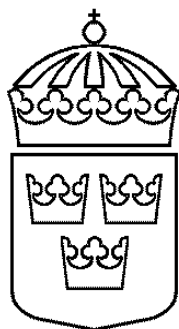


Regeringens proposition 2011/12:100

2012 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2011/12:100

2012 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 april 2012

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2013.

Riktlinjerna för den ekonomiska politiken baseras på propositionens övriga innehåll, dvs. en beskrivning av det finanspolitiska ramverket och en uppföljning av sysselsättningspolitiken, en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser, en uppföljning och bedömning av de budgetpolitiska målen och reformutrymmet, en uppföljning av statens budget samt en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

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

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	19
2	Lagförslag.....	23
2.1	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	23
3	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	29
3.1	Utsikter för svensk ekonomi	34
3.1.1	Stabilisering på finansmarknaderna	34
3.1.2	Svensk ekonomi påverkas av skuldcrisen 2012	35
3.1.3	Arbetsmarknaden dämpas	36
3.1.4	Riskerna för en sämre utveckling överväger.....	39
3.2	De offentliga finanserna och finanspolitikens inriktning.....	42
3.2.1	Utvecklingen av de offentliga finanserna	42
3.2.2	Begränsat reformutrymme och behov av goda säkerhetsmarginaler	43
3.2.3	Genomsnittlig uppskrivning av utgiftstaket för 2016	45
3.3	Utmaningar för fler jobb	45
3.3.1	Reformer har lagt grund för stark utveckling på arbetsmarknaden	46
3.3.2	Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden drabbas av nedgången.....	47
3.3.3	Möjligheterna till jobb för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden ska stärkas	47
3.4	Utmaningar för välfärden	56
3.4.1	Ökad egenförsörjning för grupper med låga inkomster.....	56
3.4.2	Ökad tillgänglighet, trygghet och effektivitet inom vård och omsorg	57
3.4.3	Ett effektivt rättsväsende för trygghet	58
3.5	Utmaningar för att förstärka konkurrenskraften	59
3.5.1	Ökad kvalitet i hela utbildningskedjan	59
3.5.2	Entreprenörskap och näringsklimat	65
3.5.3	Effektiva transporter är viktiga för tillväxten.....	69
3.6	Utmaningar för finansiell stabilitet.....	69
3.6.1	Stor och koncentrerad banksektor.....	69
3.6.2	Hushållens belåning.....	70
3.6.3	Ett stabilare finansiellt system	70
3.6.4	Konsumenternas ställning på finansmarknaden ska stärkas.....	71
3.7	Utmaningar för en tryggad bostadsmarknad	75
3.7.1	Brist på bostäder i vissa delar av landet.....	75
3.7.2	Brist på bostäder är ett hinder för jobb och tillväxt.....	75
3.7.3	Bostadspolitiken reformeras	76

3.8	Utmaningar för energi-, klimat- och miljöpolitiken	78
3.8.1	Energi- och klimatpolitiken är sammankopplade	78
3.8.2	Det internationella arbetet – klimatfinansiering i fokus	79
3.8.3	Klimat- och energiskattepaketet	79
3.8.4	Miljöpolitiken är mångfacetterad	80
3.9	Samhällsutmaningar på lång sikt	80
3.9.1	Framtidskommission analyserar utmaningar på lång sikt	81
3.9.2	Välfärdens långsiktiga finansiering	82
4	Beskrivning av ramverket för finanspolitiken och den ekonomiska styrningen inom EU	87
4.1	Beskrivning av det finanspolitiska ramverket	87
4.1.1	Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen	87
4.1.2	Det budgetpolitiska ramverket	87
4.1.3	Stabiliseringspolitik	88
4.1.4	Statliga ingripanden på finansmarknaderna	89
4.1.5	Öppenhet och tydlighet	90
4.2	Tillämpningen av ramverket för finanspolitiken	90
4.3	Förstärkt styrning och samordning av den ekonomiska politiken i EU	92
4.3.1	Inledning	92
4.3.2	Lagstiftningspaketet för förstärkt ekonomisk styrning	93
4.3.3	Ytterligare förstärkt regelverk för euroländerna	95
4.3.4	Finanspakten	96
4.4	Förändring av Sveriges MTO	97
5	En uppföljning av sysselsättningspolitiken	101
5.1	Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift	101
5.2	Läget på arbetsmarknaden	102
5.2.1	Återhämtning på arbetsmarknaden	103
5.2.2	Utvecklingen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden	106
5.2.3	Arbetskraftsefterfrågan	108
5.2.4	Matchning	110
5.3	Regeringens strategi för högre sysselsättning	112
5.3.1	Orsaker till utanförskapet	112
5.3.2	Politikens utformning	115
5.4	Har regeringens politik avsedd effekt?	121
5.4.1	Indikationer på om politiken leder till en varaktigt högre sysselsättning och ett minskat utanförskap	121
5.4.2	Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt	124
5.4.3	Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt	126
5.5	Det fortsatta arbetet	128
6	Den makroekonomiska utvecklingen	135
6.1	Internationell och finansiell ekonomi	136
6.2	Svensk efterfrågan	142
6.3	Produktion och produktivitet i näringslivet	150
6.4	Arbetsmarknaden	151

6.5	Löner.....	155
6.6	Inflation och reporänta.....	156
6.7	Risker och alternativscenarier	157
6.8	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2012.....	161
7	Inkomster.....	167
7.1	Den offentliga sektorns skatteintäkter.....	167
7.1.1	Skatt på arbete	168
7.1.2	Skatt på kapital	172
7.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	174
7.1.4	Skattekvoten.....	175
7.2	Inkomster i statens budget.....	176
7.2.1	Skatteinkomster	176
7.2.2	Övriga inkomster.....	176
8	Utgifter	181
8.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter	181
8.1.1	Takbegränsade utgifter 2012–2016	182
9	Det ekonomiska läget i kommunsektorn	193
9.1	Kommunsektorn – en stor del av svensk ekonomi.....	193
9.2	Kommunsektorns inkomster	194
9.2.1	Kommunsektorns skatteintäkter	195
9.2.2	Statsbidrag	196
9.3	Kommunsektorns utgifter.....	196
9.3.1	Kommunal konsumtion i löpande priser.....	197
9.4	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn....	198
9.5	Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster	199
9.5.1	Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser	200
9.5.2	Kommunalt finansierad sysselsättning	200
9.5.3	Produktiviteten i kommunsektorn	202
9.6	Skuldsättning och soliditet i kommunerna	203
9.7	Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2012.....	208
10	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld.....	211
10.1	Utgifts- och inkomstförändringar	211
10.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande.....	213
10.2.1	Staten	215
10.2.2	Ålderspensionssystemet	218
10.2.3	Kommuner och landsting.....	219
10.3	Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen	220
10.3.1	Den ekonomiska ställningen	220
10.3.2	Skuldutvecklingen.....	222
11	Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak.....	227
11.1	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik	227
11.1.1	Det finanspolitiska ramverket är grunden för en ansvarsfull finanspolitik.....	228
11.1.2	Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskotts målet.....	229

11.1.3	Principer för avstämning av finanspolitiken mot utgiftstaket	231
11.2	Uppföljning av överskottsmålet	233
11.2.1	Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	233
11.2.2	Framåtblickande analys av måluppfyllelsen	234
11.2.3	Bedömning av reformutrymmet	234
11.3	Finanspolitikens effekter på efterfrågan	236
11.4	Uppföljning av utgiftstaket samt bedömning av utgiftstak för 2016	237
11.4.1	Uppföljning av utgiftstaket.....	237
11.4.2	Bedömning av utgiftstaket för 2016.....	239
11.5	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet.....	242
12	Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande	247
12.1	Inkomster i statens budget	248
12.1.1	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2012	248
12.1.2	Uppföljning av statens budget för 2010 och 2011.....	251
12.2	Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter.....	252
12.2.1	Utgiftsprognos 2012	252
12.2.2	Utgiftsprognos 2013–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2012	256
12.3	Statens budgetsaldo	257
12.4	Den offentliga sektorns finanser	258
13	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	263
13.1	Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?	264
13.1.1	De offentliga inkomsterna och utgifterna måste balansera över tiden.....	264
13.1.2	Den offentliga skulden och sparandet måste utvecklas på ett hållbart sätt.....	265
13.1.3	Fördelningen av välfärden måste vara rimlig	265
13.1.4	Målkonflikten mellan fördelnings-, stabiliserings- och strukturpolitik bör vara begränsad	266
13.1.5	En sammantagen bedömning ger en bättre bild av hållbarheten	266
13.2	Finanspolitiska utmaningar på lång sikt.....	267
13.2.1	Hållbarhet i kristider	267
13.2.2	Demografin och de offentliga finanserna.....	268
13.2.3	Efterfrågeeffekter av stigande välstånd	269
13.2.4	Kostnadstrycket i den offentliga sektorn.....	270
13.2.5	Hur ska välfärden finansieras?	270
13.3	Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras?	271
13.3.1	Produktivitetens betydelse.....	271
13.3.2	Vägar till ett längre arbetsliv	271
13.3.3	Förbättrad integration.....	273
13.4	Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet	274
13.4.1	Grundscenario	274
13.4.2	Om den finansiella krisen försvåras	276
13.4.3	Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	277
13.4.4	Ett längre arbetsliv.....	277
13.4.5	Känsligheten i beräkningarna.....	278

13.4.6	Europeiska kommissionens bedömning av den finansiella hållbarheten	280
13.5	Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	280
14	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	283
14.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	283
14.1.1	Kungafondens kansli.....	283
14.1.2	Ansvar för vissa associationsrättsliga ärenden	283
14.1.3	Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar.....	284
14.1.4	Statligt stöd till idrottsutbildning	284
14.1.5	Lexikaliskt arbete inom tolkområdet.....	284
14.1.6	Viss verksamhet vid Havs- och vattenmyndigheten.....	285
14.2	Ändrade namn på utgiftsområden	285

Fördjupningsrutor

Demografiska förändringar påverkar sysselsättningsgraden negativt.....	38
EU:s åtgärder och inriktning i hanteringen av den statsfinansiella krisen.....	40
Vilka effekter har jobbskatteavdraget på sysselsättningen?	53
Regeringens reformer för att höja kvaliteten i utbildningen	62
Regeringens reformer för att stärka företagsklimatet.....	68
Kapitaltäckningsregler – det svenska förslaget om stramare regler	73
Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013.....	84
Sänkta lönekostnader för arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden	118
Nulägesbedömning av resursutnyttjandet.....	139
Svensk exportmarknad	147
Sverige och obalansförfarandet.....	163
Spridning i skuldsättning och soliditet mellan olika kommungrupper.....	206
Överskottsmålet och långsiktig finansiell hållbarhet.....	266

Bilagor

- Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*
- Bilaga 2 Analys av utgiftsutvecklingen 2001–2016*
- Bilaga 3 Fördelningspolitisk redogörelse*
- Bilaga 4 Utvidgad redovisning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet*
- Bilaga 5 Utvärdering av jobbskatteavdraget*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 april 2012

Tabellförteckning

3.1 Sammanfattningstabell.....	31
3.2 Nyckeltal.....	35
3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	42
3.4 Indikatorer för uppföljning av överskottsmålet.....	43
3.5 Utgiftstak 2012–2016.....	45
3.6 Uppskattade effekter av jobbskatteavdraget	54
3.7 De fyra storbankernas tillgångar och kapitalnivåer vid årsskiftet 2011/12.....	70
5.1 Nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön	118
5.2 Förväntade långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet av regeringens politik 2006–2012	121
5.3 Uppföljning av de personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen från årsskiftet 2009/10 till och med juni 2011.....	125
6.1 Nyckeltal.....	135
6.2 Internationell och finansiell ekonomi.....	138
6.3 BNP.....	142
6.4 Fasta bruttoinvesteringar	145
6.5 Sveriges handelspartner fördelade på länder.....	148
6.6 Näringslivets produktion.....	150
6.7 Arbetsmarknad	151
6.8 Sysselsättningen i olika sektorer.....	153
6.9 Löner och inflation.....	156
6.10 Svenska räntor och växelkurs	157
6.11 Alternativscenario 1: Svagare internationell efterfrågan.....	159
6.12 Alternativscenario 2: Högre potentiell produktivitet.....	160
6.13 Regeringens prognoser i 2012 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2012.....	162
7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012.....	168
7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler	168
7.3 Skatt på arbete	168
7.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag	169
7.5 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget.....	170
7.6 Skattereduktioner.....	172
7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift	174
7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	174
7.9 Skattekvot.....	175
7.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	178
8.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2011–2016.....	182
8.2 Utgifter per utgiftsområde	183

