen var bred och omfattade ett flertal sektorer. En viktig förklaring är att efterfrågan i ekonomin överraskande

³⁵ I bilaga 2 (Svensk Ekonomi) i budgetpropositionen för 2008 diskuterades förklaringar till den svaga utvecklingen i fördjupningsrutan "Varför bromsar produktiviteten in?".

vek under året. Trots dämpningen fortsatte sysselsättning och arbetade timmar att öka starkt. Företagen anpassar normalt inte personalstyrkan omedelbart till efterfrågeförhållandena, vilket innebär att produktivitetstillväxten oftast försvagas när produktionen dämpas. Under 2007 var dock denna försvagning osedvanligt stor.

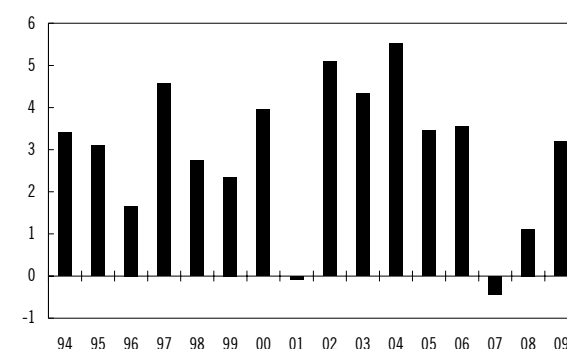
En bidragande faktor till produktivitetsminskningen 2007 var sammansättningen av inflödet av sysselsatta. Relativt oerfarna grupper som ungdomar och utrikes födda utgjorde stora delar av förra årets sysselsättningsökning; jämfört med den förra konjunkturuppgången väger särskilt ungdomar tungt. Dessa grupper bedöms, i synnerhet initialt, ha lägre genomsnittlig arbetsproduktivitet än sina etablerade kollegor.

Produktivitetstillväxten 2007 tyngdes ytterligare av att produktionen minskade extraordinärt i ett par av näringslivets branscher, kemisk industri och petroleumindustri. Detta till följd av störningar som bedöms vara av temporär natur. Om dessa branscher exkluderas så var näringslivets produktivitetstillväxt positiv i stället för negativ under förra året.

Under 2008 och 2009 förväntas produktivitetstillväxten åter ta fart (se diagram 6.10). Företagen anpassar antalet anställda till efterfrågeförhållandena och därmed stiger arbetsproduktiviteten. En lägre sysselsättningsökning innebär också att andelen sysselsatta med nytt jobb minskar. Då dessa bedöms ha en tillfälligt lägre produktivitet under sin upplärningsperiod, bidrar detta till att produktivitetstillväxten ökar. De starka investeringarna åren 2004–2007 väntas också ge avkastning i termer av ökad arbetsproduktivitet framöver.

Diagram 6.10 Arbetsproduktivitet i näringslivet

Procentuell förändring



Anm.: Siffrorna i diagrammet avser kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Ett nytt mått på offentlig konsumtion

Från och med november 2007, så redovisar Statistiska centralbyrån volymutvecklingen av offentlig konsumtion enligt nya principer (serierna är reviderad bakåt till 2002). Grundtanken är att den angivna volymutvecklingen i högre grad ska spegla hur det faktiska nyttjandet av offentliga tjänster har utvecklats, snarare än hur kostnaderna för att producera dessa tjänster har utvecklats, vilket var den redovisningsprincip som gällde tidigare. Den offentliga konsumtionens volymutveckling ska med andra ord spegla hur många fler (eller färre) patienter som vårdas och hur kvaliteten i denna vård utvecklas och inte som tidigare hur mycket mer (eller mindre) personal som arbetar i verksamheten.

Det nya sättet att betrakta offentlig konsumtion gäller enbart för den individuella konsumtionen (hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg), medan man för den kollektiva konsumtionen (försvar, allmän offentlig förvaltning, brandförsvaret, rättsväsende) alltjämt utgår från kostnadsmetoden. Detta innebär att måttet för den totala offentliga konsumtionsutvecklingen utgör en kombination av den nya redovisningsprincipen (volymmåttmetoden) och den tidigare redovisningsprincipen (kostnadsmetoden)³⁶. Dessutom finns det delar av den individuella konsumtionen som alltjämt måste beräknas enligt kostnadsmetoden eftersom dessa delar än så länge saknar volymmått.

Den uppmätta volymutvecklingen enligt volymmåttmetoden i offentlig sektor, skiljer sig ifrån den volymutveckling som kostnadsmetodsberäkningarna ger (se tabell 6.5). Skillnaderna är större i kommunsektorn än i den statliga sektorn, eftersom den individuella konsumtionen är mycket större i den kommunala sektorn. Även om skillnaden mellan de båda redovisningsprinciperna vissa år kan vara betydande, så blir effekten på BNP-tillväxten ändå förhållandevis marginell.

Tabell 6.5 Offentlig konsumtion och produktivitet

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006
Volymmåttmetod	2,2	0,4	-0,2	0,4	1,5
Kostnadsmetod	2,0	0,7	0,3	0,1	2,4
BNP-effekt ¹	0,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,2
Produktivitet, enligt volymmåttmetoden	0,2	-0,1	-0,5	0,6	-1,4

¹ Effekt av skillnad mellan volymmetod och kostnadsmetod, i procentenheter.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Produktiviteten kan mätas

En positiv konsekvens av den nya redovisningen av offentlig konsumtion är att det nu är möjligt att mäta produktiviteten i offentlig verksamhet. Enligt den tidigare renodlade kostnadsmetoden var utvecklingen av offentlig produktion lika med kostnadsutvecklingen som i sin tur till största delen utgjordes av lönekostnader. Anställde man mer personal och därigenom ökade kostnaderna för verksamheten, så redovisades denna kostnadsökning som en produktionsökning, eftersom produktionen definitionsmässigt var lika med kostnaderna. Med den nya redovisningsprincipen bestäms volymutvecklingen av den offentliga produktionen i stället av hur antal vårdtillfällen, elevantal i skolan, antal teaterbesök och kvaliteten i verksamheterna utvecklas. Enligt den tidigare redovisningsprincipen gav en ökad resursinsats med nödvändighet en ökad produktion. Men med den nya volymmåttmetoden kan en ökad resursinsats leda till en än starkare ökning av produktionen (produktivitetsförstärkning), en motsvarande ökning av produktionen (oförändrad produktivitet), eller en minskad eller oförändrad produktion (en produktivitetsförsvagning).

Svårigheten med att mäta produktiviteten består framför allt i att på ett tillfredsställande sätt mäta kvalitetsförbättringar i den offentliga verksamheten. Det finns en risk att kvalitetsförbättringar inte fullt ut beaktas i volymmåtten, vilket i så fall innebär att satsningar på exempelvis vård, skola, omsorg, tenderar att ge en ogynnsam produktivitet utveckling. Risken är särskilt stor i de första preliminära utfallen, eftersom SCB i dagsläget har mycket begränsade möjligheter att samla in data för kvalitetsjustering på kvartalsbasis.

³⁶ "Volymmåttmetod" åsyftar fortsättningsvis det här mixade måttet.

6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

Efter en mycket stark utveckling på arbetsmarknaden 2007 väntas en lugnare utveckling framöver. Trots att BNP-tillväxten dämpades 2007 fortsatte sysselsättningen och antalet arbetade timmar att öka snabbt. Detta resulterade i att produktivitetstillväxten dämpades kraftigt och till och med blev negativ.

I samband med att BNP-tillväxten avtar ytterligare väntas även efterfrågan på arbetskraft dämpas. Antalet arbetade timmar bromsar in snabbare än sysselsättningen, vilket innebär att medelarbetsstunden minskar. Sammantaget innebär detta att produktivitetstillväxten tar fart igen och snabbt återgår till en mer normal tillväxttakt.

Sysselsättningen, arbetskraften och antalet arbetade timmar har stigit snabbt de senaste åren samtidigt som arbetslösheten har minskat. Detta har resulterat i att bristen på arbetskraft har ökat och det har blivit svårare att rekrytera. I dagsläget bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden vara förhållandevis högt. De kommande åren väntas dock resursutnyttjandet bli mindre ansträngt till följd av att den lägre efterfrågan i ekonomin leder till en svagare utveckling på arbetsmarknaden.

Löneökningstakten har varit låg i flera år till följd av ett lågt resursutnyttjande och en dämpad inflation. Förra årets avtalsrörelse resulterade dock i betydligt högre löneökningar för perioden 2007–2009 jämfört med åren dessförinnan. I kombination med det relativt höga resursutnyttjandet tycktes det rimligt att lönerna skulle stiga betydligt snabbare 2007 än 2006. Det preliminära utfallet för 2007 tyder emellertid på fortsatt måttliga löneökningar. Den i dagsläget starka arbetsmarknaden i kombination med de höga centrala avtalen väntas dock leda till snabbare löneökningar framöver. Löneökningstakten blir som högst i år för att dämpas något redan nästa år då avtalen är lägre än 2008 och resursutnyttjandet blir mindre ansträngt.

Inflationen steg snabbt under slutet av 2007, vilket till stor del berodde på stigande priser på livsmedel och energi samt ökade räntekostnader. Inflationstakten väntas fortsätta stiga i år men avtar därefter. Den underliggande inflationstak-

ten, mätt med KPIX³⁷, förutses ligga i linje med Riksbankens inflationsmål fr.o.m slutet av 2009. I denna prognos bedöms därmed reporäntan ligga kvar på 4,25 procent de närmaste åren.

Tabell 6.6 Nyckeltal

Procentuell förändring om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
Produktivitet	-0,2	0,5	2,6	2,0	1,9
Arbetade timmar	3,1	1,6	-0,8	0,7	0,6
Medelarbetsstid	0,7	0,7	-0,9	0,5	0,4
Sysselsatta	2,4	0,9	0,2	0,2	0,2
Reguljär sysselsättningsgrad 16-64 år ¹	75,0	75,5	75,6	75,8	76,0
Reguljär sysselsättningsgrad 20-64 år ¹	79,4	80,0	80,1	80,2	80,3
Arbetskraft ²	1,6	0,6	0,4	0,1	0,0
Öppen arbetslöshet ³	4,6	4,3	4,5	4,4	4,2
Arbetslöshet enligt ILO-def ^{3,4}	6,1	5,9	6,1	5,9	5,7
Programdeltagare ^{3,5}	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Timlön ⁶	3,5	4,3	4,1	4,0	3,9
KPI ⁷	2,2	3,2	2,8	2,5	2,4
KPIX ^{7,8}	1,2	2,2	2,1	2,0	1,9

Anm.: Siffrorna i tabellen avser icke kalenderkorrigerade data. En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

¹ Antal reguljärt sysselsatta, dvs. exklusive sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

² Enligt tidigare definition.

³ I procent av arbetskraften.

⁴ I ILO-definitionen ingår heltidsstuderande arbetssökande både i arbetskraften och arbetslösheten. ILO-definitionen avser åldern 15-74 år.

⁵ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, 16-64 år.

⁶ Enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Riksbankens mätt på underliggande inflation.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

6.3.1 Arbetsmarknad

Sysselsättningstillväxten dämpas

Den vikande BNP-tillväxten börjar nu alltmer avspelas i en mer dämpad efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningstillväxten bedöms bli betydligt lägre framöver. Bland annat visar statistik från Arbetsförmedlingen (före detta AMS) för första kvartalet att antalet nyanmälda

³⁷ KPIX exkluderar räntekostnader för egnahem samt direkta effekter på konsumentpriserna av förändrade indirekta skatter och subventioner. KPIX benämndes tidigare UNDIX.

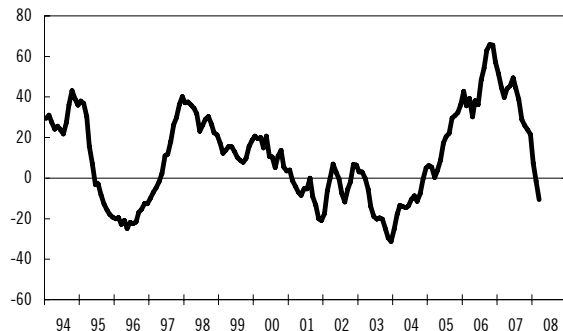
Definitioner inom arbetsmarknadsstatistiken

I oktober 2007 ändrades den officiella arbetslöshetsdefinitionen i arbetskraftsundersökningen. I enlighet med EU:s förordningar, som utgår från ILO:s internationellt vedertagna arbetslöshetsdefinition, ingår fr.o.m. oktober även heltidsstudierande som söker arbete i gruppen arbetslösa och därmed i arbetskraften. Även åldersgruppen är ändrad i arbetskraftsundersökningen till att gälla 15–74 år i stället för som tidigare 16–64 år. I en övergångsperiod redogörs för utvecklingen av både den öppna arbetslösheten, dvs. arbetslösheten enligt arbetskraftsundersökningens tidigare definition, och arbetslösheten enligt den nya ILO-definitionen. Detta är för att underlätta jämförbarhet bakåt i tiden. För att göra en gedigen analys av utvecklingen framöver krävs också en bild av hur utvecklingen sett ut relativt långt bakåt i tiden. ILO-arbetslösheten för gruppen 15–74 år började mätas kontinuerligt varje månad först 2001, vilket försvårar analysen. När den tillgängliga tidsserien för ILO-definitionen successivt blir längre kommer den öppna arbetslösheten fasas ut ur analysen. I takt med att fullgod statistik blir tillgänglig kommer även sysselsättningen och arbetskraften redovisas för åldersgruppen 15–74 år. I denna prognos avses åldersgruppen 16–64 år om ej annat anges.

platser till landets arbetsförmedlingar var något färre jämfört med första kvartalet förra året (se diagram 6.11).

Diagram 6.11 Nyanmälda lediga platser

Årlig procentuell förändring



Anm.: Tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Historiskt har sysselsättningen samvarierat väl med antalet nyanmälda lediga platser med en eftersläpning på drygt två kvartal. Den senaste

tidens utveckling av antalet lediga platser indikerar därmed en mer måttlig sysselsättningsökning framöver. Även KI:s företagsbarometer visar att näringslivets anställningsplaner har dämpats (se diagram 6.12).

Diagram 6.12 Anställningsplaner i näringslivet

Nettotal



Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Konjunkturinstitutet.

De reformer som regeringen har genomfört i form av bl.a. sänkt inkomstskatt och sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att arbetskraften och sysselsättningen ökar framöver. Nystartsjobben³⁸ ökar och bidrar därmed positivt till sysselsättningsutvecklingen, medan neddragningen av antalet arbetsmarknadspolitiska program, vars deltagare räknas som sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningen (sysselsättningsprogram), dämpar utvecklingen. Antalet deltagare i sysselsättningsprogrammen minskar i år med ca 15 000 personer. Att antalet personer i sysselsättningsprogram minskar innebär att skillnaden mellan den reguljära³⁹ och den totala sysselsättningen blir mindre, dvs. den reguljära sysselsättningen ökar mer än den totala (se diagram 6.13). Både nystartsjobben och sysselsättningsprogrammen bedöms dock leda till en betydande undanträngning⁴⁰ av reguljär

³⁸ Nystartsjobben reducerar arbetskraftskostnaden via en kreditering av arbetsgivarens skattekonto. Nystartsjobben riktas till personer som har uppburit arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning eller socialbidrag i mer än ett år.

³⁹ Reguljärt sysselsatta är antalet sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden, dvs. exklusive personer som är sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program.

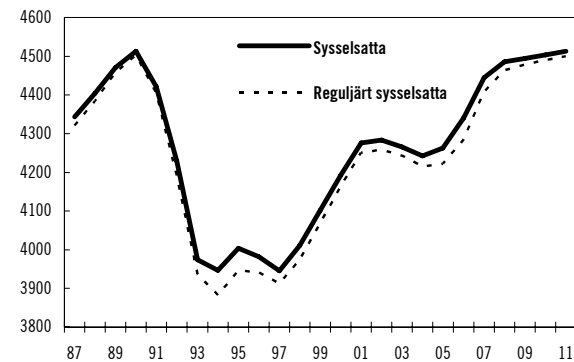
⁴⁰ Med undanträngning avses antingen att (i) en person som anställs med en subventionerad anställning skulle blivit anställd även i frånvaro av subventionen, eller (ii) en annan person skulle ha blivit anställd i frånvaro av subventionen. Om undanträngningen är hög (låg) innebär detta att nettoeffekten på sysselsättningen blir liten (stor).

sysselsättning, runt 70 procent på lång sikt.⁴¹ Detta innebär att de förändrade volymerna har en begränsad effekt på sysselsättningen. Sammantaget ökar antalet sysselsatta i åldern 16–64 år med 41 000 personer i år. I åldersgruppen 15–74 ökar antalet sysselsatta med 47 000 personer.

Den reguljära sysselsättningsgraden för personer i åldern 16–64 år stiger med en procentenhet mellan 2007 och 2011. År 2011 uppgår den till 76,0 procent.

Diagram 6.13 Sysselsatta

Tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Finansdepartementet.

I år bedöms sysselsättningen överstiga en nivå som är förenlig med en stabil pris- och löneutveckling, dvs. resursutnyttjandet är högre än normalt. Det förhållandevis höga resursutnyttjandet innebär brist på ledig arbetskraft och därmed stigande löneökningar. Detta medför att arbetskraftskostnaden stiger och att efterfrågan på arbetskraft minskar på sikt. År 2009 ökar sysselsättningen långsammare p.g.a. den svagare efterfrågan på arbetskraft. Åren 2010 och 2011, då ekonomin bedöms återgå mot ett normalt resursutnyttjande, utvecklas sysselsättningen fortsatt svagt.

Medelarbetstiden avtar trots minskande sjukfrånvaro

Förra året steg antalet arbetade timmar mer än sysselsättningen, dvs. medelarbetstiden ökade. Den markanta ökningen av medelarbetstiden

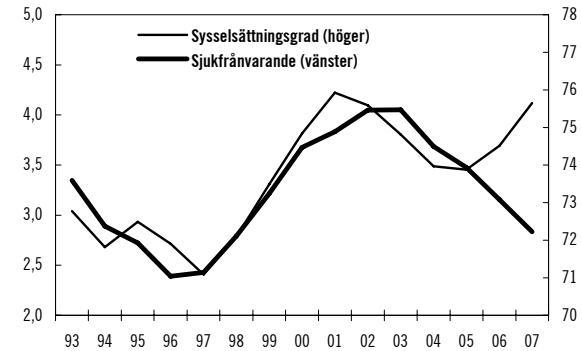
⁴¹ För en diskussion om undanträngningseffekter av subventionerade anställningar, se t.ex. Calmfors, Forslund och Hemström, Rapport 2002:8, IFAU.

förra året berodde främst på en minskad frånvaro. Minskningen i frånvaro förklaras av ett successivt minskat antal deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet friår⁴² och en minskad sjukfrånvaro⁴³.

Diagram 6.14 Sjukfrånvaro och sysselsättningsgrad

Procent av sysselsatta

Procent av befolkning



Anm.: Sjukfrånvarande avser personer som varit sjukfrånvarande hela mätveckan.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Under många år har sjukfrånvaron, som står för ca 20 procent av den totala frånvaron, samvarierat med sysselsättningsutvecklingen. Trots att sysselsättningsgraden har stigit i två år har sjukfrånvaron dock fortsatt att minska (se diagram 6.14). De av regeringen genomförda förändringarna av sjukförsäkringen i kombination med Försäkringskassans striktare rutiner bedöms ha haft en dämpande effekt på sjukfrånvaron. Sjukfrånvaron bedöms fortsätta minska framöver, men i en avtagande takt. Det faktum att svagare grupper, med generellt sett högre sjukfrånvaro, kommer in på arbetsmarknaden utgör en press uppåt på sjukfrånvaron. Samtidigt väntas regeringens reformer ha en fortsatt dämpande effekt.

Till skillnad från sjukfrånvaron bedöms frånvaron av andra skäl än sjukdom öka de kommande åren. Denna utveckling beror på en trendmässig ökning av frånvaron för vård av barn, till följd av bl.a. stigande barnkullar, samt

⁴² Både vikarien och den friårslediga räknades i statistiken som sysselsatta, men bara vikarien generade arbetstimmar, vilket innebar att friåret drog ned medelarbetstiden.

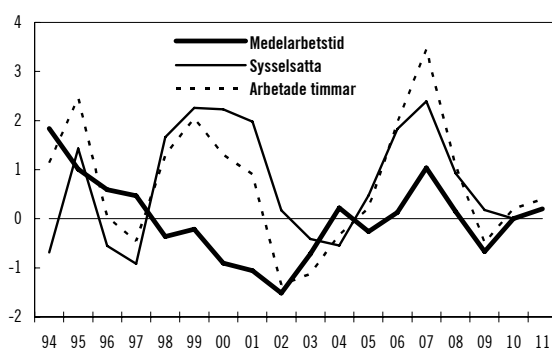
⁴³ I AKU fångas sjukfrånvaron upp antingen som "frånvaro på grund av sjukdom hela mätveckan" eller "sjukfrånvaro på grund av sjukdom del av mätveckan". AKU:s statistik är inte direkt jämförbar med Försäkringskassans (FK:s) statistik över antalet sjukskrivna. Detta beror bl.a. på att FK:s statistik inkluderar personer som har varit sjukskrivna i mer än 14 dagar och på att arbetslösa sjukskrivna och studerande sjukskrivna inkluderas i FK:s siffror men inte i AKU:s.

ett stigande semesteruttag i år och nästa år. Sammantaget ökar därmed den totala frånvaron svagt, vilket påverkar medelarbetstiden negativt. Dessutom minskar medelarbetstiden på grund av att de som nu kommer in på arbetsmarknaden antas arbeta färre timmar än genomsnittet.

Bortsett från effekten av att antalet arbetsdagar varierar mellan olika år beräknas medelarbetstiden sjunka under loppet av de kommande två åren, för att därefter vara i det närmaste oförändrad (se diagram 6.15). Antalet sysselsatta ökar alltså något starkare än antalet arbetade timmar 2008 och 2009. De reformer som genomförts av regeringen bedöms i sin helhet leda till en ökad medelarbetstid. Bland annat bedöms den sänkta inkomstskatten leda till att de som arbetar ökar sin arbetstid i genomsnitt.

Diagram 6.15 Arbetade timmar, medelarbetstid och sysselsättning

Årlig procentuell förändring



Anm.: Diagrammet avser kalenderkorrigerade data.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Arbetskraften ökar långsammare framöver

Arbetskraften har ökat starkt de senaste åren främst till följd av det goda konjunkturläget. En ökad efterfrågan på arbetskraft gör att fler söker sig till arbetsmarknaden då sannolikheten att få ett arbete ökar.

Storleken på arbetskraften påverkas även av den demografiska utvecklingen. En större befolkning gör att det finns fler som kan arbeta, men sammansättningen av befolkningen är också av stor betydelse. Ur ett arbetskraftsperspektiv är den demografiska utvecklingen under de kommande åren relativt ogynnsam. Åldersgrupper som har ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande växer mycket. Det gäller framför allt åldersgrupperna 16–19 år och 60–64 år, men även åldersgruppen 20–24 år. Under ett antal år

har dock arbetskraftsdeltagandet trendmässigt stigit i gruppen 60–64 år, som nu utgörs av 40-talister.

De reformer som regeringen genomfört i form av bl. a. sänkt inkomstskatt och sänkta ersättningsnivåer bedöms, som nämnts ovan, få en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet, både på kort och lång sikt. Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin⁴⁴ och jobbgarantin för ungdomar⁴⁵ medför att arbetskraften mätt med arbetskraftsundersökningens tidigare definition utvecklas svagare än vad den annars skulle ha gjort. Detta beror på att deltagare i dessa program definitionsmässigt räknas som utanför arbetskraften. Enligt ILO-definitionen på arbetskraft inkluderas däremot heltidsstuderande som söker arbete i arbetskraften. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska utbildningsprogram, såsom exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, räknas som heltidsstuderande och de antas söka arbete under sin utbildning. Därmed räknas de in i ILO-definitionen på arbetskraft. Arbetskraften enligt ILO-definitionen ökar alltså något snabbare än arbetskraften enligt den tidigare definitionen. Detta beror även på att arbetskraften i åldersgruppen 65–74 år, som ingår i ILO-definitionen, utvecklas starkare än i åldersgruppen 16–64.

Samttaget väntas arbetskraften fortsätta öka men i en avtagande takt 2008 och 2009. Åren därpå bedöms arbetskraften vara i stort sett oförändrad. Regeringens reformer fortsätter att ha en positiv effekt på arbetskraften medan den dämpade konjunkturen och den demografiska utvecklingen har en motsatt effekt.

Arbetslösheten ökar svagt 2009

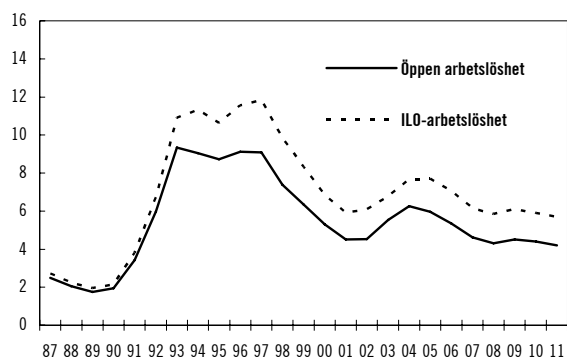
I takt med att sysselsättningen vuxit snabbare än arbetskraften de senaste åren har arbetslösheten minskat snabbt (se diagram 6.16). Den öppna arbetslösheten uppgick till 4,6 procent 2007 och väntas sjunka till 4,3 procent i år för att därefter öka något 2009 då efterfrågan på arbetskraft dämpas.

⁴⁴ Infördes den 2 juli 2007.

⁴⁵ Infördes den 1 december 2007.

Diagram 6.16 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften

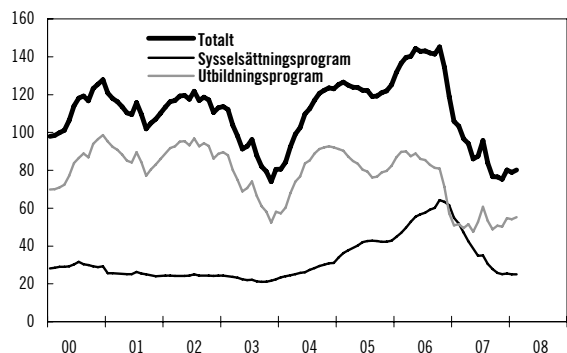


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Arbetslösheten enligt ILO:s definition, vilken inkluderar heltidsstuderande som söker arbete, har också minskat de senaste åren, men inte lika mycket som den öppna arbetslösheten. Antalet heltidsstuderande som söker arbete ökade markant under 2005 i samband med att arbetsmarknadsläget förbättrades. Under de senaste två åren har gruppen dock minskat till följd av att flera av dessa arbetssökande fått jobb och de arbetsmarknadspolitiska utbildningsprogrammen har minskat (se diagram 6.17).

Diagram 6.17 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Tusental personer



Anm.: Säsongsrensade data.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar leder till att antalet heltidsstuderande som söker arbete återigen ökar. Samtidigt bedöms antalet heltidsstuderande inom det reguljära utbildningssystemet som söker arbete minska något i takt med den dämpade efterfrågan på arbetskraft. Arbetslösheten enligt ILO-definitionen beräknas uppgå till 5,9 procent 2008 och 6,1 procent 2009.

Under 2010 och 2011 sjunker både den öppna och ILO-arbetslösheten i samband med att jämviktsarbetslösheten minskar något som en följd av de reformer som genomförts. År 2011

beräknas den öppna arbetslösheten uppgå till 4,2 procent och ILO-arbetslösheten till 5,7 procent.

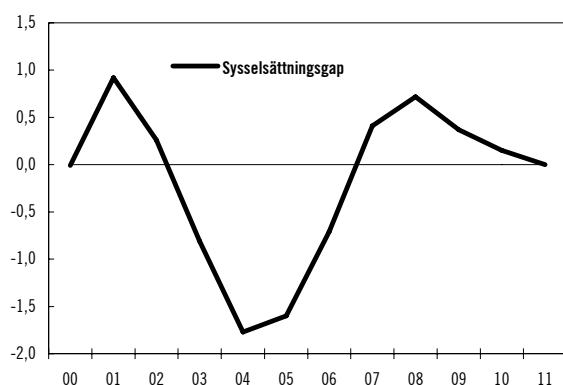
Resursutnyttjandet normaliseras 2011

Till följd av den snabba sysselsättningsökningen har resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökat de senaste åren. En indikator på detta är att andelen företag i Konjunkturbarometern som anger att de upplever brist på arbetskraft har stigit snabbt. Nu verkar ökningen ha stannat av, men på en hög nivå. Cirka 38 procent av företagen anger att de upplever brist på arbetskraft. Även SCB:s vakansstatistik tyder på ett något ansträngt resursutnyttjande med både stigande vakansgrad och rekryteringstider de senaste åren. Brist på arbetskraft och rekryteringssvårigheter brukar leda till pris- och löneökningar. Den underliggande inflationen steg under 2007. Löneökningstakten var dock, trots höga avtal, oväntat låg förra året, vilket delvis berodde på tillfälliga effekter. Sammantaget bedöms resursutnyttjandet nu vara förhållandevis högt, vilket kan uttryckas som att det s.k. sysselsättningsgapet är svagt positivt. Det innebär att den faktiska sysselsättningsnivån bedöms ligga strax över den potentiella sysselsättningen, dvs. den nivå som är förenlig med Riksbankens inflationsmål.

Dämpningen av efterfrågan på arbetskraft väntas leda till att resursutnyttjandet sjunker framöver. Mätt som årsgenomsnitt väntas dock sysselsättningsgapet bli något större i år än förra året (se diagram 6.18). De reformer som har genomförts för att öka utbudet av arbetskraft och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt bidrar till att potentiell sysselsättning och potentiell BNP ökar förhållandevis starkt 2008–2011. Det innebär att resursutnyttjandet framöver bedöms bli lägre än vad det skulle ha blivit i avsaknad av strukturella reformer. Det råder dock stor osäkerhet kring bedömningen av hur stora effekterna av reformerna blir samt hur snabbt de får genomslag.

Diagram 6.18 Sysselsättningsgap

Procent



Det relativt höga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2007 och 2008 driver upp löneökningstakten och inflationen i år. I takt med att resursutnyttjandet blir mindre ansträngt växlar löneökningstakten och inflationstakten ned.

6.3.2 Löner

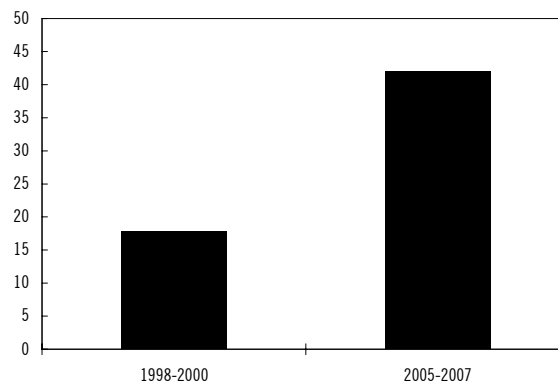
Oväntat låg löneökningstakt 2007

Enligt den preliminära lönestatistiken från Medlingsinstitutet uppgick den nominella löneökningstakten till 3,2 procent 2007, vilket är oväntat lågt givet både det rådande arbetsmarknadsläget och de höga centrala avtalen i 2007 års avtalsrörelse. Den slutgiltiga löneökningen, när alla retroaktiva löneutbetalningar är avklarade, bedöms uppgå till 3,5 procent.

En delförklaring till de begränsade löneökningarna är att sammansättningen av de sysselsatta har förändrats. De som träder in på arbetsmarknaden under en konjunkturuppgång har normalt en lägre genomsnittlig produktivitet än de som redan är sysselsatta. Den lägre produktiviteten innebär att de får lägre löner, vilket drar ner den genomsnittliga lönenivån. Det som är märkbart denna konjunkturuppgång är att unga, 16–24 år, står för en större andel av sysselsättningsökningen än under den förra konjunkturuppgången (se diagram 6.19).

Diagram 6.19 Ungdomars andel av sysselsättningsökningen under två konjunkturuppgångar

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det är också möjligt att de av regeringen genomförda reformerna haft en återhållande effekt på löneutvecklingen som var större än väntat. Om jobbvdraget medför att fler söker sig in på arbetsmarknaden kan det, precis som vid en högkonjunktur, påverka sammansättningen av de sysselsatta och den genomsnittliga lönenivån blir lägre. Att fler söker sig in på arbetsmarknaden innebär också en större konkurrens om jobben, vilket kan ha en dämpande effekt på lönerna. Vidare kan reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen ha en återhållande effekt på lönekraven.

Den preliminära statistiken för 2007 visar på en högre löneökningstakt inom industrin än inom byggsektorn. Detta kan tyckas något förvånande mot bakgrund av att en stor andel av byggföretagen uppgav att de upplevde arbetskraftsbrist under året. En tänkbar förklaring till den förhållandevis dämpade löneutvecklingen inom byggsektorn kan vara att arbetskraftsinvandringen har haft en återhållande effekt på lönebildningen. En annan tänkbar förklaring är att det pågår ett generationsskifte inom byggsektorn med stora pensionsavgångar och ett stort inflöde av yngre, vilket påverkar den genomsnittliga löneutvecklingen i branschen.

Sammantaget är det dock svårt att hitta faktorer som helt kan förklara den låga löneökningen förra året, framför allt då ökningstakten skiljde sig så markant åt mellan olika branscher.

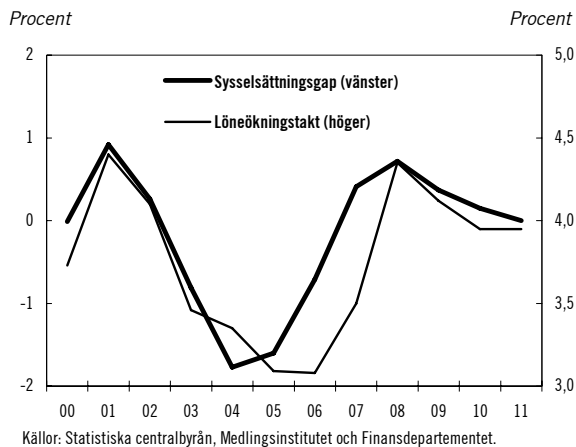
Löneökningstakten stiger i år för att därefter dämpas igen

Under 2008 väntas löneökningstakten tillta som en effekt av det förhållandevis höga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden (se diagram

6.20). Högre centrala avtal 2008 än 2007 innebär också att löneökningstakten ökar 2008. Höjningen av lägstalönerna i de centrala avtalen förra året bedöms dessutom öka löneglidningen i år. Att höjda lägstalöner bidrar till att öka löneglidningen är både en effekt av kompensationskrav från andra anställda och en effekt av att arbetsgivarna sannolikt vill upprätthålla den rådande lokala lönestrukturen.

I år bedöms lönerna öka snabbare i den offentliga sektorn än i näringslivet, till skillnad från förra året. Anledningen till detta är avtalskonstruktionen inom delar av den offentliga sektorn där Kommunals medlemmar får ut majoriteten av sina avtalsökningar i januari 2008. Löneökningstakten i kommunsektorn blir därför mycket hög under 2008.

Diagram 6.20 Sysselsättningsgap och löneökningstakt



Åren 2009–2011 växlar löneökningstakten ner igen i samband med att sysselsättningsökningen dämpas och resursutnyttjandet minskar. Avtalen blir också lägre igen 2009. År 2011 ökar lönerna med 3,9 procent, vilket bedöms vara förenligt med Riksbankens inflationsmål. De genomförda och aviserade reformerna inom arbetsmarknadsområdet bedöms ha en viss återhållande effekt på löneutvecklingen under hela prognosperioden.

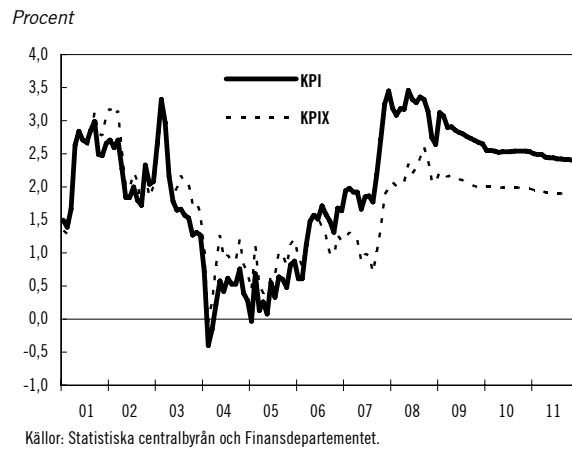
6.3.3 Inflation

Inflationen har stigit

Inflationen, mätt som den procentuella förändringen av de genomsnittliga konsumentpriserna under en tolv månadersperiod, har stigit under de senaste åren. Under andra halvåret 2007 steg inflationen snabbt, både mätt med konsument-

prisindex (KPI) och mätt med Riksbankens mått på underliggande inflation KPIX (se diagram 6.21).

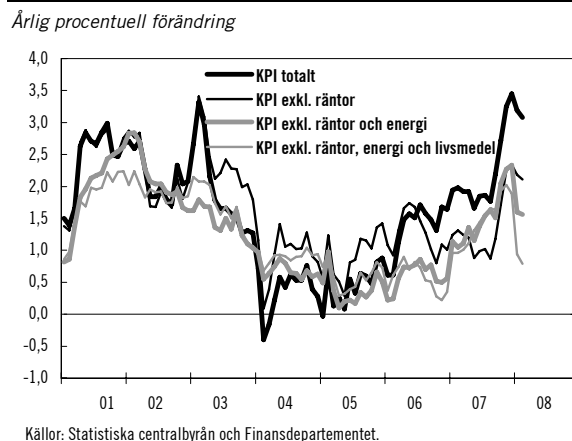
Diagram 6.21 KPI och KPIX



Den uppmätta KPI-inflationen har sedan november 2007 legat över 3 procent, dvs. över Riksbankens intervall. Under hela 2007 är det framför allt ökade räntekostnader för egna hem som bidragit till att höja KPI-inflationen. Exklusive räntekostnader har inflationstakten under 2007 legat på 2,3 procent som högst.

Den snabbt stigande inflationstakten under hösten 2007 kan också delvis förklaras av snabbt stigande livsmedelspriser på världsmarknaden. De stigande livsmedelspriserna är både utbuds- och efterfrågedrivna. Dåliga skördar och små lager har sammanfallit med en ökad efterfrågan på grödor till biobränsle och en ökad efterfrågan på dyrare livsmedel i vissa tillväxtekonomier vars köpkraft förbättrats. Även energipriserna höjde inflationen under slutet av 2007. Exklusive räntor, energi- och livsmedelspriser låg inflationen under eller på 2 procent under hela 2007 (se diagram 6.22).

Diagram 6.22 Konsumentprisernas utveckling



KPIX har sedan mitten av 2006 ökat i betydligt lägre takt än KPI och skillnaden mellan de två måtten är historiskt hög. Skillnaden beror i huvudsak på de ökade räntekostnaderna för egna hem som exkluderas vid beräkningen av KPIX.

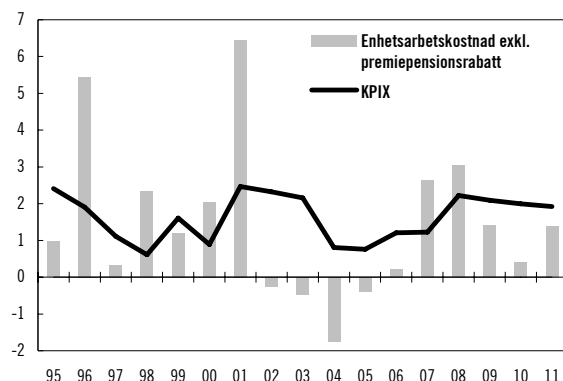
Det inhemska inflationstrycket avtar

Det låga inflationstryck som rått i den svenska ekonomin under några år har i huvudsak berott på det låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och på den starka produktivitetsutvecklingen. Det låga resursutnyttjandet har inneburit att det funnits gott om ledig arbetskraft och att löneökningarna därmed blivit måttliga. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet, enhetsarbetskostnaden, har därför utvecklats svagt, vilket lett till ett svagt inhemskt inflationstryck.

Förra året steg enhetsarbetskostnaden däremot påtagligt, vilket framför allt berodde på att produktivitetstillväxten var negativ. Trots att produktivitetstillväxten återhämtar sig i år stiger enhetsarbetskostnaden ändå i ungefär samma takt som 2007 till följd av högre löneökningar. Även under perioden 2009–2011 väntas enhetsarbetskostnadens ökningstakt bli högre än den varit under åren 2002–2006 (se diagram 6.23). Allt annat lika innebär stigande enhetsarbetskostnader ett stigande inflationstryck i ekonomin. Det inhemska kostnadstryckets genomslag på konsumentpriserna sker dock med viss fördröjning, vilket innebär att inflationen bedöms fortsätta stiga 2008 och ligga kvar på en relativt hög nivå i början av 2009 för att därefter dämpas.

Diagram 6.23 Utveckling av KPIX och enhetsarbetskostnad i näringslivet

Procent, årsgenomsnitt



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Historiskt sett har prisutvecklingen på varor och tjänster i hög grad korrelerat med andelen företag inom handeln som i KI:s företagsbarometer

svarar att de upplever brist på personal (med en viss tidsförskjutning). I januari sjönk andelen påtagligt⁴⁶, vilket talar för att inflationen kommer att dämpas på sikt.

Räntekostnader samt energi- och livsmedelspriser höjer KPI

Stigande räntekostnader för egna hem under perioden 2008–2011 fortsätter att dra upp inflationen mätt med KPI under hela prognosperioden. Räntorna bidrar därmed till att KPI-inflationen blir högre än den underliggande inflationen mätt med KPIX även de kommande åren. Räntornas bidrag till KPI-inflationen sjunker dock gradvis under prognosåren.

Energipriserna, som under större delen av 2007 hade en inflationsdämpande effekt, väntas under 2008 dra upp inflationen. Det höga världsmarknadspriset på olja bidrar till ett fortsatt högt pris på både drivmedel och eldningsolja. År 2009 väntas råoljepriset sjunka marginellt för att därefter plana ut. Oljepriset påverkar även elpriserna som de senaste månaderna stigit i konsumentledet. Priset på el för omedelbar leverans på den nordiska elbörsen Nordpool har stigit kraftigt sedan mitten av 2007 då nivån var den lägsta på flera år. Priset för leverans under andra och tredje kvartalet 2008 har dock successivt sjunkit sedan i höstas till följd av välfyllda vattenmagasin och en varm vinter. Eftersom genomslaget i KPI av ett förändrat elpris på Nordpool sker med fördröjning väntas ändå elpriserna i konsumentledet stiga ytterligare något de närmaste månaderna för att därefter plana ut.

Livsmedelspriserna, som utgör ca 13 procent av KPI och därmed har en stor effekt på den sammantagna inflationsutvecklingen, steg snabbt under hösten 2007. Under innevarande år väntas livsmedelspriserna i genomsnitt öka med nästan 8 procent och de fortsätter stiga i relativt hög takt några månader in i 2009. Därefter avtar ökningstakten men förblir lite högre än ett historiskt genomsnitt. Sammantaget väntas därmed de stigande livsmedelsprisernas påverkan på KPI-inflationen vara tillfällig.

⁴⁶ I faktiska termer sjönk andelen kraftigt. Den säsongrensade serien visar dock på en fortsatt hög nivå. Avser kvartalsbarometern.

Regeringens reformer påverkar inflationen

De reformer som regeringen har genomfört på arbetsmarknaden bedöms verka stimulerande på arbetsutbudet och bidra till en bättre fungerande lönebildning och därmed lägre löneökningstakt. Detta får en indirekt effekt på inflationen eftersom inflationstrycket blir lägre än vad det annars skulle ha varit under perioden 2008–2011.

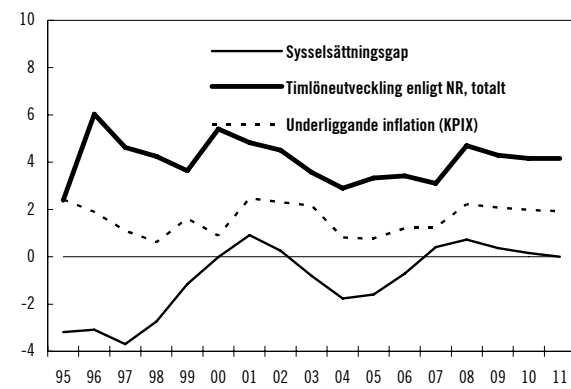
Under 2008 genomförs ett antal skatte- och subventionsförändringar som har direkta effekter på konsumentpriserna. Dessa förändringar inkluderar avskaffandet av den statliga fastighetsskatten, införandet av ett nytt statligt tandvårdsstöd, höjd koldioxidskatt och höjd skatt på tobak och alkohol. Sammantaget förutses förändringarna i princip ta ut varandra, vilket innebär att de inte påverkar inflationen mätt med KPIX.

Inflationen i linje med Riksbankens mål 2010 och 2011

Sammanfattningsvis är inflationstrycket i svensk ekonomi högt för närvarande till följd av ett förhållandevis högt resursutnyttjande på arbetsmarknaden, höga energipriser, höga livsmedelspriser och höga räntekostnader för egna hem. Både löneökningstakten och inflationstakten växlar upp i år för att dämpas något redan nästa år då resursutnyttjandet blir mindre ansträngt (se diagram 6.24). Den underliggande inflationstakten, mätt med KPIX, förutses ligga i linje med Riksbankens inflationsmål 2010 och 2011.

Diagram 6.24 Sysselsättningsgap, löneutveckling och inflation

Procent, årsgenomsnitt



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Riksbanken bibehåller nuvarande styrränta

Riksbanken har fortsatt att strama åt penningpolitiken på grund av att det underliggande inflationstrycket på några års sikt förväntas stiga. Penningpolitiken är framåtblickande, vilket betyder att Riksbanken i penningpolitiken måste ta hänsyn till inflationstrycket på 1-2 års sikt.

Reporäntan har sedan 2006 höjts från 1,50 procent till 4,25 procent. I denna prognos bedöms reporäntan ligga kvar på 4,25 procent de närmaste åren. Å ena sidan ligger resursutnyttjandet på relativt höga nivåer, vilket bidrar till att det underliggande inflationstrycket (KPIX) ligger över Riksbankens mål på 2 procent 2008 och 2009. Å andra sida bidrar den kreditåstramning som för närvarande präglar de finansiella marknaderna till att implicit höja styrräntan med 0,5 till 0,75 procentenheter.

6.4 Risker och alternativscenarier

6.4.1 Riskbilden

Osäkerheten kring den internationella ekonomiska utvecklingen är för närvarande stor. Det finns en uppenbar risk att den finansiella turbulensen tillsammans med en ytterligare försvagning av bostadsmarknaden i Förenta staterna medför en kraftig inbromsning i den amerikanska ekonomin. En fördjupad internationell finansiell kris skulle påverka svensk efterfrågan genom flera kanaler, t.ex. genom högre upplåningskostnader, fallande tillgångspriser, lägre exportefterfrågan och dämpat förtroende hos svenska hushåll.

Samtidigt har den snabba tillväxten i världsekonomin de senaste åren inneburit att efterfrågan på bl.a. livsmedel och andra råvaror har ökat. Detta har inneburit att priserna på energi, råvaror och livsmedel har stigit kraftigt den senaste tiden. Det finns en risk att priserna på dessa produkter stiger mer än vad som antagits i huvudscenariot under de närmaste åren, bl.a. om efterfrågan i världsekonomin utvecklas starkare än vad som har antagits i huvudscenariot. En sådan utveckling skulle driva upp räntorna och företagens kostnader i Sverige, vilket i sin tur skulle dämpa tillväxten i den svenska ekonomin.

Den svenska produktivitetstillväxten utvecklades överraskande svagt 2007. Dämpningen bedöms i huvudsak vara temporär. Det finns dock en uppenbar risk att produktiviteten utvecklas svagare framöver, vilket i kombination med ett förhållandevis högt resursutnyttjande skulle driva upp företagens arbetskostnader. Detta skulle i sin tur leda till att inflationstrycket blir högre och att Riksbanken höjer räntan. En sådan utveckling skulle kunna ha en kraftigt dämpande effekt på tillväxten i svensk ekonomi.⁴⁷ På motsvarande sätt skulle en överraskande kraftig återhämtning i produktiviteten bidra till en snabbare tillväxt framöver.

Det råder också stor osäkerhet kring hur stora effekter regeringens politik har på den ekonomiska utvecklingen.

Nedan redovisas två alternativa scenarier som illustrerar osäkerheten i den ekonomiska utvecklingen framöver. I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts.⁴⁸

I det första alternativet förvärras den finansiella krisen och Sverige blir mer direkt drabbat i form av bl.a. fallande tillgångspriser. Ett kraftigt fall i tillgångspriserna, i kombination med ökade problem på de finansiella marknaderna, leder till en betydligt svagare efterfrågeutveckling i Sverige. Därmed dämpas BNP-tillväxten under 2008 och 2009 i detta alternativ jämfört med huvudscenariot.

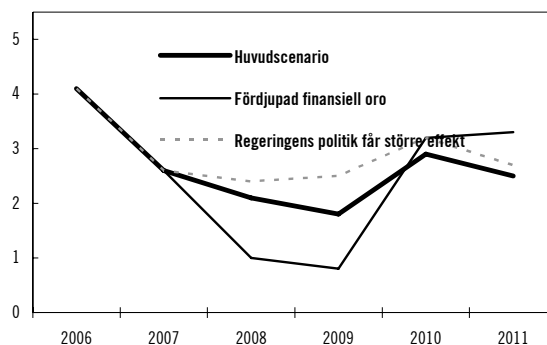
I det andra alternativet antas regeringens reformer få större effekter än i huvudscenariot. Arbetskraftsutbudet ökar mer och jämviktsarbetslösheten blir lägre. Sammantaget innebär detta att BNP och sysselsättning stiger snabbare än i huvudscenariot under de närmaste åren och att sysselsättnings- och BNP-nivån varaktigt blir högre än i huvudscenariot.

⁴⁷ Effekterna av ett sådant scenario finns beskrivet i bilaga 2, Svensk ekonomi, till budgetpropositionen för 2008.

⁴⁸ För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. "KIMOD 1.0: Documentation of NIER's Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy" Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

Diagram 6.25 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



6.4.2 Alternativscenario med fördjupad finansiell oro

Huvudscenariot, som presenteras i avsnitt 6.1-6.3, bygger på att den finansiella turbulensen ebbar ut under slutet av 2008 och att spridningseffekterna till den reala ekonomin i Sverige och i resten av världen blir relativt begränsade. Vidare förutses inga större fall i huspriser eller övriga tillgångspriser. Det finns dock en betydande risk att den finansiella krisen fördjupas och att även Sverige blir mer direkt drabbat i form av bl.a. ett mer kraftigt fall i tillgångspriserna.

Svagare internationell konjunktur

I detta scenario förvärras problemen på de finansiella marknaderna i Förenta staterna jämfört med huvudscenariot. Hushållens och företagens upplåningskostnader blir högre och priset på reala och finansiella tillgångar faller mer än i huvudscenariot. Ett kraftigt fall i huspriserna i kombination med att fler hushåll får betalningsproblem minskar markant de amerikanska hushållens reala förmögenhet och utrymmet för lånefinansierad konsumtion. Därmed dämpas konsumtionen och investeringarna i Förenta staterna kraftigt, vilket medför att Förenta staterna faller ner i en recession. Den amerikanska centralbanken väntas dock agera kraftfullt med bl.a. styrräntesänkningar. Recessionen i Förenta staterna antas därför bli relativt kortvarig. Effekterna på världsekonomin bedöms emellertid bli betydande, delvis till följd av en minskande amerikansk importefterfrågan, men framför allt genom att de finansiella problemen i Förenta staterna sprider sig och

påverkar fastighetspriser och aktiepriser i andra länder.

Kraftig avmattning i Sverige

Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av den fördjupade finansiella krisen. Dels leder den globala inbromsningen till att efterfrågan på svenska exportvaror utvecklas svagare. Denna tendens accentueras av en förstärkning av den svenska kronan. Kronförstärkningen beror framför allt på att räntesänkningarna i Sverige blir mindre än i omvärlden, vilket har att göra med att konjunkturavmattningen blir svagare i Sverige än i omvärlden. Sammantaget bedöms exporttillväxten bli ca 2,5 procentenheter lägre under 2008 och 1,1 procentenheter lägre under 2009 än i huvudscenariot (se tabell 6.7).

Vidare antas de fallande fastighets- och tillgångspriserna i Förenta staterna sprida sig till Sverige. Prisfallen bedöms dock bli något mindre än i Förenta staterna. De fallande priserna minskar hushållens förmögenhet, vilket leder till ökat sparande och lägre konsumtion (se tabell 6.7). Försvagningen på den svenska aktie- och bostadsmarknaden i kombination med högre upplåningskostnader och svagare exportutveckling leder i sin tur till att även investeringarna utvecklas betydligt svagare.

Tabell 6.7 Nyckeltal, alternativscenariot med fördjupad finansiell oro

Avvikelse från huvudscenariot, procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011
BNP	-1,1	-1,0	0,3	0,8
Hushållens konsumtion	-0,8	-0,9	0,3	0,2
Export	-2,5	-1,1	0,4	1,0
Sysselsättning	0,0	-0,2	-0,1	0,0
Öppen arbetslöshet ¹	0,0	0,2	0,3	0,3
BNP-gap ²	-1,0	-1,8	-1,5	-0,6
Reporänta, slutkurs	-0,75	-1,25	-1,50	-1,00
Timplön	0,0	-0,2	-0,6	-1,3
KPIX, årsgenomsnitt	-0,5	-0,7	-0,6	-0,5

¹ I procent av arbetskraften.

² Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

Sammantaget blir BNP-tillväxten ungefär 1 procentenhet lägre per år under 2008 och 2009 än i huvudscenariot (se diagram 6.25 och tabell 6.7).

Riksbanken sänker räntan

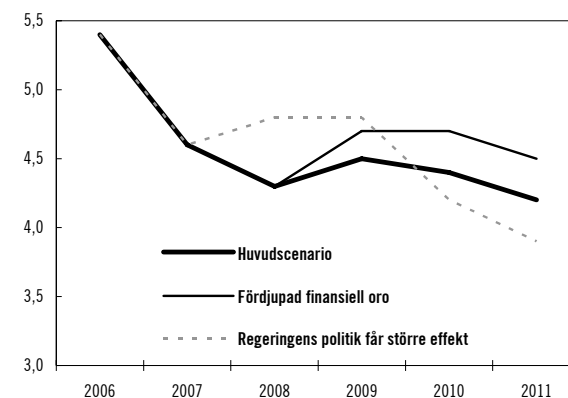
Den kraftiga konjunkturförsvagningen leder till att resursutnyttjandet faller. Resursutnyttjandet är som lägst 2009, då BNP-gapet är ca 2 procentenheter lägre än i huvudscenariot. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningstillväxten blir lägre och att arbetslösheten blir högre under 2009–2011 (se tabell 6.7 och diagram 6.27). Företagen anpassar dock inte antalet anställda omedelbart till den svagare efterfrågeutvecklingen, vilket medför att produktivitetstillväxten utvecklas betydligt svagare under 2008 och 2009 än i huvudscenariot.

Lägre resursutnyttjande i kombination med lägre importpriser, till följd av en starkare krona och ett svagare internationellt resursläge, medför att inflationstrycket dämpas markant (se tabell 6.7). Till följd av detta sänker Riksbanken reporäntan under 2008. Reporäntan är som lägst under 2010 då den är 1,50 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

På längre sikt kommer efterfrågeförsvagningen klinga av. En gradvis internationell återhämtning och en fortsatt expansiv penningpolitik leder till att såväl exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökar snabbare än i huvudscenariot från och med 2010. Den starkare efterfrågan leder till att resursutnyttjandet stiger, vilket i sin tur leder till att sysselsättningen ökar fortare än i huvudscenariot och att arbetslösheten börjar återgå till sin jämviktsnivå. År 2013 har huvuddelen av effekterna av konjunkturförsvagningen ebbat ut. BNP-tillväxten och arbetslösheten är då på samma nivå som i huvudscenariot.

Diagram 6.26 Öppen arbetslöshet

I procent av arbetskraften



6.4.3 Alternativscenario där regeringens reformer får större effekt

Regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2008 en bedömning av reformernas effekter på arbetsutbud och sysselsättning som är baserad på vedertagen nationalekonomisk forskning.⁴⁹ Forskningsresultaten är dock inte samstämmiga och det är oklart hur snabbt reformerna får effekt på ekonomin. I detta alternativscenario antas regeringens politik få större effekter än i huvudscenariot.

Arbetskraften, antas varaktigt kunna ligga på en nivå som är ca 1,5 procent högre 2011 än i huvudscenariot samtidigt som jämviktsarbetslösheten antas vara ca 0,3 procentenheter lägre än i huvudscenariot. Sammantaget innebär det att sysselsättningen och antalet arbetade timmar varaktigt kan ligga på en nivå som är ca 1,8 procent högre 2011 än i huvudscenariot.

Den långsiktigt hållbara produktionsnivån påverkas direkt av det större arbetsutbudet och den lägre jämviktsarbetslösheten, dvs. mer produkter och tjänster kan produceras vid en given produktivitetsnivå. Den starka ökningen av arbetskraften i kombination med att jämviktsarbetslösheten faller leder till att sysselsättningen under perioden 2008–2011 kan öka snabbare än i huvudscenariot utan att resursutnyttjandet blir mer ansträngt än i huvudscenariot (se tabell 6.8).

Under 2008 ökar arbetskraften mer än sysselsättningen vilket medför att arbetslösheten inledningsvis är högre än i huvudscenariot. Det lägre resursutnyttjandet, jämfört med i huvudscenariot, dämpar löneökningstakten och inflationstrycket.

Det lägre inflationstrycket och det mindre ansträngda resursutnyttjandet, medför att Riksbanken sänker räntan under 2008. Den lägre reporäntan bidrar till att stimulera efterfrågetillväxten och påskyndar därmed efterfrågans anpassning mot den nya högre potentiella produktionsnivån.

Den lägre räntan och högre sysselsättningen bidrar till att företagen ökar investeringarna. En starkare sysselsättningstillväxt och en lägre inflation leder till att hushållens reala disponibla inkomster utvecklas starkare än i huvudscenariot trots en lägre löneökningstakt. Tillsammans med

en lägre ränta innebär detta att hushållens konsumtion ökar snabbare.

Kombinationen av ett lägre resursutnyttjande, en lägre löneökningstakt och en lägre styrränta innebär att BNP och sysselsättning kan öka betydligt snabbare än i huvudscenariot under perioden 2009–2011. Arbetslösheten minskar successivt och är 2011 0,3 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

Tabell 6.8 Nyckeltal, Alternativscenario där regeringens reformer får större effekt

Avvikelse från huvudscenariot, procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011
BNP	0,3	0,7	0,4	0,2
Sysselsättningsnivå	0,4	1,2	1,7	1,8
Öppen arbetslöshet ¹	0,5	0,2	-0,2	-0,3
BNP-gap ²	-0,3	-0,1	0,1	0,1
Reporänta, slutkurs	-0,25	-0,25	-0,25	-0,00
Timlön	-0,6	-0,8	-0,3	0,0
KPIX, årsgenomsnitt	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1

¹ I procent av arbetskraften.

² Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

⁴⁹ Se bilaga 2, Svensk ekonomi, i budgetpropositionen för 2008.

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Betydande skattesänkningar, bland annat i form av jobbskatteavdraget och sänkta arbetsgivaravgifter, har genomförts 2007 och 2008. Trots det ökar skatteintäkterna från skatt på arbete till följd av den starka utvecklingen på arbetsmarknaden.
- Företags- och kapitalvinsterna har varit höga under de senaste åren. Denna utveckling bedöms brytas under 2008, men skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster ligger fortfarande på en hög nivå i ett historiskt perspektiv.
- Under perioden 2007–2011 beräknas skattekvoten falla från 47,9 till 46,4 procent av BNP. Skattekvoten exklusive skatt på transfereringar beräknas uppgå till ca 43 procent 2011.

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

7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

De senaste årens ekonomiska utveckling har präglats av hög tillväxt, god utveckling på arbetsmarknaden, höga vinster i företagen och en stark uppgång på värdepappers- och fastighetsmarknaden. Den goda ekonomiska utvecklingen har medfört en stark underliggande utveckling av skatteintäkterna från både arbete och kapital. Det senaste två åren har skatteintäkterna dessutom påverkats av betydande skattesänkningar, främst i form av jobbskatteavdragets två steg men också av nedsatta arbetsgivar- och egenavgifter och slopad förmögenhetsskatt. Tillsammans med reallöneökningar och en god förmögenhetsställning bidrar skattesänkningarna till en stark utveckling av hushållens disponibla inkomster. I sin tur påverkar detta hushållens konsumtion och därmed intäkterna från mervärdesskatten.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor om inget annat anges

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	857	872	907	934	976	1 021
Skatt på kapital	192	204	182	199	213	225
Skatt på konsumtion	375	399	433	439	457	475
Övriga skatter	-2	-1	-3	-4	-4	-5
Totala skatteintäkter	1 423	1 473	1 518	1 568	1 642	1 716
BNP	2 900	3 074	3 217	3 354	3 525	3 695
Skattekvot (%)	49,1	47,9	47,2	46,8	46,6	46,4

De totala skatteintäkterna redovisas i tabell 7.1, där de är indelade i tre huvudgrupper: skatt på arbete, skatt på kapital och skatt på konsumtion. Tabellen visar också prognosen för BNP i löpande priser samt skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP.

Skatt på arbete utgör 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. Skattereduktionerna hör också till de direkta skatterna på arbete. Dessa har ökat i omfattning de senaste åren, till stor del till följd av införandet av jobbskatteavdraget. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital 12 procent av de totala skatteintäkterna varav skatt på företagsvinster uppgår till drygt hälften. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, utgörs till mer än 70 procent av intäkter från mervärdesskatt. Resterrande del utgörs huvudsakligen av 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 av restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och överförts till Kronofogdemyndigheten.

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommunsektorn, ålderspensionssystemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-skatter	9	7	8	8	8	9
Kommunalskatter	454	478	516	538	562	588
Avgifter till ÅP-systemet	160	169	178	184	192	201
Statens skatteintäkter	800	819	818	838	879	919
Totala skatteintäkter	1 423	1 473	1 518	1 568	1 642	1 716

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

I tabell 7.3 finns en sammanställning av effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2006 och 2011. Tabellen visar den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av de ändrade skattereglerna. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. storleken på den initiala skatteändringen. Förändringar i skatteregler har ofta även indirekta effekter genom att de påverkar offentliga utgifter och andra skattebaser,

bland annat via förändringar i löner, priser och företagsvinster. Dessa effekter är inte medräknade i redovisningen.

Tabell 7.3 Effekten av regeländringar i skattesystemet

Miljarder kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	-11	-35	-11	-9	0	0
Skatt på kapital	-2	-11	0	0	0	0
Skatt på konsumtion	3	3	7	0	0	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-10	-42	-4	-9	0	0

Under 2007 minskade skatteintäkterna till följd av regeländringar med sammanlagt 42 miljarder kronor. Den största skattesänkningen utgörs av det första steget av jobbskatteavdraget, men avskaffandet av förmögenhetsskatten och lättnader i uttaget av fastighetsskatt innebar också betydande skattesänkningar. Under 2008 innebär regeländringarna att skatteintäkterna minskar med 4 miljarder kronor. De största skattesänkningarna kommer från det andra steget av jobbskatteavdraget och de nedsatta arbetsgivar- och egenavgifterna för ungdomar. I beräkningen inkluderas också den aviserade skattereduktionen som innebär att fastighetsavgiften för permanentbostäder begränsas för pensionärer. Den planerade nedsättningen av arbetsgivaravgifter inom tjänstesektorn kommer inte att genomföras. Regeringen avser i stället utvidga stödet till ungdomar från och med den 1 januari 2009. Bruttoeffekten av den utvidgade nedsättningen uppgår till 9 miljarder kronor 2009. I tabell 7.9 finns en mer detaljerad uppställning av effekterna av regeländringarna på skatteområdet under perioden 2000–2011.

I tabell 7.4 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2000 och 2006 samt prognosen för åren 2007–2011.

7.1.1 Skatt på arbete

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit god den senaste tiden. Sysselsättningen, arbetskraften och antalet arbetade timmar har stigit snabbt samtidigt som arbetslösheten har minskat. Detta avspeglas även i en stark underliggande utveckling av skatteintäkterna från skatt på arbete. Med underliggande utveckling menas utvecklingen exklusive effekten av förändrade skatteregler.

I syfte att stärka sysselsättningen och öka arbetsutbudet har regeringen sedan 2007

genomfört ett antal förändringar som får effekter för skatt på arbete. Till de mest betydelsefulla förändringarna hör jobbskatteavdraget, skattereduktionen för hushållstjänster och sänkta arbetsgivar- och egenavgifter. Jobbskatteavdraget har genomförts i två steg, 2007 och 2008, och har totalt sänkt skatten på arbete med 51 miljarder kronor. Införandet av en skattereduktion för hushållstjänster förväntas, förutom effekter på sysselsättningen, även minska svartarbetet.

För att ytterligare öka sysselsättningen för äldre och ungdomar har sänkningar av arbetsgivar- och egenavgifter riktats mot dessa grupper. För personer över 65 år har den särskilda löneskatten slopats medan arbetsgivar- och egenavgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, har halverats för personer mellan 18 och 24 år. Den planerade nedsättningen av arbetsgivaravgifter inom tjänstesektorn har på grund av EU:s begränsningsregler inte kunnat genomföras. Regeringen avser därför att i stället föreslå att stödet till ungdomar utvidgas. Förslaget avses träda ikraft den 1 januari 2009. Totalt innebär dessa sänkningar av arbetsgivar- och egenavgifterna minskade skatteintäkter från skatt på arbete med 13 miljarder kronor år 2008 och ytterligare 9 miljarder kronor år 2009.

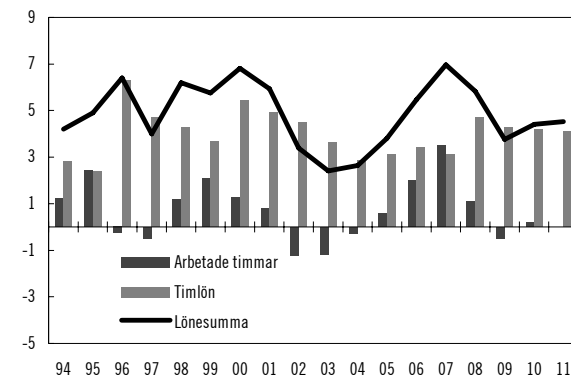
En del av finansieringen av de genomförda skattesänkningarna sker inom skatt på arbete. Skattereduktionen för fackföreningsavgifter och avgifter till arbetslöshetskassa har slopats samtidigt som beloppsgränsen för avdrag för resor och övriga utgifter har höjts. Därtill har den generella nedsättningen av arbetsgivar- och egenavgifter på 5 procent slopats. Totalt ökar skatteintäkterna med ca 10 miljarder kronor till följd av dessa åtgärder.

Trots de stora skattesänkningarna som genomfördes 2007 ökade skatteintäkterna från skatt på arbete jämfört med 2006. Den främsta förklaringen till det ligger i utvecklingen av den utbetalda lönesumman. Både direkta och indirekta skatter på arbete drivs huvudsakligen av utvecklingen av lönesumman. År 2007 beräknas lönesumman ha ökat med 7,0 procent, vilket är en mycket stark utveckling i ett historiskt perspektiv. År 2008 beräknas lönesummeutvecklingen bli 5,8 procent. Under åren 2008–2011 drivs lönesummeutvecklingen av ökningen i timlönerna. Utvecklingen av arbetade timmar och timlön mellan 1994 och 2011 framgår i dia-

gram 7.1. Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskaperens principer.

Diagram 7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling



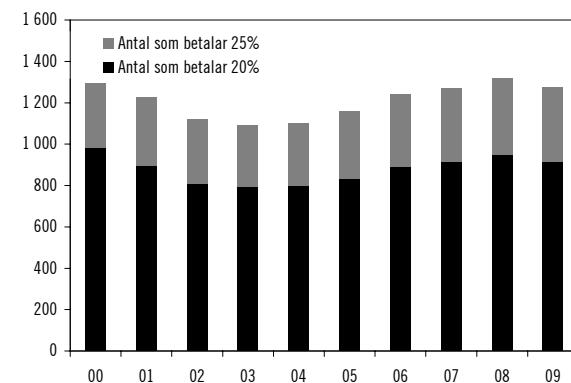
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Direkta skatter på arbete

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2008 är 498 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med 5,4 procent och uppgå till 504 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, bedöms uppgå till 141 miljarder kronor.

Diagram 7.2 Antal som betalar statlig skatt

Tusental personer



Källor: Skatteverket och Finansdepartementet.

Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 49 miljarder kronor. I diagram 7.2 redovisas hur många som betalar statlig skatt. En uppdelning görs mellan grundnivån på 20 procent och tilläggsnivån på 5 procent. Statlig inkomstskatt betalas på inkomster som överstiger skiktgränserna. Skiktgränserna räknas årligen upp

Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Utfall	Prognos				
							2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	709,7	741,2	746,4	782,9	806,9	829,6	857,2	872,1	906,8	934,2	975,8	1 021,2
<i>Direkta skatter</i>	<i>414,0</i>	<i>423,4</i>	<i>420,4</i>	<i>449,5</i>	<i>465,6</i>	<i>476,9</i>	<i>490,1</i>	<i>480,6</i>	<i>497,5</i>	<i>517,7</i>	<i>540,7</i>	<i>566,1</i>
Kommunal inkomstskatt	336,3	359,4	378,5	403,1	419,8	435,6	454,1	477,7	503,6	524,6	548,2	573,8
Statlig inkomstskatt	33,5	34,6	33,1	32,7	34,0	38,3	41,0	44,9	48,8	49,6	51,2	53,2
Allmän pensionsavgift	63,1	65,7	68,1	70,3	72,1	74,2	77,3	81,2	85,6	88,9	92,6	96,6
Skattereduktioner m.m.	-18,9	-36,4	-59,4	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-123,3	-140,5	-145,6	-151,4	-157,5
Artistskatt	0,0	0,1	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>295,6</i>	<i>317,8</i>	<i>326,0</i>	<i>333,5</i>	<i>341,4</i>	<i>352,8</i>	<i>367,0</i>	<i>391,5</i>	<i>409,3</i>	<i>416,5</i>	<i>435,1</i>	<i>455,0</i>
Arbetsgivaravgifter	288,4	304,6	314,8	321,9	329,0	341,1	357,0	383,0	405,6	420,9	439,3	459,0
Egenavgifter	8,2	8,5	8,9	9,0	9,3	10,1	10,9	11,8	12,8	13,3	14,0	14,7
Särskild löneskatt	22,4	25,3	27,6	27,2	28,3	29,3	28,9	31,6	31,3	34,1	35,8	37,5
Nedsättningar	-5,9	-6,3	-8,1	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-12,0	-15,8	-26,2	-27,2	-28,1
Tjänstegruppliv	1,0	1,1	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Avgifter till premiepensionssystemet	-18,3	-15,4	-18,4	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,5	-26,4	-27,6	-28,9
Skatt på kapital	161,1	119,3	101,7	107,5	135,9	167,9	192,2	204,0	182,2	199,0	213,0	224,5
Skatt på kapital, hushåll	34,4	14,2	6,3	6,8	11,9	22,9	37,4	42,5	26,5	29,3	30,7	31,7
Skatt på företagsvinster	72,5	52,1	43,9	48,9	71,5	92,0	99,2	106,6	101,2	111,5	120,6	129,2
Avkastningsskatt	13,3	14,9	13,4	12,7	11,3	12,0	11,1	13,0	16,1	17,6	20,1	21,7
Fastighetsskatt	23,3	21,2	23,5	24,0	24,3	25,1	25,0	26,1	22,4	24,0	24,6	24,3
Stämpelskatt	4,9	5,4	5,8	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,9	10,4	10,9	11,4
Förmögenhetsskatt	8,2	6,5	3,9	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	2,1	2,5	1,9	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	6,1	6,1	6,1	6,1
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	3,0	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	289,1	300,7	314,9	327,9	337,8	357,3	375,3	398,6	432,8	439,5	457,4	475,3
Mervärdesskatt	198,4	207,0	217,1	226,6	235,4	250,1	265,2	284,5	310,9	315,6	330,5	346,6
Skatt på tobak	7,7	8,1	8,4	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	10,7	10,4	10,2	10,0
Skatt på etylalkohol	4,9	4,9	5,1	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,7	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,0	4,1	4,1	4,2
Skatt på öl	2,4	2,4	2,6	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9
Energiskatt	38,3	36,4	37,1	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	39,5	40,5	41,8	42,6
Koldioxidskatt	12,0	17,0	19,9	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	27,4	28,2	29,3	29,9
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,6	3,6	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,5	5,5	5,5	5,5
Skatt på vägtrafik	7,4	7,7	8,2	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	15,5	15,9	16,2	16,6
Skatt på import	3,8	3,6	3,4	3,5	3,9	4,7	5,2	5,8	6,2	6,3	6,7	7,2
Övriga skatter	6,9	6,3	6,0	6,3	6,4	6,4	6,3	6,4	5,9	5,9	5,9	5,6
Restförda och övriga skatter	5,4	-1,7	-3,3	-2,6	-1,9	-1,3	-2,0	-1,4	-3,2	-4,1	-4,4	-4,7
Restförda skatter	-5,0	-5,2	-7,3	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,1	-8,5	-8,9	-9,2
Övriga skatter	10,4	3,5	3,9	3,4	4,1	6,3	3,3	6,3	4,9	4,4	4,4	4,5
Totala skatteintäkter	1 165,3	1 159,6	1 159,7	1 215,8	1 278,9	1 353,5	1 422,6	1 473,3	1 518,5	1 568,5	1 641,8	1 716,2
Avgår, EU-skatter	-12,0	-10,8	-8,6	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,6	-7,8	-8,2	-8,8
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 153,3	1 148,7	1 151,1	1 206,9	1 271,6	1 345,7	1 413,3	1 466,1	1 510,8	1 560,7	1 633,6	1 707,4
Avgår, kommunala inkomstskatter	-336,3	-359,4	-378,5	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-477,7	-515,6	-538,3	-562,2	-588,1
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-126,8	-136,9	-139,8	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-169,1	-177,7	-184,3	-192,2	-200,8
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,5	819,3	817,5	838,2	879,1	918,6

Tabell 7.4 Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Utfall		Prognos				
							2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,5	819,3	817,5	838,2	879,1	918,6	
Periodiseringar	-16,6	30,0	25,6	-23,0	-32,2	-16,0	6,8	-3,6	-7,6	-11,5	-9,6	-4,4	
Uppbördsförskjutningar	-25,9	44,1	26,9	-9,9	-23,8	-26,6	-3,4	5,4	-1,9	-10,8	-13,5	-4,1	
Betalningsförskjutningar	9,3	-13,9	-0,9	-13,0	-8,4	10,8	10,3	-7,9	-4,4	0,6	5,3	1,1	
varav kommunsektorn	5,0	-1,3	-4,9	-14,5	-8,5	4,2	6,3	7,6	-4,3	-4,3	4,5	1,2	
varav ålderspensionssystemet	2,0	1,2	0,5	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,7	-0,6	0,0	0,7	0,7	
varav privat sektor	1,8	-14,3	3,5	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	4,3	-0,5	0,1	-0,9	
varav kyrkosektorn	0,5	0,4	-0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	-0,5	-0,9	0,0	0,0	
varav EU	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,3	6,2	0,0	0,0	
Anstånd	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4	
1000 Skatter m.m.	673,6	682,4	658,4	637,9	672,4	743,1	806,3	815,6	809,9	826,7	869,5	914,1	
Övriga inkomster	135,9	72,7	72,0	23,8	22,1	2,7	4,0	48,1	65,0	49,7	54,4	52,6	
2000 Inkomster av statens verksamhet	44,1	44,3	43,3	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	51,4	45,5	44,1	42,5	
3000 Inkomster av försäld egendom	61,5	0,2	0,1	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	50,0	50,0	50,0	50,0	
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,6	2,7	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5	
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,6	8,4	9,9	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	8,7	9,2	10,0	
6000 Bidrag från EU	9,0	8,5	9,3	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,4	10,9	11,4	11,7	
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	10,2	10,1	10,8	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-52,0	-55,5	-67,0	-61,7	-62,8	
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	-1,4	-4,0	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,9	-0,2	-0,3	-0,3	
Statsbudgetens inkomster	809,5	755,1	730,5	661,7	694,4	745,8	810,3	863,7	874,9	876,4	923,9	966,7	

Prognosmetoder för skatteintäkter

För drygt hälften av skatteintäkterna, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, är upp-
börden månatlig, vilket innebär att skatten fast-
ställs varje månad. Resterande skatteintäkter,
t.ex. inkomstskatter för hushåll och företag och
fastighetsskatt, fastställs i den årliga inkomst-
taxeringen. Taxeringen är klar i november året
efter inkomståret, vilket innebär att det finns en
stor eftersläpning i utfallen för dessa skatter. I
föreliggande prognos är således ca hälften av de
totala skatteintäkterna för 2007 fortfarande en
prognos. Eftersläpningen i utfallen, som innebär
att det senaste utfallet för flera skattebaser avser
2006, försvårar prognosarbetet och innebär även
en osäkerhet i bedömningen av skatterna för
2007. Problemet är särskilt stort för skatt på
kapital, där både företagets inkomstskatt och
hushållens skatt på kapitalvinster fastställs i taxe-
ringen.

Prognosmetoderna för skatteintäkterna för
perioden 2007–2011 beror i hög grad på vilken
tidshorisont prognosen avser. Grunden för
skatteprognoserna, oavsett tidsperspektiv, är den
bedömning av den makroekonomiska utveck-
lingen som redovisas i kapitel 6 i denna proposi-

tion. Skatteberäkningarna utgår dessutom från
gällande skatteregler samt på fattade eller avise-
rade beslut.

På kort sikt, 2007 och 2008, kombineras pro-
gnosen för den makroekonomiska utvecklingen
med annan löpande information t.ex. betalningar
av skatter, utvecklingen av olika skattebaser som
löner och transfereringar, prisutvecklingen på
olika tillgångsmarknader samt information från
företagens delårsrapporter. För åren 2009–2011
grundas skatteprognosen i princip enbart på den
makroekonomiska prognosen.

På kort sikt avser osäkerheten i prognosen
främst bedömningen av företagets vinster och
hushållens kapitalvinster. På längre sikt avser
osäkerheten i prognosen relationen mellan före-
tagets vinster och utbetalda löner, dvs. vinst-
andelen.

En ökning av summan av utbetalda löner med
1 procent ökar skatteunderlaget med ca 12 milj-
arder kronor och därigenom skatteintäkterna
från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor.
För konsumtionsbaserade skatter gäller att en
förändring med 1 procent av hushållens kon-
sumtion leder till förändrade mervärdesskatte-
intäkter med drygt 1,5 miljarder kronor.

med konsumentprisindex, KPI, plus 2 procentenheter. Avsteg från denna uppräknings har gjorts åren 2000–2002, då uppräknings utökades med ett fast belopp, samt åren 2004–2006, då uppräknings var KPI plus 1 procentenhet. Detta kan till stor del förklara variationen i antalet personer som betalar statlig inkomstskatt under 2000-talet.

Förutom utvecklingen av lönesumman påverkas utvecklingen av direkta skatter på arbete också av utvecklingen av skattepliktiga transfereeringar, t.ex. pensioner samt sjuk- och arbetslöshetsersättning.

Tabell 7.5 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Den starka utvecklingen 2008 beror bland annat på begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande.

Tabell 7.5 Utveckling av kommunernas skatteunderlag

Procentuell förändring

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktuell beräkning	4,3	5,3	5,8	4,2	4,5	4,7
BP2008	4,3	5,5	6,1	5,3	4,5	

Indirekta skatter på arbete

Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 409 miljarder kronor. Arbetsgivaravgifter utgör huvuddelen av intäkterna. Tidigare nedsättningar av arbetsgivaravgifterna har i stor utsträckning varit generella. För att öka efterfrågan på arbetskraft och få större effekter på sysselsättningen har regeringens sänkningar av arbetsgivaravgifterna under 2007 och 2008 i stället varit riktade till vissa grupper på arbetsmarknaden. Efter införandet av den aviserade utökade nedsättningen av arbetsgivaravgiften för ungdomar uppgår nedsättningarna total till 26 miljarder kronor år 2009.

7.1.2 Skatt på kapital

De senaste åren har skatteintäkterna från skatt på kapital varit mycket höga, vilket i huvudsak beror på höga företags- och kapitalvinster. Skatt på företagsvinster och kapitalvinster är de skatter som uppvisar störst variation över åren. Det är också för dessa skatteintäkter prognososäkerheten är som störst. En anledning till det är att skattebaserna för dessa skatter är svåra att knyta

till utvecklingen i någon underliggande makroekonomisk variabel.

Sedan 2007 har flera betydande skatteändringar inom undergruppen skatt på kapital genomförts. Förmögenhetsskatten är avskaffad sedan den 1 januari 2007. Avskaffandet är en del i regeringens satsning på företagande och syftar till att öka viljan att investera i Sverige. Det fullständiga avskaffandet av skatten från och med inkomståret 2007 innebar ett intäktsbortfall för staten på 6,9 miljarder kronor. Regeringen har också reformerat beskattningen av aktiva delägare i fåmansbolag, de s.k. 3:12-reglerna, i syfte att göra regelverket enklare och stimulera entreprenörskap och tillväxt.

År 2008 avskaffades den statliga fastighets-skatten på småhus och bostadsdelen i hyreshus samtidigt som en kommunal fastighetsavgift infördes. Avgiften för småhus uppgår till 6 000 kronor per värderingsenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet, och avgiften för bostadsdelen i hyreshus uppgår till 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften skrivs årligen fram med utvecklingen av inkomstbasbeloppet. Sedan regeringen tillträtt har fastighetsskatteuttaget på småhus och bostadsdelen i hyreshus minskat med ca 10 miljarder kronor. Regeringen har också aviserat en skattereduktion som innebär att fastighetsavgiften för permanentbostäder begränsas för pensionärer. Skattereduktionen föreslås införas från och med 1 januari 2008.

Den sänkning av fastighetsskatteuttaget som skedde i och med övergången till systemet med en kommunal avgift finansieras inom bostadssektorn genom förändringar i beskattningen av kapitalvinster på bostäder. Bland annat har kapitalvinstskatten för privatbostäder höjts från 20 till 22 procent, ett tak på 1,6 miljoner kronor för uppskovsbelopp har införts och uppskovsbeloppen räntebeläggs med ett belopp motsvarande 0,5 procent av uppskovsbeloppet.

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Hushållen betalar skatt på nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Kapitalinkomsterna utgörs av bland annat intäktsräntor, utdelningar och kapitalvinster, medan kapitalutgifterna utgörs av utgiftsräntor och kapitalförluster. Större delen av hushållens skatt på kapitalinkomster utgörs av skatt på kapitalvinster.

Kapitalvinsternas storlek beror på olika tillgångars marknadsvärde i ekonomin samt när ackumulerade kapitalvinster realiseras. Efter flera års uppgång på de finansiella marknaderna och en lång prisuppgång på fastighetsmarknaden uppgick kapitalvinsterna till 100 miljarder kronor 2005 och 134 miljarder kronor 2006.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster långt fram i tiden görs på längre sikt ingen explicit prognos över hushållens kapitalvinster. I stället görs en beräkning som innebär att kapitalvinsterna återgår till en historisk nivå på 3 procent som andel av BNP. Allteftersom mer information om utvecklingen på fastighets- och finansmarknaderna blir tillgänglig överges kopplingen till BNP i prognoserna.

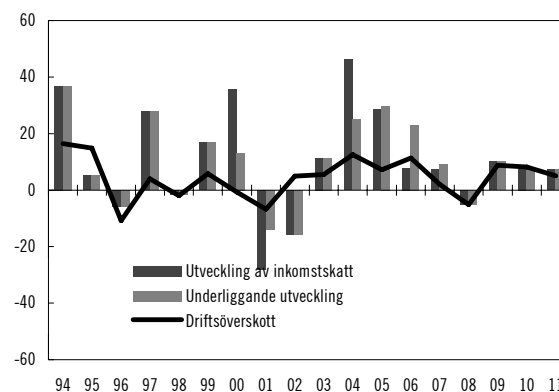
För 2007 bedöms kapitalvinsterna ha ökat ytterligare och för att uppgå till 149 miljarder kronor. Turbulensen på de finansiella marknaderna under året bedöms ha medfört att många hushåll valt att realisera ackumulerade vinster. Bilden bekräftas av att hushållens nettosparande i fonder, framförallt aktiefonder, minskat kraftigt under året. Nedgången på de finansiella marknaderna under början av året i kombination med de stora realiseringar av finansiella vinster som skedde under hösten 2007 väntas ha en dämpande inverkan på kapitalvinsterna under 2008. Under 2008 väntas de taxerade kapitalvinsterna sjunka och uppgå till 98 miljarder kronor.

Skatt på företagsvinster

En makroekonomisk variabel som används i prognosarbetet för skatt på företagsvinster är utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn. Driftsöverskottet är det produktionsöverskott som tillfaller företagen när löner och insatsvaror är betalda. Driftsöverskottet och företagens rörelseresultat samvarierar, men skillnaden i utvecklingstakt ett visst år kan vara stor. En anledning till det är att driftsöverskottet beräknas utifrån företagens produktion, medan rörelseresultatet beräknas utifrån företagens försäljning. Det innebär att driftsöverskottet inkluderar produktion som läggs i lager men inte försäljning från lager medan rörelseresultatet exkluderar produktion till lager och inkluderar försäljning från lager. Driftsöverskottet får därför en jämnare utveckling.

Diagram 7.3 Driftsöverskott och företagens inkomstskatt 1994-2011

Procentuell utveckling



Utvecklingen av driftsöverskottet och företagens inkomstskatt följer varandra väl i upp- och nedgångar, vilket framgår i diagram 7.3. Skillnaden i utvecklingstakt kan däremot vara stor. En skillnad på 1 procentenhet i utvecklingstakt innebär 2008 ca 1 miljard kronor i skatteintäkter. Diagrammet visar både den faktiska utvecklingen av inkomstskatten samt den underliggande utvecklingen, då effekter av ändrade skatteregler och tillfälliga skatteintäkter har rensats bort.

De senaste åren har skatteintäkterna från skatt på företagsvinster varit höga. Det förklaras både av höga vinstnivåer i företagen och att företagen i stor utsträckning valt att återföra periodiseringsfonder till beskattning. Företagens resultatutveckling har dämpats under 2007 och skatteintäkterna väntas utvecklas i måttligare takt jämfört med tidigare år. För perioden 2008–2011 baseras prognosen för skatt på företagsvinster på utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn. Under 2008 bedöms en stigande löneandel pressa tillbaka driftsöverskottet och skatteintäkterna beräknas minska. Under åren 2009–2011 bedöms skatteintäkterna öka med knappt 8 procent per år i genomsnitt.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 9,5 miljarder kronor för småhus och 2,6 miljarder kronor för bostadslägenheter. Indexeringen av avgifternas storlek innebär att intäkterna stiger 2009 och 2010. Under 2009 sker även en allmän fastighetstaxering av småhus, vilket höjer intäkterna ytterligare.

Statlig fastighetsskatt tas ut på den del av hyreshus som avser kommersiella lokaler samt på industrifastigheter. Fastighetsskattens utveckling beror till stor del på utvecklingen av taxeringsvärdena. Allmän fastighetstaxering av både hyreshus och industrifastigheter genomfördes 2007, vilken medför en ökning av skatteintäkterna.

7.1.3 Skatt på konsumtion

Mervärdesskatt

Hushållens konsumtion bedöms öka i god takt de kommande åren. Till följd av en fortsatt god ökning av kommunal konsumtion hålls offentlig konsumtion uppe under 2008, men därefter blir utvecklingen i offentlig konsumtion svagare. Utvecklingen av privat och offentlig konsumtion medför att intäkterna från mervärdesskatt ökar med i genomsnitt drygt 3 procent per år de kommande åren. Cirka 80 procent av intäkterna från mervärdesskatten härrör från bostadsinvesteringar och hushållens konsumtion medan inköp av varor och tjänster inom kommunal och statlig sektor står för 13 respektive 7 procent av intäkterna.

Mervärdesskatten beräknas 2008 uppgå till 311 miljarder kronor, vilket motsvarar 20 procent av de totala skatteintäkterna. År 2008 påverkas skatteintäkterna i stor utsträckning av de nya reglerna för redovisning av mervärdesskatt vid omsättning av bygg- och anläggningstjänster. De nya reglerna innebär att skatten kommer att debiteras löpande i stället för efter färdigställandetidpunkten. Debiteringarna beräknas därmed tidigareläggas med ca ett halvår. Under 2008 kommer debiteringar att ske både enligt det nya och gamla systemet, vilket ger upphov till en engångseffekt på 10 miljarder kronor i högre intäkter 2008.

Punktskatter

Avsikten med flertalet punktskatter är att de ska kompensera samhället för de externa kostnader som uppstår i samband med förbrukning av vissa varor och tjänster. Skatterna är ett instrument för att påverka konsumtionen i en önskvärd riktning, även om de också har en väsentlig offentligfinansiell betydelse. Den största under-

gruppen bland punktskatterna är skatter på energi och miljö som sammanlagt uppgår till drygt 70 miljarder kronor. Betydande är också skatter på alkohol och tobak som uppgår till drygt 20 miljarder kronor.

Skatt på energi och miljö utgörs framförallt av energiskatt och koldioxidskatt där skattebaserna är elektrisk kraft, olja och bensin. Flera förändringar i energi- och miljöbeskattningen genomfördes den 1 januari 2008. Bland annat höjdes koldioxidskatten med 6 öre per kilo koldioxid och energiskatten för diesel höjdes med 20 öre per liter.

Två tredjedelar av tobaksskatten kommer från cigaretter. Den underliggande utvecklingen av konsumtionen av cigaretter har minskat en tid, och bedöms fortsätta göra det de kommande åren. Skatteintäkterna från tobaksskatten ökade dock 2007 och 2008 till följd av de skattehöjningar på cigaretter och andra tobakslag som genomförts under åren.

7.1.4 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.6 redovisas skattekvoten mellan 2006 och 2011.

Tabell 7.6 Skattekvot

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skattekvot	49,1	47,9	47,2	46,8	46,6	46,4
varav						
Skatt på arbete	29,6	28,4	28,2	27,9	27,7	27,6
Skatt på kapital	6,6	6,6	5,7	5,9	6,0	6,1
Skatt på konsumtion	12,9	13,0	13,5	13,1	13,0	12,9
Övriga skatter	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Exkl. skatt på transfereringar	45,3	44,5	43,8	43,4	43,2	43,1

I tabellen redovisas även skattekvoten exklusive skatt på offentliga transfereringar. En övergång från brutto- till netto-redovisning, där bl.a. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet är skattefria, skulle minska skattekvoten med drygt 3 procentenheter. De offentliga finanserna skulle dock inte påverkas.

År 2007 minskade skattekvoten med 1,2 procentenheter, till följd av de betydande skattesänkningar som genomfördes under året. Jobbskatteavdraget minskade skatteintäkterna med 40 miljarder kronor och dessutom avskaffades

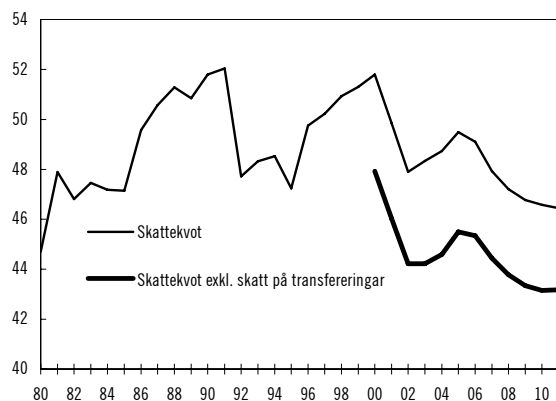
förmögenhetsskatten och lättnader i fastighets-skatteuttaget genomfördes.

Den fortsatta minskningen av skattekvoten under 2008 förklaras i huvudsak av det andra steget i jobbskatteavdraget samt med att reformen med halverade arbetsgivaravgifter för 18–24-åringar får fullt genomslag under året.

Diagram 7.4 visar utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2011.

Diagram 7.4 Skattekvot 1980–2011

Procent av BNP



Internationella jämförelser av skattekvoter är svåra att göra eftersom olika länders skattelagstiftningar behandlar inkomster och avdrag på skilda sätt. Ett land som t.ex. ger stöd till barnfamiljer via en transferering får en högre skattekvot jämfört med ett land som i stället ger stödet via ett inkomstavdrag eller en skattereduktion. Därtill behandlas transfereringar till hushåll skattemässigt olika i olika länder. Sverige tillhör den grupp av länder inom OECD som har en hög andel skattepliktiga transfereringar. Vid internationella jämförelser är ett alternativ att använda skattekvoten exklusive skatt på transfereringar.

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

I tabell 7.7 redovisas skattekvoten i ett antal OECD-länder för år 2005 samt förändringen av

skattekvoten mellan 2000 och 2005. Effekten av skatt på transfereringar redovisas också.

Tabell 7.7 Skattekvoten i OECD-länder

Procent av BNP

	Redovisad skattekvot 2005	varav skatt på transfereringar	Förändring skattekvot 2000-2005
Sverige	50,7	4,3	-1,9
Danmark	50,3	4,1	0,9
Belgien	45,4	1,7	0,5
Frankrike	44,1	1,3	-0,3
Finland	44,0	2,2	-3,2
Norge	43,7	2,1	1,1
Österrike	42,1	1,9	-0,5
Island	41,4	0,7	3,3
Italien	41,0	1,7	-1,3
Nederländerna	39,1	1,6	-0,6
Nya Zeeland	37,8	1,4	4,2
Storbritannien	36,5	0,3	-0,8
Spanien	35,8	1,2	1,6
Tyskland	34,8	1,1	-2,4
Portugal	34,8	0,5	0,7
Kanada	33,4	0,6	-2,2
Australien	30,9	0,1	-0,2
Irland	30,6	0,2	-1,1
Japan	27,4	0,2	0,4
Förenta staterna	27,3	0,6	-2,6

Uppgift om transfereringarnas inverkan på skattekvoten saknas

Luxemburg	38,6	-0,5
Tjeckien	37,8	2,5
Ungern	37,2	-0,8
Polen	34,3	2,7
Turkiet	32,3	0,0
Slovakien	31,6	-1,3
Schweiz	29,7	-0,8
Grekland	27,3	-2,4
Korea	25,5	1,9
OECD-länderna	36,2	0,0
EU-15	39,7	-0,7

Anm.: Transfereringarnas inverkan på skattekvoten avser inkomståret 2003.
Källa: OECD.

7.2 Statsbudgetens inkomster

I tabell 7.8 redovisas statsbudgetens inkomster för perioden 2006–2011. Statsbudgetens inkomster består av statens skatteinkomster och statens övriga inkomster. För att öka transparensen i budgeten föreslog regeringen i budgetproposition för 2008 att huvuddelen av de stöd som ges via kreditering på skattekontot från och med 2008 i stället skulle belasta budgetens utgiftssida. Därför meddelades även riksdagen att motsvarande inkomstitlar skulle tas bort från och med 2008. Emellertid kommer det även under 2008 att göras enstaka krediteringar på skattekontot baserade på beslut som fattas före 2008.

Därför kommer följande titlar återinföras

8112 Stöd till utbildningsvikariat
8113 Stöd till investeringar i källsorteringslokaler
8119 Stöd till utbildning av personal i äldreomsorg
8122 Stöd för konvertering från oljeuppvärmning

7.2.1 Skatteinkomster

Statens skatteintäkter är periodiserade och avser ett visst inkomstår. Skatteinkomsterna är däremot kassamässiga och utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan inkomster och intäkter består av periodiseringar, som i sin tur utgörs av upp- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

För 2008 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 818 miljarder kronor. Intäkterna minskar något jämfört med 2007. Det beror på att den statliga fastighetsskatten på bostäder slopats från och med 2008 och ersatts av en fastighetsavgift som tillfaller kommunerna. Det utvidgade jobbskatteavdraget innebär också en betydande minskning av skatteintäkterna. Dessutom beräknas skatteintäkterna från kapitalvinster bli lägre 2008 jämfört med 2007.

För 2008 beräknas periodiseringarna uppgå till -7,6 miljarder kronor, vilket innebär att de kassamässiga skatteinkomsterna är lägre än intäkterna.

7.2.2 Övriga inkomster

I tabell 7.8 redovisas utfall och prognoser för statens övriga inkomster för åren 2006–2011 uppdelade per inkomsttyp.

År 2007 uppgick statens övriga inkomster till sammanlagt 48,1 miljarder kronor. Det är 44,1 miljarder kronor högre än 2006. Denna ökning förklaras främst av högre försäljningsinkomster av statliga aktier, högre utdelningar från statens aktier och en högre finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna än 2006. Dessutom minskade utgifterna som ges som krediteringar på skattekonto. År 2008 beräknas statens övriga inkomster öka till 65 miljarder kronor för att under perioden 2009–2011 uppgå till ca 50 miljarder kronor per år, se tabell 7.8.

Tabell 7.8 Statsbudgetens inkomster 2006–2011

Miljarder kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Statens skatteintäkter	799,5	819,3	817,5	838,2	879,1	918,6
Periodiseringar	6,8	-3,6	-7,6	-11,5	-9,6	-4,4
Statens skatteinkomster	806,3	815,6	809,9	826,7	869,5	914,1
Övriga inkomster	4,0	48,1	65,0	49,7	54,4	52,6
2000 Inkomster av statens verksamhet	43,4	66,5	51,4	45,5	44,1	42,5
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	18,0	50,0	50,0	50,0	50,0
4000 Återbetalning av lån	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5
5000 Kalkylmässiga inkomster	7,8	8,2	8,7	8,7	9,2	10,0
6000 Bidrag från EU	12,4	13,0	11,4	10,9	11,4	11,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-48,2	-52,0	-55,5	-67,0	-61,7	-62,8
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-13,7	-7,7	-2,9	-0,2	-0,3	-0,3
Statsbudgetens inkomster	810,3	863,7	874,9	876,4	923,9	966,7

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan. För 2008–2011 har försäljningsinkomsterna antagits uppgå till 50 miljarder kronor per år. Både försäljningsbeloppen och tidpunkterna är behäftade med betydande osäkerhet.