8.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år	184
8.4 Utgiftsförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar ..	185
8.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem	187
8.6 Volymer inom olika transfereringssystem.....	189
9.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma	195
9.2 Skatter och statsbidrag	195
9.3 Årlig förändring av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna, exklusive kompensation för mervärdesskatt.....	196
9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting.....	197
9.5 Kommunsektorns finanser.....	198
9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser	200
9.7 Kommunfinansierad sysselsättning	201
9.8 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar	202
9.9 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012	208
10.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	212
10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	213
10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	214
10.4 Skatter och avgifter.....	214
10.5 Den offentliga sektorns utgifter	215
10.6 Statens inkomster och utgifter.....	215
10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo.....	216
10.8 Statens budgetsaldo 2011–2016	216
10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2011–2016	218
10.10 Ålderspensionssystemet.....	218
10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex.....	219
10.12 Kommunsektorns finanser.....	219
10.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder.....	220
10.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	222
10.15 Statsskuldens förändring 2011–2016	223
10.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen	224
11.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet	234
11.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan	236
11.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2002–2015	238
11.4 Utgiftstak för staten 2012–2016	240
11.5 Resultaträkning för kommuner och landsting.....	242
12.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012	248
12.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2012 samt statens budget för 2010 och 2011	249
12.3 Takbegränsade utgifter 2012	252
12.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2012	254
12.5 Utgifter 2011 och 2012.....	255
12.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2012	256
12.7 Volymprognoiser 2013–2015.....	257

12.8 Utfall för statens budget 2011	258
12.9 Förändring av statens budgetsaldo 2012–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2012.....	258
12.10 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012.....	259
12.11 Offentliga sektorns finansiella ställning Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012.....	259
13.1 Utträdesålder och återstående medellivslängd.	272
13.2 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot.	279

Diagramförteckning

3.1 Räntespreddar för 10-åriga statsobligationer jämfört med Tyskland	34
3.2 Svensk BNP.....	35
3.3 Arbetskraft och sysselsättning.....	36
3.4 Arbetslöshet.....	36
3.5 Förändring av befolkningen efter ålder 15–74, 2006–2011	38
3.6 Sysselsättningsgraden 2006 och 2011 fördelat på åldersgrupper	38
3.7 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse	46
3.8 Arbetslöshetens sammansättning	47
3.9 Arbetslöshet fördelad på födelseland	49
3.10 Marginalskatt och genomsnittsskatt med och utan jobbskatteavdrag för en person med endast arbetsinkomster, 2012 års prisbasbelopp	53
3.11 Real inkomstutveckling för olika inkomstgrupper.....	56
3.12 Andel tillväxtföretag i vissa OECD-länder 2007.....	65
3.13 Hushållens skuld- och räntekvot.....	70
3.14 Banktillgångar i förhållande till BNP, december 2010.....	73
3.15 Kapitaltäckningsnivåer	74
3.16 Antal nya bostäder och ökningen av hushåll i Stockholms län.....	75
5.1 Antal sysselsatta fördelat efter kön	103
5.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad	103
5.3 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse	103
5.4 Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2011, för olika åldersgrupper	104
5.5 Arbetslöshet, internationell jämförelse	104
5.6 Arbetslösa fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen	105
5.7 Jobbchanser fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen.....	105
5.8 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse.....	106
5.9 Sysselsättningsgrad i olika grupper jämfört med sysselsättningsgrad för den arbetsföra befolkningen totalt	106
5.10 Arbetslöshet i olika grupper jämfört med arbetslöshet för den arbetsföra befolkningen totalt.....	107
5.11 Arbetslösa med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper.....	107
5.12 Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper	108
5.13 Långtidsarbetslösa unga, internationell jämförelse.....	108
5.14 Nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat efter olika grupper	108
5.15 Antal varsel.....	109
5.16 Lediga jobb per anställd, fördelat efter sektor	109
5.17 Andel tidsbegränsade anställningar fördelat efter kön.....	110
5.18 Utflödet från tidsbegränsad anställning	110
5.19 Beveridgekurvan	111

5.20	Sysselsättningsgrad och arbetslöshet fördelat på län	112
5.21	Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem.....	112
5.22	Löner och sysselsättningsgrad för kvinnor och män, fördelat efter utbildningsnivå	113
5.23	Den varaktiga sysselsättningsgradens utveckling inklusive och exklusive regeringens politik	122
5.24	Rekryteringsproblem i näringslivet.....	123
5.25	Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem.....	123
5.26	Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd	124
5.27	Personer med sjukpenning fördelat efter sjukfallslängd.....	125
5.28	Nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning, fördelat efter in- och utflöde.....	126
5.29	Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare.....	127
5.30	Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin	127
5.31	Utflödet från jobbgarantin för ungdomar	128
6.1	TED-spreadar	136
6.2	Börsutveckling	137
6.3	BNP-tillväxt i Sverige, euroområdet och USA	137
6.4	Sysselsättningen i Sverige, euroområdet och USA.....	138
6.5	Brist på arbetskraft och sysselsättningstillväxt.....	140
6.6	Antal arbetade timmar	140
6.7	Kapacitetsutnyttjande	140
6.8	Produktivitet i näringslivet	141
6.9	BNP-, arbetsmarknads- och produktivitetsgap	141
6.10	Svensk BNP	142
6.11	BNP-gap.....	142
6.12	Bidrag till BNP-tillväxt från total inhemsk efterfrågan	143
6.13	Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot	143
6.14	Hushållens konfidensindikator	144
6.15	Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP	144
6.16	Svensk export och global varuhandel.....	145
6.17	Exportorderingång och exportorderstock.....	146
6.18	Bytesbalans	146
6.19	Svensk tjänsteexport	147
6.20	Varuexport	148
6.21	Sveriges handelspartner.....	148
6.22	Exportmarknadsandelar som andel av global export	149
6.23	Näringslivets produktion.....	150
6.24	Ett urval av sysselsättningsindikatorer.....	151
6.25	Medelarbetstid	152
6.26	BNP, arbetade timmar och sysselsättning	152
6.27	Faktisk och potentiell sysselsättning med och utan politik	152
6.28	BNP-gap, sysselsättningsgap och timgap	152
6.29	Andel sysselsatta i näringslivet varu- resp. tjänsteproducenter samt i offentliga myndigheter	153
6.30	Arbetskraft och sysselsatta 15–74 år.....	154
6.31	Långtidsarbetslösa.....	154
6.32	Arbetslöshet	155
6.33	Löneökningar i hela ekonomin.....	155

6.34 Reallön och nominell lön	156
6.35 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner	157
6.36 BNP	160
6.37 Arbetslöshet	160
7.1 Totala skatteintäkter	167
7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma	169
7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete	169
7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt	171
7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser	173
7.6 Skatt på företagsvinster	173
7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt	175
8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2011–2016	187
8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2011–2016	188
9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2016	194
9.2 Konsumtion i löpande priser	197
9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting	199
9.4 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser	200
9.5 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn ...	201
9.6 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin	201
9.7 Antalet kommunalt finansierade arbetstimmar	202
9.8 Produktivitet i kommunsektorn	203
9.9 Skulder i kommuner, kommunkoncerner och staten	204
9.10 Soliditeten i kommuner och kommunkoncerner	205
9.11 Skulden i olika kommunkoncerner 2010, inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen	206
9.12 Skulden i kommunkoncernen inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen	206
9.13 Soliditeten i olika kommunkoncerner 2010, inklusive pensionsåtaganden utanför balansräkningen	207
9.14 Soliditeten i kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden utanför balansräkningen	207
10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande	213
10.2 Inkomster och utgifter	214
10.3 Statens budgetsaldo 2000–2016	217
10.4 Utveckling av inkomstindex och balansindex	219
10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande	220
10.6 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder	221
10.7 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	221
10.8 Statsskuldens utveckling 2000–2016	222
10.9 Den konsoliderade bruttoskulden	223
11.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter	238
11.2 Utgiftstak 1997–2006	240
11.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande	242

11.4 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000–2011	243
11.5 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting.....	243
13.1 Statsskuld 2007 och 2011	267
13.2 Försörjningskvoter 1875–2099.....	268
13.3 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050	268
13.4 Offentligt nettobidrag per person efter ålder 2008.....	269
13.5 Offentliga preliminära inkomster och utgifter 2000–2099.....	274
13.6 Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099	275
13.7 Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099.....	275
13.8 Primärt finansiellt sparande vid försvårad kris 2000–2099	276
13.9 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan 2000–2099	277
13.10 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099	278
13.11 Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099	278

1

Förslag till riksdagsbeslut



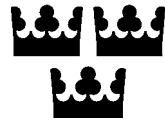
1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 3),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 2.1 och 14.2),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning (avsnitt 14.1.1),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 14.1.2),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv respektive utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning (avsnitt 14.1.3),
6. 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 14.1.4),
7. 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 14.1.5),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 14.1.6).

2

Lagförslag



2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelserna 4.6.5, 4.6.8, 4.6.9 och 5.12.1 till riksdagsordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	4 kap. 4.6.5	
Civilutskottet <i>skall</i> bereda ärenden om	Civilutskottet <i>ska</i> bereda ärenden om	
1. äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utskökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,	1. äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utskökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,	
2. försäkringsavtalsrätt,	2. försäkringsavtalsrätt,	
3. bolags- och föreningsrätt,	3. bolags- och föreningsrätt,	
4. skadeståndsrätt,	4. skadeståndsrätt,	
5. transporträtt,	5. transporträtt,	
6. konkursrätt,	6. konkursrätt,	
7. konsumentpolitik,	7. konsumentpolitik,	
8. internationell privaträtt,	8. internationell privaträtt,	
9 lagstiftning i andra ärenden av	9 lagstiftning i andra ärenden av	

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

allmänt privaträttslig beskaffenhet,
 10. bostadspolitik,
 11. vattenrätt,
 12. bebyggelseplanläggning,
 13. byggnadsväsendet,
 14. fysisk planering samt
 15. expropriation,
 fastighetsbildning och
 lantmäteriväsendet.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområde 18 Samhällsplanering,
 bostadsförsörjning, byggande samt
 konsumentpolitik bereds av
 civilutskottet.

allmänt privaträttslig beskaffenhet,
 10. bostadspolitik,
 11. vattenrätt,
 12. bebyggelseplanläggning,
 13. byggnadsväsendet,
 14. fysisk planering samt
 15. expropriation,
 fastighetsbildning och
 lantmäteriväsendet.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområde 18 Samhällsplanering,
 bostadsförsörjning och byggande
 samt konsumentpolitik bereds av
 civilutskottet.

4.6.8

Socialförsäkringsutskottet *skall*
 bereda ärenden om
 1. allmän försäkring,
 2. allmän pension,
 3. arbetsskadeförsäkring,
 4. ekonomiskt stöd åt
 barnfamiljer,
 5. svenskt medborgarskap samt
 6. migration.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområdena 8 Migration, 10
 Ekonomisk trygghet vid sjukdom
 och *handikapp*, 11 Ekonomisk
 trygghet vid ålderdom och 12
 Ekonomisk trygghet för familjer och
 barn bereds av socialförsäkrings-
 utskottet.

Socialförsäkringsutskottet *ska*
 bereda ärenden om
 1. allmän försäkring,
 2. allmän pension,
 3. arbetsskadeförsäkring,
 4. ekonomiskt stöd åt
 barnfamiljer,
 5. svenskt medborgarskap samt
 6. migration.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområdena 8 Migration, 10
 Ekonomisk trygghet vid sjukdom
 och *funktionsnedsättning*, 11
 Ekonomisk trygghet vid ålderdom
 och 12 Ekonomisk trygghet för
 familjer och barn bereds av
 socialförsäkringsutskottet.

4.6.9²

Socialutskottet ska bereda
 ärenden om
 1. omsorger om barn och ungdom
 i den mån ärendena inte tillhör ett
 annat utskotts beredning,
 2. omsorg om äldre och
handikappade,
 3. åtgärder mot missbruk och
 andra socialtjänstfrågor,
 4. alkoholpolitiska åtgärder,
 5. hälso- och sjukvård samt
 6. sociala ärenden i övrigt.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård

Socialutskottet ska bereda
 ärenden om
 1. omsorger om barn och ungdom
 i den mån ärendena inte tillhör ett
 annat utskotts beredning,
 2. omsorg om äldre och *personer
 med funktionsnedsättning*,
 3. åtgärder mot missbruk och
 andra socialtjänstfrågor,
 4. alkoholpolitiska åtgärder,
 5. hälso- och sjukvård samt
 6. sociala ärenden i övrigt.