Inkomster av statens verksamhet består bland annat av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under perioden 2008–2011 beror till stor del på aktieutdelningar från statens bolag. Utdelningarna, exklusive AB Svenska Spel, uppgick till ca 33 miljarder kronor 2007. Cirka 15 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2006 års resultat. Aktieutdelningarna under 2008, avseende 2007 års resultat, beräknas uppgå till ca 25 miljarder kronor. Prognosen för utdelningarna för perioden 2009–2011 är behäftade med betydande osäkerhet. De bedöms dock bli något lägre än utdelningarna under 2008. Förslaget om en ny arbetslöshetsavgift, som införs från den 1 juli 2008 innebär lägre inkomster från och med år 2008.

Utfallet för *Inkomster av försäld egendom* blev 18 miljarder kronor 2007 genom försäljning av 8 procent av statens innehav av aktier i Telia Sonera. För 2008–2011 har försäljningsinkomsterna antagits uppgå till 50 miljarder kronor per år. Både försäljningsbeloppen och tidpunkterna är behäftade med betydande osäkerhet.

Bidrag m.m. från EU innefattar bidrag från olika EG-fonder. De största enskilda bidragen avser arealbidrag, bidrag från Europeiska regio-

nala utvecklingsfonden samt bidrag från Europeiska socialfonden. Inkomsterna under 2007 uppgick sammantaget till 13,0 miljarder kronor. Inkomsterna bedöms minska något för åren framöver och beräknas uppgå till 11,7 miljarder kronor 2011.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet utgörs av avräkningar och tillkommande inkomster. Avräkningar är intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten, avräknad mervärdesskatt för statliga myndigheter och kompensation för mervärdesskatt till kommunsektorn. De tillkommande inkomsterna består av EU-skatter och kommunala utjämningsavgifter som rör kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Huvuddelen av de tillkommande inkomsterna utgörs av EU-skatterna. De omfattar tullmedel och den momsba-

serade EU-avgiften. År 2009 beräknas de tillkommande inkomsterna minska beroende på att det egnamedelsystem som ingick i uppgörelsen om EU:s fleråriga budgetram 2007–2013 beräknas träda i kraft under året. Uppgörelsen innebär att Sveriges mervärdesskattebaserade EU-avgift sänks.

Vissa krediteringar som ges på skattekonton är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För ökad transparens redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp: 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*. Krediteringarna minskar från -13,7 miljarder kronor år 2006 ner till -0,3 miljarder kronor 2011. Det beror på att flera av stöden som tidigare betalades ut via krediteringar på skattekonto antingen har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftssida i form av anslag.

Tabell 7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	-11,4	-15,7	-21,9	5,5	2,0	-12,4	-10,9	-34,6	-10,7	-9,2	0,0	0,0
<i>Kommunal skatt</i>	5,9	4,8	3,3	1,2	4,6	-1,0	-0,4	1,8	2,1	0,0	0,0	0,0
Förändrad medelutdebitering	1,0	1,8	-0,1	8,5	4,6	1,2	-0,1	-0,5				
Fast belopp 200 kr						-1,3						
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift	5,0	5,2	5,2			3,0	3,1					
Grundavdrag, höjt (2001, 2002) avskaffat regionalt förhöjt 2007		-2,0	-1,8	-7,3		-3,7	-3,1	0,6				
Ändrade avdragsregler pensionssparande m.m., förmånsskatt								1,7	2,1			
Övrigt	-0,1	-0,2				-0,2	-0,3					
<i>Statlig skatt</i>	-0,8	-2,4	-1,3	0,0	0,7	0,7	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt (1999), skiktgränsjusteringar	-0,8	-1,9	-1,1		0,7	0,7	0,8					
Höjt grundavdrag		-0,4	-0,2									
Övrigt		-0,1				-0,1		0,5				
<i>Allmän pensionsavgift</i>	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Höjt tak från 7,5 till 8,06 prisbasbelopp. Höjd från 6,95 till 7,00 %	0,5											
<i>Skattereduktioner</i>	-15,8	-16,9	-22,4	4,3	-2,0	-9,9	-8,5	-36,1	-11,4	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag								-39,9	-10,7			
Skattereduktion hushållstjänster								-0,7	-0,7			
Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr)		-0,3	-1,6	4,3								
Skattereduktion allmän pensionsavgift	-15,8	-16,6	-17,3			-9,4	-9,7					
Skattereduktion fackföreningsavgift (2002), slopad (2007)			-3,5					4,1				
Övrigt					-2,0	-0,5	1,2	0,4				
<i>Socialavgifter</i>	-1,3	-1,2	-1,5	0,0	-1,2	-2,1	-2,8	-0,8	-1,3	-9,2	0,0	0,0
Sänkning socialavgift	-1,3	-1,0			-1,2	-2,5	-2,1	-1,1	-0,7			
Nedsättning socialavgift		-0,2	-1,5			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,2		
Skatt på kapital	1,4	-7,1	-1,8	-0,4	-1,4	-2,5	-1,8	-10,6	0,3	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomstskatt företag</i>	2,0	-3,1	0,0	0,0	-0,8	1,2	0,2	-1,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
Per.fond från 5 till 6 år (1999), avsättning 20 till 25 % (2001)		-2,5										
Återföring från per.fond (2000,2001), räntebeläggning (2005-)	2,5	1,5				1,5						
Återföring från skatteutjämningsreserv upphör		-2,1										
Återköp aktier, sänkt skatt investmentbolag, ändrade 3:12-regler	-0,5							-0,3	-0,3			
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar								-1,0				
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)					-0,8	-0,3	0,2	0,1				
<i>Fastighetsskatt</i>	-0,6	-3,3	0,0	-0,4	-0,3	0,0	-1,9	-2,5	-3,6	0,0	0,0	0,0
Sänkt skattesats för hyreshus, bostadsdel 89/90 från 1,2 till 0,6 %	-0,2	0,2										
Återinförd omräkning för hyreshus, bostadsdel och småhus		6,5										
Frysning av skatteunderlag 2006 års nivå, småhus, hyreshus								-1,7				
Flerbostadshus, fr 1,5 till 1,3 till 1,2 till 0,5 till 0,4 % samt kom avg	-0,4	-4,0						-0,8	-0,4			
Småhus, från 1,5 till 1,0 till 0,75 % samt kommunal avgift		-5,8						-3,9				
Begr. regel, nytt taxeringsförfarande, begränsning markvärde		-0,2		-0,4	-0,3		-3,3					
Skattesats, vattenkraft, från 2,21 till 0,5 till 1,7 till 2,2 %							1,4	0,6				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	0,0	-0,7	-1,8	0,0	-0,3	-3,7	-0,1	-6,9	4,3	0,0	0,0	0,0
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22 %		1,5							1,1			
Förmögenhetsskatt, höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag		-2,2	-1,8			-1,1		-6,9				
Förändrade uppskovsregler							-0,1		3,2			
Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005)					-0,3	-2,6						
Skatt på konsumtion och insatsvaror	2,8	2,5	-0,1	3,1	2,1	3,4	2,8	3,2	6,8	0,4	-0,1	0,0
<i>Skatt på energi och miljö</i>	2,8	3,6	1,9	3,1	2,2	1,9	2,3	0,1	2,8	-0,1	-0,2	0,0
Energi- och koldioxidskatt	1,7	3,6	1,8	2,7	2,2	1,9	0,7	0,1	2,0	-0,1	-0,2	0,0
Övriga energiskatter					0,0		1,4	0,0	0,8			
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	1,1		0,1	0,4			0,2					
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	0,0	-1,1	-2,0	0,1	-0,1	1,6	0,5	3,1	4,0	0,5	0,1	0,0
Investeringsstimulans för vissa byggtjänster				0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1	0,0
Moms personbef 12 till 6 %, böcker 25 till 6 %, skidliftar 12 till 6 %		-1,0	-1,3					-0,1				
Skatt på vägtrafik m.m.		-0,1	-0,1			1,8	0,7	1,3	2,2			
Skatt på tobak				0,1			0,3	2,1	1,5			
Skatt på alkohol			-0,6						0,3			
Reklamskatt							-0,3		-0,1			
Totala skatteintäkter	-7,2	-20,4	-23,8	8,3	2,7	-11,4	-9,8	-42,0	-3,5	-8,8	-0,1	0,0

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns utgiftskvot väntas understiga 50 procent av BNP för samtliga beräkningsår.
- Ålderspensionssystemets utgifter ökar successivt som andel av BNP.
- Kommunsektorns utgifter som andel av BNP ökar 2008. Det finansiella sparandet försämras. För att nå målet om god ekonomisk hushållning krävs effektiviseringar.
- Statens utgifter minskar successivt som andel av BNP. Utgiftsutvecklingen förklaras bl.a. av att utgifterna inom arbetsmarknads- och ohälsområdet växer långsamt i förhållande till BNP.

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

8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorns utgifter påverkas av den ekonomiska tillväxten, den demografiska utvecklingen och politiska beslut. Mellan 2003 och 2007 minskade den offentliga sektorns konsoliderade utgifter uttryckt som andel av BNP, den s.k. utgiftskvoten, från 54,3 till 49,9 procent av BNP.⁵⁰ Det är framför allt den starka tillväxten och utvecklingen på arbetsmarknaden som medfört att utgiftskvoten minskat under de senaste åren. Denna tendens väntas även fortsätta i år och de kommande åren.

De offentliga utgifterna kan delas upp i konsumtion, transfereringar, investeringar och ränteutgifter. Drygt hälften av den offentliga sektorns utgifter 2007 utgjordes av konsumtion. Den offentliga konsumtionen återfinns i huvudsak inom områdena vård, skola, omsorg samt allmän offentlig förvaltning.

Tabell 8.1 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	25,9	26,0	26,0	25,5	25,0
Transfereringar till hushåll	16,0	15,8	15,8	15,6	15,5
Övriga transfereringar	3,2	3,1	3,2	3,0	2,8
Investeringar	3,0	3,0	2,9	2,7	2,6
Ränteutgifter	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2
Summa utgifter	49,9	49,6	49,4	48,2	47,1
Exklusive räntor	48,1	47,9	47,8	46,8	45,9
Totala utgifter, mdkr	1 535	1 596	1 655	1 698	1 741
Exklusive räntor, mdkr	1 478	1 541	1 604	1 651	1 696

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

⁵⁰ Konsoliderade utgifter innebär att utgifterna är rensade för interna transaktioner mellan sektorer.

Under beräkningsperioden ökar den offentliga konsumtionen i löpande priser långsammare än BNP, men är relativt oförändrad som andel av utgifterna.

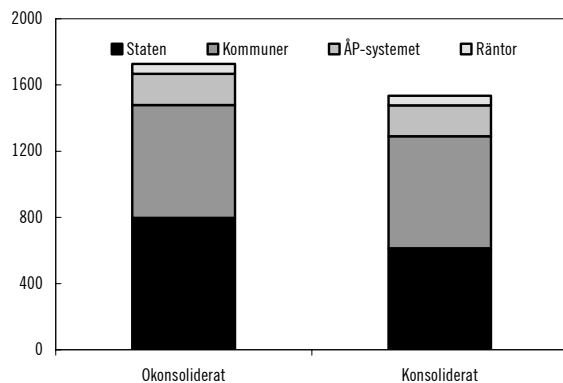
Transfereringarna till hushållen, dvs. pensioner, sjuk- och arbetsmarknadsersättningar, studiebidrag, barnbidrag m.m. uppgick 2007 till ca 16 procent av BNP. Transfereringarna minskar som andel av BNP i år och kommande år, framför allt inom arbetsmarknads- och ohälsområdet. Det är en följd av att sysselsättningen även fortsättningsvis väntas ligga på en hög nivå. Samtidigt beräknas också utgifterna för ohälsa minska i relation till BNP.

De offentliga investeringarna som andel av BNP förutses utvecklas svagare än BNP. Räntebetalningarna minskar till följd av den kraftiga minskningen av statsskulden.

I redogörelsen av utvecklingen inom de olika delsektorerna redovisas utgifterna före konsolidering. I diagram 8.1 redovisas skillnaden före och efter konsolidering. Sammantaget uppgick summan av de olika sektorernas, dvs. staten, kommunsektor och ålderspensionssystemet, utgifter till 1 727 miljarder kronor, eller 56 procent av BNP 2007. En sådan summering innebär emellertid en dubbelräkning. För att mäta den konsoliderade offentliga sektorns utgifter måste man rensa för transfereringar mellan de olika sektorerna. De inomoffentliga transfereringarna uppgick till 192 miljarder kronor, eller ca 6 procent av BNP, och består främst av statsbidrag till kommunsektor och statliga ålderspensionsavgifter. Den konsoliderade sektorns utgifter uppgick således till 1 535 miljarder kronor, eller 49,9 procent av BNP 2007.

Diagram 8.1 Den offentliga sektorns utgifter 2007

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

I följande avsnitt ges en beskrivning av utvecklingen i de tre enskilda sektorerna. För att ge en översikt av hur resurserna används, redovisas utgifterna även fördelade efter ändamål.

8.1.1 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2007 till 6,1 procent av BNP. Utgifterna beräknas öka till 6,7 procent av BNP under beräkningsperioden, vilket är en följd av att antalet ålderspensionärer ökar samtidigt som den genomsnittligt utbetalda pensionen väntas öka. Ökningen av utbetalda pensioner förklaras även av att pensionernas utveckling följer den ekonomiska utvecklingen genom följsamhetsindexering, vilket innebär att pensionärerna har gynnats av den goda löneutvecklingen under senare år.

8.1.2 Kommunsektorn

De kommunala utgifternas andel av BNP har minskat sedan 2005. Denna andel, som 2007 uppgick till 22,7 procent, ökar något 2008. Därefter bedöms utgifterna som andel av BNP bli lägre. I år motsvarar en procentenhet av BNP lägre utgifter på drygt 30 miljarder kronor. I tabell 8.2 redovisas kommunsektorns totala utgifter.

Tabell 8.2 Kommunsektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	19,0	19,2	19,3	19,0	18,7
Investeringar	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Transfereringar till hushåll	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Övriga transfereringar	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ränteutgifter	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Summa utgifter	22,7	22,8	22,6	22,3	22,0
Totala utgifter, mdkr	692	727	760	786	812

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Merparten av kommunsektorns utgifter går till konsumtion.⁵¹ Verksamheten i kommunsektorn består huvudsakligen av tjänster, vilket medför att löneandelen är hög. Cirka 60 procent av konsumtionsutgifterna utgörs av löner och arbetsgivaravgifter, ca 34 procent av förbrukning av varor och tjänster medan sociala naturaförmåner

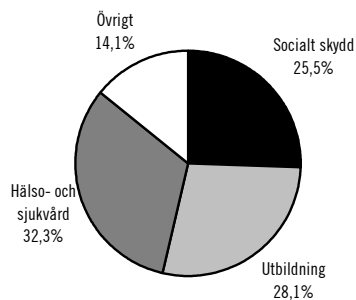
⁵¹ Med kommunsektorn avses primärkommuner och landsting.

svarar för ca 14 procent.⁵² För 2006 fördelades konsumtionsutgifterna på ändamål enligt diagram 8.2.

De tre största områdena: hälso- och sjukvård, socialt skydd och utbildning svarar för drygt 85 procent av de totala konsumtionsutgifterna. Utvecklingen inom samtliga tre områden styrs främst av den demografiska utvecklingen samt ambitionsnivån inom respektive område.

Diagram 8.2 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter i kommunsektorn 2006

Procent av totala utgifter



Källa: Statistiska centralbyrån.

Socialt skydd omfattar omsorg för bl.a. barn, funktionshindrade och äldre. Den största enskilda posten svarar äldreomsorgen för, som 2006 utgjorde närmare hälften av utgifterna för socialt skydd. Trots att andelen äldre i befolkningen, personer som är 65 år och äldre, ökade mellan 2005 och 2006 så minskade utgifterna för äldreomsorgen som andel av de totala utgifterna, vilket sannolikt hänger samman med att de äldre blir friskare och i större utsträckning kan vårdas i hemmet. Denna utveckling förväntas hålla i sig under hela prognosperioden.

Utgiftsandelens för utbildning minskade också mellan 2005 och 2006. Utbildning omfattar för kommunernas vidkommande förskola, grundskola och gymnasieskola. Mellan 2005 och 2006 ökade antalet barn i förskolan och gymnasieskolan medan antalet barn i grundskolan minskade. Utvecklingen av elevantalen i de olika skolformerna förväntas hålla i sig under hela prognosperioden.

Sammantaget beräknas den kommunala konsumtionen öka som andel av BNP 2008 till följd av en relativ snabb löneutveckling i sektorn.

Därefter förutses en återhållsam volymökning bidra till att konsumtionsutgifterna minskar i relation till BNP.

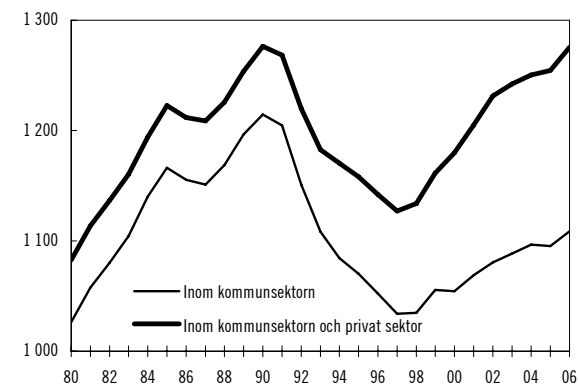
Vid sidan av konsumtionen är utgifterna för investeringar den största utgiftsposten. Efter de senaste årens kraftiga ökning bedöms investeringstakten stagnera.

Transfereringar till hushåll består främst av utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Övriga transfereringar går i huvudsak till företag och staten. Transfereringarna väntas vara relativt stabila som andel av BNP under beräkningsperioden.

Under senare år har kommuner och landsting i allt större utsträckning valt att lägga ut verksamhet på entreprenad, hyra in personal och privatisera eller bolagisera verksamhet inom skola, vård och omsorg. Detta mönster framgår i diagram 8.3, där den tunna linjen visar antalet sysselsatta i kommunsektorn medan den fetare linjen även inkluderar sysselsatta i branscherna utbildning och hälso- och sjukvård i näringslivet. Utvecklingen har inneburit att allt fler av de personer som sysselsätts inom tidigare traditionella kommunala verksamheter numera registreras som sysselsatta i näringslivet. Denna utveckling väntas fortsätta under beräkningsperioden.

Diagram 8.3 Antalet sysselsatta i kommunal sektor och i branscherna utbildning, hälso- och sjukvård i näringslivet

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.1.3 Staten

Statens utgifter har successivt minskat som andel av BNP under 2000-talet och 2007 uppgick utgifterna till motsvarande 27,5 procent av BNP.

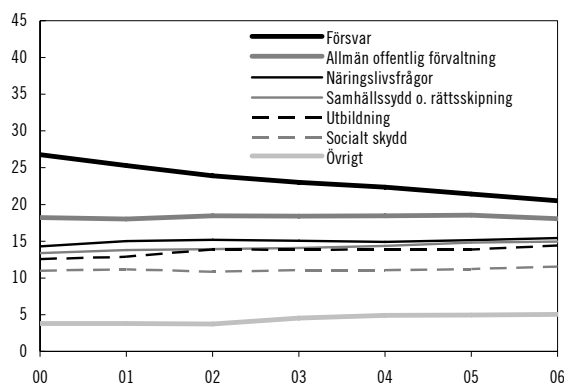
Den statliga konsumtionen uppgick till 6,8 procent av BNP och motsvarade en fjärdedel av utgifterna 2007. Försvaret står för den största delen av konsumtionsutgifterna, fast andelen

⁵² Sociala naturaförmåner omfattar varor och tjänster som tillkommer hushållen men produceras av marknadsproducenter.

minskat under 2000-talet, se diagram 8.4. Transfereringarna till hushållen står för en tredjedel av utgifterna och där är utgifter för ohälsan den största posten. Statsbidragen till den kommunala sektorn uppgick till drygt 5 procent av BNP och en femtedel av utgifterna 2007.

Diagram 8.4 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter i staten

Procent av totala konsumtionsutgifter



Källa: Statistiska centralbyrån.

Åren 2008–2011 beräknas de statliga utgifterna som andel av BNP att fortsätta minska. Minskningen sker på bred front. En relativt låg uppräkning av de statliga förvaltningsanslagen bidrar till en återhållsam utveckling av statlig konsumtion och investeringar. Fortsatt minskade ohälsotal, en stark arbetsmarknad och sänkta ersättningsnivåer bidrar till att transfereringarna till hushållen ökar relativt långsamt.

Sänkningen av statsbidragen till kommunerna i samband med införandet av den kommunala fastighetsavgiften medför att dessa bidrag minskar i år. För kommande år väntas de generella bidragen vara nominellt oförändrade.

Ränteutgifterna på statsskulden har som andel av BNP mer än halverats mellan 2000 och 2007. Utgifterna faller ytterligare framöver till följd av den kraftiga minskningen av statsskulden.

Tabell 8.3 Statens utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	6,8	6,7	6,6	6,4	6,2
Transfereringar till hushåll	9,1	8,7	8,5	8,2	8,0
Transfereringar till näringslivet och utlandet	2,6	2,6	2,7	2,5	2,4
Bidrag till kommuner	5,2	4,8	4,6	4,4	4,2
Ålderspensionsavgifter	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Investeringar	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2
Ränteutgifter	1,6	1,4	1,2	1,1	0,9
Summa utgifter	27,5	26,5	25,8	24,6	23,7
Totala utgifter, mdkr	846	852	865	868	874

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nationalräkenskaper och statsbudgeten

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

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

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

8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för åren 2007–2011. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden, minskning av anslagsbehållningar, myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt kassamässig korrigerings. Dessutom redovisas utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Under perioden 2007–2011 beräknas statsbudgetens utgifter exklusive statsskuld räntor öka med 26 miljarder kronor. Uttryckt som andel av BNP beräknas utgifterna minska med 3,3 procentenheter (Se tabell 8.4). Ålderspensionssystemets utgifter beräknas öka med 61 miljarder kronor under perioden 2007–2011. De takbegränsade utgifterna beräknas öka med nära 87 miljarder kronor under perioden 2007–2011. Uttryckt som andel av BNP beräknas de takbegränsade utgifterna minska med 2,6 procentenheter.

Tabell 8.4 Statsbudgetens utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall 2007	Prognos 2008	Beräknat 2009	2010	2011
Utgifter exkl. stats- skuldsräntor ¹	721,9	717,4	725,3	738,4	747,6
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,5</i>	<i>22,3</i>	<i>21,6</i>	<i>20,9</i>	<i>20,2</i>
Statsskuldsräntor	47,3	39,6	33,6	32,6	28,1
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,5</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>
Statsbudgetens utgifter	769,2	757,0	758,9	771,1	775,7
<i>Procent av BNP</i>	<i>25,0</i>	<i>23,5</i>	<i>22,6</i>	<i>21,9</i>	<i>21,0</i>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	188,2	201,9	218,4	233,6	249,4
<i>Procent av BNP</i>	<i>6,1</i>	<i>6,3</i>	<i>6,5</i>	<i>6,6</i>	<i>6,7</i>
Takbegränsade utgifter²	910,1	919,3	943,7	972,0	996,9
<i>Procent av BNP</i>	<i>29,6</i>	<i>28,6</i>	<i>28,1</i>	<i>27,6</i>	<i>27,0</i>

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Statsbudgetens utgifter (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

8.2.1 Utgifter 2007–2011

I tabell 8.5 redovisas för varje utgiftsområde: utfall för 2007, anvisade medel per utgiftsområde för 2008 inklusive förslag på tilläggsbudget i proposition 2007/08:99, utgiftsprognos för 2008 samt beräknade utgiftsramar för 2009–2011. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2008 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2009–2011 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se bilaga 3, tabell 3). De beräknade utgiftsramarna för 2009–2011 baserar sig på samma regelsystem och politik som utgiftsramarna för 2008. Hänsyn har tagits till de propositioner med mindre ekonomiska konsekvenser som lämnats under våren 2008. De närmare anslagsmässiga konsekvenserna kommer att redovisas i budgetpropositionen för 2009. Hänsyn har även tagits till att beräkningsgrunden för ålderspensionsavgifterna för personer med aktivitets- och sjukersättning ändras från och med 2008. Vidare har de makroekonomiska förutsättningar, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2008.

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanlag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2009–2011 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar (se tabell 8.5).

De totala utgifterna sjönk som andel av BNP mellan 2006 och 2007. Inte minst gäller detta arbetslöshetsrelaterade utgifter, där omfattande reformer genomfördes under 2007 för att stärka arbetslinjen, öka utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Regeringens politik för fler i arbete och minskat utanförskap ger och har redan gett effekt. Utanförskapet – mätt som personer (helårsekivalenser⁵³) som uppbär ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd – minskade med 121 000 personer 2007, vilket är den största minskningen under de nära 40 år för vilka data finns tillgängliga. Samtidigt tangerade ökningen av antalet sysselsatta 2007 de högsta värden som uppmätts i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. Även ökningen av antalet arbetade timmar nådde 2007 rekordresultat. Denna utveckling ger en dubbelt positiv effekt: ökade skatteintäkter då fler kommer i arbete, samtidigt som utgifterna sjunker då utanförskapet minskar.

Antalet öppet arbetslösa beräknas 2008 minska något i förhållande till 2007 års nivå. År 2009 beräknas antalet öppet arbetslösa öka något för att därefter minska under resten av prognosperioden. Andelen öppet arbetslösa som antas vara ersättningsberättigade 2008 har minskat markant jämfört med 2007. Under perioden 2009–2011 beräknas denna andel vara i stort sett oförändrad. Under prognosperioden beräknas utgifterna under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad vara nominellt i stort sett oförändrade 2009–2011, vilket innebär en utgiftsminskning i reala termer.

Även på ohälsområdet genomförs en rad reformer. Regeringens samlade åtgärds paket för en förbättrad sjukskrivningsprocess innehåller bland annat en rehabiliteringskedja med tydliga hållpunkter, betydande satsningar på företagshälsovården och en garanti för evidensbaserad medicinsk rehabilitering. Ohälsoutgifterna har minskat avsevärt sedan 2006. Trenden med ett sjunkande antal sjukdagar har fortsatt. Vidare vände antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension) ner 2007,

⁵³ Med helårsekivalenser avses det antal personer som skulle kunna försörjas ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var, tillsammans en helårsekivalent det året.

Tabell 8.5 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2007 Utfall ¹	2008 Anslag ²	2008 Prognos	2009 Beräknat	2010 Beräknat	2011 Beräknat
1 Rikets styrelse	10 594	10 983	10 878	11 943	11 419	11 558
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 208	11 434	11 453	11 686	12 088	12 566
3 Skatt, tull och exekution	9 670	9 234	9 241	9 269	9 488	9 678
4 Rättsväsendet	30 627	31 681	31 535	31 843	32 612	33 286
5 Internationell samverkan	1 586	1 790	1 738	1 632	1 639	1 645
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	46 530	43 907	43 778	45 073	46 011	47 245
7 Internationellt bistånd	25 441	27 702	27 696	29 928	31 673	33 329
8 Migration	5 295	6 145	6 365	6 272	6 146	5 788
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	46 653	51 328	50 821	54 233	55 237	56 866
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	119 464	118 023	116 764	117 895	117 635	119 670
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	43 738	42 948	42 793	42 341	41 754	40 954
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	64 945	66 697	66 371	67 900	69 936	71 948
13 Arbetsmarknad	58 033	61 757	58 597	60 958	60 042	60 552
14 Arbetsliv	1 101	1 196	1 214	1 064	1 050	669
15 Studiestöd	19 328	20 327	19 100	21 423	22 886	23 881
16 Utbildning och universitetsforskning	42 198	46 382	44 731	47 913	49 321	49 600
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 091	10 110	9 938	10 244	10 465	10 685
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 423	1 809	2 179	1 657	1 491	1 275
19 Regional utveckling	2 879	3 393	3 521	3 422	3 373	3 373
20 Allmän miljö- och naturvård	4 312	4 961	4 873	4 475	4 590	4 571
21 Energi	2 172	2 838	2 786	2 341	1 901	1 377
22 Kommunikationer	44 290	35 755	35 870	37 013	37 569	37 837
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	15 478	17 502	16 852	17 252	17 128	17 146
24 Näringsliv	4 252	4 861	4 838	4 846	4 808	4 682
25 Allmänna bidrag till kommuner	72 975	64 520	64 526	64 535	64 531	64 531
26 Statsskuldsräntor m.m.	47 255	40 757	39 599	33 670	32 670	28 170
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	26 635	30 122	28 966	19 275	26 211	26 240
Minskning av anslagsbehållningar				- 1 163	- 2 618	- 3 447
Summa utgiftsområden³	769 172	768 160	757 021	758 938	771 054	775 673
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor⁴	721 917	727 403	717 421	725 336	738 439	747 574
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	188 227	201 093	201 921	218 358	233 585	249 374
Takbegränsade utgifter	910 144	928 496	919 342	943 694	972 024	996 948
Budgeteringsmarginal	27 856		37 658	45 306	45 976	51 052
Utgiftstak för staten	938 000	957 000	957 000	989 000	1 018 000	1 048 000⁵

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2008.² Inklusive förslag till tilläggsbudget i proposition (prop. 2007/2008:99).³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2011 (se avsnitt 10.2.2).

ett trendbrott efter trettiofem års ökning. Denna minskning väntas fortgå under prognosperioden 2008–2011. Till del är detta en demografisk effekt, men centralt för minskningen under framför allt slutet av prognosperioden är de reformer som regeringen genomför.

Utgifterna för ålderspensionssystemet, vilka ingår under utgiftstaket för staten, ökar snabbt under prognosperioden: från cirka 200 miljarder kronor 2008 till nära 250 miljarder kronor 2011. Detta är en effekt av att antalet pensionärer under dessa år ökar och att de nya pensionärerna går i pension med en högre inkomstrelaterad ålderspension.

För en analys av utgiftsutveckling under en längre period hänvisas till bilaga 3 Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2011.

8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2007–2011

De takbegränsade utgifterna ökar i genomsnitt med 25 miljarder kronor per år under beräkningsperioden när tekniska förändringar beaktas.

I tabell 8.6 redovisas de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna.

Tabell 8.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor				
Förändring	2008	2009	2010	2011
Takbegränsade utgifter	9	24	28	25
Tekniska förändringar ¹	14	0	1	0
Takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar	23	24	29	25
<i>Förklaras av:</i>				
Pris- och löneomräkning	2	4	6	5
Övriga makroekonomiska förändringar	12	20	16	16
Reformer ²	-6	-3	-4	-2
Övrigt (volym, förändring av anslagsbehållningar m.m.)	15	3	11	6

Anm: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Tekniska förändringar motsvarar skillnaden mellan ursprunglig ökningstakt mellan åren när utgiftstaken först fastställdes och slutlig årlig ökningstakt för utgiftstaket.

² Exklusive lånefinansierade investeringar (se även bilaga 3, tabell 3).

I beräkningarna har hänsyn tagits till tekniska förändringar som föranlett justering av utgiftstaket för staten. Dessa justeringar motsvarar cirka 14 miljarder kronor 2008 och cirka 1 miljard kronor 2010.

Den största justeringen 2008 föranleddes av att en kommunal fastighetsavgift infördes vilket minskar statens inkomster samtidigt som kommunernas inkomster ökar. Anslaget 48:1 *kommunalekonomisk utjämning* minskades därför från och med 2008 med det belopp som motsvarar den kommunala fastighetsavgiften 2008.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I den inledande fasen av budgetprocessen hanteras anslag för förvaltningsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen.

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

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex (AKI) som baseras på löneutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn korrigerad för ett genomsnitt av produktivitetens utvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner är det omräkningstal som använts 1,14 procent för 2009 (AKI: 3,12 procent minus produktivetsavdrag: 1,98 procent).

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till 2009 är det omräkningstal som använts för hyresavtal som inte ska omförhandlas 1,90 procent. Omräkningen för hyresavtal som ska 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.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2009 är det omräkningstal som använts 2,71 procent.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med mellan 2 och 6 miljarder kronor per år. De årliga ökningarna är större 2009–2011 än 2008 vilket beror på högre löneökningar. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga finanserna påverkas i hög grad av hur ekonomin utvecklas i Sverige och i omvärlden.

De statliga utgifterna påverkas, givet gällande regler, främst av förändringar i arbetslöshet, löner, räntor och priser. Som ett exempel kan nämnas att en tiondels procentenhet lägre öppen arbetslöshet minskar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med cirka 350 miljoner kronor. En ökning av pris- och lönenivån med 1 procent medför att utgifterna under utgiftstaket ökar med drygt 5 miljarder kronor. Den fulla utgiftseffekten av förändrade priser och löner slår igenom med två års fördröjning.

Även bruttonationalinkomsten (BNI) har en direkt påverkan på statsbudgetens utgifter via dess effekt på EU-avgiften och biståndet. Om BNI ökar med 1 procent beräknas utgifterna till följd av detta öka med cirka 300 miljoner kronor. Samtidigt tillkommer en indirekt effekt som går i motsatt riktning, d.v.s. reducerar utgifterna eftersom exempelvis utgifterna för arbetslöshetsersättning minskar vid ökad aktivitet i ekonomin. Därtill stärks inkomsterna när BNI ökar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med i genomsnitt 16 miljarder kronor per år under perioden 2008–2011 till följd av makroekonomiska förändringar. En stor del av denna ökning förklaras av att pensionerna är indexerade. De inkomstgrundande pensionerna följer inkomstindex, som i sin tur i huvudsak följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Garantipensionerna följer konsumentprisindex genom prisbasbeloppet. Även aktivitets- och sjukersättningar följer prisbasbeloppet.

Den relativt sett låga utgiftseffekten av makroekonomiska förändringar 2008 beror i huvudsak på den låga pris- och löneutvecklingen under 2007.

Reformer

Redan beslutade och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget cirka 15 miljarder kronor för perioden 2008–2011, vilket till största delen motsvaras av de reformer som redovisades i budgetpropositionen för 2008 gällande perioden 2008–2010. Där ingick bl.a. reformer som medför högre utgifter för rättsväsendet och tandvården samt minskade utgifter inom ohälsoområdet. För en redovisning av förändringarna per utgiftsområde till följd av reformer, se bilaga 3 Analys av utgiftsutvecklingen, tabell 3.

Utgifterna för aktivitets- och sjukersättning beräknas öka med 1,8–3,6 miljarder kronor årligen för åren 2009–2011 till följd av att regeringen och Socialdemokraterna inom ramen för pensionsöverenskommelsen har enats om att från och med den 1 januari 2008 återgå till de regler om pensionsrätt för aktivitets- och sjukersättning som gällde före 2007 så att ålderspensionsrätt för aktivitets- och sjukersättning som utges från den 1 januari 2008 beräknas på 93 procent av antagandeinkomsten.

Beräkningar av effekter av åtgärder inom ramen för sjukförsäkringsreformen anges delvis i denna proposition. Sammantaget förväntas dessa åtgärder medföra att antalet personer inom sjukförsäkringen minskar relativt kraftigt under de närmaste fyra åren, främst genom minskningar av den långa sjukfrånvaron. Detta kommer att innebära betydande minskningar av utgifterna för sjukförsäkringen som delvis kommer att vägas upp av ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiken, bl.a. till följd av att Arbetsförmedlingen efter en individuell prövning ska kunna anvisa de som kommer från en längre sjukfrånvaro till t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin. De förväntade effekterna har inte kunnat beaktas fullt ut i de beräkningar som redovisas i denna proposition. Regeringen avser att återkomma med ytterligare preciserade beräkningar i budgetpropositionen för 2009. Samtidigt kommer regeringen att lämna förslag till utformningen av det tredje steget i jobb- och utvecklingsgarantin.

Tabell 8.7 Volymer

Utgifts- område		Köns- fördelning		Utfall 2006	Utfall 2007	Prognos			
		Utfall 2006	Utfall 2007			2008	2009	2010	2011
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	36,0% kv 64,0% m	31,0%kv 69,0% m	31 800	33 022	39 400	40 400	39 700	37 100
9	Antal personer med assistansersättning	47,2% kv 52,8% m	47%kv 53% m	13 850	14 945	15 300	15 800	16 300	16 700
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,5% kv 38,5% m	61,0%kv 39,0% m	61,1	53,5	47,6	45,6	44,6	43,6
10	Antal rehabiliterings- penningdagar (netto), miljoner	66,8% kv 33,2% m	67,0%kv 33,0% m	3,4	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1
10	Antal personer med sjukersättning,	60,0% kv 40,0% m	60,2%kv 39,8% m	537 000	533 163	525 400	516 100	496 900	480 300
10	Antal personer med aktivitetsersättning	51,1% kv 48,9% m	50,1%kv 49,9% m	17 500	20 719	23 500	25 900	28 000	30 000
11	Antal personer med garantipension	79,5% kv 20,5% m	80,1%kv 19,9% m	828 100	801 900	787 800	769 700	752 800	735 900
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,3% kv 47,7% m	52,4%kv 47,6% m	1 526 100	1 570 200	1 627 200	1 692 100	1 760 400	1 828 000
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6% kv 51,4% m	48,6%kv 51,4% m	350 500	458 700	578 700	706 000	836 500	965 900
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivi- tets- och sjukersätt- ning som erhåller bostadstillägg	73,5% kv 26,5% m	73%kv 27% m	423 900	414 231	416 600	414 200	408 400	401 300
12	Antal barnbidrag			1 686 600	1 673 300	1 664 800	1 653 100	1 646 200	1 646 800
12	Antal uttagna föräldra- penningdagar, miljoner	79,4% kv 20,6% m	79,2%kv 20,8% m	43,5	45,3	46,1	47,1	48,0	49,1
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapeningdagar, miljoner	55,0% kv 45,0% m	55,0%kv 45,0% m	5,7	5,4	5,2	5,0	5,1	5,1
15	Antal personer med studiehjälp	48,9% kv 51,1% m	48,8%kv 51,2% m	459 400	476 500	488 000	488 600	478 600	460 700
15	Antal personer med studiemedel ¹	60,5% kv 39,5% m	61,7%kv 38,3% m	447 800	446 700	439 500	447 100	447 200	447 308
15	Antal personer med rekryteringsbidrag	73,8% kv 26,2% m	78,0%kv 22,0% m	26 300	3 700	0	0	0	0

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i kapitel 6.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

¹ Bruttoreklat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräklat var antalet studiemedelstagare 414 700 personer år 2006 och 412 300 personer år 2007.

Övrigt

På grund av att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft för-
rån 2009, och då tillämpas retroaktivt för 2007
och 2008, beräknas EU-avgiften bli 9 miljarder
kronor lägre 2009 än 2008. Detta förklaras
främst av att beslutet innehåller reduktioner av
den svenska EU-avgiften, som kassamässigt
dock inte kommer Sverige till del förrän 2009.

Ett ökande antal ålderspensionärer medför
utgiftsökningar med mer än 10 miljarder kronor
per år under perioden 2007–2011. Dessa utgifts-
ökningar motverkas till del av att antalet per-
soner med aktivitets- och sjukersättning (tidi-

gare förtidspension) samt antalet sjukpenning-
dagar samtidigt beräknas minska.

I tabell 8.7 redovisas utfall (även könsfördelat)
och prognoser för volymer inom olika transfere-
ringssystem. Redovisningen har begränsats till
anslag där förändrade volymer medför bety-
dande utgiftsförändringar.

Antalet personer med inkomstpension beräk-
nas öka kraftigt samtliga år under prognosperi-
oden. Prognoserna för innevarande år innebär att
antalet personer med inkomstpension ökar med
26 procent jämfört med 2007. Inkomspensionen
kan bara betalas ut till personer som är födda
1938 eller senare. Orsaken till den kraftiga
ökningstakten för inkomstpensioner är att det

varje år tillkommer en födelseårgång med rätt till inkomstpension. Även antalet personer med tilläggs pension beräknas öka under prognosperioden, men mer måttligt, med cirka 4 procent per år.

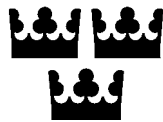
Sjukpenningdagarna har minskat kontinuerligt sedan dess högsta notering 2002. Minskningstakten för 2007 var högre än 2006. Bland annat fortsatte inflödet av nya sjukfall att sjunka. Någon gång under prognosperioden 2008–2011 är det dock sannolikt att inflödet upphör att minska. Sjukpenningdagarna bedöms ändå fortsätta minska under hela prognosperioden, genom att sjukfallen kortas. Sverige har vid internationella jämförelser av olika diagnoser bland världens längsta sjukfallslängder. De nationella försäkringsmedicinska riktlinjer till stöd för läkarens bedömningar i sjukskrivningsprocessen som nu implementeras, tillsammans med det samlade åtgärds paket för en förbättrad sjukskrivningsprocess som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2008 och som bland annat innehåller en rehabiliteringskedja, väntas bidra till att omotiverat långa sjukfall och regionala skillnader framöver kan undvikas. Därigenom bedöms antalet sjukpenningdagar kunna minska ytterligare.

Vad gäller antalet uttagna dagar för föräldrapening har dessa ökat år för år under 2000-talet och förväntas fortsätta öka under hela prognosperioden (med omkring 2 procent per år). År 2007 blev antalet uttagna dagar för föräldrapening 45,3 miljoner, en ökning med drygt 4 procent jämfört med 2006. Ökningen under perioden 2007–2011 kan främst kopplas till ett stigande antal födda barn.

Det genomsnittliga antalet personer registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem per dygn beräknas öka under prognosperioden. Nuvarande bedömning för innevarande år innebär att antalet asylsökande i mottagandesystemet överstiger 2007 års nivå med 16 procent, vilket medför ökade utgifter inom utgiftsområde 8 Migration. Utgiftsökningarna begränsas dock av att antalet nya asylsökande förväntas minska och att bifallsandelen för ärenden som avgörs under 2008 förväntas bli lägre. En lägre bifallsandel innebär emellertid att fler personer vistas en längre tid i mottagandesystemet då merparten överklagar avslagsbeslutet. Av den lägre andelen bifall följer också att färre beviljas uppehållstillstånd och därmed att antalet personer som kommunerna får ersättning för beräknas minska.

9

Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen



9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

Sammanfattning

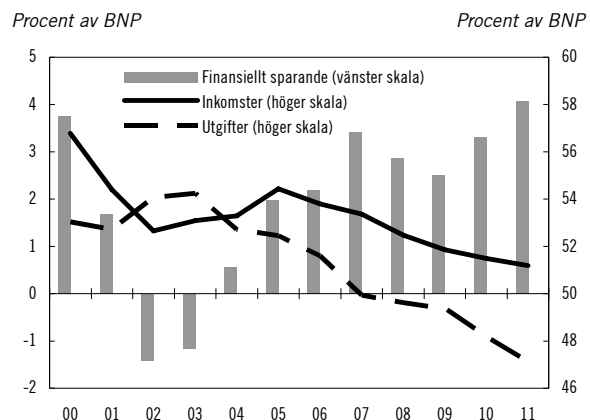
- De offentliga finanserna är mycket starka. Åren 2007–2011 beräknas sparandet som andel av BNP i genomsnitt uppgå till över 3 procent.
- Inkomster och utgifter minskar som andel av BNP under perioden 2007–2011.
- Givet nuvarande politik uppvisar statsbudgetens saldo stora överskott under perioden 2007–2011.
- Den finansiella ställningen förstärks. Statskulden fortsätter att sjunka kraftigt från 36 procent av BNP 2007 till 15 procent 2011.

I detta kapitel redovisas den offentliga sektorns finanser. Kapitlet inleds med en redovisning av den konsoliderade offentliga sektorns finanser. En uppdelning görs i den offentliga sektorns delsektorer, dvs. ålderspensionssystemet, kommunsektorn och staten. Därefter följer ett avsnitt om statsbudgetens saldo. Vidare redovisas skulderna och den finansiella ställningen i ett särskilt avsnitt. Avslutningsvis görs en jämförelse av offentligt finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld med andra EU-länder.

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finanser har stärkts under de senaste fyra åren och 2007 uppgick det finansiella sparandet till 3,4 procent som andel av BNP, enligt preliminära nationalräkenskaper (NR). Beträffande redovisningen av skatter och avgifter är utfallet till vissa delar baserat på prognoser. Utfallet blir klart först när taxeringen för inkomståret 2007 är avslutad i november i år. Regeringens bedömning är att skatteinkomsterna för 2007 är 5 miljarder kronor lägre än redovisningen i NR (se kapitel 7).

Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande, inkomster och utgifter



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De senaste fem åren har det finansiella sparandet förstärkts successivt. Utvecklingen förklaras främst av den starka tillväxten och den gynnsamma utvecklingen på arbetsmarknaden i kombination med att utgifterna minskat som andel av

BNP. Samtliga delsektorer i den offentliga sektorn redovisade överskott 2007.

Konjunkturavmattningen bidrar till att det finansiella sparandet minskar som andel av BNP i år och nästa år. Såväl inkomster som utgifter fortsätter att minska något som andel av BNP. År 2009 beräknas det finansiella sparandet till 2,5 procent av BNP, se tabell 9.1.

Under 2010 och 2011 beräknas sparandet stärkas till följd av att utgifterna minskar relativt kraftigt som andel av BNP. Beräkningarna baseras på de aktuella ekonomiska förutsättningarna och hittills fattade beslut och förslag om finanspolitiken. Vid en normal ekonomisk utveckling och vid frånvaro av tillkommande reformer ökar skatteinkomsterna ungefär i takt med BNP medan utgifterna minskar i relation till BNP.

Statens sparande ökar successivt medan ålderspensionssystemets och den kommunala sektorns sparande minskar.

Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	1 640	1 688	1 739	1 815	1 891
<i>Procent av BNP</i>	<i>53,4</i>	<i>52,5</i>	<i>51,9</i>	<i>51,5</i>	<i>51,2</i>
Skatter och avgifter	1 471	1 511	1 561	1 634	1 707
<i>Procent av BNP</i>	<i>47,9</i>	<i>47,0</i>	<i>46,5</i>	<i>46,3</i>	<i>46,2</i>
Övriga inkomster	169	177	179	181	184
Utgifter	1 535	1 596	1 655	1 698	1 741
<i>Procent av BNP</i>	<i>49,9</i>	<i>49,6</i>	<i>49,4</i>	<i>48,2</i>	<i>47,1</i>
Finansiellt sparande	105	92	84	117	151
<i>Procent av BNP</i>	<i>3,4</i>	<i>2,9</i>	<i>2,5</i>	<i>3,3</i>	<i>4,1</i>
Staten	68	62	69	106	141
ÅP-systemet	33	24	17	12	8
Kommunsektorn	4	6	-2	-1	1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

9.1.1 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick till 33 miljarder kronor 2007 eller 1,1 procent av BNP, se tabell 9.2.

Avgiftsinkomsterna överstiger pensionsutbetalningarna i år. Successivt ökade pensionsutbetalningar medför emellertid att ett underskott mellan avgifter och pensioner uppstår från och med 2009. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt 2011. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas visa underskott efter 2015. Det framtida underskottet finansieras under en övergångsperiod av

AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2007 uppgick till ca 900 miljarder kronor eller ca 30 procent av BNP.

Tabell 9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Avgifter	193	200	208	216	228
Pensioner	-186	-199	-215	-230	-246
Avgiftsöverskott	8	1	-7	-14	-18
Räntor, utdelningar	29	26	28	29	30
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-3	-3	-4	-4
Finansiellt sparande	33	24	17	12	8
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

9.1.2 Kommunsektorn

Den kommunala sektorns finansiella sparande uppgick till 4 miljarder kronor 2007 medan det ekonomiska resultatet blev 14 miljarder kronor, se tabell 9.3.⁵⁴ Den ovanligt stora skillnaden mellan finansiellt sparande och resultat förklaras till stor del av att de kommunala investeringarna var höga förra året. Investeringarna belastar det finansiella sparandet medan endast avskrivningarna avräknas i resultatet.

Sysselsättningstillväxten dämpas i år, men eftersom lönerna ökar mer än förra året så stärks skatteunderlaget ytterligare. Den genomsnittliga kommunalskatten har sänkts med 11 öre, vilket reducerar skatteinkomsterna med ca 1,5 miljarder kronor. Statsbidragen reduceras med 13 miljarder kronor till följd av regleringarna avseende den kommunala fastighetsavgiften och sänkt avdragsrätt för pensionsparande.⁵⁵ Justerat för regleringar har de generella bidragen höjts med närmare 5 miljarder kronor i år. Därtill ökar riktrade bidrag inom områden som flyktingmottagning och äldreomsorg.

Sammantaget ökar inkomsterna av skatter och statsbidrag med 5 procent. Den kommunala konsumtionen ökar med 6 procent i löpande priser medan investeringarna beräknas vara i stort sett oförändrade. Det finansiella sparandet ökar något medan resultatet minskar.

⁵⁴ Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

⁵⁵ Den kommunala fastighetsavgiften höjer kommunernas inkomster med 12 miljarder kronor 2008. Indexeringen av avgiftens storlek innebär att intäkterna från avgiften beräknas öka de kommande åren. Därtill ökar skatteinkomsterna med 1 miljard genom att avdragsrätten för pensionsparande begränsas.

Nästa år avtar inkomstillväxten. Det kommunala skatteunderlaget ökar långsammare än i år och det generella statsbidraget ligger kvar på oförändrad nivå. Den kommunala fastighetsavgiften ger högre intäkter från och med 2009 till följd av indexeringen. Det finansiella sparandet och resultatet försvagas, trots en relativt återhållsam ökning av den kommunala konsumtionen.