Ärenden om anslag inom
 utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård

² Senaste lydelse 2010:867.

och social omsorg bereds av socialutskottet.

och social omsorg bereds av socialutskottet.

5 kap.

5.12.1³

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

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.

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 *funktionsnedsättning*, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning *och* byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2012 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2013.

³ Senaste lydelse 2010:867.

3

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Sammanfattning – Jobb och välfärd

Den europeiska skuldkrisen fördjupades under hösten 2011. Risken för att högt skuldsatta länder skulle ställa in betalningarna under ordnade former var överhängande. Ett intensivt arbete inom EU för att avvärja den akuta krisen har stabiliserat situationen. Fortfarande är dock osäkerheten stor.

Höstens fördjupade skuldkris i euroområdet har haft en dämpande inverkan på de globala tillväxtutsikterna, framför allt för 2012. Den svagare utvecklingen i omvärlden dämpar också Sveriges tillväxtutsikter. I takt med att förtroendet för ekonomin hos hushåll och företag stärks när situationen på de finansiella marknaderna fortsätter att stabiliseras väntas en gradvis ökning av efterfrågan.

Genom att värna starka offentliga finanser, förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och förbättra förutsättningarna för företagande har Sverige skaffat sig bättre förutsättningar att hantera finans- och skuldkrisen. Kraftiga stabiliseringspolitiska insatser har genomförts utan att äventyra förtroendet för överskottsmålet.

Stabila offentliga finanser garanterar välfärden

Stabila offentliga finanser är en grundförutsättning för regeringens ekonomiska politik. Sverige ska stå stabilt när det är oroligt i omvärlden. Medborgarna ska kunna vara säkra på att skolor, barnomsorg och sjukvård fungerar även under svåra tider. Genom en ansvarsfull politik, där överskottsmålet upprätthålls och utgiftstaket inte överskrids, säkrar vi ordning och reda i ekonomin och en fortsatt trygg grund för Sverige att

möta framtida utmaningar. Flertalet skuldyngda länder inom EU behöver fortsätta skuld-saneringen och genomföra viktiga struktur-reformer. Risken för nya vågor av ekonomisk och finansiell oro är alltjämt påtaglig. Sverige har därför behov av goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att ha tillräckliga resurser för att hantera en eventuell fördjupad kris.

En politik för full sysselsättning

Det viktigaste målet för regeringens ekonomiska politik är full sysselsättning. Utformningen av politiken har sedan 2006 tagit sin utgångspunkt i att få fler i arbete och färre som står utanför arbetsmarknaden. Sammansättningen av åtgärder har skiftat över åren, bl.a. beroende på kraftiga svängningar i konjunkturen i spåren av finans- och skuldkrisen. Men inriktningen har varit tydlig – regeringen har satt jobben främst. Sysselsättningen har ökat med 96 000 personer 2011 och med 213 000 personer sedan 2006. Sysselsättningsgraden är i EU:s absoluta toppskikt. Samtidigt har utanförskapet minskat med motsvarande omkring 225 000 personer sedan 2006.

Sämre konjunkturutsikter i skuldkrisens spår försvagar utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta ska motverkas. När länder i Sveriges omvärld tvingas skära ner i välfärden och höja skatter för hushåll och företag, kan Sverige genom aktiva insatser för jobb, omställning och företagande dämpa nedgången på arbetsmarknaden och aktivt motverka att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Antalet arbetslösa har minskat med 38 000 personer

2011 och Sverige har sedan 2006 klättrat från 13:e till 8:e plats när det gäller lägst arbetslöshet i EU.

En politik som sätter jobben främst handlar om att alla människor ska ges en chans på arbetsmarknaden. Arbete har nämligen ett större värde än bara lön och produktion. Med jobb kommer gemenskap, trygghet och känslan av att vara behövd. Genom ökad sysselsättning och minskat utanförskap minskas klyftorna och sammanhållningen ökar.

Full sysselsättning är också en förutsättning för att Sverige ska förbli ett konkurrenskraftigt land med långsiktigt hållbar tillväxt. Att fortsätta sätta jobben främst i utformningen av politiken är centralt för regeringen.

Underlätta etablering på arbetsmarknaden och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt

Utöver hanteringen av skuldans krisens direkta effekter behöver Sverige ta sig an viktiga utmaningar för högre varaktig sysselsättning och lägre jämviktsarbetslöshet, stärkt välfärd, förbättrade villkor för företagen samt ett mer hållbart klimat.

Drivkrafterna till arbete behöver stärkas ytterligare, bl.a. genom att kontinuerligt se över skatter och marginaeffekter. Arbetsmarknadens funktionssätt ska även fortsättningsvis förbättras. Det behövs fler vägar till jobb, särskilt för dem som står längst från arbetsmarknaden. Alla människor ska ges en chans på arbetsmarknaden. Ingen ska lämnas utanför i passiva system. Utbildning är viktigt för att stärka individens kompetens och förbättra möjligheterna att få arbete eller starta företag. Den höga arbetslösheten bland unga, utrikes födda, personer med relativt kort utbildning och personer med funktionsnedsättning kräver ytterligare åtgärder. Viktiga inslag är satsningar på utbildning, praktikplatser och andra åtgärder som rustar människor att komma i arbete och bygger ett starkt och sammanhållet samhälle.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas och utvecklas. Regeringen vill aktivt stödja initiativ från arbetsmarknadens parter som leder till högre varaktig sysselsättning och lägre jämviktsarbetslöshet. Särskilt viktigt är initiativ för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Samtal mellan arbetsmarknadens parter kring bl.a. hur ungas inträde på arbetsmarknaden ska kunna underlättas pågår. Initiativ har redan tagits tillsammans med parterna för att skapa ett

system för korttidsarbete som ska kunna aktiveras nästa gång en exceptionellt kraftig lågkonjunktur av det slag som inträffade 2009 drabbar Sverige.

Fler bostäder och bättre tillgång på hyreslägenheter

En politik för full sysselsättning och ett samhälle som håller ihop förutsätter en väl fungerande bostadsmarknad. Människor ska ha möjlighet att flytta till platser där efterfrågan på arbetskraft är hög, där möjligheten att uppnå egen försörjning är god, och där risken för utanförskap och arbetslöshet är låg. Det ska också finnas goda möjligheter att välja boendeform. Det är inte minst viktigt för unga som vill in på bostadsmarknaden och för barnfamiljer där behoven ofta skiftar över tiden. Regeringen aviserar därför i denna proposition förslag för att underlätta uthyrning av privatägda bostäder och öka drivkrafterna för att bygga nya bostäder.

Skuldans kris ger svag utveckling som stabiliseras 2012

Som en följd av de statsfinansiella problemen i flera euroländer bromsade svensk ekonomi i kraftigt under slutet av 2011. Inbromsningen innebär att tillväxten för helåret 2012 blir svag. Regeringen skriver ner sin BNP-prognos för 2012 till 0,4 procent, från 1,3 procent i budgetpropositionen för 2012. Under 2012 bedöms hushållens och företagens förtroende successivt återvända i takt med att osäkerheten kring stats-skuldans krisen i Europa minskar.

Svagare utveckling på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden har som helhet återhämtat sig snabbt 2010 och 2011, såväl vad gäller sysselsättningen som antalet arbetade timmar.

Sveriges öppna och exportinriktade ekonomi påverkas kraftigt av de ekonomiska problemen i omvärlden. Avmattningen i BNP-tillväxten 2012 innebär en svag utveckling även på arbetsmarknaden. Arbetslösheten väntas stiga från 7,5 procent 2011 till 7,8 procent 2012, för att sedan återigen minska successivt.

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms riskerna för en sämre utveckling överväga, även om de bedöms ha minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades i september 2011.

Tabell 3.1 Sammanfattningstabell

Procentuell förändring om annat ej anges
Utfall 2011, prognos 2012–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6	3,2
Arbetade timmar ¹	2,3	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Sysselsatta, 15-74 år	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7	0,8
Arbetslöshet ²	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7	5,2
Arbetslöshet, äldre def. ³	5,3	5,5	5,5	4,5	3,5	3,0
BNP-gap ⁴	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0
Löner ⁵	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7	3,7
KPI	3,0	1,2	1,3	1,6	2,5	2,8
Finansiellt sparande ⁶	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Konsoliderad brutto- skuld ⁷	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5	22,5

¹Kalenderkorrigerad.

²Andel av arbetskraften.

³Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften exklusive heltidsstuderande, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetstalet.

⁴Procent av potentiell BNP.

⁵Mått enligt konjunkturlönestatistiken.

⁶Den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.

⁷Den offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Begränsat reformutrymme och behov av goda säkerhetsmarginaler

Konjunkturavmattningen bidrar till att det offentligfinansiella sparandet inte förbättras fullt så snabbt som beräknades i budgetpropositionen för 2012. För 2012–2015 har det finansiella sparandet reviderats ner med mellan 0,2 och 0,5 procent av BNP per år. Överskott i den offentliga sektorns finanser uppnås 2013, vilket sedan stiger till 3,7 procent av BNP 2016.

Givet riskbilden finns det fortsatt ett behov av goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, även om behovet har minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades i september 2011. Vid en kraftigt sämre konjunkturutveckling än den i huvudscenariot, där sysselsättningen riskerar att försvagas allvarligt, måste det finnas utrymme att vidta ytterligare åtgärder för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen. Det måste också finnas utrymme att kunna hantera en betydligt mer besvärlig situation på de finansiella marknaderna. Denna strategi säkerställer att de offentliga finanserna inte blir en källa till osäkerhet.

Resursutnyttjandet är samtidigt lågt och arbetslösheten hög. Det finns därmed ett behov

att i budgetpropositionen för 2013 föreslå vissa åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Det ekonomiska läget bedöms dock inte vara sådant att det nu finns behov av breda krisåtgärder.

Regeringens bedömning är att det kommer att finnas ett begränsat reformutrymme i budgetpropositionen för 2013.

Politikens inriktning

Det begränsade reformutrymmet bör användas dels, som ovan noterats, till åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast, dels till vissa åtgärder som stärker ekonomins funktionsätt, förbättrar den ekonomiska standarden för utsatta grupper och som förstärker välfärden. Inriktningen för politiken i närtid är att hantera skuldskrisens effekter. I fokus står framför allt att stärka förutsättningarna för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden att få arbete, som unga, personer med utländsk bakgrund och andra grupper med hög långtidsarbetslöshet.

I arbetet med budgetpropositionen för 2013 lägger regeringen därför fokus på följande områden.

Fler i arbete på en inkluderande arbetsmarknad

Regeringens främsta mål är full sysselsättning. Genomförda reformer för att få fler i arbete har haft betydande positiva effekter, men ytterligare åtgärder krävs för att föra Sverige mot full sysselsättning. Ett gott näringslivsklimat i hela landet är viktigt för sysselsättningen.

Regeringens politik med jobbskatteavdrag i flera steg har starkt drivkrafterna att arbeta för framför allt låg- och medelinkomsttagare. Både skattesystemets och socialförsäkringarnas utformning påverkar drivkrafterna för arbete, varför regeringens politik även fortsättningsvis är inriktad på att stärka arbetslinjen. Reformerna av trygghetssystemen ska följas upp och behovet av justeringar prövas för att ingen ska falla mellan stolarna och för att underlätta vägen tillbaka till arbete.

Minskad arbetslöshet bland unga och personer med utländsk bakgrund prioriteras högt. Dessa personer stod 2011 för ca 5 procentenheter, dvs. två tredjedelar, av den samlade arbetslösheten på ca 7,5 procent. Det är viktigt att de som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden får det stöd och den hjälp de

behöver. Det är därför angeläget att övergången från skola till arbetsliv sker så effektivt som möjligt och att ungas inträde på arbetsmarknaden underlättas.

Regeringen avser att förbättra möjligheterna till arbete och företagande bland unga. Möjligheterna att få arbete förbättras genom insatser som stärker efterfrågan och sänker trösklarna in på arbetsmarknaden för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. sänkt arbetsgivaravgift, nystartsjobb eller former av subventionerad anställning. Genom utbildningsinsatser (exempelvis i svenska), i yrkesförberedande utbildning och i ren grundutbildning, kan individens kompetens stärkas och därmed förutsättningarna för denne att få arbete.

Regeringens ambition är att i dialog med arbetsmarknadens parter förbättra flexibiliteten på arbetsmarknaden och underlätta inträdet exempelvis genom utökade möjligheter till praktik och lärlingsanställningar.

När arbetsmarknaden fungerar bra kan arbetsökande och företag som vill anställa snabbt och lätt hitta varandra. Arbetet med att förbättra arbetsmarknadens funktion pågår alltjämt, exempelvis genom att söka vägar för att ytterligare förbättra matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb samt med insatser för att förbättra effektiviteten i arbetsförmedlingen.