För 2010 och 2011 ökar inkomsterna och utgifterna i samma takt och finansiellt sparande och resultat är i stort sett oförändrat.

Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	696	733	759	785	814
Procent av BNP	22,7	22,8	22,6	22,3	22,0
Skatter och statsbidrag inkl. mervärdesskatt	640	671	694	719	745
Procent av BNP	20,8	20,9	20,7	20,4	20,2
Övriga inkomster ¹	56	62	65	67	69
Utgifter	692	727	760	786	812
Procent av BNP	22,5	22,6	22,7	22,3	22,0
Konsumtion	584	617	647	669	691
Övriga utgifter	108	110	113	118	121
Finansiellt sparande	4	6	-2	-1	1
Procent av BNP	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Resultat före extraordina- nära poster	14	8	-1	-1	1

Anm.: Statsbidragen redovisas inklusive kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

9.1.3 Staten

Statens finansiella sparande visade ett överskott på 68 miljarder kronor eller 2,2 procent av BNP 2007. Såväl statens inkomster som utgifter minskar som andel av BNP under prognosperioden. Till minskningen i år bidrar att den statliga fastighetsskatten överförs till kommunerna och den därav följande regleringen av statsbidragen till kommunerna. Det finansiella sparandet beräknas till ca 2 procent av BNP i år och nästa år. Överskottet beräknas successivt öka till 141 miljarder kronor eller 3,8 procent av BNP 2011, se tabell 9.4.

Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebe-

hov, och avspeglar därmed förändringen av statskulden.

Tabell 9.4 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	914	914	933	975	1015
Procent av BNP	29,7	28,4	27,8	27,7	27,5
Skatter och avgifter	822	818	838	879	919
Övriga inkomster	92	97	95	96	96
Utgifter	846	852	865	868	874
Procent av BNP	27,5	26,5	25,8	24,6	23,7
Utgifter exkl. räntor	797	806	823	830	839
Procent av BNP	25,9	25,1	24,5	23,6	22,7
Ränteutgifter	49	47	42	38	35
Finansiellt sparande	68	62	69	106	141
Procent av BNP	2,2	1,9	2,0	3,0	3,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, som exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, som exempelvis studiemedel, eftersom sådana transaktioner inte förändrar förmögenheten. Där- emot påverkas budgetsaldot och statsskulden.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan NR tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

År 2007 uppgick det finansiella sparandet till 68 miljarder kronor, medan budgetöverskottet uppgick till 103 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldo 2007 beror på försäljningar och återköp av aktier samt extra utdelningar, se tabell 9.5.

Tabell 9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	68	62	69	106	141
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-7	1	1	-2	-1
Periodisering av skatter	-4	-8	-12	-10	-5
Försäljning aktier, extra utdelningar m.m.	33	50	50	50	50
Övrigt	13	-1	-3	-2	-3
Budgetsaldo	103	104	106	143	183

Under perioden 2008–2011 planeras försäljningar av aktier till ett värde på 50 miljarder kronor per år, vilket påverkar budgetsaldot, men

inte det finansiella sparandet. Skillnaden i periodiseringen av skatter är relativt stor för åren 2008–2011, men de för inkomstären debiterade skatterna ska på sikt vara lika med de kassamässigt inbetalda. Den nedsatta EU-avgiften periodiseras i NR medan den kassamässiga effekten kommer först 2009.

9.2 Statsbudgetens saldo

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott, (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande negativt lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets netto-upplåning samt en kassamässig korrigeringspost på statsbudgetens utgiftssida.

Tabell 9.6 Statsbudgetens saldo 2007–2011

Miljarder kronor, utfall för 2007, prognos för 2008–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	864	875	876	924	967
Utgifter exkl. statsskuld-räntor¹	722	717	725	738	748
Statsskuld räntor m.m.²	47	40	34	33	28
Riksgäldskontorets netto-utlåning	-4	13	10	9	7
<i>varav</i>					
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-3				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-27	-29	-30	-32	-33
Utbetalning av premiepensionsmedel	27	29	29	30	32
CSN, studielån	6	5	5	5	5
Nettoutlåning - Infrastrukturinvesteringar ⁴	-6	6	6	5	2
Övrigt, netto ⁵	-1	2	1	1	1
Kassamässig korrigeringspost⁶	-4	1	1	1	1
Statsbudgetens saldo	103	104	106	143	183

¹ Inklusivt minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.

⁴ Avser infrastruktur-lån (netto) för Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.

⁵ Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Statens jordbruksverks EU-konto.

⁶ För 2008–2011 avser den kassamässiga korrigeringen främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Statsbudgetens saldo

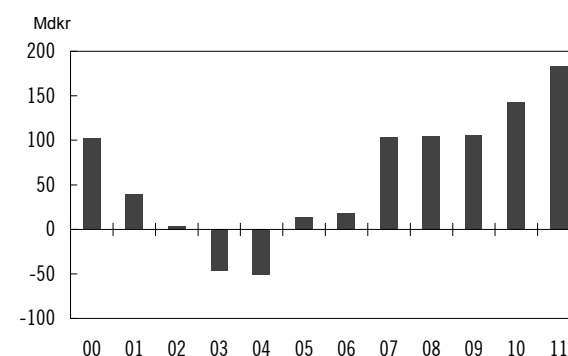
Saldot för 2007 blev 103 miljarder kronor. I tabell 9.6 redovisas utvecklingen av statsbudgetens saldo för perioden 2007–2011.

För 2008 beräknas budgetöverskottet till ca 104 miljarder kronor. Prognosen för 2009–2011 indikerar också betydande överskott givet nuvarande politik och beräkningsantaganden. För 2009 beräknas överskottet till 106 miljarder kronor och för 2011 till 183 miljarder kronor.

Som framgår av diagram 9.2 bedöms statsbudgetens saldo utvecklas starkt 2008–2011 och ge ett sammanlagt överskott på ca 540 miljarder kronor. Budgetsaldot har varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga. I en högkonjunktur förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en lågkonjunktur. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

Diagram 9.2 Statsbudgetens saldo 2000–2011

Utfall för 2000–2007, prognos för 2008–2011



Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 9.7 framgår att budgetsaldot för 2008, justerat för större extraordinära inkomster och utgifter uppvisar ett överkott på 50 miljarder kronor. Det innebär att engångseffekterna beräknas bli 54 miljarder kronor 2008.

Den största enskilda förklaringen i år är försäljning av statliga aktieinnehav, vilken antas uppgå till 50 miljarder kronor och därmed förbättrar saldot med motsvarande belopp (se även avsnitt 7.2.2). En ytterligare förklaring är förändringen av inbetalning av mervärdesskatt för

företag inom bygg- och anläggningssektorn. De nya reglerna, innebär en tidigareläggning av inbetalningarna, vilket medför att mervärdesskatteinbetalningarna tillfälligt ökar med 10 miljarder kronor under 2008. Även den högre EU-avgiften 2007 och 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Det beror på att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, med retroaktiv tillämpning för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009.

För perioden 2009–2011 beror skillnaderna mellan statsbudgetens saldo och saldoutjusterat för större engångseffekter till största delen på de försäljningsinkomster som antas uppgå till 50 miljarder kronor per år.

Tabell 9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2007–2011

Miljarder kronor	2007	2008	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo	103	104	106	143	183
Större engångseffekter	-32	-54	-55	-49	-49
<i>varav</i>					
Försäljning av statligt aktieinnehav ¹	-18	-50	-50	-50	-50
Extra utdelningar	-15				
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn		-10			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	3	3	-7		
Övrigt, netto ²	-3	2	2	1	1
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	71	50	51	94	134

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ För perioden 2008–2011 har försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav antagits uppgå till 50 miljarder kronor per år då försäljningsbeloppen och tidpunkterna är behäftade med betydande osäkerhet.

² Avser omfinansiering av infrastrukturlån samt betalning och förfalloprofil av övertagna lån från Venantius AB.

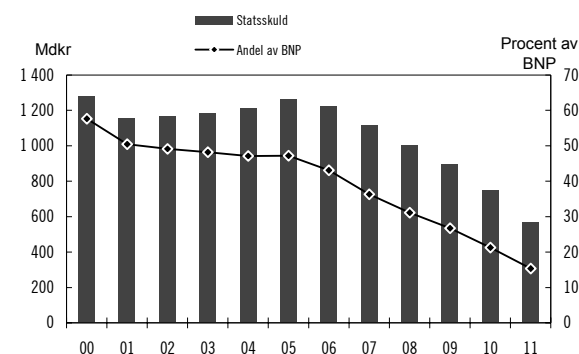
9.3 Skuldutvecklingen

Statsskulden

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 9.3 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011



Som framgår av diagram 9.3 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 58 procent under 2000 till ca 36 procent vid utgången av 2007.

Tabell 9.8 Statsskuldens förändring 2007–2011

Miljarder kronor	2007	2008	2009	2010	2011
Lånebehov	-103	-104	-106	-143	-183
Skulddispositioner m.m. ¹	1	-14	2	-2	-1
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-102	-118	-103	-145	-184
Okonsoliderad statsskuld²	1 168	1 050	947	802	619
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	53	50	51	52	52
Statsskuld vid årets slut³	1 115	1 000	896	750	567
Statsskuld förändring ⁴	-105	-115	-104	-146	-184
Statsskuld i procent av BNP	36,3	31,1	26,7	21,3	15,3

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. Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Vid utgången av 2007 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 115 miljarder kronor, vilket var en minskning med 105 miljarder kronor jämfört med utgången av 2006. Det förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Statsskulden beräknas minska fram till utgången av 2011 med ytterligare ca 550 miljarder kronor, vilket beror på överskott i

statsbudgetens saldo samt förändringar av skuld-dispositioner m.m. Skuldkvoten beräknas minska från 36 procent vid utgången av 2007 till 15 procent vid utgången av 2011.

Konsoliderad bruttoskuld ("Maastrichskulden")

Detta skuldbegrepp definieras av EU-regler och används inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden minus AP-fondernas innehav av statspapper, se tabell 9.9.

Tabell 9.9 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig sektor	40,6	35,6	31,5	26,1	20,2
Staten	36,3	31,4	27,1	21,6	15,7
Kommunsektorn	5,7	5,7	5,9	5,9	5,8
ÅP-systemet	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-1,3

Anm.: Statens bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från den statsskuld som redovisas av Riksgäldskontoret. Skillnaden beror främst på att i den offentliga skulden ingår statens skuld till premiepensionssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten ska den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP understiga 60 eller minska mot 60 procent i tillfredsställande takt.

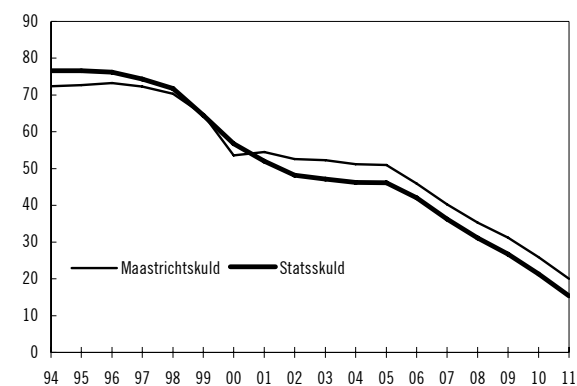
Som framgår av diagram 9.4 har statsskulden och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskat sedan 1995 och den konsoliderade skulden har understigit 60 procent av BNP sedan 2000. Sedan 2001 är bruttoskulden något större än statsskulden till följd av att AP-fonderna då kraftigt minskade sitt innehav av statsobligationer.

Den konsoliderade bruttoskulden beräknas minska från 40,6 procent av BNP vid utgången av 2007 till drygt 20 procent av BNP 2011. Av minskningen på ca 20 procentenheter beror ca 6 procentenheter på de förutsatta försäljningarna

av statens aktieinnehav och lika mycket på att BNP ökar.

Diagram 9.4 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld.

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning)

Den finansiella förmögenheten definieras, liksom finansiellt sparande, av regelverket för nationalräkenskaper och värderas till marknadspris. Förmögenheten publiceras av Statistiska centralbyråns finansiella tillgångar och beräknas som skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder. I skulderna ingår inte statens och den kommunala sektorns skulder för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår inte, liksom premiepensionssystemet, i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Värderingen av tillgångar och skulder sker till marknadspris, vilket innebär att förmögenheten påverkas, förutom av det finansiella sparandet, även av värdeförändringar.

Sedan 2005 är förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

Som framgår av tabell 9.10 så ligger den finansiella förmögenheten huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna) medan staten har en nettoskuld.

I prognosen ingår inga värdeförändringar, vilket innebär att den finansiella förmögenheten utvecklas i linje med det finansiella sparandet. Aktieförsäljningar påverkar nettoställningen

endast i den mån försäljningspriset avviker från det värde som redovisas i statistiken.

Överskotten i det finansiella sparandet under prognosperioden medför att förmögenheten ökar med drygt 440 miljarder kronor till motsvarande 29,4 procent av BNP 2011. Statens nettoskuld blir då nära noll.

Tabell 9.10 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig sektor	20,9	22,9	24,4	26,5	29,4
Staten	-10,4	-7,9	-5,6	-2,3	1,6
ÅP-systemet	28,9	28,4	27,8	26,7	25,7
Kommunsektorn	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

9.4 Jämförelser med andra länder

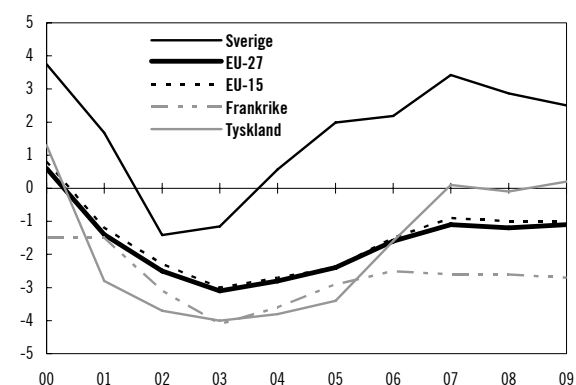
Offentligt finansiellt sparande

Utvecklingen av Sveriges offentliga finanser är mycket stark. Detta framträder extra tydligt när man jämför utvecklingen med andra europeiska länder. Det finansiella sparandet är exempelvis, alltsedan 2005, årligen ca 4 procentenheter högre än aggregaten för EU-15 (euroområdet) och EU-27 (EU-länderna)⁵⁶. Genom Stabilitets- och tillväxtpakten har kravet på god ordning i de offentliga finanserna stärkts. Det svenska överskotts målet om 1 procents överskott över konjunkturcykeln är emellertid betydligt mer ambitiöst än vad som erfordras i Stabilitets- och tillväxtpakten.

⁵⁶ Siffrorna avseende EU27, EU15, Tyskland och Frankrike är från EU-kommissionens höstprognos 2007, vilken är den senast publicerade prognosen från Kommissionen. Det finansiella sparandet för dessa länder och aggregat är uttryckta enligt EDP-definitionen. Till skillnad från de sedvanliga redovisningsprinciperna som gäller för ENS-95, inkluderas effekten av så kallade "swappar" på ränteflödena i det finansiella sparandet.

Diagram 9.5 Offentligt finansiellt sparande

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet och EU-kommissionen.

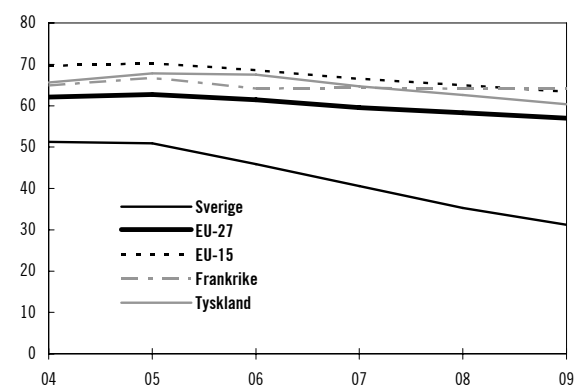
Konsoliderad bruttoskuld

Den svenska konsoliderade bruttoskulden uppvisar en kraftig minskningstakt. Mellan 2005 och 2009 väntas skulden minska med ca 20 procent av BNP. Den kraftiga minskningen är ett resultat av den starka utvecklingen för det finansiella sparandet, försäljningar av aktier samt den goda tillväxttakten i ekonomin.

Bruttoskulden som andel av BNP minskar också för andra EU-länder. Minskningen av skuldandelen kommer till stånd trots negativa finansiella sparanden. Jämfört med Sverige, är minskningen i skuldkvot bland EU-länderna, betydligt blygsammare.

Diagram 9.6 Konsoliderad bruttoskuld

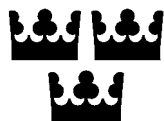
Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet och EU-kommissionen.

10

Uppföljning av de
budgetpolitiska målen
samt bedömning av
reformutrymme och
utgiftstak



10 Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Finanspolitiken ska vara väl avvägd, dvs. utgå från det finanspolitiska ramverket samtidigt som hänsyn tas till det ekonomiska läget.
 - Indikatorerna för bedömning av reformutrymmet pekar på att finanspolitiken i stort sett ligger i linje med överskottsmålet samtidigt som det finns ett visst utrymme för väl avvägda reformer under 2009 och 2010. Bedömningen är behäftad med stor osäkerhet.
 - Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes 1997 och fortsätter falla som andel av BNP.
 - Utgiftstaket för staten för 2011 bedöms uppgå till 1 048 miljarder kronor.
 - Resultatet för kommunsektorn 2007 uppfyllde målet för god ekonomisk hushållning.
-

Detta kapitel inleds med en genomgång av regeringens analysram för bedömning av reformutrymme, en utvärdering av överskottsmålet och en bedömning av reformutrymmet för 2009–2010.⁵⁷ Därefter görs en uppföljning av utgiftstaket för staten och en bedömning av utgiftstakets nivå för 2011. Kapitlet avslutas med en uppföljning av det kommunala balanskravet.

10.1 Uppföljning av överskottsmålet och bedömning av reformutrymme

10.1.1 Reformutrymmet bestäms i grunden av det finanspolitiska ramverket

Målet för den samlade ekonomiska politiken och finanspolitiken är att öka den långsiktiga tillväxten, bl.a. genom att öka den varaktiga sysselsättningen. Målet är också att den generella välfärden ska förbättras för alla medborgare. Finanspolitiken ska bidra till stabilitet, ett effektivt resursutnyttjande och till en rättvis fördelning av välfärden.

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Offentliga åtaganden måste i framtiden kunna finansieras med utgångspunkt från den offentliga skuldsättningen i utgångsläget och med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av de offentliga finansernas hållbarhet är, för en liten öppen ekonomi som Sverige, förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad och riskerar på sikt att flytta fokus i finanspolitiken från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på detta. En ogynnsam makroekonomisk utveck-

⁵⁷ Eventuella besparingskrav ses som ett negativt reformutrymme.

ling till följd av en oansvarig finanspolitik drabbar främst de svaga grupperna i samhället, vilket strider mot de fördelningspolitiska ambitionerna.

Finanspolitiken kan också bidra till stabilitet genom att inte utformas på ett sådant sätt att den spär på konjunktursvängningarna i ekonomin. Omfattande konjunktursvängningar är mycket kostsamma. Erfarenheter visar att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Riksbanken ska inte behöva parera finanspolitiska missgrepp med onödiga variationer av reporäntan. Finanspolitiken bidrar dock indirekt till stabilisering genom att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen (s.k. automatiska stabilisatorer). Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Sammanfattningsvis är målet för finanspolitiken att förstärka den långsiktigt uthålliga tillväxten och sysselsättningen samt att förbättra den generella välfärden under restriktionerna att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och att finanspolitiken inte ska bidra till att öka konjunktursvängningarna i ekonomin (se vidare kapitel 5).

Erfarenheten visar att det behövs ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga budgetpolitiska regler för att finanspolitiken ska kunna uppnå dessa mål. Förändringarna i budgetprocessen på 1990-talet och införandet av överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och kommunalt balanskrav har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken i Sverige. Det finanspolitiska ramverket syftar till både långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli destabiliserande. Ramverket syftar också till att Sverige som EU-medlem ska efterleva Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk.

Ramverket för finanspolitiken utgör fundamentet för hur reformutrymmet bör fastställas.

10.1.2 Analysram för bedömning av reformutrymmet

Med utgångspunkt från det finanspolitiska ramverket bör reformutrymmet stämmas av mot ett antal hållpunkter. En väl avvägd finanspolitik och ett väl avvägt reformutrymme ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. I bedömningen av reformutrymmet ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet det ekonomiska läget. Finanspolitikens inriktning ska inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Ett väl avvägt reformutrymme beror därtill på vad reformutrymmet används till. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar marknadens funktionssätt och som ökar produktionskapaciteten (potentiell BNP) kan motivera ett större reformutrymme än i annat fall. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik och bedömning av reformutrymmet ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl den medelfristiga prognosen som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

För avstämningen mot överskottsmålet för offentlig sektor är det viktigt att det finns klara principer för hur detta ska göras. Överskottsmålet på 1 procent av BNP är preciserat som ett mål för den offentliga sektorns faktiska finansiella sparande som ska uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet har preciserats i termer av ett genomsnitt över en konjunkturcykel i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Med ett årligt mål för det finansiella sparandet på 1 procent av BNP skulle finanspolitiken, i en lågkonjunktur med fallande finansiellt sparande, behöva bli procyklisk och i detta läge åtstramande för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle bidra till att förstärka konjunkturedgången och dessutom skulle de automatiska stabilisatorerna inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl för att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en kon-

junkturcykel. En sådan formulering av målet gör det samtidigt svårare att på årlig basis stämma av att finanspolitiken ligger i linje med målet. Ett årligt mål skulle alltid kunna stämmas av i efterhand mot utfallet. Hur bör då överskotts-målet följas upp, så som det är utformat?

Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet), behöver överskotts-målet följas upp med flera indikatorer som alla har olika styrkor och svagheter, men som samtidigt kan komplettera varandra. Eftersom målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en första rimlig utgångspunkt att reformutrymmet stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En uppenbar nackdel med denna indikator är att den inte alls beaktar konjunkturläget. Om exempelvis det ekonomiska läget är gott (om BNP-gapet är positivt) kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett mer normalt resursutnyttjande. Det går således inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. Detta pekar på att det för att utvärdera överskotts-målet och bedöma reformutrymmet behövs indikatorer som på ett eller annat sätt beaktar konjunkturläget. Regeringen använder flera olika indikatorer för detta ändamål: 1) genomsnittligt finansiellt sparande från det år överskotts-målet infördes (år 2000), 2) ett 7-årigt glidande medelvärde och 3) strukturellt sparande.

Det 7-åriga glidande medelvärde för ett visst angivet år omfattar det angivna året, de tre senaste utfallsåren före det angivna året, samt de tre kommande åren efter det angivna året. Det 7-åriga glidande medelvärde för 2007 omfattar det årliga finansiella sparandet för perioden 2004–2010. Indikatorn för 2008 omfattar i stället perioden 2005–2011, o.s.v. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just 7 år beror bl.a. på att det garanterar att indikatorn beräknad för innevarande budgetår också omfattar de tre prognosåren i budgeten. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel. Det skulle heller inte vara särskilt meningsfullt eftersom längden på konjunkturcykeln varierar.

Eftersom det genomsnittliga sparandet fr.o.m. år 2000 och 7-årsindikatorn omfattar det faktiska

finansiella sparandet för flera år, så beaktar dessa indikatorer i viss utsträckning konjunkturläget. Fördelen med bägge dessa indikatorer är att de är förhållandevis enkla och transparenta. Enkelheten gör dock att de inte beaktar konjunkturläget på ett mer exakt sätt. När det gäller i synnerhet 7-års indikatorn finns det en uppenbar risk att beräkningen av den kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, eller vice versa, i vilket fall denna indikator kommer att överskatta eller underskatta reformutrymmet. Från och med denna vårproposition görs därför en beräkning av denna indikator tillsammans med en beräkning av ett på samma sätt uträknat 7-årigt glidande medelvärde för BNP-gapet. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll (vilket indikerar att det omfattar ungefär lika många högkonjunkturår som lågkonjunkturår) samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, ligger den förda finanspolitiken i linje med överskotts-målet.

Det bör betonas att reformutrymmet under prognosåren mätt med 7-årsindikatorn är mycket osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår. Detta gäller, om än i något mindre utsträckning, också beräkningen av det genomsnittliga finansiella sparandet mellan 2000 och 2010.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att det kan svänga fort i de offentliga finanserna när tillväxten försvagas. Åren 2000–2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 10.1). I sin senaste budgetprognos gör Ekonomistyrningsverket bedömningen att det statliga budgetsaldot skulle kunna försvagas med 85 miljarder kronor vid en försämrad makroekonomisk utveckling liknande den vid den förra konjunkturedgången.⁵⁸

En utvärdering av Finansdepartementets prognoser mellan 2000 och 2006 visar att prognosfelet i det finansiella sparandet har uppgått till nästan 2 procent av BNP i genomsnitt under denna period.⁵⁹ En så stor osäkerhet i prognosen

⁵⁸ Se Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2008:1.

⁵⁹ Se Riksrevisionens rapport, *Regeringens skatteprognoser*, RiR 2007:5. Enligt utvärderingen ligger Finansdepartementets prognosfel i linje med Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets.

för det finansiella sparandet gör en bedömning av reformutrymmet mycket osäker.

Frågan är hur osäkerheten i prognosen bör beaktas vid en bedömning av reformutrymmet. En försiktig men samtidigt asymmetrisk hållning till risk är att alltid ha en viss säkerhetsmarginal till en potentiellt sämre offentlig-finansiell utveckling än vad som ligger i prognosen. Ett problem med att systematiskt (över en mycket lång tid) tillämpa en sådan strategi, är att det finansiella sparandet i genomsnitt tenderar att bli högre än det målsatta. Alternativet till ett finansiellt sparande som överstiger målet skulle kunna vara att genomföra strukturellt riktiga reformer som bidrar till att öka potentiell BNP. Ett motargument till det är att det kan vara värt att betala en försäkringspremie i form av ett något högre sparande än det målsatta för att undvika mycket dåliga offentlig-finansiella utfall som i sin tur genom olika kanaler kan bidra till en försämring av potentiell BNP. Det finns också en tillkommande osäkerhet om hållbarheten i de offentliga finanserna bortom det medelfristiga perspektivet, på grund av stigande välfärdsbehov och minskad arbetskraft.

Regeringen gör också en beräkning av det s.k. strukturella sparandet vilket mer direkt justerar det faktiska finansiella sparandet för konjunkturen. 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.

Det finns flera olika metoder som kan användas för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringen använder en metod som bygger på dels en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet), dels en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet (vilket antas fångas upp i den s.k. budgetelasticiteten). Se vidare fördjupningsruta i detta avsnitt. Sådana beräkningar är dock förknippade med mycket stor osäkerhet, vid sidan av den osäkerhet som redan berör prognosen av det faktiska finansiella sparandet.

Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl framåt som bakåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på framtiden utan också på revideringar av utfallsstatistik. Ett exempel illustrerar detta. I 2002 års ekonomiska vårproposition bedömdes BNP-gapet vara -0,1

procent av BNP för utfallsåret 2000, vilket speglar ett i stort sett normalt konjunkturläge. Det strukturella sparandet för samma år bedömdes uppgå till 4,3 procent av BNP. I budgetpropositionen för 2007 gjordes i stället bedömningen att BNP-gapet för år 2000 var 2,5 procent av BNP, vilket speglar ett högre resursutnyttjande.⁶⁰ Allt annat lika, skulle den nya synen på resursutnyttjandet ha gett ett strukturellt sparande på 2,5 procent av BNP för år 2000 i stället för 4,3 procent så som bedömdes i 2002 års vårproposition.⁶¹ Med den senare synen på resursutnyttjandet för år 2000 hade med andra ord även bedömningen av reformutrymmet blivit väsentligt annorlunda.

Bedömningar av resursutnyttjandet är således mycket osäkra, vilket också skapar stor osäkerhet i bedömningen av det strukturella sparandet. Det finns även andra faktorer som gör att en bedömning av strukturellt sparande måste tolkas med stor försiktighet.

Uppskattningen av budgetelasticiteten är förknippad med osäkerhet. BNP-tillväxtens sammansättning kan påverka budgetelasticitetens storlek. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. De olika metoder som finns för att beräkna det strukturella sparandet ger dessutom ofta varierande resultat. Det strukturella sparandet tenderar vidare att samvariera med konjunkturen trots att indikatorn syftar till att rensa bort just konjunkturens inverkan.⁶² Det gör att det strukturella sparandet vanligtvis tenderar att överskattas för goda år och underskattas för sämre konjunkturlägen. Det innebär också att det finns en risk att reformutrymmet överskattas när konjunkturläget som i dag är gott och att det underskattas vid ett sämre konjunkturläge.

Det finns således såväl problem som förtjänster med alla de indikatorer som används för att stämma av överskottsålet med hänsyn tagen till konjunkturläget. Eftersom överskotts-

⁶⁰ Sådana upprevideringar i synen på resursutnyttjandet gjordes av de flesta prognosmakare.

⁶¹ $4,3 - 0,7 \cdot (2,5 - (-0,1)) = 2,5$ (med en uppskattad budgetelasticitet på 0,7 som då användes).

⁶² Se Boije, Robert (2004), "Den offentliga sektorn strukturella sparande", *Penning- och valutapolitik*, 2004:1 för en utförlig diskussion om möjliga förklaringar till detta.

målet är formulerat i termer av ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste med nödvändighet en utvärdering av överskottsmålet ändå göras med hänsyn tagen till konjunkturläget, även om de indikatorer som används för detta ändamål har vissa brister.

Beräkning av strukturellt sparande

Det strukturella sparandet beräknas på följande sätt: Först beräknas ett s.k. konjunkturjusterat sparande. Det görs genom att uppskatta hur det finansiella sparandet i genomsnitt varierar med BNP-gapet. Regeringen använder för närvarande en budgetelasticitet på 0,55 som ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten säger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter. Om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är 3 procent och BNP-gapet bedöms vara 2 procent uppgår det konjunkturjusterade sparandet till 1,9 procent av BNP ($3 - 0,55 \cdot 2 = 1,9$).

För att få fram det strukturella sparandet justeras därefter det konjunkturjusterade sparandet för vissa andra temporära effekter på det finansiella sparandet vid sidan av konjunkturlägets påverkan. Vissa förändringar av skatteregler (som exempelvis räntebeläggningen av periodiseringsfonderna och de ändrade reglerna för byggmoms) kan påverka skatteintäkterna temporärt. Därför bör även sådana effekter beaktas vid en beräkning av det strukturella sparandet. För att få fram det strukturella sparandet justerar regeringen också det konjunkturjusterade sparandet för extraordinära skatteintäkter från kapitalvinster (som inte nödvändigtvis behöver hänga ihop med konjunkturläget).

Sammanfattningsvis är det viktigt att påpeka att eftersom de indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet är förknippade med såväl styrkor och svagheter, bör inte en enskild indikator användas för att fastställa reformutrymmet. För att bedöma vad som är ett väl avvägt reformutrymme måste en samlad bedömning göras av alla dessa indikatorer tillsammans med de övriga hållpunkter som beskrevs ovan.

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår ska fastställas tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en maximal övre begränsning på de takbegränsade utgifterna och hur stor del av reformutrymmet som kan in-tecknas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och de prognostiserade takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert för att utgifterna p.g.a. konjunkturen eller strukturella förändringar (tex. ett ändrat sjukskrivningsmönster) kan utvecklas på ett annat sätt än vad som prognostiseras. Den riktlinje som regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2008), 1,5 procent för år t+1 (2009) och 2 procent för år t+2 (2010).⁶³ Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

10.1.3 Bedömning av reformutrymmet 2009–2010

Nedan görs en bedömning av reformutrymmet för åren 2009–2010 med ledning av den analysram som beskrevs ovan.

Bedömning utifrån det genomsnittliga sparandet 2000–2010

Det finansiella sparandet uppgår till 1,8 procent av BNP i genomsnitt under perioden 2000–2010 (se tabell 10.1). Det genomsnittliga finansiella sparandet överskrider således överskottsmålet under denna period vilket indikerar att det finns ett visst reformutrymme. Till stor del drivs dock detta resultat av ett högt prognostiserat finansiellt sparande under prognosåren. Det genomsnittliga finansiella sparandet under utfallsåren 2000–2007 uppgår till 1,4 procent av BNP, vilket

⁶³ Nödvändig buffert för t+3 (2011) bedöms till 3 procent av de takbegränsade utgifterna. Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med de bedömningar som gjordes i SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen och SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, "STEMU-utredningen".

är något högre än överskottsmålet. Regeringen vill betona att det är uteslutet att under resterande år av mandatperioden genomföra budgetförsvagande reformer av en sådan storleksordning att det finansiella sparandet i genomsnitt uppgår till överskottsmålets nivå under perioden 2000–2010. Det skulle ge en omotiverat kraftfull stimulans av efterfrågan och skulle göra det svårt att uppnå överskottsmålet efter 2010.

Bedömning utifrån 7-årsindikatorn

Tabell 10.1 visar hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas, båda mätta som ett 7-årigt glidande medelvärde. För 2004 och 2005 visar indikatorn att det finansiella sparandet för perioderna 2001–2007 respektive 2002–2008 ligger på omkring 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga glidande medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger omkring noll för båda dessa perioder, är slutsatsen att den förda finanspolitiken under dessa perioder i genomsnitt ligger i linje med överskottsmålet.

Indikatorn för 2006 och 2007 (som således ger det genomsnittliga finansiella sparandet för åren 2003–2009 respektive 2004–2010) ligger 0,6 respektive 1,2 procentenheter över överskottsmålet, vilket indikerar att det finns ett visst reformutrymme under 2009–2010. Till stor del drivs dock detta resultat, i likhet med det genomsnittliga sparandet för åren 2000–2010, av ett högt prognostiserat finansiellt sparande under prognosåren 2008–2010. 7-årsindikatorn överskattar sannolikt också reformutrymmet något eftersom BNP-gapet är svagt positivt i genomsnitt under perioderna i fråga (se tabell 10.1).

Bedömning utifrån strukturellt sparande

Det strukturella sparandet har uppskattats till 3,3 procent av BNP för 2010 (se tabell 10.1), vilket

också indikerar att det finns ett visst reformutrymme. Men som påpekades ovan är bedömningar av strukturellt sparande förknippade med stor osäkerhet.

Bedömning av reformutrymmet under utgiftstaket

Bedömningarna av reformutrymmet ovan ger i sig inte någon information om hur stort reformutrymmet är på statsbudgetens utgiftssida. Utgiftstaken för åren 2008–2010 har beslutats av riksdagen. Tabell 10.2 redovisar utgiftstak, budgeteringsmarginal och prognosen för de konsekvensberäknade takbegränsade utgifterna för åren 2008–2010. För 2010 finns en kvarvarande budgeteringsmarginal på ca 46 miljarder kronor. För att upprätthålla bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjerna i avsnitt 10.1.2 finns, givet prognosen för de takbegränsade utgifterna, ett reformutrymme under utgiftstaket som uppgår till storleksordningen 20–25 miljarder kronor 2010. Då kvarstår en buffert under utgiftstaket för prognososäkerhet på omkring 2 procent av de takbegränsade utgifterna eller 20 miljarder kronor för 2010. Regeringen bedömer att det givet osäkerheten om utgiftsutvecklingen, konjunkurläget samt avvägningen mellan inkomst och utgiftsreformer, finns ett maximalt totalt utrymme för budgetförsvagande reformer på statsbudgetens utgiftssida på i storleksordningen 10 miljarder kronor per år för 2009 och 2010.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Ett eventuellt reformutrymme på utgiftssidan sätter en begränsning av storleken på möjliga utgiftsreformer, samtidigt som regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer bestämmer den faktiska fördelningen av reformutrymmet givet begränsningen på utgiftssidan.

Tabell 10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP, om annat ej anges

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,2	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0
7-års indikatorn				0,9	0,9	1,0	1,6	2,2	2,8			
Strukturellt sparande	1,8	2,0	-0,8	-0,4	0,5	1,1	0,9	2,3	2,5	2,6	3,3	4,0
BNP-gap, genomsnitt från 2000	1,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
BNP-gap, 7-årsnitt				0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,4			

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor

	2008	2009	2010
Utgiftstak	957	989	1018
Takbegränsade utgifter	919,3	943,7	972,0
Budgeteringsmarginal	37,7	45,3	46,0

Om utgifterna utvecklas i linje med liggande prognos uppstår ett större reformutrymme på statsbudgetens utgiftssida när budgetåret 2010 närmar sig, eftersom behovet av en stor säkerhetsmarginal då minskar. Om de takbegränsade utgifterna ökar mer än prognostiserat, t.ex. på grund av en sämre konjunkturutveckling än väntat, kan det tillkommande reformutrymme bli mer begränsat. Vid en markant konjunkturförsvagning då utgifterna ökar skulle det t.o.m. kunna bli aktuellt med besparingskrav på utgiftssidan.

Bedömning av hur stor del av reformutrymme som bör användas med hänsyn tagen till konjunkturläget

De beräkningar som redovisas ovan avser en bedömning av reformutrymme utan hänsyn tagen till vad som är rimligt med beaktande av konjunkturläget. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete. Detta betyder inte att budgetförsvagande reformer är uteslutna när konjunkturläget, som i dag, är gynnsamt. Eftersom utgiftsprognoserna enbart bygger på redan fattade beslut och vissa utgifter inte är indexerade, kommer inflation och ökade inkomster normalt medföra att utgifterna som andel av BNP sjunker medan skatteintäkterna i frånvaro av nya regler i princip utvecklas linjärt med BNP,

allt annat lika. I frånvaro av tillkommande budgetförsvagande reformer blir, under dessa förutsättningar, finanspolitiken åtstramande över tiden i prognosen, vilket bidrar till en förstärkning av det strukturella sparandet. Detta gör att det finns ett visst utrymme för ofinansierade reformer som påverkar efterfrågan positivt utan att finanspolitiken för den skull sammantaget verkar procykliskt. Hur stor del av det totala reformutrymme kan då användas om hänsyn tas till konjunkturläget?

Efterfrågetillväxten har under flera år överstigit tillväxten för den långsiktiga produktionsförmågan. Löner och priser har stigit. Resursutnyttjandet bedöms därför för närvarande vara relativt högt. En stor del av den senaste tidens prisuppgång beror dock på stigande priser på energi och livsmedel i omvärlden.

Tillväxten i världsekonomin bromsar nu in främst till följd av den internationella finansiella oron. Efterfrågetillväxten i Sverige väntas därför dämpas och uppgå till 2,1 respektive 1,8 procent för åren 2008 och 2009. Risken för att den finansiella oron kvarstår och fördjupas kan inte negligeras och nedåtricken är påtaglig.

Regeringens bedömning är att resursutnyttjandet kommer att sjunka och ligga på en normal nivå under 2009 och 2010 (se vidare kapitel 6). En slutsats av detta är att finanspolitiken bör ha en i stort sett neutral inriktning under de närmaste åren, vilket innebär att den inte påverkar efterfrågan i ekonomin.

Finanspolitikens inriktning

Effekterna på efterfrågan i ekonomin av förändringar i de offentliga finanserna är dock svårbedömda av flera skäl. Skatteförändringar som

riktar sig till hushåll har sannolikt en annan effekt än de som riktar sig mot företag. På samma sätt kan hushåll med olika konsumtionsbenägenhet reagera på olika sätt på finanspolitiska stimulanser. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar har direkta effekter på efterfrågan. Förändringar i det finansiella sparandet till följd av förändringar i utlandstransfereringar, som biståndet och EU-avgiften, påverkar däremot efterfrågan i den svenska ekonomin i mycket liten eller ingen grad.

Även trovärdigheten för finanspolitiken kan påverka vilken effekt finanspolitiken har på efterfrågan. Hushållen blir mer försiktiga och sparar mer om de offentliga underskotten är stora eftersom dessa förr eller senare måste finansieras med skattehöjningar eller besparingar. Omvänt kan konsumentförtroendet påverkas positivt när de offentliga finanserna uppvisar stora överskott.

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet kan sägas mäta den offentliga sektorns impuls till efterfrågan och kan beskrivas med utgångspunkt i tre faktorer som påverkar det finansiella sparandet: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldpåverkande faktorer.

De automatiska stabilisatorerna ger ett viktigt bidrag till stabiliseringspolitiken. När BNP-tillväxten överstiger den trendmässiga förstärks de offentliga finanserna och inkomsttillväxten dämpas i den privata sektorn. Det bidrar till att begränsa den inhemska efterfrågan och minskar risken för överhettning. Omvänt stimuleras ekonomin när tillväxten är lägre än den trendmässiga. De automatiska stabilisatorerna har därmed en dämpande effekt på konjunktursvängningarna.

Den diskretionära finanspolitiken består av aktiva reformbeslut i statsbudgeten. Budgeteffekten avser året när besluten träder i kraft oavsett när de fattats.

Utöver den diskretionära finanspolitiken och de automatiska stabilisatorerna påverkas de offentliga finanserna av en rad andra faktorer. 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 eller beteendeförändringar. Slutligen påverkas de

offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet, dvs. den förändring av sparandet som inte beror på de automatiska stabilisatorerna, brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar således inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldpåverkande 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.

Tabell 10.3 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på de olika faktorer som beskrevs ovan, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet vid givna regler. Om förändringen av det strukturella sparandet är noll, indikerar det en neutral finanspolitik, med reservation för osäkerheten i detta mått. Den beräknade förändringen av det strukturella sparandet mellan 2008 och 2010 ger således ett riktmärke för hur stor del av det totala reformutrymmet som kan användas till budgetförsvagande reformer utan att finanspolitiken totalt sett ges en procyklisk inriktning. Det är också den norm som EU-kommissionen använder vid utvärderingen av Sveriges konvergensprogram.⁶⁴ Det strukturella sparandet beräknas förbättras med 0,8 procent av BNP mellan 2008 och 2010.

⁶⁴ Det kan diskuteras om det enbart är förändringen av det strukturella sparandet som ska användas för att utvärdera finanspolitikens inriktning. Ursprungsnivån på det strukturella sparandet bör också ha betydelse. Om det strukturella sparandet försämrats så har det förvisso en positiv effekt på efterfrågan i ekonomin. Men så länge det strukturella sparandet överstiger noll, vilket indikerar att den offentliga sektorns inkomster på medellång sikt överstiger utgifterna, så har finanspolitiken totalt sett en åtstramande effekt på ekonomin (såvida inte det höga offentliga sparandet kompenseras genom ett lägre privat sparande).

Tabell 10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	1,2	-0,6	-0,4	0,8	0,8
varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,3	-0,5	-0,3	0,1	0,1
Engångseffekter	0,0	0,3	-0,3	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,1	-0,5	0,1	0,0	0,0
Strukturellt sparande	1,4	0,1	0,1	0,7	0,7
varav					
Diskretionär finanspolitik	-0,9	-0,2	-0,2	0,1	0,1
Kapitalkostnader, netto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,1
Övrigt	2,3	0,1	0,5	0,5	0,4
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,5	-0,8	-0,5	0,1	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammansättning av reformutrymmet

Med hänsyn tagen till konjunkturläget blir således reformutrymmet betydligt mer begränsat än det som ges genom att enbart studera de indikatorer som mäter om det finansiella sparandet ligger i linje med överskottsmålet. Riskbilden talar därutöver för att det kan vara motiverat med återhållsamhet. Historiskt sett har vid flera tillfällen det finansiella sparandet överskattats under goda år.

Om en stor del av reformutrymmet används till strukturellt riktiga reformer som underlättar den offentliga sektorns framtida finansiering (framför allt åtgärder som ökar sysselsättningen), kan dock reformutrymmet tillåtas bli något större, än i annat fall, utan att finanspolitiken blir alltför expansiv. Försiktigt räknat är exempelvis inkomstskattesänkningar som ökar arbetsutbudet självfinansierande till 25 procent.

Strukturellt riktiga reformer som påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet skapar således ett större reformutrymme än i annat fall. Samtidigt måste den aspekten vägas mot angelägna satsningar på välfärdsreformer.

Osäkerhet i prognosantagandena

Som noterades inledningsvis är bedömningar av reformutrymmet förknippade med mycket stor osäkerhet. Det är därför viktigt att noga redo-

göra för de prognosantaganden som gjorts vid en bedömning av reformutrymmet.

På utgiftssidan bygger prognosen bl.a. på ett osäkert antagande om att jämviktssysselsättningen stiger med omkring 1 procent mellan 2008 och 2010. Den bygger också på att antalet sjukpenningdagar fortsätter att sjunka och även att antalet personer med aktivitets- och sjukersättning minskar något. En sämre utveckling av jämviktssysselsättningen, antalet sjukdagar och antalet personer med aktivitets och sjukersättning än väntat (som påverkas av både konjunkturella och strukturella faktorer) ökar de offentliga utgifterna och drar därmed ner reformutrymmet. En annan riskfaktor är den medelfristiga ränteutvecklingen. I ett historiskt perspektiv har räntorna på statsskulden varit mycket låga de senaste åren. Högre ränteutgifter än väntat framöver drar också ner reformutrymmet.

På inkomstsidan finns det bl.a. stor osäkerhet i hur skatteintäkterna från bolagsvinster utvecklas framöver. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning de relativt höga bolagsskatteintäkterna de senaste åren är av strukturell respektive konjunkturell natur. Skulle det visa sig att de höga bolagsskatteintäkterna inte är varaktiga, drar det ner reformutrymmet. Om exempelvis bolagsskattens andel av BNP under åren 2009–2011 skulle bli så låg som den var under åren 2001–2003 skulle, allt annat lika, det finansiella sparandet som andel av BNP vara 0,9–1,6 procentenheter lägre per år under åren 2009–2011 än i nuvarande prognos. Ekonomistyrningsverket antar i sin senaste prognos att hälften av uppgången i bolagsskatteintäkterna sedan 2002, uttryckta som andel av BNP, är ”permanent”.⁶⁵

Sammantagen bedömning

De indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet pekar på ett det finns ett utrymme för ofinansierade reformer. Resultatet drivs dock till stor del av höga prognostiserade överskott under prognosåren som är osäkra. Samtidigt har det finansiella sparandet underskattats något under åren 2000–2007.

⁶⁵ Se Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2008:1.

Reformutrymmet bör fastställas så att finanspolitiken är väl avvägd. Det finns faktorer som motiverar återhållsamhet vid bedömningen av reformutrymmet utöver det som är motiverat av konjunkturen. Bedömningar av det permanenta reformutrymmet tenderar ofta att färgas av det faktiska konjunkturen. Det beror på att det är svårt att fullt ut skilja på konjunkturella och strukturella faktorer som påverkar det finansiella sparandet. Erfarenheten från lågkonjunkturåren 2001-2003 visar att det kan svänga fort i de offentliga finanserna, vilket i så fall också kan komma att påverka bedömningen av reformutrymmet. Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen är för närvarande särskilt stor och nedåtriskan dominerar till följd av den finansiella oron. Det finns också en osäkerhet när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det talar för återhållsamhet med ofinansierade reformer. Med strukturellt riktiga reformer blir reformutrymmet något större än i annat fall eftersom sådana reformer dels bidrar till ett mer balanserat resursutnyttjande, dels förstärker skatteintäkterna genom en högre varaktig sysselsättning.

Regeringens samlade bedömning, utifrån det finanspolitiska ramverket och den aktuella prognosen för den ekonomiska utvecklingen, är att det för budgetåren 2009 och 2010 föreligger ett visst reformutrymme. Mot bakgrund av den stora osäkerheten gör regeringen i denna vårproposition ingen mer exakt bedömning av storleken på reformutrymmet. Regeringen återkommer med detta i budgetpropositionen för 2009.

10.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2011

10.2.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. I tabell 10.4 redovisas ursprungligt bedömda eller fastställda utgiftstak, slutligt fastställda tak för perioden samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för 1997-2010.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna

har skiljt sig kraftigt åt mellan åren. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under redan fastlagda utgiftstak för perioden 2008-2010 ligger på en nivå som är tillräcklig med avseende på osäkerheten i utgiftsutvecklingen (se avsnitt 10.1.2 för en mer utförlig beskrivning av behovet av budgeteringsmarginal).

De utgiftstak som ursprungligen beslutats skiljer sig åt samtliga år sedan utgiftstaket infördes, förutom de två första åren, 1997 och 1998. Justeringar av teknisk natur 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.⁶⁶ Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. Ett exempel på teknisk justering av utgiftstaket från budgetpropositionen för 2008 är fastighetsskatten som ersattes av en kommunal avgift. Som en följd av denna reform, som minskar de statliga skatteintäkterna och ökar de kommunala, minskade statsbidragen till kommunerna med samma belopp som kommunerna nu istället erhåller direkt som avgift. Detta föranledde att utgiftstaket justerades ner med samma belopp för att bibehålla utgiftstakets bindande restriktion. Om en sådan teknisk justering inte genomförts skulle ytterligare reformutrymme skapas, vilket inte är syftet med regelverket. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl tekniska höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten.

Som framgår av tabell 10.4 har den ursprungliga nominella ökningen av utgiftstaket varierat kraftigt. De senaste åren har ökningen av det ursprungliga utgiftstaket varierat mellan ca 30 och 40 miljarder kronor.