Förbättrad välfärd

Den gemensamt finansierade välfärden ska hålla hög kvalitet och komma alla till del.

Utbildning är centralt både för den enskilde individen och för samhället i stort. En bra skola kompenserar för skillnader i elevernas livsvillkor och förutsättningar, samt utgör en viktig grund för människors framtida möjligheter. Utbildning skapar förutsättningar för alla medborgare att aktivt delta i samhället och göra egna aktiva val om sina liv. Regeringens arbete med att förbättra kvaliteten i utbildningskedjan fortsätter. En prioriterad fråga är att underlätta lösningar som främjar övergången mellan skola och arbetsliv.

Regeringens politik syftar till hög kvalitet, mångfald och valfrihet inom skolan, vården och omsorgen. Lika höga krav ska gälla för såväl privata som offentliga verksamheter och kombineras med uppföljning, utvärdering och granskning.

Svensk hälso- och sjukvård uppvisar goda medicinska resultat vid en internationell jämförelse. Regeringen vill fortsätta att förbättra vårdens

tillgänglighet och stärka patientsäkerheten. En åldrande befolkning och ett ökat behov av vård- och omsorgstjänster innebär ytterligare utmaningar för hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen.

Regeringens arbete med att säkerställa ett effektivt rättsväsende fortsätter. Målsättningen är att genomföra reformer som förebygger brott och som leder till snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott.

Förstärkt konkurrenskraft

Sverige har i många avseenden goda förutsättningar för företagande. Befolkningen är välutbildad och har också tagit till sig ny teknik snabbt. En högkvalitativ högre utbildning och forskning är nödvändig för att ha internationellt konkurrenskraftiga företag. Näringslivet är innovativt med omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet och det finns god finansiell kapacitet. Den svenska konkurrenskraften har stärkts genom regeringens utveckling av företagsklimatet. Företagsklimatet i Sverige rankas högt i internationella jämförelser. För att bibehålla denna plats även i framtiden krävs bl.a. en aktiv politik för innovation och företagande.

Regeringen fortsätter att vidta åtgärder för att främja företagande och företagsklimatet. Företagsskattekommitténs förslag om riskkapitalavdrag (SOU 2012) bereds i Regeringskansliet. Kommittén har ett brett uppdrag och ska fram till utgången av 2013 ha lämnat tre betänkanden, ett om skatteincitament för riskkapital, ett om skatteincitament för forskning och utveckling och i huvudbetänkandet behandlas möjligheterna att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån. Ett led i regeringens arbete är också de åtgärder mot skatteplanering med ränteavdrag som nyligen presenterats. Genom dessa motverkas oacceptabla skatteupplägg och förutsättningarna för beskattning på lika villkor inom bl.a. välfärdssektorn förbättras. Åtgärderna skapar ett utrymme att minska bolagssektorns skattebelastning vilket bl.a. kan ske genom att bolagsskatten sänks.

För att stärka konkurrenskraften och säkra välfärden framöver krävs forskning och innovationskraft i världsklass. Regeringen kommer i den kommande propositionen om forskning och innovation att presentera en tydlig satsning på dessa områden.

Effektivare person- och godstransporter är centrala för ekonomisk tillväxt och ökar möjligheterna för människor att hitta arbete inom pendlingsavstånd. För företag innebär väl fungerande transporter möjligheter att anställa personal med rätt kompetens och att verka i hela landet. Väl fungerande transporter är därmed av stor betydelse för företagets konkurrenskraft och för investeringsklimatet. Att vårda den infrastruktur som finns är av största vikt för att säkra robusta väg- och järnvägssystem.

Regeringen avser att lämna en infrastrukturproposition till riksdagen hösten 2012. Propositionen är en viktig del i arbetet med att möta de framtida behoven av åtgärder inom transport-systemet.

Ett stabilt finansiellt system

Ett stabilt och väl fungerande finansiellt system är av central betydelse för ekonomin. En rad åtgärder har vidtagits för att stärka den finansiella stabiliteten, men det faktum att den svenska banksektorn är stor i relation till BNP innebär betydande risker. Svenska skattebetalare ska inte behöva betala för oansvarigt risktagande hos bankerna. Baserat på hur den svenska banksektorn är uppbyggd har regeringen, Riksbanken och Finansinspektionen gjort bedömningen att de fyra svenska storbankerna ska ha högre kapitaltäckningskrav än Basel III:s minimikrav på 7 procent s.k. kärnprimärkapital i förhållande till bankens riskvägda tillgångar. Regeringens ambition är att i ett första steg höja kraven till 10 procent av de riskvägda tillgångarna, fr.o.m. den 1 januari 2013. I ett andra steg ska sedan kravet stiga till 12 procent 2015. Genomförandet påverkas dock av såväl pågående förhandlingar på EU-nivå som stabiliteten i det svenska finansiella systemet.

Parallellt med arbetet att stärka regelverket och förbättra tillsynen av finansmarknaderna arbetar regeringen aktivt med att stärka konsumenternas ställning gentemot de finansiella företagen. Konsumenterna befinner sig i ett kunskapsunderläge som på sikt riskerar att urholka deras förtroende för finansföretagen. Genom tydligare information framför allt gällande avgifter ökar möjligheterna för konsumenterna att skilja mellan bra och dåliga finansiella produkter. Gränsdragningen mellan rådgivning och marknadsföring av komplexa finansiella produkter ses över. Avgifter, risker och avkastning måste redovisas tydligare.

Bättre bostadstillgång

Regeringen vill förbättra rörligheten på arbetsmarknaden och ge alla, oavsett ekonomisk ställning, tillgång till jobb- och studiemöjligheter. Därför behöver bl.a. tillgången till bostäder och mångfalden i utbudet av bostäder förbättras. Brist på boende försämrar möjligheten för enskilda, inte minst unga, att flytta dit jobben finns eller till studier på annan ort.

En rad reformer för en bättre bostadsmarknad har genomförts sedan 2006. Den tidigare fastighetsskatten på bostäder, som inte upplevdes som rättvis och legitim, har avskaffats. En ny plan- och bygglag har förenklat plan- och bygglovsprocesserna. Ineffektiva subventioner har avskaffats och parterna på bostadsmarknaden har nått hållbara överenskommelser.

Detta reformarbete fortsätter. Regeringen aviserar i denna proposition förslag som gör det enklare och ökar drivkrafterna för privatpersoner att hyra ut sin bostad och på så sätt snabbt öka tillgången på bostäder. Vidare aviseras åtgärder för att stimulera till högre bostadsbyggande.

Förslagen är ett led i det fortsatta arbetet med att reformera bostadsmarknaden för att trygga tillgången på bostäder för alla, inom ramen för den nuvarande modellen för hyresmarknaden.

Effektiv klimatpolitik

Klimatförändringarna är tillsammans med bevarandet av biologisk mångfald, havsmiljö och giftfri miljö regeringens mest prioriterade miljöfrågor. Det förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i andra internationella sammanhang. Eftersom klimatförändringar är globala är internationella överenskommelser en viktig del i ett effektivt klimatarbete. Sverige har gått och går före och har åtagit sig att vidta fler och snabbare åtgärder än många andra EU-länder. Genom kostnadseffektiva och långsiktiga åtgärder arbetar regeringen för att fortsatt uppnå Sveriges ambitiösa mål för klimat- och energipolitiken. Regeringen ambition är att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning, utan nettoutsläpp av växthusgaser.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Regeringens reformambitioner för mandatperioden, som presenterades i budgetpropositionen för 2011, genomförs när det finns reformutrymme, det ekonomiska läget tillåter och under förutsättning att viktiga reformer inom prioriterade välfärdsområden kan säkras.

För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig skatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom självständigheten och möjligheterna att forma sina egna liv. Regeringen har ambitionen att fortsatt förbättra företagsklimatet och villkoren för företagande, investeringar och sysselsättning, bl.a. genom att se över företagsbeskattningen. Regeringen avser även att under 2013 eller 2014 återkomma med förslag om sänkt skatt för pensionärer, under förutsättning att det råder balans i de offentliga finanserna.

3.1 Utsikter för svensk ekonomi

I spåren av de statsfinansiella problemen i flera euroländer bromsade svensk ekonomi in kraftigt under slutet av 2011. Inbromsningen innebär att tillväxten 2012 förväntas bli svag och att arbetslösheten stiger. Osäkerheten kring statsskuldskrisen i Europa har minskat och de finansiella marknaderna har börjat stabiliseras. Under 2012 återvänder successivt förtroendet bland hushåll och företag. Efterfrågan i Sverige bedöms därför gradvis öka i slutet av 2012 och framåt. Sysselsättningen förväntas börja öka under 2013, och 2014-2016 utvecklas arbetsmarknaden starkt. Arbetslösheten närmar sig 5 procent 2016 och resursutnyttjandet i ekonomin som helhet bedöms då vara normalt.

Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Även om riskbilden förskjutits i positiv riktning jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 bedöms fortfarande riskerna för en svagare utveckling dominera.

3.1.1 Stabilisering på finansmarknaderna

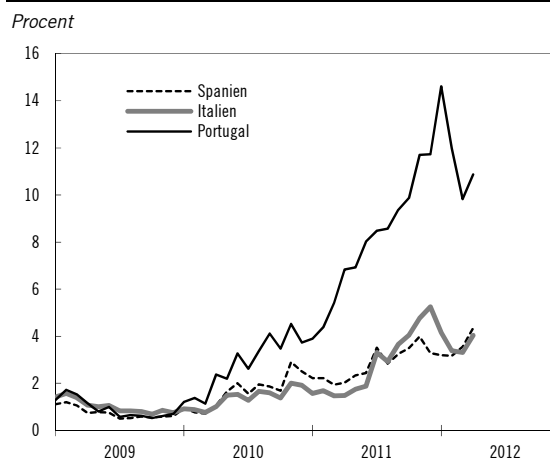
Den finansiella oron var påtaglig under hösten 2011, men har sedan dess minskat till följd av åtgärder som vidtagits av Europeiska centralbanken (ECB), EU och länder med akuta statsfinansiella problem. Stödåtgärder som vidtagits av ECB i syfte att underlätta bankers finansiering har minskat den finansiella stressen i

banksektorn. Därigenom har riskerna för en kraftig kreditåtstramning minskat betydligt. Ökat finanspolitiskt samarbete inom EU samt omfattande åtstramnings- och reformprogram i flera euroländer har bidragit till att stabilisera de finansiella marknaderna (se diagram 3.1). Den finansiella oron väntas fortsätta att minska 2012.

Trots att oron på de finansiella marknaderna har avtagit och åtgärder vidtagits för att motverka den statsfinansiella krisen är den internationella konjunkturutvecklingen fortsatt mycket osäker.

I euroområdet väntas saneringen av de offentliga finanserna, en svag inhemsk efterfrågan och en dämpad omvärldsefterfrågan medföra en mild recession 2012. Saneringen av de offentliga finanserna och genomförandet av strukturreformer kommer att ta tid och ge resultat först på sikt. Återhämtningen i euroområdet blir därmed utdragen 2013–2016.

Diagram 3.1 Räntespreadar för 10-åriga statsobligationer jämfört med Tyskland



Källa: Reuters Ecowin.

Den amerikanska ekonomin har hittills påverkats i relativt liten omfattning av statsskuldskrisen i euroområdet. Det finns tydliga tecken på en starkare konjunktur i USA, med t.ex. sjunkande arbetslöshet. Resursutnyttjandet är dock för närvarande lågt och återhämtningen väntas bli utdragen, även om tillväxten stimuleras av en expansiv penningpolitik. Det beror bl.a. på att det finns ett behov av en kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna även i USA. Den politiska oenigheten i kongressen skapar dock stor osäkerhet om utformningen av den framtida finanspolitiken.

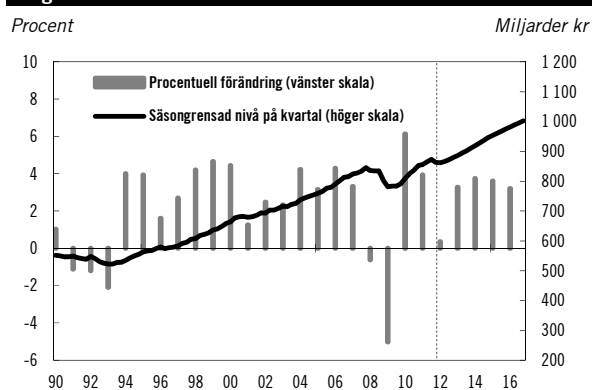
Den svaga konjunkturen i omvärlden dämpar den svenska tillväxten, främst under 2012. I takt med att de finansiella marknaderna fortsätter att

stabiliseras, och åtgärder vidtas för att lösa de statsfinansiella problemen i Europa, avtar dock oron bland svenska hushåll och företag.