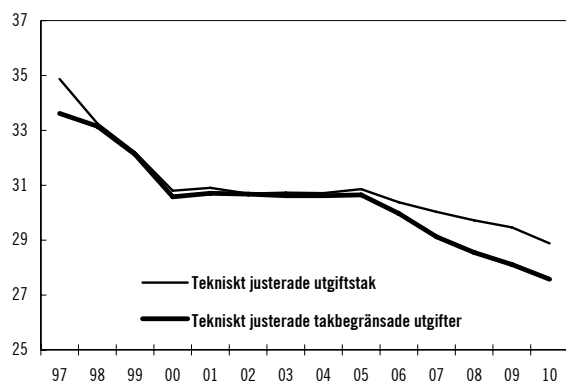
De tekniska justeringar av utgiftstaket som beskrivits ovan innebär att det faktiska utgiftstakets utveckling måste justeras om de takbegränsade utgifternas utveckling ska kunna jämföras över tiden.

⁶⁶ Samtliga tekniska justeringar av utgiftstaket redovisas i Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2007:4.

Diagram 10.1 visar utgiftstaket justerat för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.⁶⁷ Det tekniskt justerade utgiftstaket låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax under 31 procent av BNP. Därefter, mellan 2006 och 2010 faller det tekniskt justerade utgiftstaket med ca 0,5 procent av BNP per år.

Diagram 10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter

Procent av BNP



Tabell 10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ursprungligt beslutade utgiftstak	723	720	735	744	770	810	847	877	894	931	949	971	1003	1033
årlig förändring ^A		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11	-14	-14	-15
Slutligt fastställda utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	858	870	907	938	957	989	1018
Budgeringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	37,7	45,3	46,0

^A Ursprunglig förändring jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året ursprungligen fastställdes.

⁶⁷ Den tekniska justeringen i diagram 10.1 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2010. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren innan 2010 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 budgeringsmarginalen.

10.2.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2011

I budgetproposition för 2008 lade regeringen fram förslag till utgiftstak för åren 2009 och 2010. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. I linje med vad regeringen föreslog i 2007 års ekonomiska vårproposition om att återupprätta det medelfristiga perspektivet för utgiftstaket gör regeringen i denna proposition en bedömning av utgiftstaket för 2011. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2011 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2009.

I tabell 10.5 redovisas fastställda utgiftstak för åren 2008–2010 samt regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för år 2011. Därtill redovisas budgeteringsmarginalen som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Tabell 10.5 Utgiftstak för staten 2008–2011

Miljarder kronor om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Av riksdagen beslutade utgiftstak	938	957	989	1018	
Regeringens bedömning av utgiftstak					1048
Årlig förändring	31	19	32	29	30
<i>Utgiftstak procent av BNP</i>	<i>30,5</i>	<i>29,8</i>	<i>29,5</i>	<i>28,9</i>	<i>28,4</i>
Takbegränsade utgifter	910,1	919,3	943,7	972,0	996,9
<i>Takbegränsade utgifter, procent av BNP</i>	<i>29,6</i>	<i>28,6</i>	<i>28,1</i>	<i>27,6</i>	<i>27,0</i>
Budgeteringsmarginal	27,9	37,7	45,3	46,0	51,1

Regeringens bedömning: För 2011 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 048 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2011 tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas

på en nivå som är förenlig med överskotts målet och en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Överskotten för den offentliga sektorn bedöms i denna proposition till 4,1 procent av BNP 2011. Bedömningen av utgiftstaket för 2011 innebär, givet nuvarande ekonomiska antaganden och politik, att målet om 1 procents överskott i offentlig sektor i genomsnitt över en konjunkturcykel kommer att överträffas (se avsnitt 10.1.3). Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2011 kan uppgå till 1 048 miljarder utan att överskotts målet för offentlig sektor hotas. Överskotts målet om 1 procent av BNP förutsätts då ligga fast minst till 2011.

Regeringen anser att utgiftstaket som andel av BNP ska minska svagt. Det nu bedömda utgiftstaket för 2011 innebär att utgiftstaket faller som andel av BNP, liksom för åren 2008–2010. Även de takbegränsade utgifterna fortsätter att minska som andel av BNP. Utgiftsutvecklingen förklaras bl.a. av att utgifterna för vissa anslag växer långsamt i förhållande till BNP vilket till viss del förklaras av en gynnsam utveckling på arbetsmarknads- och ohälsområden.

Budgeteringsmarginalen för 2011 bedöms, givet bedömningen av utgiftstaket för 2011, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognos osäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 10.1.2 för en mer utförlig beskrivning av behov av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Om konjunkturen viker oväntat snabbt eller om utgifterna för transfereringssystemen inte utvecklas enligt nuvarande bedömning kan utgiftsläget snabbt försämrats. Tidigare erfarenheter visar att omslag i ekonomin kan komma plötsligt och inte alltid i sin helhet fångas upp av prognosmodeller.

Sammantaget bedömer regeringen att ett utgiftstak på 1 048 miljarder kronor för 2011 är lämpligt med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen, de offentliga finansernas uthållighet samt regeringens mål om att utgiftstaket gradvis ska minska något som andel av BNP. Vidare ger det bedömda utgiftstaket en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt. Bedömningen av utgiftstaket för 2011 innebär att det ökar med 30 miljarder kronor jämfört med 2010.

10.3 God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

När den nuvarande kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992 togs de tidigare bestämmelserna om förmögenhetsskydd bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen är avsedd att ge kommunerna och landstingen en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av det tidigare förmögenhetsskyddet. Från och med 2005 ska dock kommuner och landsting ange bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet bör motsvara en viss andel av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Mot bakgrund av hur ekonomin i den kommunala sektorn hade utvecklats vid mitten av 1990-talet bedömde regeringen det som angeläget att införa ett lagstadgat krav att den kommunala budgeten skulle vara i balans (prop. 1996/97:52). I kommunallagen infördes därför en bestämmelse att senast från och med 2000 skulle kommuner och landsting varje år upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får dock göras om det finns synnerliga skäl (prop. 2003/04:105). Ett negativt resultat skulle regleras senast andra året efter det år underskottet uppkom. Denna tidsfrist har från och med 2005 utsträckts till tre år (prop. 2003/04:105). Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en reglering av underskott inte ska göras.

Vad som därutöver är av betydelse i detta sammanhang är att den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som de som gäller för redovisning inom näringslivet, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För att ge en rättvisande resultatredovisning är det angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering). Det är således resultatet, inte det finansiella sparandet, som kraven på god ekonomisk hushållning och balanserad budget är kopplade till. Dessutom kan tilläggas att kommuner och landsting ska ha en plan för ekonomin för en period av tre år.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2007

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2007 preliminärt till 12,7 miljarder kronor för kommunsektorn. Kommunerna redovisade ett resultat på 9,5 miljarder kronor och landstingen 3,2 miljarder kronor. Jämfört med 2006 har resultatet före extraordinära poster försämrats med 2,6 miljarder kronor för sektorn som helhet. Årets resultat uppgick 2007 till 25 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet, en förbättring med 2,7 miljarder kronor jämfört med 2006. Det är kommunerna som redovisar extraordinära intäkter (13,3 miljarder kronor) och kostnader (0,8 miljarder kronor). Den enskilt största intäkten, 7,2 miljarder kronor, avser en intern försäljning av aktieinnehav i ett kommunägt bolag.

Sett i ett längre tidsperspektiv ligger resultatet för 2007 på en hög nivå. Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. År 2007 motsvarade resultatet före extraordinära poster preliminärt 2,2 procent.

Tabell 10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting 2005–2007

Miljarder kronor

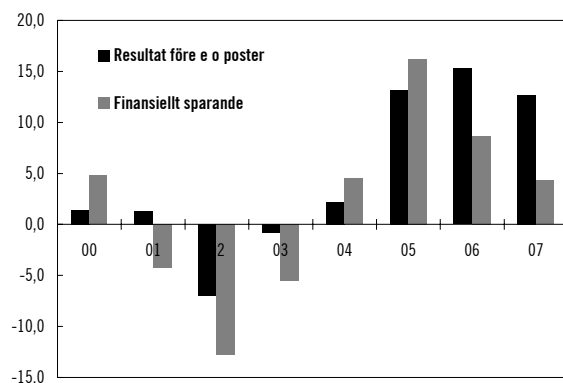
	Kommuner			Landsting		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Nettokostnader	-328	-343	-365	-171	-190	-198
Skatteintäkter	285	302	315	147	156	164
Generella statsbidrag	48	50	56	34	36	38
Finansnetto	4	4	4	0	0	0
Resultat före e.o. poster	9	13	10	4	2	3
E.o. poster	2	6	12	0	0	0
Årets resultat	11	20	22	4	2	3

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den resultatförbättring som skett de senaste åren beror bl.a. på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Diagram 10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000-2007

Mdkr

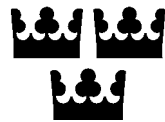


Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Av diagram 10.2 framgår att det finansiella sparandet och resultatet före extraordinära poster har utvecklats i samma riktning under 2000–2007, även om det kan finnas skillnader som uppgår till flera miljarder kronor enskilda år till följd av olika redovisningsprinciper. Om till exempel investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet påverkas i mindre utsträckning eftersom de ökade investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen fördelas på flera år eller årtionden.

11

Uppföljning av statsbudgeten



11 Uppföljning av statsbudgeten

Sammanfattning

- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2008 har skatteintäkterna reviderats ned med 11 miljarder kronor 2008. För 2009–2010 har skatteintäkterna reviderats ned med 31 miljarder kronor per år.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2008 har de takbegränsade utgifterna reviderats ned med nära 9 miljarder kronor 2008. För 2009–2010 bedöms utgifterna bli 5 respektive 12 miljarder kronor lägre.

I detta kapitel görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2008 samt de prognoser avseende åren 2008–2010 för inkomster, utgifter och statsbudgetens saldo som gjordes i budgetpropositionen för 2008. Enligt 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Väsentliga skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2006 och 2007.

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2007 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101).

11.1 Statsbudgetens inkomster

I tabell 11.1 redovisas en uppföljning av prognosen för de periodiserade skatteintäkterna i budgetpropositionen för 2008. Dessutom görs en uppföljning av statsbudgeten för 2006 och 2007. Taxeringen av inkomståret 2006 blev klar i november 2007, vilket innebär att 2006 års skatteintäkter i stort sett är ett definitivt utfall. För inkomståret 2007 blir taxeringen klar i november 2008.

Prognosen i budgetpropositionen för 2008

Skatt på arbete

Skatteintäkterna från skatt på arbete har reviderats ned för hela perioden 2007–2010 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2008.

Utfallet för lönesummans utveckling 2007 blev något lägre än vad som antogs i budgetpropositionen, vilket har inneburit att skatteintäkterna från både direkta och indirekta skatter reviderats ned. Direkta skatter på arbete påverkas dessutom av att prognosen för hushållens transfereringsinkomster har reviderats ned.

För 2008 och framåt beror nedrevideringen av skatteintäkterna huvudsakligen på att lönesummeutvecklingen har reviderats ned. Revideringarna uppgår till 0,5 procentenheter 2008 och 1,4 procentenheter 2009. Bakom revideringen ligger en lägre prognos för både arbetade timmar och timlön. Därtill har flera kommuner beslutat att genomföra skattesänkningar under 2008, vilket innebär ca 1,5 miljarder kronor i lägre skatteintäkter.

Tabell 11.1 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2008 samt statsbudget för 2006 och 2007

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2006	Jmf. SB 2006	Aktuell prognos 2007	Jmf. SB 2007	Jämförelse med budgetpropositionen för 2008				
					Utfall 2006	Prognos 2007	2008	2009	2010
Skatt på arbete	857,2	4,3	872,1	9,7	-0,6	-2,0	-3,7	-23,2	-22,6
<i>Direkta skatter</i>	<i>490,1</i>	<i>2,6</i>	<i>480,6</i>	<i>2,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,9</i>	<i>-6,0</i>	<i>-13,0</i>	<i>-13,6</i>
Kommunal inkomstskatt	454,1	1,7	477,7	3,7	-0,2	-1,0	-4,4	-10,1	-10,5
Statlig inkomstskatt	41,0	0,4	44,9	-0,8	0,1	-1,0	-1,9	-3,7	-3,7
Allmän pensionsavgift	77,3	0,6	81,2	1,8	-0,1	-0,1	-0,1	-1,2	-1,3
Skattereduktioner m.m.	-82,4	-0,2	-123,3	-2,4	-0,5	0,2	0,4	2,0	1,9
<i>Indirekta skatter</i>	<i>367,0</i>	<i>1,7</i>	<i>391,5</i>	<i>7,4</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>2,2</i>	<i>-10,2</i>	<i>-9,1</i>
Arbetsgivaravgifter	357,0	0,6	383,0	9,0	-0,1	-0,1	-2,0	-7,3	-5,9
Egenavgifter	10,9	1,1	11,8	0,9	0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4
Särskild löneskatt	28,9	-0,1	31,6	-0,4	0,2	0,8	-0,9	0,3	0,4
Nedsättningar	-8,8	0,6	-12,0	-1,1	0,0	-0,5	5,4	-3,0	-3,4
Tjänstegruppliv	1,2	0,0	0,9	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Avgifter till premiepensionssystemet	-22,3	-0,5	-23,9	-0,6	0,0	0,1	0,1	0,4	0,4
Skatt på kapital	192,2	50,0	204,0	33,4	-1,1	6,4	-8,6	-7,4	-8,2
Skatt på kapital, hushåll	37,4	23,7	42,5	23,9	1,2	6,2	-1,2	0,5	0,4
Skatt på företagsvinster	99,2	26,4	106,6	9,5	-2,6	-1,2	-7,7	-6,1	-7,1
Avkastningsskatt	11,1	0,0	13,0	0,4	0,4	0,0	-0,6	-2,7	-2,4
Fastighetsskatt	25,0	-3,1	26,1	0,7	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1
Stämpelskatt	9,5	1,5	9,4	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Förmögenhetsskatt	6,1	0,5	0,0	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	3,7	1,0	6,3	3,3	-0,1	1,5	1,1	0,9	0,7
Skatt på konsumtion och insatsvaror	375,3	6,5	398,6	0,8	1,4	3,8	2,4	0,9	1,3
Mervärdesskatt	265,2	7,9	284,5	1,7	1,3	4,4	3,6	1,9	2,3
Skatt på tobak	8,6	0,2	9,7	-0,4	0,0	-0,1	-0,6	-0,6	-0,6
Skatt på etylalkohol	4,2	0,3	4,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Skatt på vin m.m.	3,8	0,1	4,0	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Skatt på öl	2,7	0,1	2,8	0,1	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,4
Energiskatt	38,2	-0,1	38,2	-0,7	0,0	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
Koldioxidskatt	24,7	-1,0	25,1	0,2	0,0	0,3	0,4	0,7	0,9
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-2,0	4,7	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik	11,8	0,4	13,1	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skatt på import	5,2	0,5	5,8	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Övriga skatter	6,3	0,2	6,4	0,6	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Restförda skatter och övriga skatter	-2,0	0,5	-1,4	5,2	-0,1	-0,4	-0,9	-1,5	-1,6
Restförda skatter	-5,4	1,3	-7,6	0,7	0,0	-1,9	-2,0	-2,1	-2,2
Övriga skatter	3,3	-0,7	6,3	4,5	-0,1	1,4	1,1	0,6	0,6
Totala skatteintäkter	1 422,6	61,4	1 473,3	49,2	-0,4	7,7	-10,8	-31,2	-31,1
<i>EU-skatter</i>	<i>9,4</i>	<i>1,0</i>	<i>7,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>
<i>Offentliga sektorns skatteintäkter</i>	<i>1 413,3</i>	<i>60,4</i>	<i>1 466,1</i>	<i>49,1</i>	<i>-0,7</i>	<i>7,7</i>	<i>-10,8</i>	<i>-31,1</i>	<i>-30,9</i>
Kommunalskatter	454,1	1,7	477,7	3,7	-0,2	-1,0	-4,4	-9,9	-10,2
Avgifter till ålderspensionssystemet	159,6	3,0	169,1	4,4	-0,1	0,3	-0,5	-2,8	-2,6
Statens skatteintäkter	799,5	55,6	819,3	41,0	-0,5	8,5	-5,9	-18,4	-18,1

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Taxeringsutfallet för 2006 var drygt 1 miljard kronor högre jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2008.

För 2007 har skatt på hushållens kapitalinkomster reviderats upp, i huvudsak beroende på en högre kapitalvinstprognos. Prisutvecklingen på fastighetsmarknaden har varit fortsatt stark samtidigt som turbulensen på de finansiella marknaderna under slutet av 2007 bedöms ha medfört att många valt att realisera ackumulerade kapitalvinster under året.

För 2008 och framåt är prognosen i stort sett oförändrad jämfört med budgetpropositionen.

Skatt på företagsvinster

Utfallet för skatt på företagsvinster 2006 blev 2,6 miljarder kronor lägre jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2008. Företagens helårsrapporter för 2007 visar att vinsterna fortsätter att öka, dock med en betydligt lägre utvecklingstakt än de senaste åren. Detta har medfört att utvecklingen av företagens inkomstskatt har reviderats upp för 2007. Nettoeffekten av ett lägre skatteunderlag, till följd av det lägre taxeringsutfallet 2006, och en något starkare utveckling av skatten medför att prognosen för 2007 är drygt 1 miljard kronor lägre jämfört med prognosen i budgetpropositionen.

För 2008 har prognosen för skatt på företagsvinster reviderats ned jämfört med budgetpropositionen. Under 2008 bedöms löneandelen i ekonomin stiga, vilket pressar ner företagens vinster under året.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallen för mervärdesskatteintäkterna var höga under slutet av 2007. Det har medfört att intäkterna från mervärdesskatt 2007 har reviderats upp med drygt 4 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2008. Det höga utfallet påverkar skatteunderlaget för framförvarande år, och ger en högre prognos även för 2008–2010.

Beräkningen till statsbudgeten för 2006 och 2007

I den redovisade uppföljningen är beloppen i statsbudgeten för 2006 och 2007 korrigerade för den ändrade redovisningen av premiepensionsmedel som infördes 2007.

Prognosrevideringarna för skatteintäkterna är stora både för 2006 och 2007. För 2006 blev de totala skatteintäkterna nästan 63 miljarder kronor högre än i beräkningen för statsbudgeten 2006. Revideringar för skatt på kapital svarar för 50 miljarder kronor. För 2007 har de totala skatteintäkterna reviderats upp med 49 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2007. Även här beror huvuddelen av revideringarna på skatt på kapital.

Skatt på arbete

Prognosrevideringarna för skatt på arbete både 2006 och 2007 beror i huvudsak på en ändrad bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden. För 2006 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med drygt 4 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2006. Revideringen förklaras främst av den starka sysselsättningsutvecklingen.

För 2007 är upprevideringen av intäkterna från skatt på arbete större och uppgår till nästan 10 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2007. Det är framförallt utvecklingen av antalet arbetade timmar som reviderats upp. Revideringen förklarar i sin helhet förändringen av indirekta skatter. Utöver en förändrad lönesumma påverkas de direkta skatterna dessutom av utvecklingen av de skattepliktiga transferringarna. Den starkare utvecklingen på arbetsmarknaden i kombination med lägre sjukfrånvaro har minskat utbetalda transfereringar till hushållen.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Prognosen för hushållens kapitalinkomstskatt 2006 har reviderats upp med 24 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2006. De högre intäkterna beror främst på att skatt på kapitalvinster har reviderats upp.

Även för 2007 har skatt på hushållens kapitalinkomster reviderats upp kraftigt beroende på en högre prognos för kapitalvinster.

Skatt på företagsvinster

Företagens inkomstskatt år 2006 uppgick till 99 miljarder kronor. Skillnaden jämfört med statsbudgeten för 2006 är 26 miljarder kronor.

Prognosen för skatt på företagsvinster har för 2007 reviderats upp med knappt 10 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2007. Revideringarna beror i stor utsträckning på information från företagens helårsrapporter för 2007 som visar på fortsatta vinstökningar i företagen.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror har för 2006 sammanlagt reviderats upp med 6,5 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2006. Intäkterna från mervärdesskatt är knappt 8 miljarder kronor högre, i huvudsak för att hushållens och kommunernas konsumtion blev högre än prognosen.

För 2007 är skatteintäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror i linje med beräkningen till statsbudgeten för 2007.

11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

Utgiftsprognos 2008

I statsbudgeten för 2008 uppgick utgifterna till 767,6 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 757,0 miljarder kronor, dvs. 10,6 miljarder kronor lägre.

De takbegränsade utgifterna beräknades i statsbudgeten för 2008 till 928,0 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 919,3 miljarder kronor för samma år (se tabell 11.2). Att utgifterna bedöms bli lägre beror bland annat på lägre utgiftsprognoser för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt utgiftsområde 13 Arbetsmarknad än vad som beräknades i statsbudgeten.

I prognoserna har hänsyn tagits till föreslagna beslut på tilläggsbudget (prop. 2007/08:99),

prognostiserade volymer i rättighetsstyrda transfereringssystem samt förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 11.2 Takbegränsade utgifter 2008

Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Summa utgiftsområden	767,6	757,0	-10,6
Utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m.	40,8	39,6	-1,2
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m. ²	726,9	717,4	-9,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,1	201,9	0,8
Takbegränsade utgifter³	928,0	919,3	-8,7

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Statsbudgeten för 2008 enligt riksdagens beslut i december 2007 (bet. 2007/08:FiU10, rskr. 2007/08:123).

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 11.4 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, förslag på anvisade medel på tilläggsbudget summerat per utgiftsområde och de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För vissa utgiftsområden avviker aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel som riksdagen beslutat om. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till avvikelserna. Viktigare förändringar i volymprognoserna inom vissa transfereringssystem jämfört med budgetpropositionen för 2008 redovisas i tabell 11.6.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. För anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* är prognosen cirka 1,0 miljard kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av att prognosen för antalet sjukdagar är lägre än vad som antogs i beräkningen av statsbudgeten. Sjukdagarnas minskningstakt tilltog under hösten 2007. Minskningen av sjukdagarna har fortsatt under inledningen av 2008.

Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 3,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag

under utgiftsområdet har reviderats ner i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten. Anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats ner med cirka 0,9 miljarder kronor. Förklaringen är främst att andelen arbetslösa som uppbar arbetslöshetsersättning förväntas bli betydligt lägre samt att det skett en kraftigare nedgång av antalet deltidsarbetslösa.

Vidare har anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* reviderats ner med cirka 0,6 miljarder kronor. Minskningen förklaras främst av färre ungdomar i jobbgarantin jämfört med bedömningen i budgetpropositionen och av lägre kostnader i jobb- och utvecklingsgarantin.

Slutligen har anslag 10:3 *Kommunersättningar m.m.* reviderats ner med cirka 0,8 miljarder kronor till följd av att prognosen för antalet personer som beviljats uppehållstillstånd och beräknas kommunplaceras reviderats ner kraftigt.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av att utgifterna för anslaget 25:2 *Studiemedel m.m.* förväntas bli cirka 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, vilket framför allt beror på att prognosen för antalet studerande med rätt till det så kallade högre bidraget nu är färre än i beräkningen i budgetpropositionen för 2008.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. I förhållande till den prognos som låg till grund för budgetpropositionen för 2008 beräknas antalet studenter på universitet och högskolor bli lägre, bland annat till följd av att en ökad efterfrågan på arbetsmarknaden ökar utflödet från utbildningarna.

Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk med anslutande näringar

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 0,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att anslaget 43:4 *Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter* bedöms bli cirka 0,5 miljarder

kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, främst till följd av en sänkning av exportbidraget beroende på fortsatt höga världsmarknadspriser på jordbruksprodukter.

Vidare bedöms utgifterna för det så kallade landsbygdsprogrammet, anslagen 44:1 *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* samt 44:2 *Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur*, bli cirka 0,4 miljarder kronor lägre än anvisade medel. Det beror främst på att utgifterna för programmet väntas förskjutas mot slutet av programperioden 2007–2013.

Slutligen bedöms anslaget 43:3 *Gårdsstöd och djurbidrag m.m.* bli cirka 0,4 miljarder kronor högre än anvisade medel, vilket huvudsakligen förklaras av att utbetalningar flyttats från år 2007 till 2008. Regeringen har till följd av detta beslutat att anslagssparande för 2007 får användas för att täcka de högre utgifterna 2008.

Utgiftsområde 26 Statskuldsräntor

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror till största delen på att prognosen för överkurser vid Riksgäldens emissioner reviderats upp, samt på lägre ränteantaganden jämfört med de antaganden som låg till grund för beräkningen av statsbudgeten för 2008.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,2 miljarder lägre än anvisade medel i statsbudgeten. EU:s årsbudget för 2008 har beslutats på en nivå som understiger nivån i det ursprungliga budgetförslaget. Det beror i sin tur på lägre jordbruksstöd på grund av en förändrad marknadssituation. Det innebär en sänkning av Sveriges avgift med cirka 0,4 miljarder kronor.

Vidare har en ändringsbudget för 2007 antagits för att främst justera för felaktigheter i andra medlemsstaters BNI-statistik. Detta regleras dock kassamässigt först 2008 och innebär då en sänkning av Sveriges avgift med cirka 1,5 miljarder kronor. Därutöver blev utfallet för EU:s budget 2007 lägre än den slutliga EU-årsbudgeten, vilket förutses leda till en ytterligare sänkning av Sveriges avgift med cirka 0,3 miljarder kronor. Slutligen innebär prognosen för eurons växelkurs jämfört med växelkursantagandet som låg till

grund för beräkningen av statsbudgeten för 2008 att Sveriges avgift bedöms öka med cirka 1 miljard kronor.

Förändring av anslagsbehållningar

I statsbudgeten för 2008 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 2008 till 1,3 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2008 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 11.3).

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive förslag till tilläggsbudget och prognostiserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 26,8 miljarder kronor (exklusive statskuldsräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 13,9 miljarder kronor mellan årsskiftet 2007/08 och årsskiftet 2008/09.

Tabell 11.3 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2008

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp	40,7
+ Anvisat på ursprunglig statsbudget	726,9
+ Anvisat på tilläggsbudget för 2008	1,9
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	25,3
- Prognos	717,4
= Beräknat utgående överföringsbelopp	26,8
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-13,9

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

1 Enligt Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101).

2 Enligt förslag i Tilläggsbudget till statsbudgeten 2008 (prop. 2007/08:99)

Statsbudgetens utfall 2007 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 40,7 miljarder kronor vid årsskiftet 2007/08. Under 2008 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2007 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2008, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås på tilläggsbudget i till statsbudgeten för 2008 öka med 1,9 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 25,3 miljarder kronor varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag samt anslaget 93:1 *Avgiften till Europeiska gemenskapen*.

Tabell 11.4 Utgifter 2007 och 2008

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2007		2008		Differens prognos- urspr. stats- budget	Differens prognos- totalt anvisat	
	Utfall ¹	Urspr. stats- budget ²	Förslag till tilläggs- budget ³	Totalt anvisat ⁴			Prognos
1 Rikets styrelse	10,6	10,9	0,0	11,0	10,9	-0,1	-0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,2	11,1	0,3	11,4	11,5	0,3	0,0
3 Skatt, tull och exekution	9,7	9,2	0,1	9,2	9,2	0,1	0,0
4 Rättsväsendet	30,6	31,4	0,3	31,7	31,5	0,2	-0,1
5 Internationell samverkan	1,6	1,7	0,1	1,8	1,7	0,1	-0,1
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	46,5	43,9	0,0	43,9	43,8	-0,1	-0,1
7 Internationellt bistånd	25,4	27,7		27,7	27,7	0,0	0,0
8 Migration	5,3	6,1	0,0	6,1	6,4	0,2	0,2
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	46,7	50,8	0,6	51,3	50,8	0,1	-0,5
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	119,5	118,0	0,0	118,0	116,8	-1,2	-1,3
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	43,7	42,9		42,9	42,8	-0,2	-0,2
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	64,9	66,7		66,7	66,4	-0,3	-0,3
13 Arbetsmarknad	58,0	61,8	0,0	61,8	58,6	-3,2	-3,2
14 Arbetsliv	1,1	1,2		1,2	1,2	0,0	0,0
15 Studiestöd	19,3	20,3	0,0	20,3	19,1	-1,2	-1,2
16 Utbildning och universitetsforskning	42,2	46,4	0,0	46,4	44,7	-1,6	-1,7
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	10,1	0,0	10,1	9,9	-0,2	-0,2
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2,4	1,8		1,8	2,2	0,4	0,4
19 Regional utveckling	2,9	3,4	0,0	3,4	3,5	0,2	0,1
20 Allmän miljö- och naturvård	4,3	4,7	0,2	5,0	4,9	0,2	-0,1
21 Energi	2,2	2,8		2,8	2,8	-0,1	-0,1
22 Kommunikationer	44,3	35,8	0,0	35,8	35,9	0,1	0,1
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	15,5	17,4	0,1	17,5	16,9	-0,6	-0,7
24 Näringsliv	4,3	4,8	0,0	4,9	4,8	0,0	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	73,0	64,5		64,5	64,5	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	47,3	40,8		40,8	39,6	-1,2	-1,2
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	26,6	30,1		30,1	29,0	-1,2	-1,2
Minskning av anslagsbehållningar		1,3				-1,3	
Summa utgiftsområden	769,2	767,6	1,9	768,2	757,0	-10,6	-11,1
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	721,9	726,9	1,9	727,5	717,4	-9,5	-10,0
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	188,2	201,1			201,9	0,8	
Takbegränsade utgifter	910,1	928,0			919,3	-8,7	
Budgeteringsmarginal	27,9	29,0			37,7	8,7	
Utgiftstak för staten	938,0	957,0			957,0		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ I utfallet för 2007 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2008.² Statsbudgeten för 2008 enligt riksdagens beslut i december 2007 (bet. 2007/08:FiU10, rskr. 2007/08:123).³ Där 0,0 anges har förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut i december 2007 samt förslag i Tilläggsbudget till statsbudgeten 2008 (prop. 2007/08:99).

Tabell 11.5 Förändring av takbegränsade utgifter 2009–2010 jämfört med budgetpropositionen för 2008

Miljarder kronor

	2009	2010
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2008	948,6	984,1
Reformer	1,6	0,7
Reviderad pris- och löneomräkning	-0,6	-0,6
Övriga makroekonomiska förändringar	0,8	-2,8
Volymförändringar	-2,7	-3,2
Övrigt	-0,7	-1,7
Minskning av anslagsbehållningar	-3,4	-4,4
Totalt utgiftsförändring	-4,9	-12,1
Takbegränsade utgifter i 2008 års vårproposition	943,7	972,0

Utgiftsprognos 2009–2010

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2008 en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2008–2010. I tabell 11.5 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2009–2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2009 och 2010 minskar med 4,9 respektive 12,1 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till de särpropositioner med mindre ekonomiska konsekvenser som lämnats under våren. De närmare anslagsmässiga konsekvenserna kommer att redovisas i budgetpropositionen för 2009.

Reformer

Utgifterna för aktivitets- och sjukersättning beräknas öka med 1,8 miljarder kronor per år 2009 och 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2008 till följd av att det från och med 2008 sker en återgång till de regler om pensionsrätt för aktivitets- och sjukersättning som gällde före 2007. Offentliga sektorns finansiella sparande påverkas dock mindre eftersom ålderspensionssystemets inkomster ökar med nästan lika mycket.

Vidare innebär en preliminär uppskattning av effekterna av åtgärder inom ramen för sjukförsäkringsreformen att utgifterna beräknas minska med cirka 1 miljard kronor 2010, jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. De lägre beräknade utgifterna beror främst på minskningar av den långa sjukfrånvaron.

Regeringen avser att återkomma med ytterligare preciserade beräkningar avseende denna reform i budgetpropositionen för 2009.

Reviderad pris- och löneomräkning

Till följd av den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2009 och en ny preliminär pris- och löneomräkning för 2010 så minskar utgifterna för dessa år med cirka 0,6 miljarder kronor per år jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror främst på att arbetskraftskostnaderna mätt med arbetskostnadsindex blivit lägre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2008.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2008 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya antagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir 0,8 miljarder kronor högre 2009 och 2,8 miljarder kronor lägre 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Nedrevideringar av prognoserna för timlöneökningar och inkomstindex innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ner med cirka 1,3 respektive 3,0 miljarder kronor 2009 och 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Framför allt är det utgifterna för ålderspensionssystemet som revideras ner, men även utgifterna för föräldraförsäkringen och sjukpenningen blir lägre.

Vidare har prognosen för prisbasbeloppet för 2009 och 2010 höjts jämfört med bedömningen i budgetpropositionen vilket innebär att de takbegränsade utgifterna revideras upp med cirka 0,7 miljarder kronor per år, bland annat genom högre utgifter för aktivitets- och sjukersättningen samt garantipensionen.

Därutöver innebär en högre prognos för bruttonationalinkomstens nivå jämfört med budgetpropositionen att utgifterna för biståndet beräknas öka med 0,5 miljarder kronor 2009 och 0,6 miljarder 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Lägre prognoser för räntan på en 5-årig statsobligation jämfört med budgetpropositionen medför att utgifterna bedöms bli 0,4 respektive 0,6 miljarder kronor lägre 2009 och 2010 till följd av att utgifterna för studiemedelsräntor beräknas minska.

Slutligen innebär en lägre växelkurs för kronan gentemot euron jämfört med bedöm-

ningen i budgetpropositionen att utgifterna beräknas öka med 0,6 respektive 0,9 miljarder kronor 2009 och 2010 till följd av att EU-avgiften blir högre räknat i svenska kronor.

Under posten övriga makroekonomiska förändringar ingår även förändringar av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Trots att de nya makroekonomiska antagandena innebär att prognosen för antalet öppet arbetslösa är högre än i budgetpropositionen, framför allt för 2009, beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättning dock inte öka i motsvarande grad eftersom prognosen för andelen ersättningsberättigade av de öppet arbetslösa samtidigt sjunkit.

Volym

Utgifterna har också förändrats jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2007 till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 2,7 miljarder respektive 3,2 miljarder kronor lägre 2009 och 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. I tabell 11.6 redovisas ett urval av volymprognoserna för åren 2008–2010 samt förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen 2008.

Prognosen för antalet sjukdagar har reviderats ner betydligt jämfört med bedömningen i budgetpropositionen, vilket innebär att utgifterna för sjukpenningen beräknas bli nära 2 miljarder kronor lägre 2009, samt nära 2,5 miljarder kronor lägre 2010 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. Även prognosen för antalet personer som beviljats uppehållstillstånd och beräknas kommunplaceras under 2009 och 2010 har reviderats ner kraftigt vilket innebär att utgifterna bedöms bli 1,1 respektive 0,9 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen.

Tabell 11.6 Volymprognoser 2008–2010

Förändring mot budgetpropositionen för 2008 inom parentes

	2008	2009	2010
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	39 400 (9 200)	40 400 (10 900)	39 700 (12 000)
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	47,6 (-2,6)	45,6 (-3,5)	44,6 (-4,5)
Antal personer med sjukersättning	525 400 (-3 300)	516 100 (-4 100)	496 900 (-11 000)
Antal personer med aktivitetsersättning	23 500 (-400)	25 900 (-600)	28 000 (-700)
Antal personer med tilläggspension	1 627 200 (1 400)	1 692 100 (4 500)	1 760 400 (8 700)
Antal personer med inkomstpension	578 700 (3 300)	706 000 (6 600)	836 500 (11 100)
Totalt antal kommunmottagna personer under året	23 200 (-7 800)	20 200 (-6 600)	19 500 (-4 600)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan förmedlas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Samttaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 0,7 respektive 1,7 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgetpropositionen (se tabell 11.5), bland annat genom att Sveriges EU-avgift har reviderats ner

Förändring av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2008 beräknas anslagsbehållningarna öka med 3,4 respektive 4,4 miljarder kronor mer 2009 och 2010 än bedömningen i budgetpropositionen, vilket minskar utgiftsprognoserna för dessa år jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Som exempel kan nämnas att utgifterna för EU:s landsbygdsprogram under Utgiftsområde 23 beräknas för-

skjutas mot slutet av programperioden 2007–2013, vilket ökar anslagsbehållningarna 2009 och 2010.

11.3 Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo 2007

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2007 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statsbudgetens saldo 2007 uppgick till 103,2 miljarder kronor.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo för 2007 som presenterades i budgetpropositionen för 2008 blev utfallet 31,3 miljarder kronor lägre (se tabell 11.7). Utfallet för inkomsterna blev 44,4 miljarder lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2008, vilket främst beror på att inkomsterna från försäljning av statliga aktieinnehav blev 32 miljarder kronor lägre än beräknat. Utfallet för utgifterna blev 13,4 miljarder lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2008, vilket förklaras främst av lägre kostnader för ohälsa och arbetslöshet samt ett lägre utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning. Utgifterna för statsskuldräntor blev dock högre än bedömningen i budgetpropositionen.

Tabell 11.7 Statsbudgetens utfall 2007

Miljarder kronor

	Prognos i BP 08	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	908,1	863,7	-44,4
Skatter m.m. ¹	829,8	815,6	-14,2
Övriga inkomster ¹	78,3	48,1	-30,2
Utgifter m.m.	773,6	760,5	-13,1
Utgifter exkl. statsskuldräntor ²	730,4	721,9	-8,5
Statsskuldräntor	42,1	47,3	5,2
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. ³	1,1	-8,7	-9,7
Budgetsaldo	134,5	103,2	-31,3

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ För jämförbarhet med statsbudgeten redovisas utfallen enligt de i statsbudgeten gällande principerna.

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ Inklusivt kassamässig korrigering.

Statsbudgetens saldo 2008–2010

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2008 har saldot förbättrats med 14 miljarder kronor 2008, vilket förklaras av att inkomsterna har ökat samtidigt som utgifterna har minskat. För åren 2009 och 2010 har statsbudgetens saldo försämrats med 11 respektive 4 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen, vilket främst beror på att skatteinkomsterna beräknas minska. En mer utförlig jämförelse av inkomster och utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2008 redovisas i avsnitt 11.1–11.2.

Tabell 11.8 Förändring av statsbudgetens saldo 2008–2010 jämfört med budgetpropositionen för 2008

Miljarder kronor

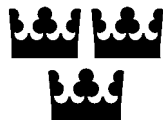
	2008	2009	2010
Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2008	90,5	116,3	147,1
Inkomster	3,3	-16,2	-17,0
Skatter m.m.	-2,7	-20,2	-19,3
Övriga inkomster	6,0	4,0	2,3
Utgifter m.m.	-10,6	-5,6	-12,9
Utgifter exkl. statsskuldräntor	-9,5	-4,6	-10,4
Statsskuldräntor	-1,1	-1,6	-1,9
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. ¹	0,0	0,6	-0,5
Förändring av statsbudgetens saldo	14,0	-10,6	-4,1
Statsbudgetens saldo i 2008 års vårproposition	104,5	105,7	143,0

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Inklusivt kassamässig korrigering.

12

Bedömning av de
offentliga finansernas
långsiktiga hållbarhet



12 Bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Under de närmaste 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka i förhållande till dem i förvärvsaktiv ålder.
 - En ökande andel äldre kommer att sätta de offentliga finanserna under press. Fler äldre medför ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg samtidigt som färre förvärvsaktiva ger krympande skattebaser.
 - Med dagens ambitionsnivå i den offentliga servicen och dagens skattenivå balanserar de offentliga finanserna på lång sikt på gränsen till hållbarhet.
 - Reformerna utöver de som ryms inom överskotts målet är inte förenliga med långsiktig hållbarhet.
 - Målet om en procents överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel bör upprätthållas ytterligare en tid.
 - Sysselsättningens långsiktiga utveckling är viktig för hållbarheten. Ytterligare åtgärder som ökar arbetsutbudet är därför centrala liksom goda betingelser för tillväxt.
 - Även om en strikt budgetpolitik förs och arbetsmarknaden utvecklas väl uppkommer inget utrymme att förbättra eller utöka den offentliga servicen på lång sikt. Om hushållen i framtiden vill ta ut en del av tillväxten i form av ökad konsumtion av välfärdstjänster, måste detta till en betydande del sannolikt ske utanför ramen för det offentliga åtagandet.
-

I detta kapitel redovisas de offentliga finansernas utveckling på lång sikt. Fokus i analysen ligger på den demografiska utvecklingens påverkan på offentliga utgifter och inkomster. Beräkningarna ger ett underlag för debatt om och analys av den kommande utvecklingen. De beräkningar som redovisas är ett underlag för beslut. Regeringen har inte tagit ställning i dessa frågor.

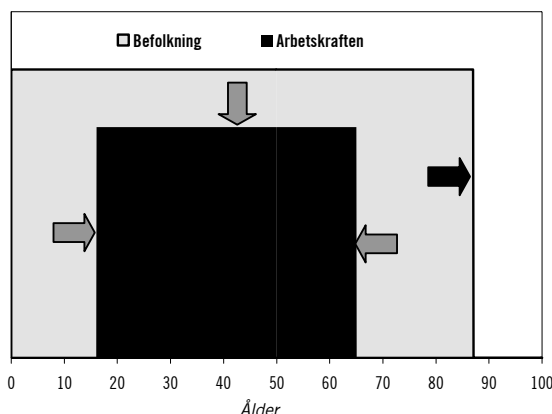
12.1 Den offentliga sektorns finansiering

I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Fler personer i icke yrkesaktiv ålder i relation till dem i yrkesaktiv ålder kommer att sätta den offentliga sektorns finanser under press. Denna utveckling ställer krav på den ekonomiska politiken redan i dag. Problemet illustreras schematiskt i diagram 12.1, den yttre (ljusgrå) fyrkanten representerar befolkningen. Vid en given nivå på det offentliga åtagandet avseende vård, omsorg, utbildning och inkomsttrygghet i form av pensioner m.m. kommer utgifterna att öka om befolkningen växer. Den svarta pilen visar på det utgiftstryck som en ökande livslängd medför. Den inre (svarta) fyrkanten representerar arbetskraften, det är de personer som befinner sig i arbetsför ålder och som deltar på arbetsmarknaden som i huvudsak måste finansiera all offentlig verksamhet. Om antalet personer i arbetsför ålder minskar i förhållande till befolkningens storlek

måste skatteinkomsterna öka, antingen genom att arbetskraftsdeltagandet och medelarbetstiden ökar eller genom att skattesatserna höjs. Höjda skattesatser medför då att resurser förs över från privat till offentlig produktion. Ett alternativ till ökade skatteintäkter är att minska de offentliga utgifterna. Detta kan ske antingen genom ett minskat utanförskap, en effektivisering av den offentliga verksamheten eller en minskad ambitionsnivå i det offentliga åtagandet.

De grå pilarna representerar olika hot mot den offentliga sektorns finansieringsmöjligheter. Ett senarelagd inträde på arbetsmarknaden eller en sänkt pensionsålder innebär, liksom ett minskat arbetskraftsdeltagande bland dem i åldrarna där emellan, att den offentligfinansiella situationen försvåras. De kommande demografiska förändringarna kommer i sig att medföra ett ökat tryck på de offentliga finanserna. Det är därför av yttersta vikt att de grå pilarna vänds utåt, så att en större del av befolkningen kan bidra till att finansiera de ökade utgifter som den svarta pilen representerar.

Diagram 12.1 Stiliserad bild av den offentliga sektorns finansieringsproblem



Ytterligare ett sätt att mildra de offentligfinansiella konsekvenserna av en åldrande befolkning är att använda de närmaste åren till att bygga upp reserver och minska den offentliga skuldsättningen. För att kunna bibehålla en väl utbyggd skattefinansierad välfärd även i framtiden krävs sannolikt både ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste åren och fortsatta ansträngningar för att öka antalet personer i arbete. Ett högt offentligt sparande i dag motiveras i grund och botten av en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Ett offentligfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg

själva bidrar till tjänsternas finansiering. Om detta inte sker så kommer antingen kommande generationer att belastas hårdare än de nu aktiva generationerna eller så måste kvalitet i, och omfattning av, vård och omsorg minskas.

I detta kapitel redovisas två scenarier över hur befolkningsutvecklingen i kombination med olika grad av arbetskraftsdeltagande kan tänkas påverka de offentliga finanserna. Det framgår då tydligt att ett varaktigt högre arbetsutbud påtagligt gynnar såväl det framtida välståndet som de offentliga finanserna. I det följande avser redovisningen, om inte annat anges, ett bas-scenario där bara effekten av redan beslutade reformer beaktats.

12.2 Den demografiska utvecklingen

Sveriges befolkning uppgår i dagsläget till 9,1 miljoner personer. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2007 kommer befolkningen 2050 att ha växt till 10,5 miljoner personer. Den största ökningen sker av antalet personer som är 65 år eller äldre (se bilaga 4).

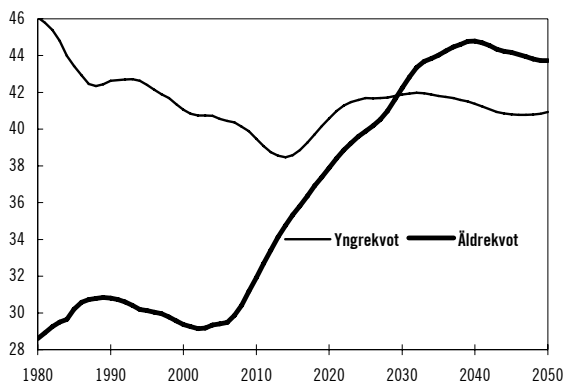
Den demografiska utvecklingen kan sammanfattas i försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder sätts i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten för äldre, mätt som antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till personer i åldrarna 20–64 år, beräknas öka från ca 30 procent 2007 till ca 44 procent 2035.⁶⁸ Detta är en måttlig ökning i ett internationellt perspektiv. Mellan 2004 och 2050 bedöms t.ex. äldrekvoten inom EU öka från 25 till 50 procent.⁶⁹ Försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år i relation till personer i åldrarna 20–64 år, är mer stabil och varierar kring 40 procent (diagram 12.2.)

⁶⁸ I takt med att livslängden ökar borde möjligen även pensionsåldern stiga. För att äldrekvoten ska behållas på 30 procent måste gruppen äldre år 2035 definieras som 70 år eller äldre och aktiv ålder som 20 till 69 år. I de scenarier som presenteras här antas dock ingen förändring i genomsnittlig pensionsålder.

⁶⁹ Äldrekvoten definieras då som antalet personer som är 65 år eller äldre i förhållande till antalet personer mellan 15 och 64 år. Med motsvarande definition ökar äldrekvoten i Sverige mellan 2004 och 2050 från 26 till 40 procent.

Diagram 12.2 Demografiska försörjningskvoter

Procent

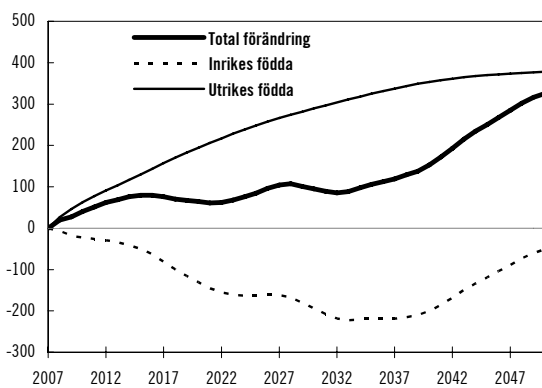


Källa: Statistiska centralbyrån.

Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten. Invandringen är av avgörande betydelse för tillväxten av befolkningen i yrkesverksam ålder. Utan invandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20–64 år minska (se diagram 12.3). Den avgjort största delen av invandrarna utgörs av personer som är födda utanför EU. Denna grupp har i dagsläget en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Den ökning som förutses i åldersgruppen 20–64 år resulterar därför, om integrationen av invandrare på arbetsmarknaden inte förbättras, endast i en svag ökning av antalet sysselsatta.

Diagram 12.3 Befolkningen i åldrarna 20–64 år

Förändring jämfört med 2007, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

12.3 Den ekonomiska utvecklingen efter 2011

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2011 som redovisas i

kapitel 6–9. Sysselsättningsutvecklingen efter 2011 bygger huvudsakligen på den förväntade befolkningsutvecklingen. I beräkningen antas svenskfödda och utrikes födda kvinnor och män inom olika åldersgrupper arbeta i samma utsträckning som i dag. Genomsnittlig arbetstid, andelen sysselsatta, arbetslösa m.m. hålls alltså konstant inom grupper definierade efter kön, ålder och födelseland.

På kort sikt spelar förändringen av ålderssammansättningen stor roll. Det är antalet personer i åldern 20–29 år, med ett relativt lågt arbetskraftsutbud, som står för hela befolknings-tillväxten i den yrkesaktiva åldersgruppen de närmaste åren. Samtidigt minskar antalet personer i övriga yrkesverksamma åldrar. På lite längre sikt är de ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna viktigare. Andelen invandrare och framför allt personer födda utanför EU i åldersgruppen 20–64 år växer då snabbt.

Fram t.o.m. 2014 antas även att en viss anpassning till följd av de utbudsstimulerande åtgärder som genomförts under mandatperioden och som beslutats i budgetpropositionen för 2008 fortfarande pågår. Genom jobbskatte-avdraget och andra åtgärder blir det mer lönsamt att arbeta och detta kommer på sikt att leda till ett högre arbetsutbud och en högre sysselsättning. Anpassningen sker dock inte omedelbart utan kommer att pågå under en längre period som sträcker sig in i långsiktspjektionens första år.

Produktiviteten i näringslivet antas fram till 2020 öka med i genomsnitt 2,7 procent per år. Detta ligger i linje med Konjunkturinstitutets bedömning och är något lägre än de senaste 14 årens relativt snabba produktivitetstillväxt, men är betydligt snabbare än ökningstakten under 1970- och 1980-talen.⁷⁰ Under åren efter 2020 antas produktivitetstillväxttakten i näringslivet gradvis sjunka till i genomsnitt 2,4 procent per år. Produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara noll.⁷¹ I kombination med syssel-

⁷⁰ Konjunkturinstitutet (2006) *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?*, SOU 2008:14, bilaga 6 till långtidsutredningen 2008.

⁷¹ Tidigare var produktivitetstillväxten i offentlig sektor per definition noll i nationalräkenskaperna. Dessa principer har nu reviderats så att produktivitetsnivån i vissa delar av offentlig sektor kan variera över tiden. De resultat som hittills redovisats ger dock liten vägledning och antagandet om konstant produktivitet behålls därför i de långsiktspjektioner som presenteras här.

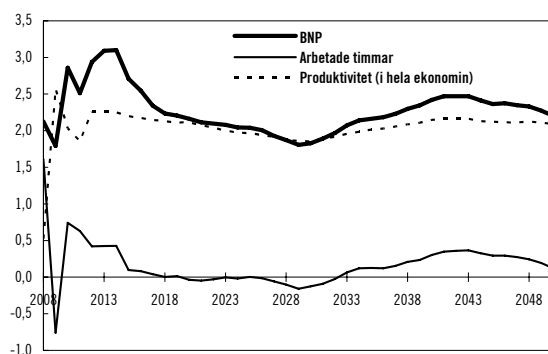
sättningsförskjutningar mellan privat och offentlig sektor leder detta till en produktivitetssökning i hela ekonomin som varierar mellan 2,3 procent och 1,9 procent per år under perioden 2012–2050.

BNP-tillväxten ges av produktivitetssökningen och utvecklingen av antalet arbetade timmar (diagram 12.4). Den beräknas växa med knappt 2,3 procent om året i genomsnitt under perioden 2007–2050. BNP per capita växer med drygt 1,9 procent per år i genomsnitt.

Företagens vinstnivåer antas vara oförändrade, vilket innebär att löneutvecklingen i privat sektor styrs av produktivitetssökningen. Lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i näringslivet. Då produktivitetssökningen i offentlig sektor antas vara noll medför detta att produktiviteten i den totala ekonomin växer långsammare än lönerna.⁷² De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i bilaga 4.

Diagram 12.4 BNP, arbetade timmar och produktivitet

Procentuell utveckling



12.4 De offentliga finanserna

De offentliga finanserna uppvisar år 2011 ett överskott motsvarande 4,1 procent av BNP. Efter 2011 antas att de successivt anpassas så att målet om en procents överskott uppnås.⁷³ Denna anpassning är av beräkningsteknisk natur

och speglar inte förväntningar avseende faktiska åtgärder. Anpassningen sker i beräkningarna genom en transferering från staten till hushållen. Transfereringen förbättrar hushållens inkomster och privat konsumtion men antas inte påverka ekonomins funktionssätt i övrigt. Antagandena i beräkningarna är i denna mening realistiska men scenariot har ändå ett pedagogiskt värde. Scenariot visar på effekterna av en ”oförändrad” politik där ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligger fast och finansieringen sker enligt oförändrade principer.

För att illustrera betydelsen av strukturella reformer för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling kontrasteras detta basscenario med ett alternativt scenario – ett s.k. sysselsättnings-scenario. Där sker anpassningen till en procentmålet genom skattesänkningar som varaktigt höjer arbetsutbudet och sysselsättningen.⁷⁴

Skattesatserna hålls konstanta efter 2015, såväl utgifter som inkomster styrs därefter i huvudsak av demografiska faktorer.⁷⁵ Detta medför att överskottsmålet inte kommer att uppnås efter 2015. De offentliga finanserna kommer i beräkningarna därför att uppvisa underskott under långa perioder. Dessa underskott är en direkt följd av de antaganden som gjorts i beräkningarna och ska tolkas som en betingad konsekvensanalys och inte som en prognos. Det finanspolitiska ramverk som överskottsmålet är en del av kommer så småningom att ersättas av ett annat ramverk.⁷⁶ Hur detta ramverk ska utformas och vilka anpassningar av den ekonomiska politiken som eventuellt blir nödvändiga för att upprätthålla detsamma bedöms inte i detta kapitel. Utvecklingen efter 2015 är alltså en mekanisk framskrivning som beskriver vad som, givet ett antal antaganden, skulle hända i avsaknad av ett framtida finanspolitiskt regelverk.

⁷² Detta hade varit fallet även med en positiv produktivitetstillväxt i offentlig sektor så länge denna tillväxt är lägre än i privat sektor.

⁷³ Regeringen har uttalat att den avser att upprätthålla detta finanspolitiska mål under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt uthålligt sätt. I beräkningarna antas att den offentliga sektorns finansiella saldo år 2015 visar ett överskott motsvarande 1 procent av BNP.

⁷⁴ I bilaga 4 redovisas information över de offentliga finansernas utveckling i sysselsättnings-scenariot.

⁷⁵ I basscenariot konstanthålls skattekvoten redan från 2011 medan låsningen sker från 2015 i sysselsättnings-scenariot.

⁷⁶ Regeringen har påbörjat ett arbete med en samlad översyn av det finanspolitiska ramverket i syfte att öka dess tydlighet och transparens samt för att stärka ramverket inför framtida utmaningar (se avsnitt 4.2).

Offentliga sektorns inkomster

Skatteinkomsternas långsiktiga utveckling är i hög grad beroende av sysselsättningsutvecklingen. Huvuddelen av skatterna är en direkt eller indirekt beskattning av arbete. Den största delen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna styrs av lönesumman. Dessa skatter står för mer än hälften av de offentliga inkomsterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden är också av stor betydelse för hushållens konsumtionsutgifter. Dessa genererar skatteinkomster i form av mervärdesskatt och punktskatter. Även om skattesatserna hålls oförändrade i förhållande till respektive skattebas, kommer den totala skattekvoten, dvs. skatter och avgifter i förhållande till BNP, att förändras något de närmaste decennierna. Orsaken är att ett antal viktiga skattebaser kan förväntas växa snabbare än BNP. Detta gäller t.ex. hushållens konsumtionsutgifter och de beskattade transfereringarna, som växer när antalet pensionärer ökar.

Offentliga sektorns utgifter

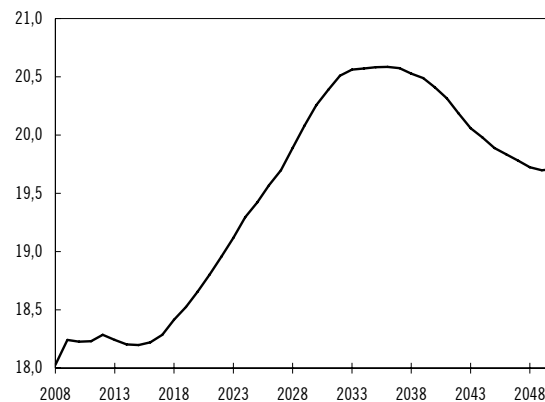
Befolkningsstrukturens förändring får stora effekter på de offentliga utgifterna. Allt fler äldre i befolkningen påverkar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,1 procent 2008 till som högst 8,5 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ner mot 7,4 procent 2050. Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 9,9 procent 2008 till drygt 12,3 procent av BNP 2050. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg med knappt 2,6 procentenheter som andel av BNP fram till i början av 2030-talet (diagram 12.5). Därefter sjunker de något.

Mellan 2020 och 2030 beräknas de primära utgifterna som andel av BNP öka med knappt 2 procentenheter (tabell 12.1.). Utgiftskvoten når sin kulmen i mitten av 2030-talet. Det är huvudsakligen offentlig konsumtion av sjukvård och äldreomsorg som ökar, men även hushållstransfereringar i form av pensioner växer.

Den tekniska justeringen (transferering från staten till hushållen) blir något större än förändringen i finansiellt sparande mellan 2011–2015. Detta beror på att de åldersanknutna utgifterna faktiskt minskar under denna period. Det är först efter 2015 som det demografiska utgiftstrycket sätter in på allvar (diagram 12.5).

Diagram 12.5 Utgifter för ålderspensioner, sjukvård och äldreomsorg

Procent av BNP



Totalt sett utgör offentlig konsumtion och transfereringar (exklusive den tekniska justeringen) en relativt konstant andel av BNP och minskar faktiskt något mot slutet av kalkylperioden. Förklaringen är att antagandet om en oförändrad kvalitet och omfattning i den offentliga verksamheten leder till minskade offentliga utgifter som andel av BNP i takt med att ekonomin växer. Fram till början av 2030-talet hålls dock utgiftstrycket uppe av demografin.

Tabell 12.1 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	54,4	50,1	49,4	49,8	50,0	50,3	50,1	49,5
Skatter och avgifter	51,3	47,0	46,3	47,1	47,5	48,0	48,1	47,7
Övriga inkomster	3,1	3,1	3,0	2,7	2,5	2,3	2,0	1,8
Primära utgifter	49,6	47,9	46,8	50,0	50,4	52,2	51,8	50,5
Transfereringar	21,0	18,9	18,6	18,4	18,6	18,9	18,7	17,9
Konsumtion	26,0	26,0	25,5	24,1	24,3	25,8	25,6	25,1
Investeringar	2,5	3,0	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4
Teknisk justering ¹	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Primärt finansiellt sparande	4,8	2,2	2,5	-0,2	-0,4	-2,0	-1,7	-0,9
Kapitalinkomster, netto	-1,1	0,7	0,8	1,2	1,3	1,0	0,1	-0,4
Finansiellt sparande	3,7	2,9	3,3	1,0	0,9	-1,0	-1,6	-1,3
Finansiell ställning								
Statsskuld	56,8	31,1	21,3	5,7	0,2	1,8	13,5	23,2
Mastrichtskuld ²	53,6	35,3	25,9	11,1	6,5	9,4	21,5	30,9
Nettoskuld	5,5	-22,9	-26,5	-33,8	-34,3	-24,4	-5,7	5,0

¹ Transferering från staten till hushållen som medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir precis en procent av BNP 2015.

² Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar av statspapper (se kapitel 9.3).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

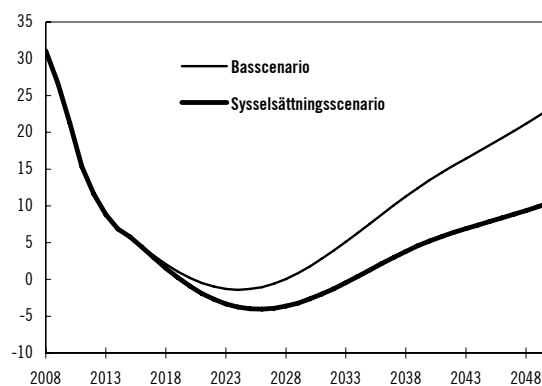
Hållbara offentliga finanser

I diagram 12.6 illustreras de offentliga finansernas långsiktiga utveckling med statsskuldens andel av BNP fram till 2050. I diagrammet visas utvecklingen för både basscenariot och det s.k. sysselsättnings-scenariot. Gemensamt för de bägge scenarierna är, som tidigare beskrivits, att de offentliga finanserna antas uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP år 2015. Den offentliga sektorns finansiella sparande antas minska linjärt mellan 2011 och 2015 från 4,1 procent av BNP till 1 procent av BNP. I basscenariot, som detta avsnitt hittills byggt på, försämras saldot genom en transferering från staten till hushållen. Denna transferering kommer att påverka hushållens disponibla inkomster, deras konsumtion och därigenom skatteintäkter från konsumtions-skatter. I sysselsättningsscenariot åstadkoms neddragningen av budgetsaldot istället genom skattesänkningar som är utformade så att arbetsutbudet stimuleras (se faktaruta).

Kalkylen för basscenariot resulterar i en skuldkvot 2050 som är lägre än 2008. Samtidigt inger skuldökningen mot slutet av perioden en viss oro vad gäller den offentligfinansiella hållbarheten. Kalkylen för sysselsättnings-scenariot uppvisar en statsskuld som år 2050, mätt som andel av BNP, är ca 13 procentenheter lägre än i basscenariot.

Diagram 12.6 Statsskulden

Procent av BNP



För att bedöma om de offentliga finanserna kan betraktas som långsiktigt hållbara i formell mening utgår man från den offentliga nettoskulden snarare än statsskulden. I strikt mening är de offentliga finanserna hållbara om nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter, exklusive räntor, är lika med eller större än nettoskulden i periodens början. EU-kommissionen har tagit fram en indikator som bygger på en sådan strikt hållbarhetsdefinition.⁷⁷ Indikatoren, kallad S_2 , anger den permanenta budgetförstärkning som

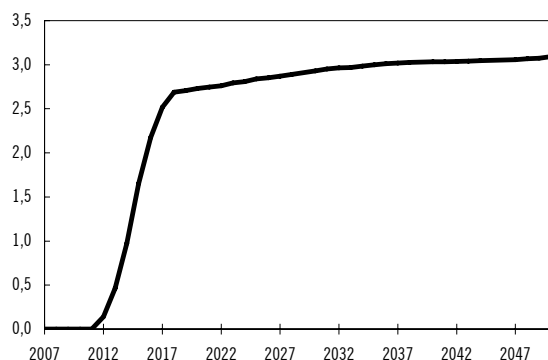
⁷⁷ Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Economy no. 4/2006. Indikatorns konstruktion beskrivs även i bilaga 4.

krävs för att strikt hållbarhet ska uppnås. S_2 uttrycks i andel av BNP och blir i basscenariot -0,3 och i sysselsättningsscenariot -0,6. De negativa värdena betyder att de offentliga finanserna är hållbara enligt detta kriterium och att de tål en liten permanent budgetförsvagning (ökade utgifter eller minskade skatter).⁷⁸ I basscenariot motsvarar detta utrymme 0,3 procent av BNP och i sysselsättningsscenariot finns utrymme för en permanent budgetförsvagning på 0,6 procent av BNP utan att hållbarheten äventyras.

De offentliga finanserna kan alltså betraktas som långsiktigt hållbara i både basscenariot och sysselsättningsscenariot. Man bör dock betänka att hållbarheten uppnås med liten marginal i basscenariot och att långa framskrivningar är behäftade med stor osäkerhet. Scenariot illustrerar överskottsmålets betydelse för möjligheten att bibehålla standarden i de skattefinansierade välfärdssystemen. För att statskulden som andel av BNP inte ska närma sig ohållbara nivåer på lång sikt och framtvinga nedskärningar, måste skuldkvoten minska snabbt de närmaste åren.

Diagram 12.7 BNP-effekt av sysselsättningsscenariot

Procent



Anm.: I diagrammet anges den ökning av BNP som uppkommer i sysselsättningsscenariot i förhållande till basscenariot.

Sysselsättningsscenariot illustrerar tydligt den avgörande betydelse som en permanent ökad sysselsättning har för det framtida välbefindandet. Under perioden 2012–2018 ökar sysselsättning och BNP betydligt snabbare i detta scenario. Sysselsättningsgraden ökar permanent med 2,4 procentenheter vilket motsvarar mellan

⁷⁸ De känslighetsanalyser som redovisas i bilaga 4 visar att om produktivitetsantagandet sänks något eller om standarden i den offentliga servicen ökar trendmässigt (men svagt) så uppfylls inte hållbarhets-kriteriet i basscenariot.

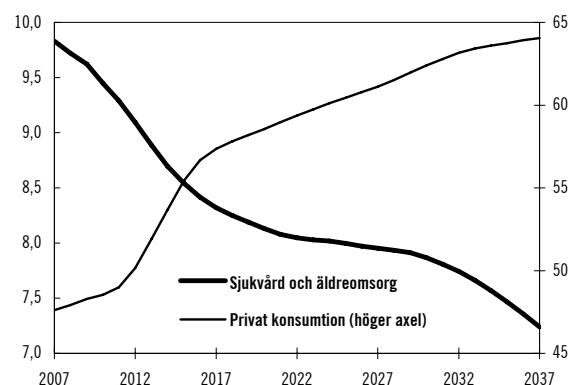
140 000 och 148 000 personer beroende på vilket år i perioden som studeras. BNP ligger efter anpassningen varaktigt över 2,5 procent högre än i basscenariot (diagram 12.7).⁷⁹ Utöver det generellt ökade välbefindandet som en fortsatt strukturellt inriktad politik sannolikt leder till, medför den även utrymme för framtida reformer i form av ytterligare skattesänkningar eller satsningar på exempelvis vård och omsorgstjänster.

Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara i basscenariot är avhängig de antaganden som gjorts i beräkningarna.⁸⁰ Av avgörande betydelse är att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat för perioden efter 2011. Detta innebär att den förväntade framtida tillväxten inte till någon del används för att öka den offentliga servicens kvalitet eller omfattning.

I takt med att ekonomin växer kommer utrymmet för olika typer av konsumtion att växa. Privat konsumtion av varor och tjänster växer t.ex. med motsvarande 16 procentenheter av BNP i fasta priser under trettioårsperioden mellan 2007 och 2037 (se diagram 12.8).

Diagram 12.8 Offentlig sjukvårds- och äldreomsorgskonsumtion samt privat konsumtion

Andel av BNP i fasta priser (2006 år priser)



⁷⁹ Den sysselsättningseffekt som skattesänkningarna medför får i beräkningarna inte fullt genomslag på produktionsnivån. Detta beror på att produktiviteten hos de tillkommande sysselsatta antas vara något lägre än i arbetskraften i genomsnitt. Se faktaruta.

⁸⁰ För att bedöma hur robust hållbarheten är redovisas i bilaga 4 resultaten från två känslighetskalkyler där centrala antaganden har varierats.

I beräkningen antas, som tidigare nämnts, att den offentliga konsumtionen inte växer mer än vad som är demografiskt motiverat. Detta medför att den offentliga konsumtionen i volymtermer (fasta priser) kommer att minska relativt annan konsumtion. I diagram 12.8 illustreras effekten med konsumtion av sjukvård och äldreomsorg som i beräkningarna sjunker från 9,8 till 7,2 procent av BNP.

Totalt sett minskar den offentliga konsumtionens andel av BNP från 25,8 till 15,9 procent av BNP i volymtermer mellan 2007 och 2037. Om hushållen önskar konsumera mer av de tjänster som i dagsläget tillhandahålls av den offentliga sektorn måste detta sannolikt finansieras privat.

Helt avgörande är också att en hög sysselsättningsnivå kan upprätthållas. Om sysselsättningen sjunker kommer skattebelastningen på de arbetande att behöva höjas om ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ska bestå.⁸¹ Högre produktivitet skulle kunna kompensera ett minskat arbetsutbud vad gäller den aggregerade produktionen i ekonomin. Men om löner i såväl privat som offentlig sektor styrs av produktivitetens utveckling skulle en sådan ökning driva på kostnadsutvecklingen i den arbetsintensiva offentliga produktionen.

⁸¹ En sådan åtgärd skulle dock riskera få till följd att sysselsättningen minskar ytterligare på sikt via de beteendeeffekter som högre skatter medför.

Arbetsutbud och produktivitet i sysselsättningsscenario

I basscenariot bestäms arbetsutbudet helt och hållet av demografiska faktorer. Sysselsättning, medelarbetstid och arbetslöshet m.m. hålls oförändrade inom grupper definierade utgående från ålder, kön och födelseland. Antalet arbetade timmar i ekonomin bestäms då entydigt av befolkningstillväxten och befolkningens sammansättning. I kombination med en exogent given produktivitetsutveckling bestämmer detta även BNP-utvecklingen.

I sysselsättningsscenario påverkas såväl sysselsättning som produktivitet endogent i modellen av förändrade skattenivåer. De skattesänkningar som genomförs i scenariot antas påverka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning via en *elasticitet*. Om *skattekillen* sänks med en procentenhet antas detta medföra att *sysselsättningsgraden* ökar med 0,25 procentenheter.⁸² Sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet antas påverkas lika mycket vilket betyder att arbetslösheten inte påverkas. Den genomsnittliga arbetstiden antas inte heller påverkas. Den ökade sysselsättningen får därmed fullt genomslag på det totala antalet arbetade timmar i ekonomin.⁸³

De sjunkande skattenivåerna som uppkommer i sysselsättningsscenario kommer att ha permanenta effekter på arbetsutbudet. Det utrymme för skattesänkningar (eller utgiftsökningar) som enligt medelfristkalkylen finns år 2011 motsvarar 3,1 (4,1–1,0) procent av BNP. När arbetsutbudet börjar öka år 2012 till följd av de skattesänkningar som då inleds uppstår utrymme för ytterligare skattesänkningar. När hänsyn tas till den anpassning av arbetsutbudet som uppkommer mellan 2012 och 2015 motsvarar det totala utrymme för skattesänkningar 5,7 procent av BNP. Effekten på skattekillen av

så stora skattesänkningar motsvarar 9,6 procentenheter. Med en elasticitet på 0,25 leder detta till att sysselsättningsgraden ökar med 2,4 (9,6 * 0,25) procentenheter.

Anpassningarna antas ta 4 år för att få fullt genomslag. Full effekt uppnås alltså 2018 om den sista skattesänkningen genomförs 2015. I basscenariot var antalet sysselsatta 4 569 040 personer 2018 och antalet personer i arbetsför ålder (16–64 år) var 5 861 620 vilket ger en sysselsättningsgrad på 77,95 procent. En ökning av sysselsättningsgraden med 2,4 procentenheter till 80,35 procent ger att antalet sysselsatta ökar med 140 680 (5 861 620 * 0,024) personer. Under resten av simuleringsperioden kommer skillnaden i sysselsättningsgrad mellan scenarierna inte att ändras, däremot kommer skillnaden i antalet sysselsatta mellan referens- och sysselsättningsscenario att variera i takt med antalet personer i arbetsför ålder.

De som inkluderas på arbetsmarknaden tack vare sänkta skatter antas ha en produktivitet som motsvarar 70 procent av den genomsnittliga produktiviteten hos den initiala arbetskraften. Därmed får det ökade arbetsutbudet inte fullt genomslag på produktionsnivån i ekonomin. Den ökade sysselsättningen leder initialt till en lägre produktivitetstillväxt.⁸⁴ Denna effekt är tillfällig, på lång sikt återgår produktivitetstillväxten till samma tillväxttakt som i basscenariot. Produktivitetsnivån kommer däremot att bli permanent lägre.

⁸² Detta ligger i linje med de elasticiteter mellan skattekill och sysselsättning som redovisas i exempelvis Bassanini & Duval (2006), Nicoletti & Scarpetta (2005), Nickell et. al. (2003) och Nickel & Layard (1999). Skattekillen definieras här som hushållens direkta skatter dividerat med beskattningsbar inkomst.

⁸³ Arbetsutbudsanpassningen är implementerad på ett förenklat sätt, dels bör eventuellt medelarbetstiden minska något om sysselsättningen ökar. Dels kommer, enligt studierna i fotnoten ovan, en stor del av den ökande sysselsättningen från minskad arbetslöshet och inte enbart från ett ökat arbetskraftsdeltagande.

⁸⁴ Denna effekt beskrivs närmre i McGuckin & van Ark (2005).

13

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelserna 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut av den ekonomiska vårpropositionen.

De nedan föreslagna ändringarna av vilka ändamål och verksamheter som bör innefattas i olika utgiftsområden bör tillämpas från och med 2009. De föreslagna ändringarna beaktas inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition. Inför 2009 har regeringen följande förslag till sådana ändringar.

13.1.1 Ansvar för EU-revision m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser EU-revision av Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska flyktingfonden som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 32:1 *Länsstyrelserna m.m.*, utgiftsområde 8 Migration, från det under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslaget 22:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*, utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar samt utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av att hanteringen av EU-medel ska ske mer effektivt har regeringen beslutat att EU-revisionen avseende programperioden 2007–2013 ska samlas till Ekonomistyrningsverket (ESV).

ESV är från den 1 januari 2007 revisionsmyndighet för EU:s strukturfonder, Europeiska fiskerifonden samt attesterande organ för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling från den 16 oktober 2007. ESV har även revisionsansvaret för Europeiska flyktingfonden sedan den 1 januari 2008.

Revisionsverksamhet och resurser har förts över till ESV i omgångar, såväl 2007 som 2008, i takt med att verksamheten i tidigare ansvariga myndigheter har avtagit eller kommer att avslutas för programperioden 2000–2006 och revisionsarbetet för den nya perioden påbörjas. En slutlig överföring av resurser kommer att ske från den 1 januari 2009.

Mot bakgrund av ovanstående förändringar jämfört med programperioden 2000–2006 föreslås att följande ändamål och verksamheter flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning:

- EU-revision avseende programperioden 2007–2013 för Europeiska regionala utvecklingsfonden från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 32:1 *Länsstyrelserna m.m.* samt från utgiftsområde 24 Näringsliv,

- EU-revision avseende programperioden 2007–2013 för Europeiska flyktingfonden från utgiftsområde 8 Migration, och
- EU-revision avseende programperioden 2007–2013 för Europeiska socialfonden från det under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslaget 22:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*,
- EU-revision avseende programperioden 2007–2013 för Europeiska fiskerifonden från utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

Regeringen avser efter kompletterade uppgifter från berörda myndigheter att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2009 med förslag till förändringar av utgiftsområdesramar och anslag.

13.1.2 Statsrådschaufförsverksamhet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter avseende Regeringskansliets statsrådschaufförsverksamhet som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att utveckla och stärka skyddet av den centrala statsledningen kommer Säkerhetspolisen från den 1 januari 2009 att ta över ansvaret för de transporter av statsråden som i dag sker med Regeringskansliets statsrådschaufförer.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende statsrådschaufförsverksamhet som bedrivs av Regeringskansliet från och med 2009 överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 4 Rättsväsendet. För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 13 800 000 kronor och utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.3 Nya regler för arbetskraftsinvandring

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och verksamheter som avser den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen och som finansieras från det under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslaget 22:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen avser att i en kommande proposition föreslå nya regler för arbetskraftsinvandring till Sverige. Förslagen innebär bl.a. att Migrationsverket tar över ansvaret för vissa delar av den tidigare myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen. Ansvaret för dessa arbetsuppgifter åligger i dagsläget Arbetsförmedlingen. Med anledning av de kommande förslagen anser regeringen att delar av ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslaget 22:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* bör flyttas till utgiftsområde 8 Migration. För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 8 Migration ökar med 5 600 000 kronor och utgiftsområde 13 Arbetsmarknad minskar med motsvarande belopp. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.4 Ny indelning utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad uppförda anslagen 22:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*, 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*, 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*, 22:4 *Lönebidrag och Samhall m.m.*, 22:5 *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige*, 22:6 *Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2000–2006*, 22:7 *Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2007–2013*, 22:8 *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering*, 22:9 *Bidrag till administration av grundbeloppet*, 22:10 *Bidrag till Stiftelsen Utbildning Nordkalotten*, 22:11 *Bidrag till*

lönegarantiersättning och 22:12 *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* flyttas till utgiftsområde 14 Arbetsliv. Samtidigt flyttas de ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 14 Arbetsliv uppförda anslaget 24:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande utgiftsområdesindelning är inte ändamålsenlig och den finansiella omfattningen av utgiftsområde 14 Arbetsliv är för liten för att motivera att utgifterna ska beräknas under ett separat utgiftsområde.

Med undantag för arbetslöshetsersättning och lönegarantiersättning beräknades fram till 2001 utgifterna för arbetsmarknadspolitiken under dåvarande utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Den ursprungliga indelningen byggde på principen att större hushållstransfereringar skulle vara egna utgiftsområden medan utgifter för administrationen av dessa skulle ligga på ett annat utgiftsområde. För att förtydliga finansieringen av arbetsmarknadspolitiken i sin helhet och skapa förutsättningar för en samlad resultatredovisning till riksdagen flyttades samtliga anslag som berör arbetsmarknadspolitiken till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad i samband med budgetpropositionen för 2001. Därefter har riksdagen i samband med behandlingen av 2006 års ekonomiska vårproposition beslutat om ändringar i utgiftsområdesindelningen som innebär att de tidigare under dåvarande utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar beräknade utgifterna för Integrationspolitik och Urban utvecklingspolitik (tidigare Storstadspolitik) flyttas till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. Samtidigt gjordes förändringar av beredningsansvaret och ärendefördelningen mellan riksdagens utskott så att ansvaret för dessa frågor tilldelades arbetsmarknadsutskottet. För åtgärder mot diskriminering och jämställdhetspolitik gäller dock detta i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning. Ytterligare förändringar beslutades i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition då finansieringen av ombudsmannaverksamheterna under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (Handikappombudsmannen) samt utgiftsområde 14 Arbetsliv (HomO och JämO) flyttades till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

För utgiftsområde 14 Arbetsliv har detta tillsammans med avvecklingen av Arbetslivsinstitutet och andra åtgärder inneburit att utgifterna under utgiftsområdet minskat kraftigt. I samband med de senaste förändringarna av utgiftsområdesindelningen har riksdagens arbetsmarknadsutskott i ett yttrande till konstitutionsutskottet över förslag lämnade i 2007 års ekonomiska vårproposition uttalat sig med andemeningen att det kan ifrågasättas om nuvarande utgiftsområdesindelning är ändamålsenlig (yttr. 2006/07:AU3y). Utskottet lämnade inget förslag till ny indelning men hänvisade till de principiella tankarna kring indelningen av utgiftsområden som innebär att den ska tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar samt möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och resultatuppföljningar. Utskottet hänvisar också till Riksdagsutredningens slutbetänkande där det bl.a. anges att utgiftsområdena bör byggas upp som så breda områden som möjligt (1993/94:TK3).

Utgiftsområde 14 Arbetsliv omfattar i dag politikområdena Arbetslivspolitik och Jämställdhetspolitik. Utgifterna beräknades i samband med budgetpropositionen för 2008 till drygt 1 miljard kronor per år för åren 2008–2010 och utgiftsområdet är därmed det minsta i statsbudgeten. Möjligheterna till omprioriteringar inom utgiftsområdet är därför mycket begränsade. Utgifterna för politikområdet Arbetslivspolitik bör i stället som tidigare beräknas tillsammans med utgifterna för arbetsmarknadspolitiken eftersom det också finns en tydlig koppling mellan verksamheterna.

För utgiftsområde 13 innebär förslaget att utgifterna för Integrationspolitik, Urban utvecklingspolitik och Jämställdhetspolitik sammanförs under ett gemensamt utgiftsområde. Ytterligare förändringar av innehållet i det föreslagna utgiftsområdet kan komma att aktualiseras senare.

13.1.5 Bidrag vid vissa kortare studier

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter avseende utgifter för bidrag enligt förordningen (2007:1347) om statsbidrag vid vissa studier i samiska som finansieras från det under utgiftsområde 15 Studiestöd uppförda anslaget 25:6 *Bidrag vid vissa kortare studier* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

De ändamål och verksamheter avseende utgifter för administration av bidrag enligt förordningen (2007:1347) om statsbidrag vid vissa studier i samiska som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 25:75 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

De ändamål och verksamheter avseende utgifter för bidrag enligt förordningen (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionshinder som finansieras från det under utgiftsområde 15 Studiestöd uppförda anslaget 25:6 *Bidrag vid vissa kortare studier* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: Fram t.o.m. 2007 hanterades bidrag vid korttidsstudier enligt följande. Landsorganisationen i Sverige och Tjänstemännens Centralorganisation administrerade bidrag när det gällde studier i mindre omfattning på grundskole- eller gymnasienivå i vissa ämnen. Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) administrerade bidrag för studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (sär vux), studier i mindre omfattning om funktionshinder samt studier på grundskole- och gymnasienivå som är särskilt anpassade för studerande med funktionshinder. Sametinget administrerade bidrag för alfabetisering i det samiska språket.

Som ett led i regeringens strävan att uppnå ett samordnat och sammanhållet studiestödssystem har systemet med bidrag vid korttidsstudier avskaffats fr.o.m. 2008. Bidrag för studier i mindre omfattning i alfabetisering i samiska kan dock fortfarande lämnas, liksom bidrag för kortare studier om funktionshinder eller kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder samt studier inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux). Dessa stöd hanteras som ett statsbidrag och administreras av Sametinget respektive Sisus.

Sametinget tillhör utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Regeringen har i propositionen Nya skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) lämnat förslag och gjort en bedömning som innebär att all verksamhet som bedrivs vid Sisus ska överföras till en ny myndighet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, och att Sisus därmed

avvecklas som en del av Socialstyrelsen. Specialpedagogiska skolmyndigheten föreslås inleda sin verksamhet den 1 juli 2008.

Regeringen bedömer att stöd för att främja det samiska språket respektive funktionshindrades möjligheter att ta del av samhällslivet bör hanteras inom respektive utgiftsområde. Därför bör den verksamhet inom ramen för det under utgiftsområde 15 Studiestöd uppförda anslaget 25:6 *Bidrag vid vissa kortare studier* och det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 25:75 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* som finansierar bidrag och administration av bidrag för studier i alfabetisering i samiska, överföras till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Den verksamhet inom ramen för det under utgiftsområde 15 Studiestöd uppförda anslaget 25:6 *Bidrag vid vissa kortare studier* som finansierar bidrag för studier för personer med funktionshinder bör överföras till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 515 000 kronor, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 15 510 000 kronor och utgiftsområde 15 Studiestöd minskar med 16 025 000 kronor. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.6 Specialpedagogik

Regeringens förslag: Huvuddelen av de ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 16:3 *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: Myndighetsstrukturen inom skolväsendet har setts över och föreslås förändras i enlighet med proposition Nya skolmyndigheter (prop. 2007/08:50). Specialpedagogiska skolmyndigheten som bildas den 1 juli 2008 får ett samlat ansvar för specialpedagogiskt stöd samt för utbildning i specialskolan. Verksamheten vid Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) överförs till den nya myndigheten 1 juli 2008.

Som en konsekvens av dessa förändringar föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 16:3 *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 174 000 000 kronor och utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.7 Verksamhet vid Nationellt centrum för flexibelt lärande

Regeringens förslag: Viss verksamhet som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 25:12 *Nationellt centrum för flexibelt lärande* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med förslagen i regeringens proposition Nya skolmyndigheter (2007/08:50) och Tilläggsbudget till statsbudgeten 2008 (prop. 2007/08:99, avsnitt 3.2.13) ska myndigheten Nationellt centrum för flexibelt lärande avvecklas per den 1 oktober 2008. De funktioner myndigheten har och som även i fortsättningen bedöms som nödvändiga att staten svarar för kan i stället utföras av andra myndigheter, kommuner, folkbildningen eller möjligen den kommersiella marknaden. Medel till projekt i syfte att utveckla användningen av distansmetoder inom folkbildningen bör inordnas i det statliga bidraget till folkbildningen och hanteras av Folkbildningsrådet.

Av detta skäl föreslås att viss verksamhet som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 25:12 *Nationellt centrum för flexibelt lärande* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 8 192 000 kronor och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.8 Statens ljud- och bildarkiv

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 26:1 *Statens ljud- och bildarkiv* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: För att effektivisera och vidareutveckla verksamheterna samla in, förvara, beskriva och tillhandahålla dels den svenska tryckproduktionen, dels film, fonogram, videogram och vissa andra elektroniska dokument enligt lagen (1993:1392) om plikt-exemplar av dokument bör verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv slås samman med Kungl. bibliotekets.

Av detta skäl föreslås att de ändamål och verksamheter som finansieras från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 26:1 *Statens ljud- och bildarkiv* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2009 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 48 000 000 kronor och utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid minskar med motsvarande belopp. Beloppen är preliminära och kan komma att ändras i budgetpropositionen för 2009.

13.1.9 En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser kommersiell service som finansieras från det under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik uppförda anslaget 40:2 *Konsumentverket* och delar av de ändamål och verksamheter avseende Glesbygdsverket som finansieras från det under utgiftsområde 19 Regional utveckling uppförda anslaget 33:4 *Glesbygdsverket* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av förslagen i regeringens proposition En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft (prop. 2007/08:78) anser regeringen att delar av de ändamål och verksamheter avseende Glesbygdsverket som finansieras från det under utgiftsområde 19 Regional utveckling uppförda anslaget 33:4 *Glesbygdsverket* bör flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv. Vidare bör de ändamål och verksamheter som avser kommersiell service och som finansieras från det under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik uppförda anslaget 40:2 *Konsumentverket* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Regeringen avser efter att ha inhämtat kompletterande uppgifter från berörda myndigheter att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2009 med förslag till förändringar av utgiftsområdesramar och anslag.

13.2 Ändrade namn på utgiftsområden

Regeringens förslag: Utgiftsområde 6 ändrar namn till Försvar och samhällets krisberedskap, utgiftsområde 13 till Integration och jämställdhet, utgiftsområde 14 till Arbetsmarknad och arbetsliv samt utgiftsområde 19 till Regional tillväxt.

Skälen för regeringens förslag: För att tydliggöra vilken verksamhet som bedrivs inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet ändrade regeringen i budgetpropositionen för 2008 benämning på de två politikområdena som ingår i utgiftsområdet till Försvar respektive Samhällets krisberedskap. Som en följd av detta anmälde regeringen sin avsikt att återkomma med förslag till förändrad benämning även på utgiftsområdet. Regeringen föreslår därför att utgiftsområdet byter namn till Försvar och samhällets krisberedskap.

Med anledning av den föreslagna ändringen av vilka verksamheter som ska ingå i utgiftsområde 13 Arbetsmarknad och utgiftsområde 14 Arbetsliv föreslås utgiftsområdena byta namn. Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad bör benämnas Integration och jämställdhet. Utgiftsområde 14 Arbetsliv föreslås byta namn till Arbetsmarknad och arbetsliv.

Som en följd av regeringens nya politik inom utgiftsområde 19 Regional utveckling med ett ökat fokus på tillväxt och näringslivets konkurrenskraft bytte politikområdet namn från Regional utveckling till Regional tillväxt i samband med budgetpropositionen för 2008. Då ändrades även målet för politikområdet till utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. I linje med regeringens nya politik föreslås även utgiftsområdet byta namn från Regional utveckling till Regional tillväxt.

Förslagen medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag i ärendena finns i avsnitt 3.1.

Bilaga 1

Tabellsamling
makroekonomisk
utveckling och offentliga
finanser



Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Innehållsförteckning

Tabeller till avsnitt 6.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	5
Tabeller till avsnitt 6.2 Svensk efterfrågan och produktion.....	6
Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation.....	10
Tabeller till avsnitt 9 Finansiell sparande, budgetsaldo och skuldutveckling...	12

Tabellförteckning

1 BNP-tillväxt	5
2 Ränte- och valutakursprognos, slutkurs	5
3 Ränte- och valutakursprognos, årsgenomsnitt	5
4 Försörjningsbalans	6
5 Bidrag till tillväxt	6
6 Export och import av varor och tjänster samt prisutveckling	6
7 Fasta bruttoinvesteringar	7
8 Hushållens ekonomi	8
9 Näringslivets produktion	8
10 Offentlig produktion	9
11 Bytesbalans	9
12 Bruttosparande	9
13 Bruttonationalinkomst (BNI)	9
14 Arbetsmarknad och resursläge	10
15 Löneutveckling och inflation	11
16 Offentliga sektorns finanser	12
17 Statens finanser	13
18 Ålderspensionssystemet	13
19 Kommunsektorns finanser	14
20 Finansiellt sparande i offentlig sektor 2002–2010	14

Tabeller till avsnitt 6.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tabell 1 BNP-tillväxt
Procentuell förändring

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Förenade staterna	1,6	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2	1,5	1,9	2,6	2,6
Euroområdet	0,9	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6	1,7	1,9	2,2	2,1
Japan	0,3	1,5	2,7	1,9	2,4	2,0	1,3	1,8	1,4	1,2
Asien, exkl. Japan	6,7	7,5	8,3	8,5	9,1	9,1	8,4	7,9	7,6	7,6
OECD	1,6	2,0	3,2	2,6	3,1	2,7	2,0	2,3	2,6	2,5
BNP världen¹	2,7	3,6	4,9	4,4	5,0	4,9	4,1	4,1	4,2	4,0

¹ BNP världen beräknas med hjälp av IMF:s köpkraftsjusterade vikter, s.k. PPP-vikter, Purchasing Power Parity. PPP-vikterna för bl.a. Kina och Indien har reviderats ned sedan Budgetpropositionen. Dessa länder växer betydligt snabbare än det globala genomsnittet, vilket innebär att nedjusteringen drar ned både de senaste årens och prognosårens globala tillväxt. IMF:s viktrevisionen innebär en nedskrivning av den globala tillväxten med i genomsnitt ca 0,4 procentenhet per år.
Källor: Eurostat, nationella källor, IMF och Finansdepartementet.

Tabell 2 Ränte- och valutakursprognos, slutkurs
Värde vid respektive års slut

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reporänta	3,75	2,75	2,00	1,50	3,00	4,00	4,25	4,25	4,25	4,25
6-månadersränta	3,54	2,70	2,05	1,93	3,07	4,12	4,30	4,30	4,30	4,30
5-årsränta	4,14	4,30	3,33	3,16	3,70	4,19	4,40	4,40	4,50	4,50
10-årsränta	4,71	4,86	3,90	3,38	3,65	4,31	4,50	4,50	4,55	4,55
10-årsdiff. SEK-DEM	0,52	0,51	0,25	0,02	-0,15	0,05	0,40	0,30	-0,05	-0,05
6 mån. EURIBOR	2,67	2,14	2,16	2,60	3,61	3,97	4,00	4,10	4,30	4,30
TCW-index	131	124	121	131	123	126	124	125	124	125
EUR/SEK	9,12	9,02	8,98	9,44	9,04	9,42	9,20	9,20	9,10	9,10
USD/SEK	8,68	7,36	6,70	7,95	6,84	6,47	6,34	6,48	6,59	6,69
EUR/USD	1,05	1,22	1,34	1,19	1,32	1,46	1,45	1,42	1,38	1,36

Källor: Riksbanken, Reuters och Finansdepartementet.

Tabell 3 Ränte- och valutakursprognos, årsgenomsnitt
Årsgenomsnitt

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6-månadersränta	4,16	3,01	2,17	1,75	2,45	3,59	4,18	4,30	4,30	4,30
5-årsränta	4,99	4,08	3,76	2,85	3,52	4,15	4,08	4,40	4,45	4,50
10-årsränta	5,30	4,64	4,42	3,38	3,70	4,17	4,24	4,50	4,53	4,55
10-årsdiff. SEK-DEM	0,51	0,54	0,36	0,00	-0,08	-0,07	0,21	0,35	0,11	-0,05
6 mån. EURIBOR	3,28	2,25	2,09	2,24	3,06	3,97	3,92	4,05	4,21	4,30
TCW-index	134	128	126	128	127	125	124	125	125	125
EUR/SEK	9,16	9,12	9,13	9,28	9,25	9,25	9,30	9,20	9,15	9,10
USD/SEK	9,73	8,09	7,35	7,49	7,38	6,76	6,35	6,42	6,54	6,65
EUR/USD	0,94	1,13	1,24	1,24	1,25	1,37	1,46	1,43	1,40	1,37

Källor: Riksbanken, Reuters och Finansdepartementet.

Tabeller till avsnitt 6.2 Svensk efterfrågan och produktion

Tabell 4 Försörjningsbalans

	Mdkr 2007 ¹	Procentuell volymförändring									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hushållens konsumtionsutgifter	1 435	2,6	2,0	2,6	2,7	2,5	3,1	2,8	2,6	3,4	3,4
Offentliga konsumtionsutgifter	796	2,2	0,4	-0,2	0,4	1,5	0,8	0,6	0,3	-0,3	-0,5
Statliga	213	2,3	2,0	-0,9	-2,5	0,9	-0,8	-0,8	-1,3	-2,3	-2,7
Kommunala	584	2,1	-0,2	0,1	1,5	1,7	1,4	1,2	0,9	0,4	0,3
Fasta bruttoinvesteringar	582	-1,8	1,4	5,7	8,9	7,7	8,0	4,1	2,1	3,7	3,5
Lagerinvesteringar ²	24	-0,2	0,2	-0,3	-0,0	0,2	0,7	-0,3	-0,0	0,3	0,0
Export	1 609	1,3	4,0	11,0	6,6	8,9	5,6	5,5	4,8	5,5	5,5
Import	1 373	-1,3	3,8	6,9	6,9	8,2	9,5	6,1	5,3	5,6	5,7
BNP	3 074	2,4	1,9	4,1	3,3	4,1	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
BNP, kalenderkorrigerad	—	2,4	2,1	3,5	3,3	4,5	2,8	1,8	1,9	2,6	2,3

¹ I löpande priser.

² Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 5 Bidrag till tillväxt

Procentenheter

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hushållens konsumtionsutgifter	1,3	1,0	1,3	1,3	1,2	1,5	1,3	1,2	1,7	1,7
Offentliga konsumtionsutgifter	0,6	0,1	-0,0	0,1	0,4	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,1
Statliga	0,2	0,2	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Kommunala	0,4	-0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	-0,3	0,2	0,9	1,5	1,3	1,5	0,8	0,4	0,7	0,7
Lagerinvesteringar	-0,2	0,2	-0,3	-0,0	0,2	0,7	-0,3	-0,0	0,3	0,0
Export	0,6	1,8	4,8	3,1	4,3	2,9	2,9	2,6	3,1	3,2
Import	0,5	-1,4	-2,5	-2,6	-3,3	-4,1	-2,8	-2,5	-2,8	-2,9
BNP	2,4	1,9	4,1	3,3	4,1	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 6 Export och import av varor och tjänster samt prisutveckling

	Mdkr 2007 ¹	Procentuell volymförändring									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Export											
Varuexport	1 155	2,0	4,9	10,1	5,0	8,2	2,6	4,8	3,9	5,5	5,5
Bearbetade varor ²	949	1,9	4,9	10,2	4,6	8,5	3,5	5,4	4,0	5,5	5,5
Tjänsteexport	454	-1,0	1,3	13,4	11,7	10,9	13,9	7,3	7,1	5,5	5,5
Total export	1 609	1,3	4,0	11,0	6,6	8,9	5,6	5,5	4,8	5,5	5,5
Exportpris		-1,6	-1,9	-0,5	2,8	2,7	2,2	1,1	-1,2	0,6	1,2
Import											
Varuimport	1 014	-0,4	5,7	7,9	7,4	8,4	9,7	6,1	5,3	5,6	5,7
Bearbetade varor ²	745	-1,8	4,5	9,9	8,9	10,6	12,1	7,3	5,7	5,6	5,7
Tjänsteimport	359	-3,3	-1,2	4,2	5,5	7,7	9,0	6,2	5,1	5,6	5,7
Total import	1 373	-1,3	3,8	6,9	6,9	8,2	9,5	6,1	5,3	5,6	5,7
Importpris		0,1	-2,0	0,9	4,6	3,3	0,1	1,5	-1,1	0,9	1,3

¹ I löpande priser.

² Varugrupper enligt SNI.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar

	Mdkr 2007 ¹	Procentuell volymförändring									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Näringslivet²	390	-6,0	1,6	4,8	8,9	6,4	8,9	4,0	3,2	—	—
Varuproducenter	173	-9,2	6,0	0,2	14,2	6,2	9,4	7,2	3,6	—	—
Industri	98	-14,0	2,2	-1,7	12,8	4,2	9,8	8,5	2,7	—	—
Övriga varuproducenter	75	1,2	13,1	3,3	16,3	9,0	8,9	5,5	4,7	—	—
Tjänsteproducenter ²	217	-3,6	-1,4	8,3	5,1	6,5	8,4	1,4	2,8	—	—
Bostäder	103	10,5	5,4	15,4	15,7	13,8	8,7	5,1	0,4	—	—
Nybyggnationer	65	13,1	6,3	23,1	18,3	10,9	8,8	2,7	-3,8	—	—
Ombyggnationer	38	6,9	4,0	4,6	11,3	19,1	8,6	9,2	7,0	—	—
Offentliga myndigheter	89	9,5	-2,7	1,9	2,8	7,1	3,6	3,8	-0,6	—	—
Staten	42	12,3	1,7	10,6	-1,9	2,8	-3,5	5,5	-3,2	—	—
Kommuner	47	6,9	-6,9	-7,0	8,4	11,8	10,9	2,2	1,9	—	—
Totalt	582	-1,8	1,4	5,7	8,9	7,7	8,0	4,1	2,1	3,7	3,5
Byggnader	248	2,7	-2,1	6,3	4,7	9,9	6,6	4,6	0,7	—	—
Maskiner	239	-3,5	4,8	3,8	12,2	5,7	11,0	3,5	2,8	—	—
Mjukvara	95	-7,1	0,5	9,5	11,1	7,2	4,4	4,5	4,1	—	—

¹ I löpande priser.² Exklusive bostäder.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 8 Hushållens ekonomi

Hushållens inkomster		Procentuell förändring, löpande priser									
	Mdkr 2007 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Real disponibel inkomst ²	1449	3,6	1,4	1,3	1,2	2,6	4,3	4,7	1,3	2,0	2,1
Prisindex ³		1,7	1,7	0,9	1,2	0,9	1,3	2,4	2,4	2,3	2,2
Nominell disponibel inkomst varav	1 468	5,3	3,2	2,1	2,4	3,5	5,7	7,2	3,7	4,3	4,3
Lönesumma ⁴	1 236	3,2	2,4	2,6	3,6	5,5	6,9	5,8	3,8	4,4	4,5
Övriga faktorinkomster	249	6,2	4,2	-0,9	4,6	4,0	5,0	6,4	3,4	4,6	4,4
Räntor och utdelningar, netto ⁵	6	-0,4	0,0	0,6	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Offentliga transfereringar varav	492	4,3	7,8	3,5	1,6	1,9	-1,3	2,9	4,6	3,8	3,9
Pensioner	248	4,1	10,8	3,2	0,7	2,8	4,0	5,1	6,3	5,5	5,3
Sjukdom	116	8,8	7,4	1,0	3,7	0,0	-1,4	-0,5	3,2	2,2	3,2
Arbetsmarknad	27	1,9	11,2	10,9	-0,3	-9,0	-32,5	-3,6	3,5	-0,1	-0,9
Familjer och barn	54	2,3	3,0	1,8	2,8	8,7	1,9	1,9	2,1	2,7	2,9
Studier	13	-3,6	-9,4	1,2	2,9	5,3	-3,2	6,4	2,6	2,2	1,1
Övrigt	35	0,3	0,9	6,8	1,5	5,1	-5,6	2,9	2,2	1,9	1,0
Privata transfereringar	51	-14,9	5,2	2,8	6,0	-0,4	5,4	1,5	5,3	4,6	4,3
Skatter och avgifter	-564	-3,1	6,6	4,6	4,7	5,3	0,6	-0,9	4,1	4,5	4,6
Hushållens sparande		Andel av disponibel inkomst									
	Mdkr 2007 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eget sparande	33	4,2	3,7	2,4	1,0	1,1	2,2	4,0	2,8	1,5	0,2
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps)	95	5,4	5,9	5,7	6,2	6,4	6,5	6,1	6,2	6,2	6,4
Total sparkvot ⁶	128	9,1	9,0	7,7	6,8	7,1	8,2	9,5	8,5	7,3	6,3
Finansiellt sparande	82	8,0	7,7	5,8	4,7	4,6	5,6	7,1	5,9	4,7	3,7

¹ I löpande priser.² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.⁴ Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.⁵ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.⁶ Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inkl. PPS)).