3.1.2 Svensk ekonomi påverkas av skuldkrisen 2012

Den svenska ekonomin har vuxit mycket snabbt under 2010 och under större delen av 2011 (se diagram 3.2). Både den inhemska efterfrågan och exporten har varit viktiga drivkrafter för återhämtningen efter finanskrisen. Under slutet av 2011 dämpades dock tillväxten i svensk ekonomi markant och konjunkturen väntas mattas tydligt 2012. Detta beror på flera samverkande faktorer. De statsfinansiella problemen i framför allt euroområdet har medfört att omvärldsefterfrågan och därmed efterfrågan på svenska exportprodukter har dämpats kraftigt. Exporten minskade under slutet av 2011 och indikatorer tyder på en svag ökning av exporten under inledningen av 2012. Hushållens konsumtion dämpades redan under andra halvåret 2011 till följd av bl.a. ökad osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen och en svag förmögenhetsutveckling. Det osäkra ekonomiska läget, den svaga exportefterfrågan och den svaga inhemska efterfrågan gör att företag avvaktar med att investera.

Diagram 3.2 Svensk BNP



Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2010.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den svaga tillväxten i svensk ekonomi väntas leda till ett minskat resursutnyttjande 2012. Mätt med det s.k. BNP-gapet sjunker resursutnyttjandet från -1,0 procent 2011 till -2,7 procent 2012 (se tabell 3.2). De närmaste åren kan produktionen och sysselsättningen därmed öka snabbt utan att det uppstår överhettningstendenser. Det beror på en

kombination av det låga resursutnyttjandet i ekonomin 2012 och stark potentiell tillväxt till följd av bl.a. regeringens reformer för en bättre fungerande arbetsmarknad och ett bättre företagsklimat.

Tabell 3.2 Nyckeltal

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016
Procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6	3,2
BNP-gap ¹	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0
Sysselsatta	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7	0,8
Sysselsättningsgrad ²	80,0	79,7	79,6	80,5	81,6	82,4
Arbetade timmar ³	2,3	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Produktivitet ^{3,4}	2,4	1,3	3,2	2,3	1,9	2,0
Arbetslöshet ⁵	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7	5,2
Arbetslöshet, äldre def. ⁶	5,3	5,5	5,5	4,5	3,5	3,0
Löner ⁷	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7	3,7
KPI ⁸	3,0	1,2	1,3	1,6	2,5	2,8

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

² Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

³ Kalenderkorrigerad.

⁴ Produktivitet i näringslivet.

⁵ I procent av arbetskraften.

⁶ Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften exklusive heltidsstuderande, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetstalen.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

I takt med att de finansiella marknaderna fortsätter att stabiliseras och hushållens oro minskar, väntas hushållens konsumtion öka snabbare från andra halvåret 2012 och framåt. En expansiv penningpolitik och gradvis ljusare utsikter på arbetsmarknaden bidrar till att hushållens konsumtion ökar i god takt 2013–2016. Även i omvärlden väntas konjunkturen stärkas, vilket bidrar till en snabbare exporttillväxt. Allt eftersom efterfrågan och produktionen ökar i snabbare takt blir behovet av investeringar förhållandevis stort, vilket leder till att de ökar starkt. BNP ökar med i genomsnitt ca 3,5 procent per år 2013–2016 och den goda tillväxten gör att resursutnyttjandet stiger successivt. Lågkonjunkturen blir dock utdragen och först i slutet av prognosperioden bedöms resursutnyttjandet bli normalt i ekonomin som helhet.

3.1.3 Arbetsmarknaden dämpas

Regeringens reformer har lagt grunden för motståndskraftig arbetsmarknad

Återhämtningen på arbetsmarknaden har varit snabb de senaste två åren. Antalet sysselsatta har ökat kraftigt (se diagram 3.3). Den starka uppgången i sysselsättningen har även inneburit att arbetslösheten har minskat, trots att arbetskraftsdeltagandet har ökat påtagligt (se diagram 3.3 och diagram 3.4). De senaste två årens goda utveckling på arbetsmarknaden kan förklaras av både en starkare konjunktur och reformer som stärkt arbetslinjen och företagsklimatet. Ett tecken på att regeringens reformer har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt är att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupper. Skuld-krisen gör dock att utvecklingen dämpas och att arbetslösheten börjar falla tillbaka först 2013 (se diagram 3.4). Under fjärde kvartalet 2011 var den säsongsrensade arbetslösheten 7,5 procent.

Diagram 3.3 Arbetskraft och sysselsättning

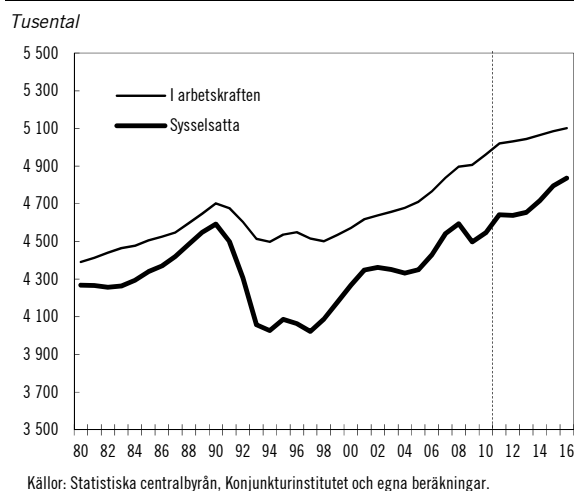
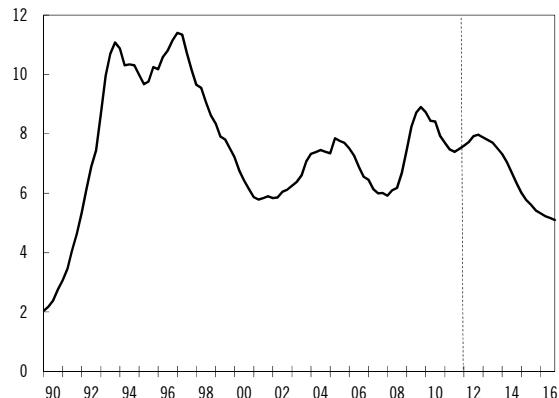


Diagram 3.4 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongsrensad data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Inbromsning på arbetsmarknaden

Inbromsningen i den svenska ekonomin under slutet av 2011 har redan medfört att företagens behov av att öka antalet anställda snabbt har avtagit. Ökningen av sysselsättningen dämpades under slutet av 2011 och den bedöms bli i princip oförändrad under hela 2012. Inbromsningen beror främst på att företagen inte förnyar visstidsanställningar och inte ersätter naturliga avgångar i samma utsträckning som de gjort de senaste åren. Någon våg av varsel i nivå med utvecklingen 2008 och 2009 väntas dock inte. Utbudet av arbetskraft väntas samtidigt fortsätta att öka till följd av att befolkningen i arbetsför ålder växer. Arbetslösheten bedöms därför stiga till 7,8 procent 2012.

I takt med att efterfrågan i ekonomin åter tar fart förbättras läget på arbetsmarknaden och sysselsättningen förväntas därför öka snabbt under framför allt 2014 och 2015. Arbetslösheten väntas minska till 5,2 procent 2016, vilket är i linje med regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten 2016.

Den svaga utvecklingen under 2012 försvårar framför allt för dem som varit arbetslösa länge. Andelen långtidsarbetslösa bedöms öka 2012. Långtidsarbetslösheten skiljer sig samtidigt kraftigt åt mellan olika grupper. Personer födda utanför Europa, äldre och personer med högst förgymnasial utbildning är t.ex. långtidsarbetslösa i högre utsträckning än andra grupper. För dessa grupper blir det ännu svårare att få jobb när konjunkturen åter försvagas, dels för att en individs anställningsbarhet tenderar att

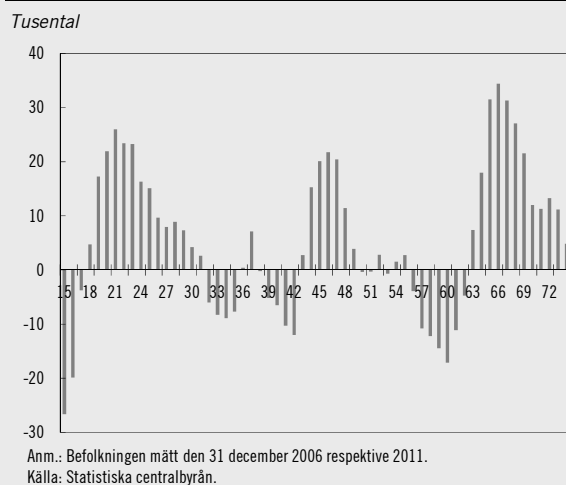
minska med arbetslöshetstidens längd, dels för att långtidsarbetslöshet i sig kan vara stigmatiserande. Det låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och avmattningen av konjunkturen 2012 bidrar till att den pågående avtalsrörelsen väntas resultera i måttliga löneökningar, även om löneökningarna antas bli högre i denna avtalsrörelse än i 2010 års förhandlingsrunda. I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras bedöms lönerna öka något snabbare 2014–2016.

Det låga resursutnyttjandet leder i kombination med relativt låga enhetsarbetskostnader till att den underliggande inflationen väntas bli lägre än 2 procent under större delen av prognosperioden. Riksbanken antas sänka reporäntan till 1 procent under sommaren 2012 och sedan behålla den nivån i cirka ett år. Reporäntan höjs därefter under andra halvåret 2013 i takt med att resursutnyttjandet och inflationstrycket stiger.

Demografiska förändringar påverkar sysselsättningsgraden negativt

Mellan 2006 och 2011 ökade antalet sysselsatta med 213 000 personer. Under samma period har sysselsättningsgraden i befolkningen (15–74 år) minskat från 65,8 till 65,6 procent. Att sysselsättningsgraden minskat något samtidigt som antalet jobb ökat beror på att befolkningen ökat, men framför allt på att befolkningens sammansättning ändrats på ett ogynnsamt sätt (se diagram 3.5).

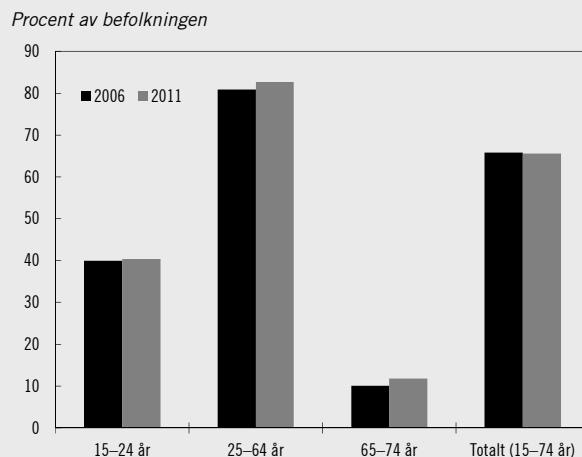
Diagram 3.5 Förändring av befolkningen efter ålder 15–74, 2006–2011



En viktig förklaring till att sysselsättningsgraden totalt sett minskat något är att gruppen 25–64 år, vilken är den grupp som har högst sysselsättningsgrad, har minskat som andel av befolkningen sedan 2006. Det beror i huvudsak på att många i de stora årskullar som föddes på 1940-talet nu går i pension.

Förändringen i befolkningens åldersstruktur döljer det faktum att sysselsättningsgraden ökat inom olika åldersgrupper. Särskilt mycket har den ökat bland de som är mellan 25 och 69 år. Bland de riktigt unga (15–19 år) och äldsta (70–74 år) har sysselsättningsgraden emellertid minskat (se diagram 3.6).

Diagram 3.6 Sysselsättningsgraden 2006 och 2011 fördelat på åldersgrupper



Utrikes födda har kraftigt ökat sin andel av befolkningen mellan 2006 och 2011, från 14,9 procent till 17,3 procent. Utrikes födda har jämfört med inrikes födda sedan länge en lägre sysselsättningsgrad, vilket i sig är problematiskt (se avsnitt 5). Sysselsättningsgraden har legat stilla bland utrikes födda mellan 2006 och 2011.

Betydelsen av demografiska förändringar kan illustreras med en beräkning där sysselsättningsgraden inom olika grupper hålls konstant på 2006 års nivå, samtidigt som befolkningsstrukturen tillåts ändras. En sådan beräkning visar att sysselsättningsgraden enbart till följd av demografiska förändringar skulle ha minskat med drygt 2 procentenheter mellan 2006 och 2011. I själva verket minskade sysselsättningsgraden för gruppen 15–74 år med bara 0,2 procentenheter. Detta illustrerar att regeringens politik bidragit till att hålla upp sysselsättningen väl, särskilt om man beaktar att den demografiska utvecklingen varit ogynnsam.

3.1.4 Riskerna för en sämre utveckling överväger

Osäkerheten är stor kring den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms riskerna för en sämre utveckling överväga, även om de bedöms ha minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades i september 2011.

En risk som tydligt avtagit under inledningen av 2012 är risken för att de europeiska bankerna i praktiken skulle förlora möjligheten att finansiera sig på de finansiella marknaderna. ECB:s utfärdande av treåriga lån till låg ränta har påtagligt minskat risken för att de statsfinansiella problemen sprider sig till banksektorn.

I flertalet euroländer kvarstår emellertid de underliggande problemen med höga skuldnivåer och låg potentiell tillväxt. Det finns bl.a. en risk för att den finanspolitiska konsolideringen inte varaktigt minskar underskotten i de offentliga finanserna. Det finns också en risk att de negativa effekterna av de nödvändiga finanspolitiska åtstramningarna blir större än vad som antas i prognosen. Även för USA råder det stor osäkerhet om tidpunkten och omfattningen av framtida finanspolitiska åtstramningar. En svagare utveckling i både euroområdet och USA än vad som antas i prognosen skulle resultera i en betydligt mer utdragen återhämtning i omvärlden, och därmed även i Sverige.

I Sverige finns det en risk att den pågående inbromsningen i svensk ekonomi får större negativa permanenta effekter på arbetsmarknaden. Det skulle i så fall ske genom att grupper som i nuläget står långt ifrån arbetsmarknaden inte kommer in på den. Fler personer skulle då lämna arbetskraften permanent. Det finns även indikationer på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats den senaste tiden. Om detta beror på strukturella faktorer kan jämviktsarbetslösheten bli högre än vad som antas i prognosen.

Samtidigt är det möjligt att regeringens politik får större positiva effekter än vad som förutses i prognosen. Sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupper och arbetskraften har ökat starkare än den demografiska utvecklingen, trots det svaga konjunkturläget. Detta indikerar att regeringens reformer har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. Om deltagandet i arbetskraften fortsätter att öka i större omfattning än vad som antas i prognosen kan sysselsättningen

och BNP öka mer än vad som förväntas, utan att det uppstår överhettningstendenser i ekonomin. En ytterligare osäkerhetsfaktor är utvecklingen av produktiviteten. Produktiviteten har utvecklats svagt sedan finanskrisen. Det finns en risk att produktiviteten fortsätter att utvecklas svagt, t.o.m. svagare än vad som antas i prognosen. Samtidigt kan företagen ha ett uppdämt behov av att investera, vilket i så fall skulle resultera i att de börjar investera tidigare och i större omfattning än vad som antas i prognosen, med högre produktivitet som följd. Detta skulle medföra en högre BNP-tillväxt de kommande åren och en högre BNP-nivå på lång sikt.

EU:s åtgärder och inriktning i hanteringen av den statsfinansiella krisen

Den globala finansmarknadskrisen som inleddes hösten 2008 tydliggjorde att det fanns brister i EU:s gemensamma regelverk för ekonomisk styrning. Det som ursprungligen var en kris på den finansiella marknaden övergick under 2009 och 2010 till en statsfinansiell kris, med stora konsekvenser för EU-ländernas ekonomier. Den statsfinansiella krisen har resulterat i att EU har vidtagit en rad åtgärder för att hantera den akuta krisen, men även för att förebygga uppkomsten av framtida kriser.

Krisens underliggande orsaker

När eurosamarbetet inrättades fanns en bred enighet om behovet av ekonomisk-politiska krav på de enskilda länderna. För att främja stabila offentliga finanser och motverka makroekonomiska obalanser beslutade därför EU:s medlemsstater att införa en stabilitets- och tillväxtpakt. Pakten innebär bl.a. att ett lands underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP, samtidigt som den offentliga bruttoskulden högst får uppgå till 60 procent av BNP. Om ett land överstiger dessa gränsvärden ska ett underskottsförfarande inledas, såvida inte särskilda omständigheter föreligger. För euroländerna, men inte för övriga EU-länder, kan förfarandet resultera i kännbara böter eller räntelösa depositioner.

Stabilitets- och tillväxtpakten hindrade dock inte att stora budgetunderskott och kraftiga ökning av de offentliga skulderna uppstod i ett flertal medlemsstater. Regelverket var dessutom inte utformat för att förhindra att betydande makroekonomiska obalanser byggdes upp. Vidare saknades tillräcklig tillsyn av de finansiella marknaderna.

Innan den globala konjunkturen vände nedåt 2008 hade obalanser byggts upp i en rad euroländer i form av strukturella bytesbalansunderskott, försämrade statsfinanser, bristande konkurrenskraft och en ohållbar utveckling av fastighetspriser. Till följd av den globala finans-krisen drabbades det stora flertalet europeiska länder av ett betydande efterfrågebortfall. För att undvika konkurs hos systemviktiga finansiella institut genomförde dessutom flera länder ett antal räddningsaktioner till stora kostnader för skattebetalarna. Risken var stor för att krisen skulle spridas till andra, i grunden stabila,

finansiella institut. Om detta inträffat hade fördjupade likviditetsproblem och kreditåstramningar kunnat uppstå, vilket kunde ha resulterat i en kraftigare konjunkturedgång. Som ett resultat av räddningsinsatserna ökade statskulden kraftigt i exempelvis Spanien och Irland.

Oron på de finansiella marknaderna tilltog till följd av en ökad osäkerhet kring betalningsförmågan i ett flertal euroländer. Krisen i enskilda medlemsländer utvecklades till en förtroendekris för hela eurosamarbetet. För att motverka statsskuldskrisen har tre parallella arbeten inletts på EU-nivå:

1. införandet av nya finansiella stabilitetsmekanismer,
2. en förstärkning av det europeiska bank-systemet, samt
3. en fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet inom framför allt euroområdet.

Finansiella stabilitetsmekanismer

Om ett land inte kan finansiera sin verksamhet på långsiktigt hållbara villkor, varken nationellt eller internationellt, kan landet ansöka om statsfinansiellt stöd. Länder i denna situation brukar i första hand vända sig till den Internationella valutafonden (IMF). Lån från IMF är i regel kopplade till fleråriga konsoliderings- och reformprogram, framtagna i samarbete med berört lands regering. Utbetalningen av dessa lån är strikt villkorade av att länderna genomför konsolidering och strukturreformer, s.k. konditionalitet. Utan lån skulle länderna behöva genomföra sin budgetkonsolidering ännu snabbare, alternativt behöva ställa in sina betalningar.

Under 2010 beslutade euroländerna, i samverkan med IMF, om bilaterala lån till Grekland. Detta tydliggjorde att det fanns ett behov av stabilitetsmekanismer för euroländerna som ett komplement till IMF. Till en början skapades två tillfälliga lånefaciliteter; Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM). Målet är att en permanent stabilitetsmekanism, Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), ska inrättas sommaren 2012 och på sikt ersätta de tillfälliga lånefaciliteterna.

Lån till euroländer i akut kris ger dessa länder andrum att återskapa förtroendet för sina ekonomier genom budgetkonsolidering och

strukture reformer. Därmed kan de på nytt få tillgång till kapitalmarknaden. Dessutom bidrar de nya mekanismerna till att stärka de finansiella marknadernas förtroende för eurosamarbetet. Det är dock osäkert om de nya mekanismerna har en tillräcklig volym för att även kunna tillgodose större euroländers behov av finansieringsstöd.

Ett förstärkt banksystem

EU-länderna har vidtagit åtgärder som syftar till att stärka banksystemet. Tre åtgärder kan pekas ut som särskilt viktiga i detta avseende:

1. rekapitalisering av banker,
 2. ökade kapitaltäckningskrav och
 3. Europeiska centralbankens (ECB) extraordinära insatser.
1. Europeiska bankmyndigheten (EBA) har tilldelats ansvaret för att förbättra kapital situationen och finansieringsproblemen i europeiska banker. Efter en marknadsvärdering av ett trettiotal bankers statspappersinnehav ska europeiska bankers eget kapital uppgå till minst 9 procent i slutet av juni 2012. Banker med stora innehav av statspapper i statsskuldtyngda länder, som har minskat kraftigt i värde, behöver göra betydande kapitaltillskott för att uppnå kapitalkravet.
2. Den finansiella krisen har resulterat i att det nuvarande regelverket för bankernas kapitalhållning, Basel II, inte bedöms beakta riskerna i banksystemet tillräckligt. Av denna anledning har ett nytt regelverk, Basel III, arbetats fram för att göra banker mer stabila och minska risken för framtida finansiella kriser. Även nya krav på bankernas likviditet införs. Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att ta fram ett regelverk baserat på Basel III (se även avsnitt 3.6).
3. ECB har i flera steg vidtagit tillfälliga extraordinära åtgärder för att värna det finansiella systemets funktionssätt. Bland annat har ECB vid två tillfällen erbjudit finansiella institut i euroländer treåriga lån till en låg ränta mot säkerhet. Genom låneprogrammet kan de säkerställa sina finansieringsbehov relativt långt fram i tiden till en låg kostnad, samt förbättra sina räntemarginaler och sitt resultat. Därmed kan bankernas anpassning till de hårdare kapitaltäckningsreglerna i Basel III underlättas, samtidigt som kreditförsörjningen till hushåll och företag understöds.

Fördjupat ekonomisk-politiskt samarbete i EU

Parallellt med nya stabilitetsmekanismer samt reformer och konsolideringsåtgärder i enskilda länder har förhandlingar förts om att stärka och fördjupa det ekonomiskt-politiska samarbetet inom EU.

I september 2010 lade EU-kommissionen fram ett förslag bestående av sex rättsakter. Förslagen trädde i kraft i december 2011 och syftar till att förstärka det finanspolitiska ramverket i EU samt tidigt upptäcka förekomsten av makroekonomiska obalanser. Förslagen innebär i huvudsak att den förebyggande och korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärks, ett direktiv med minimikrav på nationella finanspolitiska ramverk införs, en ny process för övervakning av makroekonomiska obalanser införs samt genom att nya sanktioner för euroländerna införs i stabilitets- och tillväxtpakten och i obalansförfarandet.

Som ett komplement till de sex rättsakterna presenterade kommissionen i november 2011 två förordningsförslag om stärkt ekonomisk styrning i euroområdet. Det första förslaget syftar till att stärka övervakningen av euroländer med finansiella problem och till att skapa tydliga villkor för länder som mottar finansiellt stöd. Det andra förslaget innebär utökade rapporteringskrav för euroländer avseende den nationella budgetpolitiken.

En ytterligare åtgärd för att stärka samordningen inom EU är införandet av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (finanspakten). Fördraget består i huvudsak av krav på införande av regler om balans eller överskott i offentliga finanser, en korrigeringsmekanism i nationell lagstiftning samt mer automatik vid överträdande av underskottskriteriet inom stabilitets- och tillväxtpakten. Reglerna i fördraget är inte bindande för icke-euroländer förrän vid ett eventuellt framtida euromedlemskap, såvida dessa länder inte frivilligt åtar sig att vara bundna av hela eller delar av fördraget, se vidare avsnitt 4.

Samtliga åtgärder som har vidtagits i spåren av statsskuldskrisen är viktiga steg i ett långsiktigt arbete för att skapa ett starkare finanspolitiskt ramverk inom EU och minska risken för att liknande kriser uppstår.

3.2 De offentliga finanserna och finanspolitikens inriktning

3.2.1 Utvecklingen av de offentliga finanserna

I takt med den ekonomiska återhämtningen har de offentliga finanserna stärkts de senaste åren. Den offentliga sektorns finansiella sparande har ökat från ett underskott på 1 procent av BNP 2009 till ett överskott på 0,1 procent av BNP 2011. Den svaga ekonomiska utvecklingen gör att det finansiella sparandet bedöms uppvisa ett litet underskott på 0,3 procent av BNP 2012, som vänder till ett mindre överskott redan 2013. Därefter förbättras sparandet successivt till 3,7 procent av BNP 2016 (se tabell 3.3).

Utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2011 blev 0,1 procent av BNP, vilket var detsamma som i prognosen i budgetpropositionen för 2012. För 2012–2015 har det finansiella sparandet reviderats ner med mellan 0,2 och 0,5 procent av BNP per år, främst till följd av högre utgifter.