Anm.: Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkning av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringarna överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 9 Näringslivets produktion

	Mdkr 2007 ¹	Procentuell volymförändring									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Varuproducenter	816	4,0	2,5	8,5	3,6	4,8	2,6	2,2	1,7	—	—
varav: Industri	559	6,3	4,9	9,1	4,4	5,1	2,2	2,6	2,2	—	—
Byggverksamhet	136	-0,3	-3,3	4,8	4,3	7,6	5,7	3,4	1,1	—	—
Tjänsteproducenter	1 304	1,9	2,3	3,4	4,3	5,9	4,3	2,8	2,5	—	—
varav: Handel	306	5,8	6,7	6,5	4,4	6,7	4,1	3,2	3,0	—	—
Företagstjänster	313	-4,4	2,2	8,4	6,0	10,9	5,3	3,3	3,0	—	—
Näringslivet totalt	2 120	2,7	2,4	5,3	4,0	5,5	3,7	2,6	2,2	4,0	3,1

¹ I löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 10 Offentlig produktion

	Mdkr 2007 ¹	Procentuell volymförändring									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kommunal produktion	397	0,3	-0,3	1,2	0,6	-0,3	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2
Statlig produktion	139	2,0	1,6	1,5	-1,0	-0,6	-0,4	0,2	-0,5	-1,2	-1,3
Total offentlig produktion	537	0,8	0,2	1,3	0,2	-0,4	0,2	0,4	0,0	-0,1	-0,2

¹ I löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 11 Bytesbalans

Miljarder kronor, löpande priser, om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Handelsbalans	158	150	170	141	152	126	120	107	108	112
<i>procent av BNP</i>	6,5	6,0	6,5	5,1	5,2	4,1	3,7	3,2	3,1	3,0
Tjänstebalans	6	17	43	58	73	96	105	117	123	130
Faktorinkomster	-11	31	-3	21	54	67	73	78	83	88
Löpande transfereringar	-32	-18	-35	-34	-34	-34	-36	-37	-38	-38
Bytesbalans	121	181	176	186	245	256	262	265	276	292
<i>procent av BNP</i>	5,0	7,2	6,7	6,8	8,5	8,3	8,1	7,9	7,8	7,9
Kapitaltransfereringar	-1	0	0	2	-20	-3	-5	-5	-6	-6
Finansiellt sparande	121	180	176	188	226	254	257	260	271	286
<i>procent av BNP</i>	5,0	7,2	6,7	6,9	7,8	8,3	8,0	7,8	7,7	7,7
Bytesförhållande										
<i>procentuell utveckling</i>	-1,7	0,2	-1,3	-1,7	-0,6	2,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 12 Bruttosparande

	Mdkr 2007 ¹	Procent av BNP									
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realt sparande	606	16,8	16,6	16,4	17,2	18,1	19,7	19,6	19,6	20,0	20,1
Fasta investeringar	582	16,8	16,3	16,4	17,4	18,1	18,9	19,1	19,1	19,2	19,4
Lagerinvesteringar	24	0,1	0,3	0,0	-0,2	0,0	0,8	0,5	0,4	0,7	0,7
Finansiellt sparande	254	5,0	7,2	6,7	6,9	7,8	8,3	8,0	7,8	7,7	7,7
Offentlig sektor	105	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,2	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1
Hushåll	82	4,1	3,9	2,9	2,3	2,2	2,7	3,5	2,9	2,3	1,8
Företag	67	2,3	4,4	3,3	2,6	3,4	2,2	1,7	2,4	2,1	1,9
Bruttosparande	860	21,8	23,7	23,1	24,1	25,9	28,0	27,6	27,3	27,6	27,8

¹ I löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 13 Bruttonationalinkomst (BNI)

Miljarder kronor, löpande priser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2 421	2 515	2 625	2 735	2 900	3 074	3 217	3 354	3 525	3 695
Primära inkomster netto	-8	23	-6	-4	50	63	75	80	85	90
BNI	2 413	2 538	2 619	2 731	2 949	3 137	3 291	3 433	3 610	3 785

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande löner och inflation

Tabell 14 Arbetsmarknad och resursläge

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nyckeltal inom arbetsmarknadsområdet										
<i>Procentuell förändring om annat ej anges</i>										
BNP	2,4	1,9	4,1	3,3	4,1	2,6	2,1	1,8	2,9	2,5
Produktivitet ¹	3,8	3,4	3,6	3,0	2,7	-0,2	0,5	2,6	2,0	1,9
Arbetade timmar	-1,4	-1,4	0,8	0,2	1,4	3,1	1,6	-0,8	0,7	0,6
Medelarbetstid	-1,6	-1,0	1,4	-0,2	-0,4	0,7	0,7	-0,9	0,5	0,4
<i>Kalenderkorrigerat</i>										
BNP	2,4	2,1	3,5	3,3	4,5	2,8	1,8	1,9	2,6	2,4
Produktivitet ^{1,2}	3,8	3,2	3,8	3,1	2,4	-0,7	0,7	2,4	2,3	2,0
Arbetade timmar ²	-1,3	-1,1	-0,3	0,2	2,0	3,5	1,1	-0,5	0,2	0,4
Medelarbetstid ²	-1,5	-0,7	0,2	-0,3	0,1	1,0	0,1	-0,7	0,0	0,2
Sysselsatta	0,2	-0,4	-0,5	0,5	1,8	2,4	0,9	0,2	0,2	0,2
Reguljär syssels.grad, 16–64 år ^{3,4}	75,2	74,4	73,5	73,2	73,5	75,0	75,5	75,6	75,8	76,0
Reguljär syssels.grad, 20–64 år ^{3,4}	78,8	78,2	77,5	77,4	77,7	79,4	80,0	80,1	80,2	80,3
Arbetskraften	0,2	0,6	0,2	0,1	1,2	1,6	0,6	0,4	0,1	0,0
Öppen arbetslöshet ^{4,5}	4,5	5,5	6,3	6,0	5,4	4,6	4,3	4,5	4,4	4,2
Arbetslöshet enligt ILO ^{5,6}	6,1	6,8	7,7	7,7	7,1	6,2	5,9	6,1	5,9	5,7
Programdeltagare ^{5,7}	2,6	2,1	2,4	2,7	3,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Total arbetslöshet ⁵	7,1	7,6	8,6	8,7	8,4	6,5	6,2	6,4	6,3	6,1
Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program										
<i>Tusental personer, årsgenomsnitt</i>										
Sysselsatta	24	22	27	40	56	37	22	15	14	14
I utbildning	93	70	80	83	82	52	68	75	77	77
Totalt	117	93	108	123	139	89	89	90	91	91
Resursläget										
<i>Procent av potentiell nivå⁸</i>										
BNP-gap	-0,6	-0,9	-0,3	0,4	1,5	1,0	0,2	-0,3	-0,2	0,0
Produktivitetsgap	-0,9	-0,2	1,5	2,1	2,5	0,2	-1,0	-0,5	-0,2	0,0
Medelarbetstidsgap	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,6	0,5	-0,2	-0,2	0,0
Sysselsättningsgap	0,3	-0,8	-1,8	-1,6	-0,7	0,4	0,7	0,4	0,2	0,0

¹ Utvecklingen av produktiviteten, arbetade timmar och medelarbetstiden summerar inte alltid till den procentuella förändringen av BNP på grund av avrundning och på grund av att BNP beräknas utifrån marknadspris medan produktiviteten beräknas utifrån baspris.

² Konjunkturinstitutets kalenderkorrigering.

³ Antalet sysselsatta i den aktuella åldersgruppen, exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

⁴ Enligt AKU efter statistikomläggningen 2005.

⁵ I procent av arbetskraften.

⁶ Öppet arbetslösa och heltidsstuderande arbetssökande i åldern 16–64 år.

⁷ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

⁸ Delarna summerar inte alltid till totalen på grund av avrundning och på grund av att BNP-gapet beräknas utifrån BNP till marknadspris medan delgapen beräknas utifrån baspris.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Tabell 15 Löneutveckling och inflation*Procentuell förändring om annat ej anges*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nominell löneutveckling										
Industri	4,2	3,2	3,1	3,1	3,2	3,7	4,0	3,9	–	–
Byggindustri	3,7	3,8	2,6	3,1	3,4	3,0	4,3	4,2	–	–
Näringslivets tjänstesektorer	3,8	3,2	3,0	3,3	3,1	3,7	4,2	4,1	–	–
Statliga myndigheter	4,3	4,2	2,9	3,3	3,5	3,5	3,9	3,9	–	–
Kommunala myndigheter	4,5	3,8	4,2	2,8	2,8	3,1	5,0	4,4	–	–
Totalt, konjunkturlönestatistiken	4,1	3,5	3,3	3,1	3,1	3,5	4,3	4,1	4,0	3,9
Totalt, nationalräkenskaperna	4,5	3,6	2,9	3,1	3,4	3,1	4,7	4,3	4,2	4,1
Konsumentprisernas utveckling										
KPI, dec–dec	2,1	1,3	0,3	0,9	1,6	3,5	2,6	2,7	2,5	2,4
KPI, årsgenomsnitt	2,2	1,9	0,4	0,5	1,4	2,2	3,2	2,8	2,5	2,4
KPIX, dec–dec	2,0	1,6	0,7	1,2	1,2	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9
KPIX, årsgenomsnitt	2,3	2,2	0,8	0,8	1,2	1,2	2,2	2,1	2,0	1,9
HIKP, dec–dec	1,6	1,8	0,9	1,3	1,4	2,5	2,8	2,0	–	–
HIKP, årsgenomsnitt	1,9	2,3	1,0	0,8	1,5	1,7	3,1	2,1	–	–
NPI, dec–dec	1,8	0,8	0,1	0,2	1,9	3,8	1,0	2,0	–	–
NPI, årsgenomsnitt	2,2	1,5	0,1	0,1	1,1	2,7	1,9	2,1	–	–
Prisbasbelopp, tusen kronor	37,9	38,6	39,3	39,4	39,7	40,3	41,0	42,4	43,6	44,7

Källor: Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabeller till avsnitt 9 Finansiell sparande, budgetsaldo och skuldtutveckling

Tabell 16 Offentliga sektorns finanser
Miljarder kronor om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	1275	1335	1399	1489	1560	1640	1688	1739	1815	1891
<i>Procent av BNP</i>	<i>52,7</i>	<i>53,1</i>	<i>53,3</i>	<i>54,4</i>	<i>53,8</i>	<i>53,4</i>	<i>52,5</i>	<i>51,9</i>	<i>51,5</i>	<i>51,2</i>
Skatter och avgifter	1151	1207	1271	1348	1412	1471	1511	1561	1634	1707
<i>Procent av BNP</i>	<i>47,6</i>	<i>48,0</i>	<i>48,4</i>	<i>49,3</i>	<i>48,7</i>	<i>47,9</i>	<i>47,0</i>	<i>46,5</i>	<i>46,3</i>	<i>46,2</i>
Kapitalinkomster	46	49	49	57	61	72	76	75	75	75
Övriga inkomster	78	79	79	83	87	97	101	103	106	109
Utgifter	1309	1364	1384	1435	1496	1535	1596	1655	1698	1741
<i>Procent av BNP</i>	<i>54,1</i>	<i>54,3</i>	<i>52,7</i>	<i>52,5</i>	<i>51,6</i>	<i>49,9</i>	<i>49,6</i>	<i>49,4</i>	<i>48,2</i>	<i>47,1</i>
Transfereringar och subventioner	505	546	561	585	599	591	608	636	656	677
Hushåll	432	466	482	490	499	493	507	530	550	572
Näringslivet	43	47	43	55	54	53	51	56	53	51
Utlandet	30	33	36	41	46	45	50	50	53	54
Konsumtion	658	692	703	723	762	796	836	873	898	923
Investeringar m.m.	72	70	72	75	83	91	97	96	97	96
Ränteutgifter	74	57	48	52	53	57	55	51	48	44
Finansiellt sparande	-34	-29	15	54	63	105	92	84	117	151
<i>Procent av BNP</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,6</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>3,4</i>	<i>2,9</i>	<i>2,5</i>	<i>3,3</i>	<i>4,1</i>
Staten	-45	-47	-13	11	25	68	62	69	106	141
Pensionssystemet	23	24	23	27	30	33	24	17	12	8
Kommunsektorn	-13	-6	4	16	9	4	6	-2	-1	1
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1273	1315	1345	1393	1331	1247	1147	1056	921	746
<i>Procent av BNP</i>	<i>52,6</i>	<i>52,3</i>	<i>51,2</i>	<i>50,9</i>	<i>45,9</i>	<i>40,6</i>	<i>35,6</i>	<i>31,5</i>	<i>26,1</i>	<i>20,2</i>
Nettoskuld	158	84	18	-107	-458	-642	-736	-819	-935	-1085
<i>Procent av BNP</i>	<i>6,5</i>	<i>3,3</i>	<i>0,7</i>	<i>-3,9</i>	<i>-15,8</i>	<i>-20,9</i>	<i>-22,9</i>	<i>-24,4</i>	<i>-26,5</i>	<i>-29,4</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 17 Statens finanser

Miljarder kronor om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	700	731	772	838	877	914	914	933	975	1015
Skatter och avgifter	633	661	704	762	798	822	818	838	879	919
Överföring från AP-fonden	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1
Övriga inkomster	66	69	65	75	78	91	96	94	95	95
Utgifter	745	779	785	827	852	846	852	865	868	874
Transfereringar till privat sektor	316	351	359	375	379	359	364	375	379	384
Bidrag till kommunsektorn	119	122	122	142	151	160	155	156	156	157
Ålderspensionsavgifter	21	23	26	27	27	24	22	24	24	27
Konsumtion	186	195	194	195	205	210	216	223	226	230
Investeringar m.m.	33	36	40	41	43	44	48	46	45	43
Ränteutgifter	70	51	44	47	47	49	47	42	38	35
Finansiellt sparande	-45	-47	-13	11	25	68	62	69	106	141
<i>Procent av BNP</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>2,2</i>	<i>1,9</i>	<i>2,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,8</i>
Budgetsaldo	4	-47	-51	14	18	103	104	106	143	183
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>3,4</i>	<i>3,2</i>	<i>3,2</i>	<i>4,1</i>	<i>5,0</i>
Statsskuld	1 166	1 186	1 213	1 262	1 220	1 115	1 000	896	750	567
<i>Procent av BNP</i>	<i>48,1</i>	<i>47,1</i>	<i>46,2</i>	<i>46,1</i>	<i>42,1</i>	<i>36,3</i>	<i>31,1</i>	<i>26,7</i>	<i>21,3</i>	<i>15,3</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 18 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	177	182	191	200	210	222	226	236	245	258
Socialförsäkringsavgifter	140	143	147	151	160	169	178	184	192	201
Statliga ålderspensionsavgifter	21	23	26	27	27	24	22	24	24	27
Räntor, utdelningar m.m.	17	16	18	22	24	29	26	28	29	30
Utgifter	154	158	168	173	180	189	202	219	234	249
Pensioner	152	155	163	169	176	186	199	215	230	246
Överföring till staten	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	2	3	3	3	3	3	3	3	4	4
Finansiellt sparande	23	24	23	27	30	33	24	17	12	8
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 19 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	546	575	593	630	659	696	733	759	785	814
Skatter	379	403	420	436	454	480	516	538	562	588
Statsbidrag ¹	87	90	90	108	114	120	113	111	111	110
Skatter och statsbidrag ¹ , procent av BNP	19,2	19,6	19,4	19,9	19,6	19,5	19,5	19,4	19,1	18,9
Kapitalinkomster	12	12	12	10	11	12	14	15	16	17
Övriga inkomster ²	68	70	71	76	80	84	91	94	96	99
Utgifter	559	581	588	614	650	692	727	760	786	812
Transfereringar till hushåll	25	25	26	27	28	28	29	29	30	31
Övriga transfereringar	15	18	18	21	21	23	22	22	23	23
Konsumtion	471	495	506	526	554	584	617	647	669	691
Investeringar	39	35	32	34	40	47	49	50	52	54
Ränteutgifter	9	8	7	6	8	10	11	12	13	14
Finansiellt sparande	-13	-6	4	16	9	4	6	-2	-1	1
Procent av BNP	-0,5	-0,2	0,2	0,6	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Resultat före extraordinära poster	-7	-1	2	13	15	14	8	-1	-1	1

¹ Statsbidrag exklusive mervärdesskatt.² Övriga inkomster inkluderar de ersättningar som avser kompensation för ingående mervärdesskatt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 20 Finansiellt sparande i offentlig sektor 2002–2010

Procent av BNP, om annat ej anges

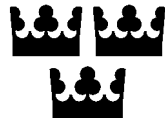
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-34	-29	15	54	63	105	92	84	117	151
Finansiellt sparande	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,2	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1
Justering för konjunkurläge	0,3	0,5	0,2	-0,2	-0,8	-0,5	-0,1	0,2	0,1	0,0
Justering för engångseffekter ¹	0,0	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Justering, extraordinära kapitalvinster	0,2	0,2	0,1	-0,2	-0,5	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Strukturellt sparande	-0,8	-0,4	0,5	1,1	0,9	2,3	2,5	2,6	3,3	4,0
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0
Produktionsgap, procent	-0,6	-0,9	-0,3	0,4	1,5	1,0	0,2	-0,3	-0,2	0,0

¹ Engångseffekterna 2004 och 2005 förklaras av ökade skatteintäkter p.g.a. att vissa bolag återfört hela eller delar av sina avsättningar till periodiseringsfonder till beskattning. Engångseffekten 2008 beror på nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinsamlingarna med 10 miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Bilaga 2

Utvärdering av makroprognoser



Bilaga 2

Utvärdering av makroprognoser

Innehållsförteckning

1	Finansdepartementets prognoser för 2007	7
1.1	BNP-prognoser under 2006	7
1.2	BNP-prognoser under 2007	7
1.3	Arbetsmarknadsprognoser under 2006	8
1.4	Arbetsmarknadsprognoser under 2007	8
1.5	Inflationsprognoser under 2006 och 2007.....	9
2	Jämförelse med andra prognosmakare	9
3	Jämförelse med föregående prognos	11

Tabellförteckning

1	Finansdepartementets prognoser och utfallet för 2007	7
2	Genomsnittligt absolut prognosfel för BNP-tillväxten	10
3	Finansdepartementets prognoser för 2008 i budgetpropositionen för 2008 och 2008 års vårproposition	12

Diagramförteckning

1	Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2007 för BNP, arbetslöshet och inflation	9
2	Absoluta medelfel avseende BNP.....	10
3	Genomsnittligt prognosfel och absolut prognosfel för arbetslösheten 1998-2007.....	11

Finansdepartementets prognoser utgör underlag för statsbudgeten och för regeringens utformning av den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politiken är i hög grad målstyrd. Flera av regeringens uttalade mål – t.ex. målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande – är relaterade till den makroekonomiska utvecklingen. Hög precision i prognoserna är således av stor betydelse. Ett viktigt led i att förbättra prognosernas precision är att utvärdera tidigare prognoser.

I detta avsnitt redogörs för hur väl de fyra prognoserna för 2007 som Finansdepartementet redovisade under 2006 och 2007 förhöll sig till utfallet¹. I likhet med tidigare prognosutvärderingar jämförs dessutom Finansdepartementets prognoser med prognoser från andra konjunkturbedömare. Utvärderingen innehåller även en analys av förändringar i prognosen jämfört med föregående prognos. Syftet med denna jämförelse är att belysa motiven till förändringarna i prognosen.

1 Finansdepartementets prognoser för 2007

BNP ökade med 2,6 procent 2007 enligt det preliminära utfallet från nationalräkenskaperna (se tabell 1). Tillväxten överskattades i samtliga prognoser som gjordes i vår- och budgetpropositionerna under 2006 och 2007. Prognoserna för arbetslösheten 2007 var förhållandevis träffsäkra, med undantag för prognosen som gjordes hösten 2006. Eftersom det saknas prognoser för den nya, officiella definitionen av arbetslöshet bakåt i tiden görs alla prognosjämförelser istället med den gamla definitionen, dvs. öppen arbetslöshet. Prognosen för inflationen – mätt som den genomsnittliga årliga förändringen i konsumentprisindex (KPI) – var på decimalen rätt i första och sista prognosen för 2007, medan avvikelser noterades däremellan.

¹ SCB publicerade preliminärt BNP-utfall den 29 februari 2008, inflationsutfall den 19 februari 2008 och AKU-utfall den 3 mars 2008.

1.1 BNP-prognoser under 2006

Prognoserna under 2006 förutsåg, men underskattade, dämpningen i BNP-tillväxten 2007. Hösten 2006 höjdes prognosen för hushållens konsumtion relativt kraftigt mot bakgrund av att disponibelinkomsten bedömdes stiga betydligt. Det skulle sedan visa sig att varken konsumtionsviljan eller de disponibla inkomsterna levde upp till förväntningarna. Tillväxttakten i den offentliga konsumtionen överskattades också. Därtill bedömdes nettoexporten bidra positivt till tillväxten. Med facit i hand kan konstateras att utrikeshandelsbidraget blev negativt. Det berodde på att exportprognosen var för optimistisk och importprognosen var alltför låg. Till skillnad från övriga poster i försörjningsbalansen underskattades kraften i investeringsökningen.

Tabell 1 Finansdepartementets prognoser och utfallet för 2007

Procentuell förändring där annat ej anges

	Vår 2006	Höst 2006	Vår 2007	Höst 2007	Utfall 2007
BNP	3,0	3,3	3,7	3,2	2,6
Hushållens konsumtion	3,2	4,2	4,2	3,0	3,1
Offentlig konsumtion	1,0	1,5	1,4	1,6	0,8
Bruttoinvesteringar	4,0	3,3	5,6	9,4	8,0
Lagerinvesteringar ¹	0,1	0,1	0,0	0,2	0,7
Export	6,7	6,4	7,0	5,3	5,6
Import	6,9	7,1	7,6	7,4	9,5
Industriproduktion	5,0	4,6	5,3	3,5	2,2
Antal sysselsatta ²	1,0	1,5	2,3	2,3	2,4
Produktivitet	2,2	2,0	2,2	0,6	-0,2
Medelarbetstid	-0,2	-0,4	-0,8	0,5	0,7
Öppen arbetslöshet ²	4,5	5,8	4,7	4,4 ³	4,6
KPI, årsgenomsnitt	2,2	2,5	1,8	2,2	2,2
Reporänta ⁴	3,50	3,75	3,50	4,00	4,00

¹ Förändring uttryckt i procent av BNP föregående år.

² I procent av arbetskraften.

³ Under första halvåret 2007 beräknade SCB arbetskraften och därmed arbetslösheten felaktigt. Statistiken reviderades i oktober 2007. Om fel inte funnits i utfallet skulle prognosen legat på 4,6.

⁴ Reporänta vid årets slut.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Finansdepartementet.

1.2 BNP-prognoser under 2007

BNP-prognoserna var alltför optimistiska även under 2007. Den största missbedömningen av BNP-tillväxten 2007 gjordes i vårpropositionen, när förväntningarna på tillväxten i hushållens konsumtion och exporten var alltför högt

ställda. Samtidigt underskattades importtillväxten, vilket subtraheras vid beräkningen av BNP.

Vid tidpunkten för budgetpropositionen för 2008, dvs. hösten 2007, hade den finansiella turbulensen brutit ut och osäkerheten om framtiden ökat. Detta, i kombination med en svag utveckling av varuexporten under första halvåret, ledde till att exporten reviderades ner. Även när det gäller hushållens konsumtion ledde utfall för första halvåret till att prognosen justerades ner till en nivå som låg nära utfallet. Fortfarande överskattades dock BNP-tillväxten, vilket förklaras av att importtillväxten underskattades och offentlig konsumtion och investeringstillväxten överskattades.

1.3 Arbetsmarknadsprognoser under 2006

I vårpropositionen 2006 förutspåddes en sysselsättningsuppgång, samtidigt som de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska programmen utökades. Sysselsättningen hade endast ökat en kort tid efter att Sverige befunnit sig i en ovanligt lång period av ”jobless growth”. I denna proposition gjordes bedömningen att sysselsättningen skulle stiga med 1,0 procent år 2007. I bilden låg att arbetskraften skulle öka med 0,5 procent och den öppna arbetslösheten skulle sjunka till 4,5 procent som årsgenomsnitt.

Till budgetpropositionen för 2007, som gjordes hösten 2006, hade ett regeringsskifte inträffat, vilket hade lett till omfattande förändringar i arbetsmarknadspolitikens inriktning. De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska programmen minskades kraftigt. Ett antal andra utbudsstimulerande reformer föreslogs. Sysselsättningen och indikatorerna hade utvecklats bättre än väntat. Prognosen för sysselsättnings-tillväxten reviderades därför upp med en halv procentenhet i budgetpropositionen för 2007. Den stora omläggningen av politiken ledde till att även arbetskraften reviderades upp kraftigt, vilket resulterade i att den öppna arbetslösheten reviderades upp till 5,8 procent.

1.4 Arbetsmarknadsprognoser under 2007

Till vårpropositionen 2007 hade arbetsmarknadsindikatorerna stärkts ytterligare, samtidigt som sysselsättningen hade utvecklats mer positivt än väntat. Prognosen för sysselsättnings-tillväxten reviderades därför upp med nästan en hel procentenhet till 2,3 procent. Arbetsmarknaden hade lyckats absorbera de stora nerdragningarna i programvolymerna bättre än väntat. Sysselsättningen hade även på detta område överraskat positivt. En anledning till detta var att ungefär hälften av de programdelta-gare som borde registrerats som utanför arbetskraften (enligt dåvarande AKU-definition), i själva verket registrerades som i arbetskraften. En del av dessa registrerades som öppet arbetslösa och andra som sysselsatta. Att detta problem fanns var känt sedan tidigare. Omfattningen visade sig dock vara överraskande stor. Det stod därmed klart att effekten på arbetskraften och arbetslösheten av neddragningen av programmen var mindre än väntat i budgetpropositionen. Prognosen för den öppna arbetslösheten reviderades därför ner kraftigt, till 4,7 procent.

I budgetpropositionen för 2008 hade sysselsättningen och indikatorerna utvecklats i linje med förväntningarna. Sysselsättningsprognosen låg därför kvar på 2,3 procent. Statistiken visade då att arbetskraften utvecklats svagare än väntat och arbetslösheten därmed sjunkit mer än väntat. Senare skulle detta utfall komma att revideras. Den öppna arbetslösheten reviderades ner med tre tiondelar till 4,4 procent.

Under slutet av året steg sysselsättningen något mer än väntat. På grund av att SCB gjort ett beräkningsfel under hela första halvåret reviderades arbetskraften och arbetslösheten upp i oktober. Effekten av beräkningsfelet var ca två tiondelar på arbetskraftstillväxten och arbetslöshetsnivån. Arbetskraften utvecklades marginellt starkare än väntat under hösten 2007. Av prognosfelet på tre tiondelar förklarar utfallsrevideringen två tiondelar. Arbetslösheten utvecklades helt i linje med prognosen och prognosfelet på två tiondelar förklaras helt av revideringen av utfallet.

1.5 Inflationsprognoser under 2006 och 2007

Av de fyra inflationsprognoser för 2007 som redovisades 2006 och 2007 träffade både den första och den sista rätt på den genomsnittliga inflationen mätt med KPI. Däremellan över-skattades KPI-inflationen med 0,3 procentenheter hösten 2006 för att sedermera under-skattas med 0,4 procentenheter våren 2007. Den underliggande inflationen mätt med KPIX (tidigare benämnd UND1X) överskat-tades med i genomsnitt 0,6 procentenheter under 2006, underskattades med 0,4 procent-enheter våren 2007 och blev så småningom rätt hösten 2007. För enskilda månader var prognosfelen avseende både KPI och KPIX större än för årsgenomsnittet. I den inflations-prognos som gjordes hösten 2006 blev prognosfelet ovanligt stort för det innevarande årets sista månader, något som också fort-plantade sig in i prognosen för nästkommande år. Felet hängde bland annat samman med att sjunkande energipriser inte kunde beaktas och en allmän överskattning av såväl det inhemska som det importerade pristrycket. När infla-tionsprognosen reviderades ned våren 2007 blev revideringen väl stor och oljepriset under-skattades istället.

2 Jämförelse med andra prognosmakare

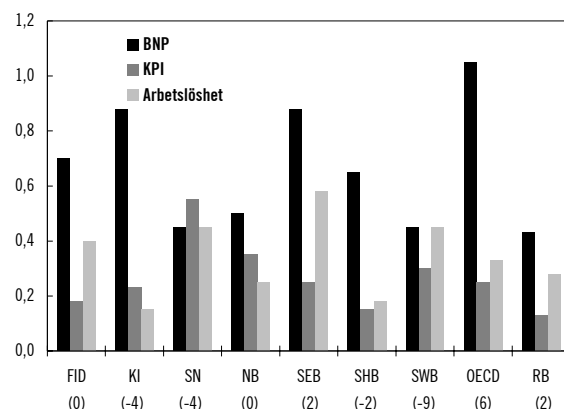
Ett sätt att utvärdera Finansdepartementets prognoser är att jämföra prognosfelen för några centrala variabler mellan olika prognosmakare. En sådan prognosjämförelse är emellertid förknippad med flera begränsningar och blir lätt missvisande. Till exempel publiceras prognoserna vid olika tidpunkter, vilket gör att prognosmakarna inte alltid har tillgång till samma informationsmängd. Detta blir särskilt tydligt när högfrekventa variabler från finansiella marknader eller månadsfrekventa data som inflation och arbetslöshet analyseras, eller när en bedömare har tillgång till särskilt viktig information såsom ett nytt utfall från nationalräkenska-perna. I denna jämförelse görs ett försök att reducera detta problem genom att jämföra

prognoser publicerade vid i stort sett samma tidpunkt.

Prognosantagandena skiljer sig dessutom i flera fall mellan olika prognosmakare. Finansde-partementet utgår exempelvis från redan beslutade, eller i propositionen föreslagna, ekono-misk-politiska åtgärder. Andra prognosmakare gör explicita antagande om den framtida ekonomiska politiken. I det korta prognosper-spektivet kan detta innebära en informationsför-del för Finansdepartementet. Längre fram i prognosperioden finns det dock en risk att Finansdepartementets prognoser, allt annat lika, är behäftade med större prognosfel då vi inte kan ta hänsyn till förväntad, men ännu ej beslutad ekonomisk politik. Dessa skillnader beaktas inte då prognoserna jämförs. Trots dessa svårigheter kan en jämförande analys ge en uppfattning om tillförlitligheten hos olika konjunkturbedömare, och kanske också hur stora prognosfel som kan betraktas som normala. Syftet är dock inte att rangordna olika prognosmakare.

Diagram 1 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2007 för BNP, arbetslöshet och inflation

Procentuell förändring, om annat ej anges



Anm.: Genomsnittet avser de fel, i absoluta tal, som gjordes i fyra prognoser avseende 2007, dvs. på våren och hösten 2006, samt på våren och hösten 2007. Siffrorna inom parentes visar när respektive prognosinstituts prognos genomsnittligt publiceras i förhållande till Finansdepartementets prognos mätt i veckor. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med Finansdepartementets tidpunkt för publicering. Instituterna är: Finansdepartementet (FID), Konjunkturinstitutet (KI), Svenskt Näringsliv (SN), Swedbank (SWB), SEB, Handelsbanken (SHB), Nordea (NB), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) och Riksbanken (RB).

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet samt respektive konjunkturbedömare.

Ett antal prognosmakares absoluta prognosfel för BNP-tillväxten, inflationen och arbetslösheten för 2007 redovisas i diagram 1. Prognoserna gjordes på våren och hösten 2006 och på våren och hösten 2007. Samtliga prognosmakare över-skattade BNP-tillväxten 2007 i sina prognoser som gjordes 2006 och 2007. Prognosfelen för

2007 var större i prognoserna som gjordes under 2007 än i de som gjordes under 2006. Det genomsnittliga absoluta prognosfelet avseende BNP-tillväxten för 2007 var ungefär 0,7 procentenheter. Detta överensstämmer i stort med det absoluta genomsnittliga prognosfelet 1990–2006, som var 0,8 procentenheter. Jämfört med prognosåret 2006, då det absoluta prognosfelet var 1 procentenhet, var däremot prognosprecisionen bättre.

Nästan alla prognosmakare överskattade arbetslösheten 2007 i de prognoser som gjordes 2006. För 2007 är bilden mer splittrad. Det genomsnittliga absoluta prognosfelet var ungefär 0,3 procentenheter för prognosåret 2007, vilket kan jämföras med 0,5 procentenheter under perioden 1990–2006.

Nästan alla inflationsprognoser som gjordes 2006 och 2007 underskattade utvecklingen för 2007. Det är värt att konstatera att inflationsprognoserna för 2007 var goda. Det absoluta prognosfelet för 2007 var i genomsnitt 0,3 procentenheter, att jämföra med 0,7 procentenheter som är det genomsnittliga absoluta prognosfelet 1990–2006.

Tabell 2 Genomsnittligt absolut prognosfel för BNP-tillväxten

Procentenheter, fem års glidande medelvärden

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FID	0,71	0,80	0,81	0,76	0,67	0,71
SWB	0,73	0,73	0,79	0,78	0,71	0,70
KI	0,74	0,84	0,82	0,77	0,65	0,70
Nordea	0,75	0,85	0,82	0,79	0,66	0,65
OECD	0,74	0,81	0,74	0,67	0,57	0,69
SEB	0,66	0,71	0,74	0,70	0,63	0,72
SHB	0,93	1,05	0,98	0,92	0,73	0,73
SN	0,88	0,97	0,95	0,88	0,86	0,86
Medelfel	0,77	0,85	0,83	0,78	0,69	0,72
Naiv	1,05	0,94	1,18	1,21	1,04	1,23

Anm.: Genomsnittet avser de absoluta fel som gjordes för respektive år, dvs. på hösten och våren föregående år, samt på hösten och våren innevarande år. Felen för respektive år är dessutom beräknade som fem års glidande medelvärden. Detta innebär att för exempelvis år 2007 ingår de fel som gjordes för åren 2003–2007. Genomsnittet avser därför totalt 20 prognoser per kolumn. Medelfelet visar för respektive år medelvärdena av samtliga prognosmakares absoluta prognosfel. Den naiva prognosen innebär att den prognos som görs år t sätts lika med utfallet för år $t-1$.

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet samt respektive konjunkturbedömare.

Att jämföra prognosmakare utifrån endast ett utfallsår är självklart osäkert. I tabell 2 visas därför utvecklingen av prognosfelen för BNP-tillväxten de senaste åren där felen för respektive år är medelvärdet för de fel som gjorts de senaste fem åren, dvs för år 2007 ingår de fel som

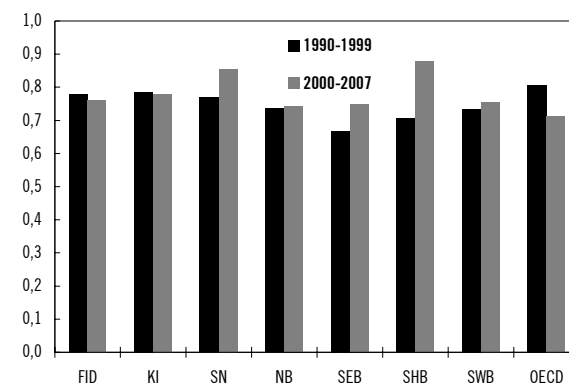
gjordes för åren 2003–2007. Under den senaste femårsperioden missbedömdes BNP-tillväxten med i genomsnitt 0,7 procentenheter i absoluta tal. De stora prognosfelen för 2001, då BNP-tillväxten oväntat dämpades med drygt 3 procentenheter jämfört med året innan, håller uppe genomsnittet för perioden 2002–2005 avsevärt. Detta speglar samtidigt att en prognosmakares svåraste uppgift är att bedöma utvecklingen i vändpunkter i ekonomin.

Generellt sett gör samtliga prognosmakare bättre bedömningar än en så kallad naiv prognos, vilken definieras som en prognos för år t som är identisk med utfallet för närmast föregående år, $t-1$.

Svenskt Näringsliv har en tendens att systematiskt underskatta BNP-tillväxten och Handelsbanken har en tendens att systematiskt överskatta den. Detta gäller både 2000-talets prognoser och dem som gjordes på 1990-talet. Om man jämför de absoluta medelfelen för BNP-tillväxten under 1990- och 2000-talet framkommer inget tydligt mönster (se diagram 2). Flera prognosmakare har i princip samma prognosprecision idag som för tio år sedan, några har haft större prognosmissar under 2000-talet och en enda, OECD, har blivit väsentligt bättre. Det är framför allt överskattningen av BNP-tillväxten under 2001 och underskattningen av BNP-tillväxten under 2006 som driver upp det absoluta medelfelet under 2000-talet.

Diagram 2 Absoluta medelfel avseende BNP

Procentuell förändring, om annat ej anges

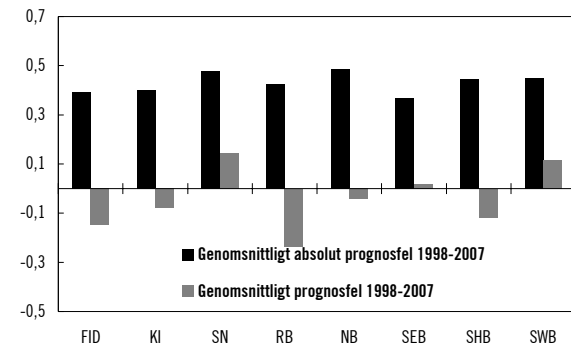


Anm.: Genomsnittet avser de fel, i absoluta tal, som gjordes för respektive år, dvs. på hösten och våren föregående år, samt på hösten och våren innevarande år. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med Finansdepartementets tidpunkt för publicering.

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet samt respektive konjunkturbedömare.

Diagram 3 Genomsnittligt prognosfel och absolut prognosfel för arbetslösheten 1998-2007

Procentenheter



Anm.: Riksbankens siffror avser perioden 2001-2007.

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet samt respektive konjunkturbedömare.

De genomsnittliga absoluta prognosfelen är mindre när det gäller arbetsmarknadsprognoserna. Finansdepartementets genomsnittliga absoluta prognosfel under perioden 1998–2007 var 0,4 procentenheter, vilket motsvarar medelvärdet för samtliga undersökta prognosmakare. Däremot är Finansdepartementet bland de prognosmakare som har störst tendens till att underskatta arbetslösheten, vilket syns i diagram 3, som genomsnittligt prognosfel, så kallad *bias*. Detta kan delvis förklaras av en systematisk överskattning av andelen personer i arbetsmarknadspolitiska program.

3 Jämförelse med föregående prognos

Sedan budgetpropositionen för 2008 har prognosen för svensk BNP-tillväxt 2008 reviderats ner med drygt 1 procentenhet, till 2,1 procent. Nedrevideringen är bred och har gjorts genomgående på alla komponenter.

Prognosen för hushållens konsumtionsutgifter har reviderats ner kraftigt sedan budgetpropositionen, med 1 procentenhet. En överskattning av hushållens disponibla inkomster tillsammans med en svagare konjunktur, turbulens på de finansiella marknaderna samt en viss oro på bostadsmarknaden ligger bakom nedrevideringen.

I budgetpropositionen för 2008 överskattades volymtillväxten i offentlig konsumtion. Överskattningen förklaras i huvudsak av SCB:s nya metod för volymberäkningar i den offentliga sektorn (se vidare fördjupningsruta "Ett nytt mått på offentlig konsumtion").

Den förväntat svagare totala efterfrågan har lett till att investeringsprognosen reviderats ned från 4,6 procent till 4,1 procent.

Som en följd av att den globala konjunkturen och indikatorerna, såsom exportorderingången, försvagats har exportprognosen reviderats ner från 6,0 procent till 5,5 procent.

Importprognosen har sänkts jämfört med budgetpropositionen, från 6,5 procent till 6,1 procent. Detta är ett resultat av att hushållens konsumtion, investeringarna och exporten har reviderats ner, vilket innebär ett minskat behov av importerade varor och tjänster.

Sysselsättningsstillväxten har reviderats ner med 0,3 procentenheter, till följd av den betydligt svagare efterfrågan och svagare indikatorer för arbetsmarknaden. Prognosen för den öppna arbetslösheten har reviderats upp med tre tiondelar jämfört med i budgetpropositionen. Två av dessa tiondelar förklaras av det statistikfel som fanns i AKU då budgetpropositionen publicerades. Felet innebar att nivån i utgångsläget var för låg och detta nivåfel låg sedan kvar 2008. Den sista tiondelen beror på att arbetsmarknaden framöver bedöms utvecklas svagare än tidigare väntat.

Inflationsprognosen för 2008 har reviderats upp. Det beror bland annat på att inflationen under månaderna november 2007–februari 2008 blivit betydligt högre än vad som förutsågs i höstas. Bland annat är det olje- och livsmedelspriserna som har stigit i högre takt än väntat. Inflationen mätt med KPI har reviderats upp lika mycket som den underliggande inflationen mätt med KPIX.

Löneprognosen har reviderats ner med 0,4 procentenheter, bland annat till följd av att resursutnyttjandet bedöms vara mindre ansträngt än vad som förutsågs i budgetpropositionen.

Prognosen för reporäntan är vid utgången av 2008 4,25 procent, vilket är 0,25 procentenheter lägre än prognosen i budgetpropositionen. Det är en följd av att utsikterna i svensk ekonomi försämrats.

Valutakursprognosen för december 2008 mätt med TCW-index har reviderats från 121 till 124 jämfört med budgetpropositionen. Förväntningar om en svagare krona, i handelsviktade termer, beror delvis på en försvagning av kronan under sista kvartalet 2007. Därtill bedöms nu kronan under året förstärkas något mindre mot euron.

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp med 0,1 procent av BNP, trots lägre BNP-tillväxt. Skatteinkomsterna har reviderats ned något mindre än som följer av nedjusteringen av BNP, samtidigt som utgifterna beräknas bli väsentligt lägre än i prognosen i budgetpropositionen.

Prognosen för BNP-tillväxten i Förenta staterna har reviderats ned med 1,2 procentenheter till 1,5 procent i år. Nedrevideringen beror främst på att utvecklingen på bostadsmarknaden har försämrats och bidragit till finansiell turbulens med kreditåtstramning som följd. Detta väntas påverka både investeringsmöjligheter och konsumtionsvilja i större utsträckning än vad som bedömdes i budgetpropositionen. Den fördjupade finansiella krisen innebär kreditåtstramning även i euroområdet. Dessutom hämmas euroområdets export av en starkare euro än vad som förutspåddes i budgetpropositionen. Euroområdets BNP-tillväxt har reviderats ned jämfört med BP08 från 2,2 procent till 1,7 procent.

Tabell 3 Finansdepartementets prognoser för 2008 i budgetpropositionen för 2008 och 2008 års vårproposition

Procentuell förändring om ej annat anges

	BP08	VÅP08
Sverige		
BNP	3,2	2,1
Hushållens konsumtion	3,8	2,8
Offentlig konsumtion	1,0	0,6
Bruttoinvesteringar	4,6	4,1
Export	6,0	5,5
Import	6,5	6,1
Antal sysselsatta	1,2	0,9
Antal arbetade timmar	1,2	1,6
Öppen arbetslöshet ¹	4,0	4,3
Timlön ²	4,7	4,3
Offentliga sektorns finansiella sparande ^{3,4}	2,8	2,9
KPI, årsgenomsnitt	2,8	3,2
Reporänta ⁵	4,50	4,25
TCW-index ⁵	121	124
Förenta staterna, BNP	2,7	1,5
Euroområdet, BNP	2,2	1,7

¹ Procent av arbetskraften.

² Enligt konjunkturlönestatistiken.

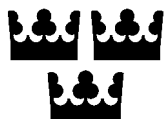
³ Procent av BNP.

⁴ Justerad för ändrad redovisning av premiepensionssystemet.

⁵ Vid årets slut.

Bilaga 3

Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2011



Bilaga 3

Analys av utgiftsutvecklingen 2000-2011

Tabellförteckning

1	Utgifter 2000–2011	6
2	Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2000–2011	8
3	Utgiftsförändringar 2008–2011 i förhållande till föregående år av beslutade och aviserade reformer och finansieringar	11

För att underlätta jämförelser av de takbegränsade utgifterna över tiden redovisas i denna bilaga de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde i miljarder kronor och som andel av de totala takbegränsade utgifterna för perioden 2000–2011. Tidsserierna är baserade på utfall för perioden 2000–2007, prognos för 2008 och beräknat för perioden 2009–2011. För att underlätta jämförelser över tiden är tidsserierna angivna i 2008 års anslagsstruktur. Genom att utgiftsområdena redovisas i en och samma struktur för åren 2000–2011 elimineras de skillnader som beror på att anslag före 2007 kan ha tillhört ett annat utgiftsområde än under perioden 2008–2011.

Av tabell 1 och 2 framgår hur utgifterna fördelas mellan utgiftsområdena för varje år under perioden 2000–2011. Skillnader i fördelningen mellan åren kan bero på utgiftsreformer och besparingar, förändrad makroekonomisk utveckling, förändrade volymer inom regelstyrda transfereringssystem, engångshändelser och s.k. tekniska förändringar.

Ett exempel på en teknisk justering är förändringen i systemet för ersättning av ingående mervärdesskatt till kommuner och landsting som genomfördes den 1 januari 2003. Förändringen innebär att de avgifter till systemet som kommuner och landsting tidigare betalat in till statsbudgeten upphörde, samtidigt som statsbidragen till kommunerna minskade med motsvarande belopp. Effekten av förändringen är därför neutral för statsbudgetens saldo på kort sikt. Förändringen innebär dock att statsbudgetens utgifter minskade med cirka 31 miljarder kronor 2003 i förhållande till 2002. Sådana förändringar ger upphov till brott i tidsserien. För att underlätta jämförelser över tid redovisas därför i tabell 2 även utgifter som rensats för större tekniska förändringar (kursiverade i tabell 2). Förklaringar till större tekniska förändringar finns redovisade i fotnoter till tabell 1.

Då en teknisk förändring skett har tidsserien justerats för åren före ändringens ikraftträdande. Justeringen har gjorts med en lika stor relativ

andel av de takbegränsade utgifterna som den som gällde då ändringen trädde i kraft.

Fördelningen av de takbegränsade utgifterna mellan olika utgiftsområden i tabell 2 kan ses som ett uttryck för de politiska prioriteringar som gjorts under perioden 2000–2011. Drygt hälften av utgiftsområdena uppvisar inte någon eller endast en ringa förändring över tiden, såvitt avser utgiftsområdenas andel av de takbegränsade utgifterna. Några av de större förändringarna berör transfereringsintensiva utgiftsområden. Under perioden minskar utgiftsandelen kraftigt för utgiftsområdena 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 13 Arbetsmarknad. Samtidigt ökar utgiftsandelen för utgiftsområdena 7 Internationellt bistånd, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 16 Utbildning och universitetsforskning samt 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Under denna period påverkas utgifterna i varierande grad av den makroekonomiska utvecklingen. Detta gäller exempelvis den öppna arbetslösheten, som under perioden har minskat med flera procentenheter. Förändringar av öppen arbetslöshet och av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar utgifterna inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

Utgifterna kan även förändras mellan åren till följd av förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem. Exempel på stora volymförändringar under perioden 2000–2011 återfinns inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. Särskilt gäller detta antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension), som ökade från ca 430 000 till 555 000 mellan 2000–2006 och bedöms minska till 510 000 år 2011. Exempel på engångshändelser som påverkar de takbegränsade utgifterna återfinns under utgiftsområde 22 Kommunikationer där en extra amortering på infrastrukturlån gjordes under 2007 med 10 miljarder kronor.

Tabell 1 Utgifter 2000–2011

Miljarder kronor

Utfall 2000–2007, prognos 2008 och beräknat 2009–2011. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2008.