Skatteintäkterna har reviderats upp med 3 miljarder kronor både 2012 och 2013 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012. Det är intäkterna från skatt på arbete som har reviderats upp, huvudsakligen till följd av att de utbetalda lönerna 2011 blev väsentligt högre än förväntat. Högre inkomst- och avtalspensioner bidrar också till de högre intäkterna. År 2014 och 2015 har de totala skatteintäkterna reviderats ned med 2–4 miljarder kronor. De högre intäkterna från skatt på arbete motverkas dessa år av att intäkterna från mervärdesskatten har reviderats ned. Revideringen beror till stor del på lägre investeringar och en ändrad sammansättning av hushållens konsumtion. På inkomstsidan har även övriga inkomster reviderats upp 2012–2013 med 4–7 miljarder kronor, men reviderats ned 2014–2015 med 1 miljarder kronor.

Utgifterna har reviderats upp 2012–2015 med 9–21 miljarder kronor per år jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012. En stor del av revideringen står de kommunala konsumtionsutgifterna för som nu bedöms bli 4–7 miljarder kronor högre per år 2012–2015. Övriga uppreviderade utgifter utgörs av bl.a. transfereringar till hushåll, investeringsutgifter och ränteutgifter.

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser fr.o.m. 2013 sker i staten. Ålderspensionssystemet bedöms få ett litet överskott 2012 som vänds till ett underskott 2013. För tiden därefter bedöms ålderspensionssystemets finanser i princip vara i balans. Den kommunala sektorn redovisar över prognosperioden ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat och klarar därmed balanskravet.⁴

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till 38,4 procent av BNP i slutet av 2011, vilket ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av BNP. Minskade överskott i det finansiella sparandet bidrar till att skulden är något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012. År 2016 beräknas den konsoliderade bruttoskulden uppgå till 22,5 procent av BNP.

Tabell 3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor

Utfall 2011, prognos 2012–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	1 735	1 773	1 837	1 922	2 024	2 116
<i>Procent av BNP</i>	49,6	50,1	49,7	49,4	49,5	49,3
Skatter och avgifter	1 546	1 583	1 645	1 727	1 817	1 900
<i>Procent av BNP</i>	44,2	44,7	44,5	44,4	44,4	44,3
Övriga inkomster	190	190	192	194	206	216
Utgifter	1 731	1 783	1 824	1 861	1 902	1 959
<i>Procent av BNP</i>	49,5	50,4	49,3	47,8	46,5	45,7
Finansiellt sparande	4	-10	13	60	122	157
<i>Procent av BNP</i>	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 341	1 335	1 309	1 236	1 126	964
<i>Procent av BNP</i>	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5	22,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom osäkerheten är stor kring den framtida konjunkturutvecklingen finns det också en betydande osäkerhet i prognoserna för de offentliga finanserna. En svagare ekonomisk utveckling får snabbt genomslag på de offentliga finanserna. En svagare utveckling på arbetsmarknaden får särskilt stor effekt eftersom

⁴ Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år. Den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

knappt två tredjedelar av de totala skatteintäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster.

3.2.2 Begränsat reformutrymme och behov av goda säkerhetsmarginaler

Reformutrymmet bedöms utifrån en avstämning mot överskottsmålet där ett antal faktorer vägs in i bedömningen. Överskottsmålet är bestämt som ett överskott på 1 procent av BNP som ska uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Avstämningen av överskottsmålet görs utifrån flera olika indikatorer eftersom det inte finns någon indikator som ensam kan mäta måluppfyllelsen.

Överskottsmålet följs upp både framåt- och bakåtblickande. Den framåtblickande uppföljningen görs för att fastställa ett reformutrymme eller besparingsbehov. De indikatorer som används för denna utvärdering är sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet. Vid tolkningen av sjuårsindikatorn beaktas också det genomsnittliga konjunkturläget under den period indikatorn omfattar. En bakåtblickande analys görs för att upptäcka eventuella systematiska fel i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver. Utifrån dessa indikatorer görs sedan en samlad bedömning av reformutrymmet där hänsyn även tas till osäkerheten i bedömningen, riskbilden, och till vad som är en välavvägd finanspolitik sett utifrån konjunkturläget (finanspolitiken ska inte bidra till överhettning eller till att fördjupa en konjunkturedgång). Risken för att konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk vägs också in i bedömningen.⁵

Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet

Det bakåtblickande tioårssnittet: År 2002–2011 uppgick det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt till 0,7 procent av BNP (se tabell 3.4). Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Justerat för det genomsnittliga konjunkturläget låg dock det genom-

snittliga finansiella sparandet på 1,2 procent av BNP, dvs. något över målet. Detta tyder på att det inte finns några stora systematiska fel i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

Sjuårsindikatorn: Sjuårsindikatorn uppgår till 0,5 procent av BNP för 2012 och till 1,2 procent av BNP för 2013. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn för samma år pekar emellertid på att sparandet ligger ca 1 procentenhet högre än överskottsmålet. Risken för en asymmetrisk konjunkturutveckling (BNP-gapet har varit negativt under en mycket lång period) talar dock för att vikt bör läggas vid både den ojusterade och konjunkturjusterade indikatorn. Den sammantagna bedömningen är då att det finansiella sparandet i genomsnitt ligger något över överskottsmålet under den relevanta perioden.

Strukturellt sparande: Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 1,2 procent av BNP 2012 och stiger sedan successivt under prognosperioden för att uppgå till 3,7 procent av BNP 2016. Denna indikator pekar på ett finansiellt sparande som ligger marginellt över överskottsmålet 2012 och 2013 och som sedan ökar stegvis över prognosperioden. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har potentiell BNP och därmed det strukturella sparandet reviderats ned relativt mycket för samtliga år efter 2010.

Tabell 3.4 Indikatorer för uppföljning av överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Bakåtblickande tioårssnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ¹	1,2					
Sjuårsindikatorn	0,4	0,5	1,2			
Konjunkturjusterat ¹	1,6	1,8	2,0			
Strukturellt sparande	0,7	1,2	1,6	2,1	3,2	3,7
BNP-gap	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0
Sjuårssnitt	-2,2	-2,3	-1,4			
Bakåtblickande tioårssnitt	-0,9					

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁵ Utförligare beskrivningar av analysramen för reformutrymmet och de olika indikatorerna finns i avsnitt 11. Se också regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna med hänsyn tagen till osäkerheten i bedömningen och riskbilden

Samtliga indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finansiella sparandet för närvarande ligger i linje med eller något högre än överskottsmålet, det sistnämnda gäller särskilt för den senare delen av prognosperioden. Bedömningen är dock osäker och kan komma att ändras till budgetpropositionen för 2013.

Beräkningar av prognosprecisionen i finansiellt sparande som gjorts i Finanspolitiska rådets senaste rapport för perioden 1998–2010, visar att prognososäkerheten är så stor som +/- 2 procentenheter redan för innevarande år. Erfarenheten är också att bedömningen av det strukturella sparandet är mycket osäker. Det är inte ovanligt att bedömningen av det strukturella sparandet för ett utfallsår i efterhand ändras med mer än 1 procent av BNP. Den genomsnittliga skillnaden mellan den lägsta respektive högsta bedömningen av strukturellt sparande för ett utfallsår (dvs. i frånvaro av ny politik) uppgick 2000–2010 till hela 2 procent av BNP.⁶ Om bedömningen av det strukturella sparandet skulle komma att revideras ned i den storleksordningen skulle det i praktiken inte finnas något reformutrymme alls 2013, utan i stället uppstå ett sparbehov.

I budgetpropositionen för 2012 bedömdes att riskerna för en betydligt mer negativ ekonomisk utveckling i Sverige än den som prognostiserades var betydande. Riskerna för en kombinerad global finans- och skuldskris gjorde det extra angeläget att då upprätthålla relativt stora säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Bedömningen är nu att riskerna för en sämre utveckling fortfarande dominerar, men att riskbilden är mindre negativ än den som redovisades i budgetpropositionen för 2012. Behovet av säkerhetsmarginaler finns således fortfarande, men har minskat något.

I budgetpropositionen för 2012 bedömdes att prognosen för BNP och sysselsättningen å ena sidan talade för att det skulle kunna vara

motiverat att låta finanspolitiken vara något mer expansiv (eller mindre kontraktiv). Å andra sidan talade de tydliga nedåtriskerna kopplade till skuldproblemen i euroområdet för att det var extra angeläget att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Det var då en svår avvägningsfråga vilken vikt som i det läget skulle läggas vid behovet av att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, och vilken vikt som skulle läggas vid att finanspolitiken inte skulle vara för åtstramande då resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortfarande var svagt. Med hänvisning till den mycket osäkra situationen i omvärlden gjordes då bedömningen att det i det läget var välvärdigt att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. En markant försämring i förtroendet för de offentliga finanserna bedömdes ha större negativa återverkningar på arbetsmarknaden än att finanspolitiken var något återhållsam till följd av behovet av extra säkerhetsmarginaler.

Riskbilden är nu, som ovan anförts, något mindre negativ jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012. Det talar för ett mindre behov av säkerhetsmarginaler. Dock bedöms det strukturella sparandet vara mindre än i bedömningen som gjordes i budgetpropositionen för 2012.

Samlad bedömning av reformutrymmet

Indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet pekar sammantaget på att utrymmet för permanenta reformer är relativt begränsat i närtid, men att det ökar successivt under prognosperioden. Även om situationen i Sydeuropa nu ser ut att ha stabiliserats finns det ett fortsatt behov av goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, även om behovet minskat något sedan budgetpropositionen för 2012. Vid en kraftigt sämre konjunkturutveckling än den som ligger i huvudscenariot, där sysselsättningen riskerar att försvagas allvarligt, måste det finnas utrymme att vidta ytterligare åtgärder för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen, även om Riksbanken kan förväntas sänka reporäntan i en sådan situation. Det måste också finnas utrymme att kunna hantera en betydligt mer besvärlig situation på de finansiella marknaderna. Denna

⁶ Detta illustrerades i fördjupningsrutan Bedömningen av det strukturella sparandet är osäker i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor).

strategi säkerställer att de offentliga finanserna inte blir en källa till osäkerhet.

Resursutnyttjandet är samtidigt lågt och arbetslösheten hög. Det finns därmed ett behov av att vidta vissa åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast. Det ekonomiska läget bedöms dock inte vara sådant att det nu finns behov av breda krisåtgärder.

Mot denna bakgrund görs sammantaget bedömningen att det kommer att finnas ett begränsat reformutrymme i budgeten för 2013.

3.2.3 Genomsnittlig uppskrivning av utgiftstaket för 2016

Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2015. I denna proposition lämnar regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016. Regeringen avser föreslå samma nivå på utgiftstaket för 2016 i budgetpropositionen för 2013. Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2016 bör uppgå till 1 153 miljarder kronor. Det innebär en ökning med 30 miljarder kronor jämfört med 2015.

Utgiftstaket är det viktigaste instrumentet regeringen har för att uppnå överskottsmålet och det bör fastställas så att det ger stöd åt överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Bedömningen av utgiftstaket tar sin utgångspunkt i den aktuella prognosen för de offentliga finanserna. Osäkerheten är stor om utvecklingen de kommande åren och det är viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte intecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. När det gäller utgiftstaket redovisar regeringen en bedömning av utgiftstaket 2016 som innebär en fast övre gräns för utgiftsnivån.

Av denna anledning bör det finnas ett utrymme mellan utgiftstaket och nivån på de bedömda takbegränsade utgifterna, en s.k. budgeteringsmarginal. Den ska vara tillräckligt stor för att kunna hantera de osäkerheter, främst till följd av en annan konjunkturutveckling, som finns givet det långa tidsperspektivet. Enligt regeringens riktlinje bör marginalen av denna anledning minst uppgå till 3 procent av de takbegränsade utgifterna 2016. Budgeteringsmarginalen kan även tas i anspråk för utgiftsreformer under förutsättning att det är förenligt med överskottsmålet och behovet av en

osäkerhetsmarginal. Samtidigt ska budgeteringsmarginalen inte vara större än att utgiftstaket fungerar som en reell utgiftsbegränsning, givet överskottsmålet och de ambitioner regeringen har för skattepolitiken.

Den årliga ökningen av utgiftstaket för 2016 om 30 miljarder kronor är ungefär lika stor som det historiska genomsnittet sedan 1997. År 2012–2015 har ökningen dock varit lägre, bl.a. för att anpassa takets nivå med anledning av att de takbegränsade utgifterna ökade mycket långsamt under 2010 och 2011.