Utgiftsområde	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 Rikets styrelse	8,5	9,2	9,3	9,6	9,8	9,9	10,6	10,6	10,9	11,9	11,4	11,6
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	8,9	9,6	8,8	9,0	9,2	11,0	11,8	11,2	11,5	11,7	12,1	12,6
3 Skatt, tull och exekution	7,6	7,8	8,0	8,3	8,6	8,6	9,0	9,7	9,2	9,3	9,5	9,7
4 Rättsväsendet	21,9	22,8	24,1	25,5	26,3	27,0	28,5	30,6	31,5	31,8	32,6	33,3
5 Internationell samverkan	1,1	1,2	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet ¹	46,6	45,3	45,0	45,6	43,3	44,0	44,3	46,5	43,8	45,1	46,0	47,2
7 Internationellt bistånd	15,3	17,0	15,7	15,9	19,9	22,3	25,9	25,4	27,7	29,9	31,7	33,3
8 Migration	2,2	2,7	3,8	4,9	5,2	4,8	4,5	5,3	6,4	6,3	6,1	5,8
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	28,6	29,5	31,0	34,1	36,8	38,5	42,2	46,7	50,8	54,2	55,2	56,9
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp ²	97,9	107,3	112,9	121,5	122,9	127,0	125,7	119,5	116,8	117,9	117,6	119,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ³	33,5	33,8	33,8	52,0	51,2	46,1	45,0	43,7	42,8	42,3	41,8	41,0
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	49,0	52,3	53,9	55,8	57,5	59,1	63,7	64,9	66,4	67,9	69,9	71,9
13 Arbetsmarknad ⁴	67,9	61,2	63,9	67,1	69,8	71,7	71,7	58,0	58,6	61,0	60,0	60,6
14 Arbetsliv	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,0	0,7
15 Studiestöd	19,7	19,1	20,7	19,9	20,8	19,8	20,1	19,3	19,1	21,4	22,9	23,9
16 Utbildning och universitetsforskning ¹	31,4	33,3	40,9	42,0	44,0	43,7	46,5	42,2	44,7	47,9	49,3	49,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	7,6	7,8	8,1	8,4	8,7	9,0	9,6	10,1	9,9	10,2	10,5	10,7
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	5,6	4,7	3,2	3,3	3,1	3,1	2,9	2,4	2,2	1,7	1,5	1,3
19 Regional utveckling	3,0	3,2	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3	2,9	3,5	3,4	3,4	3,5
20 Allmän miljö- och naturvård	1,8	2,1	2,7	2,5	3,1	4,0	4,5	4,3	4,9	4,5	4,6	4,6
21 Energi ⁸	1,7	2,0	2,3	1,9	2,1	1,4	1,6	2,2	2,8	2,3	1,9	1,4
22 Kommunikationer	24,9	24,2	24,4	25,1	29,0	31,7	31,0	44,3	35,9	37,0	37,6	37,8
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	9,7	16,6	13,9	9,6	12,2	17,4	21,0	15,5	16,9	17,3	17,1	17,1
24 Näringsliv	3,8	3,2	3,2	3,1	3,5	3,6	3,9	4,3	4,8	4,8	4,8	4,7
25 Allmänna bidrag till kommuner ⁵	97,5	100,6	102,3	72,4	69,8	57,3	60,2	73,0	64,5	64,5	64,5	64,5
26 Statsskuldsräntor m.m. ⁶	90,2	81,3	67,3	42,2	52,7	32,7	49,5	47,3	39,6	33,7	32,7	28,2
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	22,3	23,3	20,6	18,3	25,6	25,6	25,9	26,6	29,0	19,3	26,2	26,2
Minskning av anslagsbehållningar								0,0	-1,2	-2,6	-3,4	
Summa utgiftsområden	709,6	722,0	725,3	703,5	740,7	725,0	765,5	769,2	757,0	758,9	771,1	775,7
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	619,4	640,8	658,0	661,3	688,0	692,3	716,1	721,9	717,4	725,3	738,4	747,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ⁷	140,7	145,5	153,6	157,8	167,5	172,0	179,1	188,2	201,9	218,4	233,6	249,4
Takbegränsade utgifter	760,0	786,3	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	919,3	943,7	972,0	996,9
Budgeteringsmarginal	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	37,7	45,3	46,0	51,1
Utgiftstak för staten	765	791	812	822	858	870	907	938	957	989	1018	1048⁹

¹ Under 2005–2006 överfördes 0,125 mdkr per år från UO 25 till UO 16, till följd av avvecklingen av den interkommunala ersättningen för riksrekryterande påbyggnadsutbildningar. År 2005 överfördes 3 mdkr från UO 16 till UO 25, och ytterligare 1 mdkr per år 2006–2007, avseende medel för personalförstärkning i skolan. Under 2007 tillfördes UO 25 1,22 mdkr avseende medel för statligt stöd för utbildning av vuxna, medan UO 16 minskades med 1,82 mdkr. År 2007 överfördes 2,0 mdkr från UO 16 till UO 25 avseende medel för personalförstärkning i förskolan.

² År 2003 ökade utgifterna när det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer slopades och ersattes av högre förtidspensioner, vilket beräknades till cirka 2,9 mdkr. År 2005 ökade utgifterna med 3,8 mdkr då bostadstillägg för personer med aktivitets- och sjukersättning fördes från UO 11 till UO 10. I och med att de allmänna försäkringskassorna förstärktes 2005, kom de att omfattas av de statliga tjänstepensionssystemet, vilket ökade utgifterna under UO 10 med 0,4 mdkr 2005.

³ År 2003 ökade utgifterna med 16,5 mdkr när den bosättningsbaserade delen av utgifterna för folkpensionerna fördes över till statsbudgeten från ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (7,0 mdkr) och folkpension och pensionstillskott ersattes med en beskattad garantipension (vilket beräknades till 9,5 mdkr). År 2005 minskade utgifterna med 3,8 mdkr då bostadstillägg för personer med aktivitets- och sjukersättning fördes från UO 11 till UO 10.

⁴ Den 1 juli 2003 överfördes bidraget till skyddad anställning hos en offentlig arbetsgivare (OSA) från statsbudgetens utgiftssida till inkomstsida. Årseffekten av detta beräknades till cirka 0,8 mdkr, varav hälften i tabell 6.12 har lagts in som en teknisk nedjustering 2003 och hälften som en teknisk nedjustering 2004. För 2008 beräknas att OSA och särskilt anställningsstöd om cirka 2,3 mdkr överföres från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssida.

⁵ Sammantaget skedde tekniska förändringar inom UO 25 -3,0 mdkr 2001, -3,5 mdkr 2002, -36,7 mdkr 2003, +0,1 mdkr 2004, -17,6 mdkr 2005, +0,9 mdkr 2006 och +11,2 mdkr 2007. För 2008 beräknas det sammantaget till -12,9 mdkr. Inkomstskattereformer 2001–2002 innebar att statsbidragen till kommunerna sänktes med 5 mdkr 2001 och 5,2 mdkr 2002. År 2001 höjdes statsbidragen med 2 mdkr p.g.a. ett höjt särskilt grundavdrag till pensionärer. År 2002 höjdes statsbidragen med 1,8 mdkr p.g.a. ett höjt grundavdrag för låg- och medelinkomsttagare. Samtidigt sänktes statsbidragen 2002 med 0,1 mdkr för att avdragsrätten för fackföreningsavgifter ersattes med en skattereduktion. År 2003 sänktes statsbidragen

p.g.a. att kommunernas skatteinkomster ökade då den beskattade garantipensionen infördes, vilket beräknades till 9,5 mdkr. Sänkningen 2003 förklaras även av att kommunernas inkomster ökade genom att det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer slopades, vilket beräknades till cirka 2,9 mdkr (se UO 10). Vidare höjdes statsbidragen 2003 med 4,3 mdkr p.g.a. att en skattereduktion för låginkomsttagare ersattes med avdrag. Under 2003 överfördes kommunmomssystemet till statsbudgetens inkomstsida, varvid statsbidragen reducerades med samma belopp (31,4 mdkr), vilket förklarar minskningen i statsbidragen 2003 i förhållande till tidigare år. Statsbidragen justerades även upp med 2,5 mdkr till följd av en grundavdragshöjning som ingick i den skatteväxlingen som förslogs i budgetpropositionen för 2003. Justeringen är också gjord med anledning av den utökade skatteväxlingen (+0,5 mdkr) som riksdagen beslutat om (bet. 2002/03:FjU3). Statsbidraget minskades 2004 med 0,22 mdkr p.g.a. justering av beräkningen för kommunkontosystemet. Nedjusteringen 2004 till följd av den justerade beräkningen är 1,367 mdkr. Av detta belopp avser 0,22 mdkr en permanent neddragning medan 1,147 mdkr är en engångsvis neddragning, vilket i tabell 2 inte har räknats som en teknisk förändring, men som däremot kan förklara en del av utgiftsutvecklingen. Ett kostnadsutjämningsystem för LSS infördes 2004 på statsbudgetens utgiftssida vilket ökade utgifterna med ca 1 miljard kronor. En lika stor förändring gjordes på statsbudgetens inkomstsida, varför förändringen är neutral för statsbudgetens saldo. För 2005 beräknas utgifterna för LSS-utjämning till nära 1,8 mdkr. På grund av en slutreglering av ålderspensionsreformen m.m. beräknas statsbidragen minska med 1,3 mdkr 2004. Nivåjustering gällde fr.o.m. 2003 men justerades först 2004, varför nedjusteringen avseende 2003 inträffade 2004. Detta resulterade i att neddragningen 2004 blev 2,6 mdkr i stället för 1,3 mdkr. En teknisk justering har gjorts med endast 1,3 mdkr motsvarande den permanenta neddragningen. En förändrad redovisning av det kommunala utjämningsystemet år 2005, som innebär en övergång till nettoredovisning, innebär tekniskt sett en minskning av utgifterna för det kommunala utjämningsystemet vilket också motiverat en minskning av utgiftstaket för staten om 26 mdkr. År 2005 överfördes 3 mdkr från UO 16 till UO 25, och ytterligare 1 mdkr per år 2006–2007, avseende medel för personalförstärkning i skolan. År 2005 tillfördes statsbidragen 4,7 mdkr, då tillfälliga stöd som tidigare fanns på statsbudgetens inkomstsida flyttades till statsbudgetens utgiftssida. Under 2005–2006 överfördes 0,125 mdkr per år från UO 25 till UO 16, till följd av avvecklingen av den interkommunala ersättningen för riksrekryterande påbyggnadsutbildningar. Under 2005–2006 ändrades avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften, vilket beräknades öka de kommunala skatteintäkterna med 2,94 mdkr 2005 och 3,06 mdkr 2006. Därför minskades statsbidragen i motsvarande mån. Samtidigt höjdes grundavdraget, vilket beräknades minska de kommunala skatteintäkterna med 3,72 mdkr 2005 och 2,5 mdkr 2006, varför statsbidraget höjdes i motsvarande mån. Under 2007 tillfördes UO 25 1,22 mdkr avseende medel för statligt stöd för utbildning av vuxna, medan UO 16 minskades med 1,82 mdkr. År 2007 överfördes 2,0 mdkr från UO 16 till UO 25 avseende medel för personalförstärkning i förskolan. För 2007 flyttades sysselsättningsstöd från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssidan med 7 mdkr. För 2008 beräknas UO 25 minska med 12,1 mdkr till följd av att den statliga fastighetsskatten på bostäder slopas och ersätts av en fastighetsavgift som tillfaller kommunerna. UO 25 beräknas minska med ytterligare 0,9 mdkr under 2008 på grund av minskad avdragsrätt för pensionssparande.

⁶ Ingår ej i de takbegränsade utgifterna.

⁷ År 2003 minskade utgifterna med 7 mdkr när utgifterna för den bosättningsbaserade delen av folkpensionen fördes över till statsbudgetens UO 11.

⁸ År 2007 fördes olika energistöd från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssidan med cirka 1,1 mdkr, vilket inte har föranlett till en teknisk justering i tabell 2 men kan däremot förklara en del av utgiftsutvecklingen.

⁹ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2011 i den ekonomiska vårpropositionen 2008.

Tabell 2 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2000–2011

Utfall 2000–2007, prognos 2008 och beräknat 2009–2011. Procent av takbegränsade utgifter. Anslagen har fördelats enligt de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2008. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil

Utgiftsområde	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 Rikets styrelse	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
3 Skatt, tull och exekution	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
4 Rättsväsendet	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3
5 Internationell samverkan	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet ¹	6,1	5,8	5,5	5,6	5,1	5,1	4,9	5,1	4,8	4,8	4,7	4,7
7 Internationellt bistånd	2,0	2,2	1,9	1,9	2,3	2,6	2,9	2,8	3,0	3,2	3,3	3,3
8 Migration	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	3,8	3,7	3,8	4,2	4,3	4,4	4,7	5,1	5,5	5,7	5,7	5,7
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp ²	12,9	13,6	13,9	14,8	14,4	14,7	14,0	13,1	12,7	12,5	12,1	12,0
<i>10 Justerat för teknisk förändring²</i>	<i>13,7</i>	<i>14,5</i>	<i>14,8</i>	<i>15,3</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>	<i>14,0</i>	<i>13,1</i>	<i>12,7</i>	<i>12,5</i>	<i>12,1</i>	<i>12,0</i>
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ³	4,4	4,3	4,2	6,3	6,0	5,3	5,0	4,8	4,7	4,5	4,3	4,1
<i>11 Justerat för teknisk förändring³</i>	<i>6,0</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,9</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,7</i>	<i>4,5</i>	<i>4,3</i>	<i>4,1</i>
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6,4	6,6	6,6	6,8	6,7	6,8	7,1	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2
13 Arbetsmarknad ⁴	8,9	7,8	7,9	8,2	8,2	8,3	8,0	6,4	6,4	6,5	6,2	6,1
<i>13 Justerat för teknisk förändring⁴</i>	<i>9,1</i>	<i>7,9</i>	<i>8,0</i>	<i>8,4</i>	<i>8,4</i>	<i>8,5</i>	<i>8,3</i>	<i>6,6</i>	<i>6,4</i>	<i>6,5</i>	<i>6,2</i>	<i>6,1</i>
14 Arbetsliv	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
15 Studiestöd	2,6	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1	2,3	2,4	2,4
16 Utbildning och universitetsforskning ¹	4,1	4,2	5,0	5,1	5,1	5,1	5,2	4,6	4,9	5,1	5,1	5,0
<i>16 Justerat för teknisk förändring¹</i>	<i>3,2</i>	<i>3,3</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>	<i>4,2</i>	<i>4,4</i>	<i>4,7</i>	<i>4,6</i>	<i>4,9</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,0</i>
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
19 Regional utveckling	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
21 Energi ⁸	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
22 Kommunikationer	3,3	3,1	3,0	3,1	3,4	3,7	3,5	4,9	3,9	3,9	3,9	3,8
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	1,3	2,1	1,7	1,2	1,4	2,0	2,3	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7
24 Näringsliv	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
25 Allmänna bidrag till kommuner ⁵	12,8	12,8	12,6	8,8	8,2	6,6	6,7	8,0	7,0	6,8	6,6	6,5
<i>25 Justerat för teknisk förändring⁵</i>	<i>5,4</i>	<i>5,8</i>	<i>6,0</i>	<i>6,7</i>	<i>6,0</i>	<i>6,6</i>	<i>6,6</i>	<i>6,5</i>	<i>7,0</i>	<i>6,8</i>	<i>6,6</i>	<i>6,5</i>
26 Statskuldsräntor m.m. ⁶	11,9	10,3	8,3	5,1	6,2	3,8	5,5	5,2	4,3	3,6	3,4	2,8
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	2,9	3,0	2,5	2,2	3,0	3,0	2,9	2,9	3,2	2,0	2,7	2,6
Minskning av anslagsbehållningar										-0,1	-0,3	-0,3
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ⁷	18,5	18,5	18,9	19,3	19,6	19,9	20,0	20,7	22,0	23,1	24,0	25,0
<i>Justerat för tekniska förändringar⁷</i>	<i>17,7</i>	<i>17,7</i>	<i>18,1</i>	<i>19,3</i>	<i>19,6</i>	<i>19,9</i>	<i>20,0</i>	<i>20,7</i>	<i>22,0</i>	<i>23,1</i>	<i>24,0</i>	<i>25,0</i>
Takbegränsade utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Budgeteringsmarginal ¹⁰	0,7	0,6	0,0	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	4,1	4,8	4,7	5,1

För fotnoter 1–8 se tabell 1

¹⁰ Visar skillnaden mellan utgiftstaket för staten och de takbegränsade utgifterna, som andel av de takbegränsade utgifterna.

Nedan kommenteras de områden som uppvisar betydande förändringarna som andel av takbegränsade utgifter mellan 2000 och 2011.

Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Under perioden 2000–2011 minskar utgifterna för utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna med 1,4 procentenheter, vilket främst beror på försvarsomställningen.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka från 15,3 miljarder kronor 2000 till 33,3 miljarder

kronor 2011. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 1,3 procentenheter mellan 2000 och 2011. Utgiftsökningen beror främst på ökade utgifter under anslaget 8:1 *Bistandsverksamhet*. Bistandsramen ökar från 0,8 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) 2000 till 1 procent av BNI från och med 2006.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka med drygt 28 miljarder kronor mellan 2000 och 2011. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 1,9 procentenheter under perio-

den. Detta förklaras främst av ökade utgifter för statlig assistansersättning, tandvårdsförmåner samt bidrag till läkemedelsförmånerna.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas minska med 1,7 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgifterna under anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* minskade med ca 5 miljarder kronor 2000–2007, främst till följd av en minskad sjukfrånvaro. Antalet sjukpenningdagar var som högst 2002 med 94,5 miljoner. Sedan dess har de kontinuerligt minskat till 53,5 miljoner dagar 2007 och förväntas att fortsätta sjunka under hela prognosperioden 2008–2011.

Utgifterna under anslaget 19:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* ökade kraftigt mellan 2000 och 2007. Antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension) ökade från ca 430 000 personer 2000 till ca 550 000 personer 2007. Under 2008–2011 bedöms detta antal kontinuerligt minska, dels av demografiska skäl, dels som en effekt av regeringens reformer.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna bedöms minska med 1,9 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Antalet personer utan tilläggspension minskar gradvis, samtidigt som den genomsnittliga tilläggspensionsnivån höjs. Vidare bidrar följsamhetsindexeringen under perioden till att de reala pensionerna beräknas stiga. Sammantaget ger detta högre utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, vilket i förlängningen minskar behovet av garantipension och bostadstillägg som ingår i statsbudgeten.

Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas minska med 3,0 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar.

Utgifterna under anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* samt 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* minskade sammantaget med ca 15 miljarder kronor under perioden 2000–2007. Antalet öppet arbetslösa ökade från 204 000 personer

2000 till ca 260 000 personer 2005 och minskade därefter till 216 000 personer 2007. Antalet öppet arbetslösa beräknas fortsätta att minska under prognosperioden till 196 000 personer 2011. Det genomsnittliga antalet deltagare per månad i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program som redovisas på statsbudgetens utgiftssida inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad minskade från ca 113 000 personer 2000 till cirka 89 000 personer 2007, och beräknas öka något till 91 000 personer 2011. Antalet platser i program som redovisas på statsbudgetens inkomstsida (anställningsstöd) har ökat från i genomsnitt cirka 15 000 personer 2000 till nära 38 000 personer 2006. I och med att flera anställningsstöd avvecklats och det särskilda anställningsstödet flyttas från inkomst- till utgiftssidan från och med den 1 januari 2008 redovisas inga arbetsmarknadspolitiska program på statsbudgetens inkomstsida från och med 2009.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 1,8 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Flera stora reformer har genomförts under perioden. Bland annat infördes maxtaxa inom barnomsorgen 2002 och en satsning på fler lärare och andra specialister i skolan genom ett riktat bidrag till personalförstärkning i skolan under perioden 2001–2006. Under 2005–2006 genomfördes även en riktad satsning på personalförstärkning i förskolan. Ökningen förklaras vidare av en permanent utökning av antalet högskoleplatser samt ökade satsningar på forskning.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 1,0 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. De högre utgifterna beror främst på de förstärkningar av statsbidragen som syftar till att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* har sjunkit från drygt 90 miljarder kronor 1997 till 47 miljarder kronor 2007. Den kraftiga utgiftsminskningen beror i huvudsak på lägre räntenivåer och minskad statsskuld. Ut-

gifterna under utgiftsområdet beräknas minska till drygt 28 miljarder kronor 2011.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Utgifterna för ålderspensionssystem vid sidan av statsbudgeten som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 7,3 procentenheter under perioden 2000–2011 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgiftsökningen beror dels på att antal pensionärer ökar dels på att den genomsnittliga pensionen ökar.

Tabell 3 Utgiftsförändringar 2008–2011 i förhållande till föregående år av beslutade och aviserade reformer och finansieringar

Miljarder kronor

Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär utgiftsbesparingar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning i jämförelse med föregående år.

	2008	2009	2010	2011
Anslagsökningar	13,42	5,97	2,08	3,39
Anslagsminskningar	-19,38	-8,63	-6,21	-5,62
<i>Anslagsförändringar uppdelat per utgiftsområde, netto¹</i>				
UO 1 Rikets styrelse	0,11	0,75	-0,77	-0,09
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,77	-0,33	-0,13	0,00
UO 3 Skatt, tull och exekution	-0,16	-0,10	-0,01	-0,01
UO 4 Rättsväsendet	0,73	-0,30	0,00	0,00
UO 5 Internationell samverkan	0,16	-0,13	0,00	0,00
UO 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	-0,25	0,30	-0,46	-0,03
UO 7 Internationellt bistånd	-0,02	0,48	-0,02	0,00
UO 8 Migration	-0,25	-0,24	-0,11	-0,24
UO 9 Hälso- och sjukvård samt social omsorg	3,40	-0,96	0,36	-0,30
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp ²	-3,82	1,17	-1,94	1,21
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,03	0,00	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-1,00	0,03	-0,03	0,00
UO 13 Arbetsmarknad	-0,58	-2,02	0,46	-0,02
UO 14 Arbetsliv	-0,31	-0,14	-0,03	-0,40
UO 15 Studiestöd	-0,31	-0,03	-0,19	0,00
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	1,75	0,69	0,18	-0,85
UO 17 Kultur	-0,16	0,00	-0,02	-0,01
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,71	-0,51	0,01	-0,02
UO 19 Regional utveckling	0,14	0,03	-0,05	0,00
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	0,26	-0,52	0,08	-0,06
UO 21 Energi	0,14	-0,49	-0,46	-0,56
UO 22 Kommunikationer ³	-9,33	0,08	-0,27	-0,56
UO 23 Jord- och skogsbruk	-0,18	-0,30	-0,21	-0,06
UO 24 Näringsliv	0,53	-0,09	-0,14	-0,24
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	4,52	0,01	0,00	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	0,14	-0,04	-0,38	0,00
Summa Anslagsförändringar	-5,95	-2,66	-4,13	-2,23
Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	12,25	-0,11	-1,17	-1,92
Summa Anslagsförändringar inkl. lånefinansierade infrastrukturinvesteringar	6,30	-2,77	-5,30	-4,15

¹ Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.2.2).² Hänsyn tagen till återställd antagandeinkomst för ålderspensionsavgifterna för personer med aktivitets- och sjukersättning från 2008. Vilket ger en nivåhöjning av anslagen med 1,8 mdkr från 2009. Beloppet för 2008 regleras 2011 då anslagen ökas engångsvis med ytterligare 1,8 mdkr. De offentliga finansiella sparandet påverkas dock mindre eftersom ålderspensionssystemets inkomster ökar nästan lika mycket.³ 2008 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 10 mdkr i jämförelse med 2007 t.f.a. att 10 mdkr anvisas på tilläggsbudget 2007 i budgetpropositionen för 2008 i syfte att genomföra extra amorteringar av infrastrukturlån engångsvis 2007.⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering. För 2007 föreslås en extra amortering om 10 mdkr vilket förklarar den stora skillnaden mellan 2007 och 2008.

Bilaga 4

Beräkningstekniska förutsättningar



Bilaga 4

Beräkningstekniska förutsättningar

Innehållsförteckning

1	Beräkningsantaganden och metodik för de offentliga finanserna på lång sikt	7
1.1	Modellverktyg	7
1.1	Demografiska förutsättningar	7
1.2	Makroekonomiska förutsättningar	8
1.3	Ränteantagande	9
1.4	Offentliga inkomster	9
1.5	Offentlig konsumtion.....	10
1.6	Offentliga transfereringar.....	11
1.7	Ålderspensionssystemet	11
2	Indikator för långsiktig offentligfinansiell hållbarhet	12
3	Sysselsättningsscenario	12
4	Känslighetsanalys	13
5	Jämförelse med budgetpropositionen för 2008	13

Tabellförteckning

1 Demografiska antaganden.....	8
2 Makroekonomiska förutsättningar	8
3 Skatter och avgifter	9
4 Skatte- och avgiftsbaser	10
5 Offentlig konsumtion.....	10
6 Offentliga transfereringar.....	11
7 Ålderspensionssystemet	12
8 Offentliga finanser, sysselsättningsscenario	13
9 Hållbarhetsindikator för scenarier	13
10 Offentliga finanser, skillnader mellan denna proposition och budgetpropositionen för 2008.....	15

Diagramförteckning

1 Sveriges befolkning.....	8
2 Arbetade timmar, arbetsproduktivitet och BNP-tillväxt	14

I följande bilaga, till kapitel 12, presenteras de beräkningsantaganden och den beräkningsmetodik som ligger till grund för de långsiktiga scenarierna för de offentliga finanserna.¹ Vidare redovisas den indikator som används för bedömning av den långsiktiga offentligfinansiella hållbarheten. Utvecklingen av de offentliga finanserna i sysselsättningsscenarioet presenteras även. Slutligen redovisas två känslighetskalkyler samt en jämförelse mellan basscenariot i denna proposition och det basscenario som presenterades i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1).

1 Beräkningsantaganden och metodik för de offentliga finanserna på lång sikt

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av de offentliga finanserna är den medelfristiga kalkylen fram till 2011, som redovisas i denna proposition. Här redogörs för de beräkningsmetoder och antaganden som tillämpats under perioden därefter. Det gäller de demografiska och makroekonomiska antagandena samt beräkningsmetodiken för offentliga inkomster och utgifter.

1.1 Modellverktyg

Långsiktiga projektioner för de offentliga finanserna utförs i modellen FIMO. Till modellen finns ett antal förmodeller innehållande data för befolkningsutveckling, arbetsmarknad, offentlig konsumtion och ålderspensionsutgifter.

FIMO är en beräkningsmodell som bygger på nationalräkenskaperna och består av fyra sektorer: offentlig sektor, hushåll, företag och utlandssektorn. Modellen beskriver offentliga utgifter och inkomster relativt detaljerat fördelat på staten, kommunsektorn (primärkommuner

och landsting) och ålderspensionssystemet. Modellen innehåller även de viktigaste makroekonomiska variablerna såsom BNP, sysselsättning, löner, priser och räntor etc., samt befolkningen fördelad på ålder och kön.

Modellen är sluten i den meningen att en inkomst i en sektor alltid motsvaras av en utgift i en annan sektor. Modellsystemet garanterar på så sätt dels att nettosparandet i staten, kommunsektorn och pensionssystemet summerar till den offentliga sektorns nettosparande. Dels att summan av sparandet i de inhemska sektorerna summerar till sparandet gentemot utlandet.

Ekvationerna i FIMO utgörs av aggregerade beskrivningar av regler för skatter och transfereringar. Varje inkomst eller utgift sätts i relation till en makroekonomisk bas såsom t.ex. KPI, BNP, lönesumma, arbetslöshet eller ränta. Den relation som råder 2011, dvs. det sista året i den medelfristiga kalkylen, ligger sedan fast framöver. Det betyder att huvudprincipen är att inga regler ändras efter 2011.

I de långsiktiga kalkylerna ligger fokus huvudsakligen på den demografiska utvecklingens inverkan på ekonomisk tillväxt och den offentliga sektorns finanser. Sysselsättningen styrs (i basscenariot) av befolkningsutvecklingen, vilket i kombination med en exogen antagen produktivitet utveckling ger BNP-utvecklingen. Offentliga transfereringsutgifter knyts, där så är möjligt, till relevanta åldersgrupper. Den offentliga konsumtionen skrivs fram med den demografiska utvecklingen och styckkostnaden per åldersgrupp inom olika verksamhetsområden (såsom t.ex. hälso- och sjukvård eller utbildning).² De framtida pensionsutgifterna beräknas i den dynamiska mikrosimuleringsmodellen SESIM.³

1.1 Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från maj 2007 vars antaganden redovisas i tabell 1. I diagram 1 framgår resultaten i form av förändringen över tiden i

¹ I Riksrevisionens granskning, Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (RiR 2007:21), framfördes kritik mot regeringens redovisning av dessa analyser. Denna bilaga är ett led i att åtgärda bristerna.

² I bilaga 1 till Långtidsutredningen (1992) finns en utförligare beskrivning av grundstrukturen i FIMO.

³ För en beskrivning se www.sesim.org.

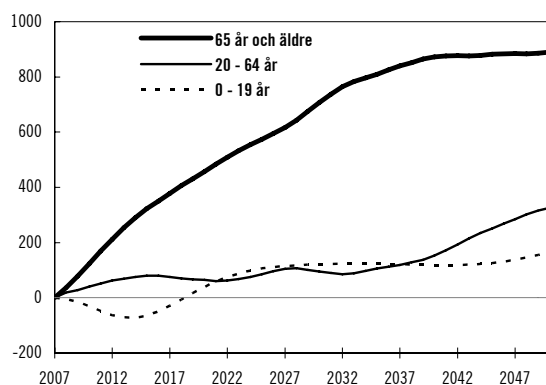
åldersgrupperna yngre, yrkesaktiv ålder samt äldre.

1.2 Makroekonomiska förutsättningar

De makroekonomiska beräkningsförutsättningarna framgår av tabell 2.

Diagram 1 Sveriges befolkning

Förändring jämfört med 2007, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 1 Demografiska antaganden

	2000	2008	2010	2020	2030	2040	2050
Födelsetal	1,55	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85
Medellivslängd, kvinnor	82,0	83,1	83,3	84,4	85,2	85,8	86,3
Medellivslängd, män	77,4	79,0	79,4	80,9	82,1	83,1	83,8
Nettomigration	24 600	37 100	25 000	24 300	24 400	23 800	23 400

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 2 Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring¹								
Befolkning 16 - 64 år ²	0,5	0,5	0,1	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,2
Sysselsatta	2,2	0,9	0,2	0,3	0,0	0,0	0,1	0,3
Arbetade timmar	1,1	1,6	0,0	0,4	0,0	-0,1	0,1	0,3
Produktivitet i näringslivet	4,2	0,9	2,8	2,6	2,7	2,5	2,4	2,4
BNP, fasta priser	4,4	2,1	2,3	2,9	2,3	2,0	2,2	2,4
BNP per capita	4,1	1,5	1,9	2,4	1,8	1,6	2,0	2,1
BNP-produktivitet	3,8	0,5	2,3	2,2	2,1	1,9	2,0	2,1
BNP-deflator	1,5	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	2,2	2,0
KPI	0,9	3,2	2,7	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	5,4	4,7	4,2	4,6	4,7	4,6	4,4	4,2
Procent								
Realränta	4,5	1,1	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 16-64 år ³	78,8	79,2	79,4	81,1	80,8	79,7	79,6	79,8
Reguljär sysselsättning, 16-64 år ³	74,1	75,4	75,7	77,7	77,5	76,3	76,2	76,4
Öppen arbetslöshet, 16-64 år	5,3	4,3	4,4	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9

¹ För åren 2000 och 2008 anges procentuell förändring från föregående år. För perioden 2010–2050 anges genomsnittlig procentuell förändring från föregående i tabellen redovisade år.

² Befolkningen per den 31 december.

³ Totalt antal i arbetskraften respektive reguljärt sysselsatta i relation till befolkningen i åldrarna 16–64 år per den 31 december. Denna redovisning skiljer sig från AKU som räknar med genomsnittlig befolkning.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1.3 Ränteantagande

På lång sikt antas inkomst- och utgiftsräntesatsen vara densamma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntan är 5,0 procent, 3,0 procent realränta och 2,0 procent KPI-utveckling. Under de första åren av långsikten (2012–2017) sker en insvängning av räntan från nivån det sista året i medelfristen till det långsiktiga ränteantagandet.

Förutom räntebärande tillgångar finns även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3,0 procent och värdeökningen till 2,0 procent. Därmed uppgår den totala avkastningen till 5,0 procent.

oförändrade skatteregler. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. I tabell 3 redovisas den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP. I tabell 4 anges skatternas och avgifternas respektive bas.

En mindre del av kostnaderna för välfärdstjänsterna finansieras genom brukaravgifter. I beräkningarna har antagits att dessa avgifter, såsom t.ex. barnomsorgsavgifter, ökar i takt med produktionskostnaderna. Det innebär att avgiftsinkomsterna ökar i en betydligt snabbare takt än om dagens maxtaxor blir bestående, men i en långsammare takt än hushållens disponibla inkomster.

1.4 Offentliga inkomster

Vid beräkning av de offentliga inkomsterna antas konstanta skattesatser i förhållande till skattebaserna. Metoden har valts för att avspegla

Tabell 3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter	51,3	47,0	46,3	47,1	47,5	48,0	48,1	47,7
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	21,1	16,7	16,7	16,5	16,5	16,7	16,7	16,6
Implicit skattesats för direkta skatter	29,3	23,2	23,3	23,4	23,4	23,4	23,4	23,4
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	62,4	60,7	60,1	59,3	59,5	60,0	60,0	59,4
Implicit skattesats för avgifter	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	47,3	45,2	44,5	43,6	43,8	44,4	44,7	45,0
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,8	3,5	3,8	3,9	3,8	3,7	3,7	3,7
Implicit skattesats	13,3	12,6	13,0	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
Skattebasen som andel av BNP	28,4	28,1	29,3	29,3	28,9	28,2	28,0	28,2
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	13,3	14,0	13,5	14,6	15,1	15,4	15,3	15,0
Implicit skattesats	27,0	29,9	28,5	27,4	27,2	27,1	26,9	26,8
Skattebasen som andel av BNP	49,4	46,9	47,6	53,4	55,4	56,7	57,0	56,1
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	13,1	12,7	12,3	12,1	12,2	12,3	12,4	12,4
Implicit skattesats	32,0	31,2	30,6	30,6	30,6	30,6	30,6	30,5
Skattebasen som andel av BNP	41,0	40,7	40,2	39,6	39,7	40,2	40,5	40,7

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusiva löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 4 Skatte- och avgiftsbaser

Skatter och avgifter	Skatte- och avgiftsbas
Hushållens direkta skatter	Beskattningsbar inkomst
Hushållens avgifter	Lönesumman och beskattningsbara transfereringar
Företagens direkta skatter	Näringslivets vinst
Indirekta skatter ¹	Privat konsumtion
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²	Lönesumma

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

1.5 Offentlig konsumtion

Beräkningen av de offentliga konsumtionsutgifterna bygger på ålders- och könsfördelade styckkostnader för barnomsorg, ungdomsutbildning (grundskola och gymnasium), vuxenutbildning (kommunalt vuxengymnasium och högskola), sjukvård (öppen och slutenvård), äldreomsorg (hemtjänst och särskilt boende) samt arbetsmarknadsåtgärder. Statistiken för

styckkostnaderna kommer från HEK 1999. Samtliga utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med befolkningsförändringen i relevant åldersgrupp för kvinnor respektive män. Denna metod innebär att den offentliga tjänsteproduktionen utförs med samma personaltäthet som i dag. Detta är ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. Övriga konsumtionsutgifter, som framför allt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen.

Prisutvecklingen för offentlig konsumtion är en sammanvägning av löne- och prisutveckling med vikter som avspeglar konsumtionens sammansättning inom respektive verksamhetsområde. I beräkningarna antas att produktivitetens utvecklingen i all offentlig verksamhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer snabbare än KPI per år (se appendix B i 2004 års svenska konvergensprogram).

I tabell 5 presenteras den offentliga konsumtionen uppdelad på verksamheter.

Tabell 5 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa konsumtion	27,6	26,0	25,5	24,1	24,3	25,8	25,7	25,1
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
Ungdomsutbildning	3,8	3,6	3,4	3,0	3,1	3,3	3,1	3,0
Vuxenutbildning	2,1	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4
Sjukvård	6,0	5,8	5,8	5,8	5,9	6,2	6,3	6,2
Äldreomsorg	3,8	4,1	4,1	4,0	4,3	5,5	5,9	6,2
Arbetsmarknadsåtgärder	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Övrig verksamhet	10,1	9,0	8,7	8,0	7,8	7,6	7,2	6,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Tabell 6 Offentliga transfereringar

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa transfereringar	21,0	18,9	18,6	23,4	23,6	23,9	23,7	22,9
Transfereringar till hushåll	18,0	15,8	15,6	20,5	20,6	20,9	20,7	19,9
Ålderdom	8,3	8,1	8,3	8,4	8,4	8,5	8,2	7,4
Ohälsa	3,8	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5
Barn/studier	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Arbetsmarknad	1,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Övrigt	1,7	1,2	1,2	6,2	6,2	6,3	6,3	6,3
varav teknisk justering	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Transfereringar till företag	1,9	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Transfereringar till utland	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer. Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning samt assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1.6 Offentliga transfereringar

För en stor del av de offentliga transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med löneutvecklingen. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar en automatisk standardsäkring, antas öka i takt med lönerna.⁴ En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer.

Den offentliga sektorns transfereringsutgifter som andel av BNP framgår av tabell 6. Där syns också den tekniska justeringen. I denna proposition har antagits att överskottsmålet uppfylls via en transferering till hushållssektorn. Denna transferering kommer att påverka hushållens disponibla inkomster, deras konsumtion och därigenom skatteintäkter från konsumtions-skatter.

1.7 Ålderspensionssystemet

Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Genomsnittlig pensionsålder antas vara oförändrad framöver, trots ökad medellivslängd under kalkylperioden. I tabell 7 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning.

⁴ Dessa är bidrag till asylsökande, barnbidrag, bidragsförskott, bostadsbidrag, bostadsbidrag till pensionärer, änkepension, barnpension, sjuk- och aktivitetsersättning, handikappstöd, studiebidrag, studiemedel, vuxenstudiestöd, vårdbidrag för funktionshindrade barn, socialbidrag, arbetsskadeersättning och övriga bidrag till hushåll och ideella organisationer.

Tabell 7 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	8,0	7,0	7,0	6,9	6,8	6,7	6,5	6,5
Avgifter	6,5	6,2	6,1	6,1	6,1	6,2	6,2	6,3
Räntor, utdelningar m.m.	1,4	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5	0,3	0,3
Utgifter	8,3	6,3	6,6	6,8	6,9	6,9	6,6	6,0
Pensioner	6,2	6,2	6,5	6,7	6,8	6,8	6,6	6,0
Övrigt	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	-0,4	0,8	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,5
Finansiella tillgångar, netto	32,4	28,4	26,7	22,3	18,7	12,8	7,7	8,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

2 Indikator för långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Det finns ingen entydig definition av långsiktig offentligfinansiell hållbarhet. Antagandet som gjorts här är att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara om den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion är uppfylld. Kriteriet är vanligt förekommande inom litteraturen för offentligfinansiell hållbarhet. Det är även utgångspunkten för EU-kommissionen när de bedömer medlemsstaternas offentligfinansiella hållbarhet inom stabilitets- och tillväxtpakten⁵. Den intertemporala budgetrestriktionen anger att summan av nuvärdet av de framtida primära sparsaldona ska vara lika stor eller överstiga den initiala nettoskulden.

Utifrån den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion kan en indikator härledas som anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att uppfylla restriktionen. Denna hållbarhetsindikator anges av följande ekvation:

$$S_2 = [rD_{t_0} - PB_{t_0}] + \left[-r \sum_{t=t_0+1}^{t_2-1} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \right] + \left[-\frac{\Delta PB_{t_2}}{(1+r)^{t_2-t_0}} \right]$$

där:

- S_2 permanent budgetförstärkning som andel av BNP
 t index för året
 t_0 startår 2007

- t_b slutår för underliggande offentligfinansiell projektion 2099
 D_t nettoskuld som andel av BNP
 PB_t primärt sparsaldo som andel av BNP
 ΔPB_t förändring av det primära sparsaldot relativt startåret, dvs. $\Delta PB_t = PB_t - PB_{t-1}$
 r diskonteringsfaktorn, dvs. skillnaden mellan nominell ränta och nominell BNP-tillväxt.

Tolkningen av hållbarhetsindikatorn är att ett negativt värde anger att de offentliga finanserna är hållbara och att den intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld. Ett positivt värde på S_2 innebär istället motsatsen, att permanenta budgetförstärkningar måste genomföras motsvarande indikatorns värde för att de offentliga finanserna ska vara hållbara.

De underliggande offentligfinansiella scenarierna har förlängts från 2050 till 2099 som underlag för beräkning av hållbarhetsindikatorn. Den skuld som används vid beräkningen är nettoskulden enligt nationalräkenskaperna. Det primära sparsaldo som används är den offentliga sektorns primära finansiella sparande enligt nationalräkenskaperna, justerat för kapitalinkomster som inte ingår i det primära finansiella sparandet men som påverkar nettoskulden.

3 Sysselsättningsscenario

Utvecklingen av de offentliga finanserna i sysselsättningsscenariot framgår av tabell 8. I detta scenario sker ingen teknisk justering utan skatterna sänks i stället för att komma ner till överskottsmålet.

⁵ Se *Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union*, European Economy no. 4/2006.

Tabell 8 Offentliga finanser, sysselsättningsscenario

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	54,4	50,1	49,4	44,0	44,2	44,4	44,2	43,8
Skatter och avgifter	51,3	47,0	46,3	41,4	41,7	42,2	42,2	42,0
Övriga inkomster	3,1	3,1	3,0	2,7	2,5	2,2	2,0	1,8
Primära utgifter	49,6	47,9	46,8	44,2	44,1	45,9	45,5	44,2
Transfereringar	21,0	18,9	18,6	18,1	18,1	18,4	18,2	17,5
Konsumtion	26,0	26,0	25,5	23,7	23,6	25,0	24,8	24,3
Investeringar	2,5	3,0	2,7	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4
Primärt finansiellt sparande	4,8	2,2	2,5	-0,2	0,1	-1,5	-1,3	-0,5
Kapitalinkomster, netto	-1,1	0,7	0,8	1,2	1,4	1,2	0,7	0,4
Finansiellt sparande	3,7	2,9	3,3	1,0	1,4	-0,2	-0,6	-0,1
Finansiell ställning								
Statsskuld	56,8	31,1	21,3	5,8	-0,9	-2,6	5,2	10,4
Maastrichtskuld ¹	53,6	35,3	25,9	11,0	5,1	4,6	12,7	17,5
Nettoskuld	5,5	-22,9	-26,5	-33,4	-35,6	-30,8	-17,5	-12,4

¹ Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar av statspapper (se kapitel 9.3).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

4 Känslighetsanalys

De långsiktiga scenarierna grundar sig på ett stort antal antaganden. Här testas om hållbarheten i de offentliga finanserna är känslig för variationer i två centrala antaganden. Produktivetsantagandet samt antagandet om standarden i den offentliga servicen ändras, ett i taget. Därefter beräknas S_2 -indikatorn för känslighetskalkylerna. Resultaten för S_2 -indikatorn framgår av tabell 9.

Tabell 9 Hållbarhetsindikator för scenarier

Basscenario	-0,3
Känslighetskalkyl med lägre produktivitet	0,3
Känslighetskalkyl med ökad standard i offentlig service	1,4

I känslighetskalkylen med lägre produktivitet antas att produktivitetstillväxten i näringslivet sjunker gradvis ner till 2,0 procent per år efter 2020, vilket ska jämföras med en neddragning till 2,4 procent per år i basscenariot. Den lägre produktivitetstillväxten i känslighetskalkylen leder till lägre BNP. Effekten på de offentliga finanserna blir en ökad budgetbelastning till följd av högre utgifter som andel av den lägre BNP-nivån, främst för offentlig konsumtion. En permanent budgetförstärkning motsvarande 0,3 procentenheter av BNP krävs för att de

offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara med den lägre produktivitetstillväxten.

I känslighetsberäkningen med ökad standard i offentlig service antas att standarden ökar med 0,1 procent per år istället för oförändrad standard som i basscenariot. Effekten på de offentliga finanserna blir att en permanent skatthöjning alternativt besparing inom något annat utgiftsområde motsvarande 1,4 procentenheter av BNP krävs för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara.

5 Jämförelse med budgetpropositionen för 2008

I det följande redovisas skillnader mellan basscenariot i denna proposition och det som publicerades i budgetpropositionen för 2008.

De långsiktiga offentligfinansiella projektionerna utgår alltid från den medelfristiga kalkylen. Så är fallet även nu, men den medelfristiga kalkylen är av naturliga skäl en annan än den var hösten 2008.

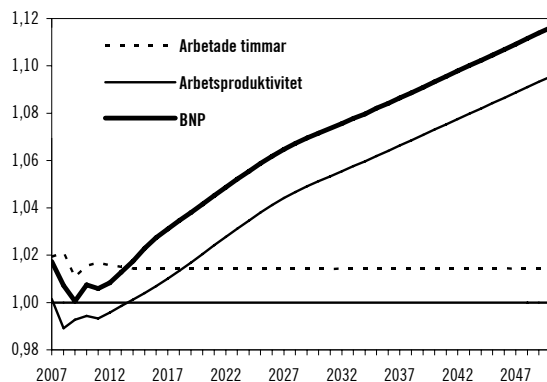
I budgetpropositionen för 2008 antogs att produktivetsutvecklingen i offentlig sektor var noll till följd av att nationalräkenskaperna per definition satt produktiviteten i sektorn till noll. Fr.o.m. 2008 redovisar nationalräkenskaperna en produktivetsutveckling för delar av offentlig

sektor. De resultat som nationalräkenskaperna hittills redovisat ger emellertid liten vägledning om den framtida produktivitetstillväxningen. Därmed behålls antagandet om konstant produktivitet i de långsiktiga projektionerna.

I diagram 2 redovisas projektionerna för arbetade timmar, arbetsproduktivitet och BNP i denna proposition relativt budgetpropositionen för 2008. Antalet arbetade timmar bedöms vara något högre nu än i budgetpropositionen för 2008. Den stora skillnaden i BNP på lång sikt härrör dock huvudsakligen från en ny bedömning av den långsiktiga produktivitetstillväxningen av Konjunkturinstitutet⁶.

Diagram 2 Arbetade timmar, arbetsproduktivitet och BNP-tillväxt

Denna proposition i relation till budgetpropositionen för 2008.



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Resultatet i Konjunkturinstitutets rapport anger att den genomsnittliga produktivitetstillväxten i näringslivet är 2,66 procent för perioden 2006 till 2020. Med de antaganden som ligger i den medelfristiga kalkylen ger en produktivitetstillväxt på 2,7 procent för perioden 2012–2020 ett genomsnitt som överensstämmer med Konjunkturinstitutets bedömning. Efter 2020 sker en gradvis nedjustering av produktivitetstillväxningsantagandet till 2,4 procent av försiktighetsskäl.

Skillnaderna i de långsiktiga beräkningarna för de offentliga finanserna redovisas i tabell 10. En stor skillnad är att överskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande 2011 bedöms vara 1 procentenhet högre som andel av BNP i denna proposition än i budgetpropositionen för 2008. Det får till följd att den tekniska justeringen för att komma ner till saldomålet blir större, vilket

medför att utgifterna på lång sikt blir 1 procentenhet högre som andel av BNP. I budgetpropositionen för 2008 utformades den tekniska justeringen som en ospecificerad investeringsutgift, som inte antogs påverka ekonomin i övrigt. I denna proposition antas att den tekniska justeringen sker i form av en hushållstransferering som påverkar ekonomin.

För övrigt är det skillnaden i startnivåerna från den medelfristiga prognosen som i princip ligger kvar under det långfristiga scenariot. Det innebär att det nivåskift som görs slår igenom även på lång sikt, medan utvecklingsbanorna i princip är oförändrade. Utgifterna minskar emellertid sammantaget mer än inkomsterna som andel av BNP. Totalt sett leder detta till starkare offentliga finanser på lång sikt.

⁶ Konjunkturinstitutet (2006) *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?*, SOU 2008:14, bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008.

Tabell 10 Offentliga finanser, skillnader mellan denna proposition och budgetpropositionen för 2008

Procent av BNP

	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	-0,8	-0,9	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7
Skatter och avgifter	-0,7	-0,8	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
Övriga inkomster	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Primära utgifter	-0,7	-0,6	-0,6	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9
Transfereringar	-0,4	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
Konsumtion	-0,4	-0,3	-0,8	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1
Investeringar	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Teknisk justering ¹	0,0	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Primärt finansiellt sparande	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Kapitalinkomster, netto	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5
Finansiell ställning							
Statsskuld	0,4	1,1	-1,6	-1,1	-0,5	-0,1	-0,2
Maastrichtskuld ²	0,5	1,4	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-1,1
Nettoskuld	-3,2	-2,1	-2,8	-2,6	-3,9	-6,2	-8,8

¹ Transferering från staten till hushållen som medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir precis en procent av BNP 2015.² Konsoliderad bruttoskuld minus pensionsystemets tillgångar av statspapper (se kapitel 9.3).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.