Budgeteringsmarginalen för 2016 uppgår till 6,2 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är mer än riktlinjen för marginalens minsta storlek. Samtidigt är det regeringens bedömning att de offentliga finanserna förbättras under perioden och att utgiftstaket för 2016 bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet.

Tabell 3.5 Utgiftstak 2012–2016

Miljarder kronor om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringens förslag till utgiftstak	1 084	1 093	1 103	1 123	1 153
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	30,6	29,5	28,4	27,5	26,9
Takbegränsade utgifter	1 029	1 043	1 052	1 064	1 086
Budgeteringsmarginal	55	50	51	59	67
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	5,4	4,8	4,9	5,5	6,2
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,6	1,4	1,3	1,4	1,6
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	1,2	1,6	2,1	3,2	3,7

Källa: Egna beräkningar.

3.3 Utmaningar för fler jobb

Det viktigaste målet för regeringens ekonomiska politik är full sysselsättning. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka sysselsättningen varaktigt. Denna uppgift har väglett regeringen vid utformningen av den långsiktiga sysselsättningspolitiken och de stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtagits med anledning av finanskrisen 2008.

Politiken har inriktats på en kombination av åtgärder som både stimulerar utbudet och efterfrågan på arbetskraft. Tyngdpunkten har legat på

åtgärder som ökar arbetsutbudet eftersom erfarenheterna visar att det är utbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen. Den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget. Även arbetsmarknads- och utbildningspolitiken har reformerats, bl.a. i syfte att öka anställningsbarheten hos personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska leda till ett ökat antal sysselsatta har de kompletterats med åtgärder som stimulerar efterfrågan på arbetskraft, framför allt riktade mot individer som står långt från arbetsmarknaden. Exempel på sådana åtgärder är nystartsjobben, de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga och äldre, det s.k. HUS-avdraget⁷ samt sänkningen av mervärdesskatten för restaurang och cateringtjänster.

Reformerna leder till en varaktigt högre sysselsättning genom att höja arbetskraftsdeltagandet samt sänka arbetslösheten och sjukfrånvaron bland de som har arbete.

3.3.1 Reformerna har lagt grund för stark utveckling på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden har på senare år utvecklats väl, givet den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen i omvärlden. Lågkonjunkturen som inleddes med finanskrisen 2008 bidrog till att sysselsättningen föll. Sedan 2009 har dock sysselsättningen åter ökat stadigt, även om utvecklingen tillfälligt mattats av under slutet av 2011 i spåren av de statsfinansiella problemen i flera europeiska länder.

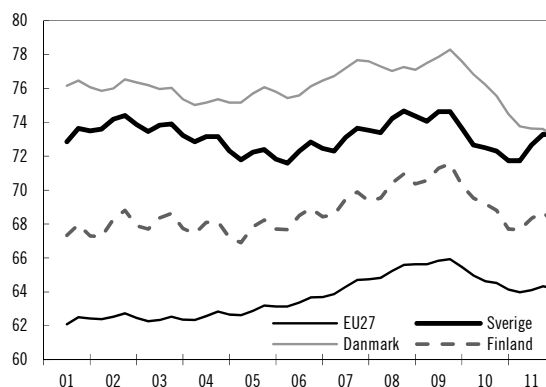
I dag är antalet sysselsatta högre än innan krisen 2008. Även sysselsättningsgraden, dvs. andelen i befolkningen som arbetar, har återhämtat sig. Arbetskraftsdeltagandet föll under krisens första år men är nu tillbaka på nivåerna före krisen. Arbetskraftsdeltagandet har varit oväntat högt jämfört med tidigare lågkonjunkturer.

Även vid en internationell jämförelse framstår utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden som stark (se diagram 3.7). I många europeiska

länder har sysselsättningsgraden ännu inte börjat öka efter att krisen var som djupast.

Diagram 3.7 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongsrensad data, tre kvartals glidande medelvärde. Avser åldersgruppen 15–64 år.

Källa: Eurostat.

Även sett i ett längre tidsperspektiv har utvecklingen på arbetsmarknaden varit positiv. Trots att konjunkturläget var betydligt sämre 2011 i jämförelse med 2006, har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen och sysselsättningsgraden ökat för stora åldersgrupper i ekonomin. Sysselsättningsgraden för befolkningen som helhet (15–74 år) har dock minskat med 0,2 procentenheter, men det beror på att befolkningens ålderssammansättning har ändrats. Många i den stora generationen av personer födda på 1940-talet, en grupp med förhållandevis hög sysselsättningsgrad, går nu i pension (se fördjupningsrutan Demografiska förändringar påverkar sysselsättningsgraden negativt). Andelen personer som arbetar i befolkningen har ökat med 0,8 procentenheter. Att andelen personer i arbete ökat mer än sysselsättningsgraden beror bl.a. på att sjukfrånvaron har minskat.

Situationen på arbetsmarknaden är sammanlagt betydligt starkare än vad som kan förväntas givet konjunkturen och befolkningssammansättningen. Regeringen bedömer att antalet personer i arbetskraften har ökat med drygt 100 000 fler sedan 2006 än vad som kan förklaras av den demografiska och konjunkturella utvecklingen. Även sysselsättningen har ökat mer än vad som kan förklaras av demografi- och konjunkturutvecklingen. Arbetsutbuds- och sysselsätt-

⁷ HUS-avdraget omfattar skattereduktion för hushållsarbete (s.k. RUT-avdrag) och för reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsarbete (s.k. ROT-avdrag).

ningsutvecklingen är indikationer på att regeringens reformer har haft avsedd effekt.⁸

3.3.2 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden drabbas av nedgången

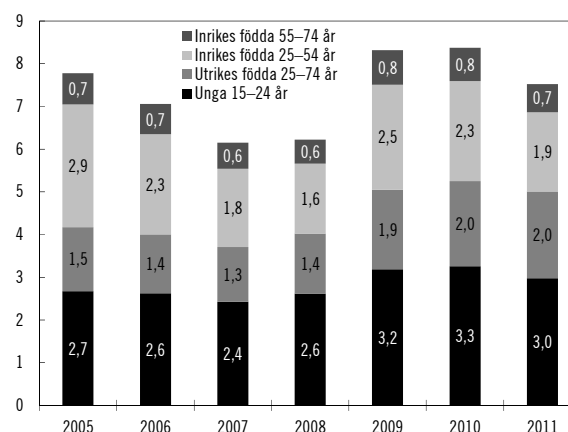
Trots den goda utvecklingen är arbetslösheten fortfarande hög och bedöms öka något under 2012. Det är först 2014 som minskningen av arbetslösheten tar fart och konjunkturläget bedöms normaliseras 2016, nära 8 år efter att nedgången inleddes i kölvattnet av finanskrisen 2008.

Den höga arbetslösheten beror till viss del på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, men också på lågkonjunkturen. En tillfälligt högre arbetslöshet, som beror på ett ökat arbetskraftsdeltagande, är mindre bekymmersamt eftersom chanserna att hitta ett arbete är betydligt högre för arbetsökanden än för personer utanför arbetskraften. Arbetslöshet som beror på en svag konjunktur är betydligt mer problematisk.

De som drabbas i lågkonjunkturen är framför allt de som redan är arbetslösa och de som är på väg att träda in på arbetsmarknaden, t.ex. unga eller utrikes födda som vistats kort tid i Sverige. Detta bekräftas också av utvecklingen av arbetslöshetens sammansättning. Arbetslösheten utgörs till mer än hälften av arbetslösa unga och utrikes födda. Andelen har också ökat mellan 2005 och 2011 (se diagram 3.8). Det är en tydlig indikation på att inträdande grupper på arbetsmarknaden bär en oproportionerligt stor och växande andel av arbetslöshetens kostnader, även om en betydande del av ungdomsarbetslösheten består av heltidsstudier som söker deltidsarbete.

Diagram 3.8 Arbetslöshetens sammansättning

Procent av arbetskraften



Källa: Statistiska centralbyrån.

Dessutom är den ökande långtidsarbetslösheten ett allvarligt problem eftersom sannolikheten att hitta ett jobb minskar med tiden som arbetslös (se vidare avsnitt 5 för en mer detaljerad redogörelse om långtidsarbetslösheten). En ökad långtidsarbetslöshet riskerar att minska produktionskapaciteten i ekonomin och därmed det samlade välbefindandet under lång tid framöver.

För individen är långa tider utan arbete också negativt eftersom det bl.a. leder till lägre inkomst och risk för ohälsa. Stora skillnader i olika gruppers möjligheter på arbetsmarknaden kan också leda till sociala spänningar i samhället.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att fortsätta arbetet med att få fler i arbete. Drivkrafterna för och möjligheterna till arbete behöver stärkas ytterligare och arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Särskilt fokus måste läggas på grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

3.3.3 Möjligheterna till jobb för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden ska stärkas

Vissa grupper uppvisar en svag förankring på arbetsmarknaden. Hit hör unga, utrikes födda, personer med högst förgymnasial utbildning, äldre och personer med funktionsnedsättning.⁹ En särskild utmaning är att underlätta inträdet

⁸ Se bilaga 5 i denna proposition och rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

⁹ För en mer heltäckande redovisning av olika gruppers situation på arbetsmarknaden, se avsnitt 5.

och/eller återetableringen på arbetsmarknaden för dessa grupper.

Unga

Arbetslösheten bland ungdomar är hög, närmare 23 procent 2011, vilket kan jämföras med ca 5 procent i åldersgruppen 25–54 år. Knappt hälften av ungdomsarbetslösheten består av heltidsstudier som söker arbete. Gruppen av studerande arbetslösa utgörs till stor del av gymnasieelever som söker sommarjobb eller extrajobb, men även arbetslösa unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program eller högskolestudenter som börjat söka heltidsjobb.

I förhållande till andra grupper utmärker sig unga arbetslösa genom en hög grad av korta arbetslöshetsperioder. Till viss del är kortare perioder av arbetslöshet i övergången från skola till arbete en naturlig del av ungdomars etableringsprocess. Betydligt mer problematiskt är att en grupp unga har upprepade perioder av arbetslöshet innan de får fast förankring på arbetsmarknaden och att vissa unga arbetslösa fastnar i långtidsarbetslöshet. Störst risk att få arbetsmarknadsrelaterade problem har de unga som saknar fullständig utbildning, är födda utomlands eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

En annan förklaring till den höga ungdomsarbetslösheten är att det funnits och finns brister i utbildningssystemet som bl.a. medfört att unga lämnar gymnasieskolan utan betyg. En ytterligare förklaring är den sammanpressade lönestrukturen och de förhållandevis höga kostnaderna för att anställa unga i Sverige, där ingångslönerna är en viktig del. Ungdomar kan få problem på arbetsmarknaden om arbetsgivare misstänker att deras produktivitet är lägre än vad som motsvaras av gällande ingångslön. Ännu en förklaring är att anställningsskyddets utformning omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper och skapar inlåsnings effekter som hämmar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Ett striktare anställningsskydd för tillsvidareanställda gör att en större del av arbetslösheten bärs av grupper som inte tagit sig in på arbetsmarknaden, t.ex. unga.

Regeringen har mot denna bakgrund vidtagit ett antal åtgärder i syfte att motverka arbetslöshet bland unga. Den viktigaste åtgärden är reformerna av utbildningssystemet som bl.a.

syftar till att motverka avhoppet från skolan och öka anställningsbarheten bland dem som går ut skolan. För att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv har exempelvis gymnasieskolan reformerats och en gymnasial lärlingsutbildning införts. Regeringen har också sänkt arbetsgivaravgifterna för unga i syfte att öka arbetskraftsefterfrågan och kompensera för de relativt höga ingångslönerna. Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken för ungdomar och introducerat den s.k. jobbgarantin för ungdomar. Dessutom kan unga få s.k. nystartsjobb som innebär att arbetsgivare som anställer en ung person som varit arbetslös minst sex månader får en ekonomisk nedsättning motsvarande full arbetsgivaravgift i ett år. I fördjupningsrutan Sänkta lönekostnader för arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden i avsnitt 5 ges en mer utförlig redovisning av olika nedsättningar och stöd för att anställa personer med svag förankring på arbetsmarknaden. För att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden och därmed öka sysselsättningen har regeringen förenklat för arbetsgivarna att anställa på viss tid. Regeringen har också tillsatt en utredning för att se över möjligheterna att införa en ny anställningsform, s.k. lärlingsprovanställning för ungdomar yngre än 23 år (dir. 2011:87).

Regeringen ser allvarligt på den höga ungdomsarbetslösheten. Det finns behov av att komplettera och förstärka vissa reformer som regeringen redan genomfört. Det är särskilt viktigt att öka kontakterna mellan skolan och arbetslivet i allmänhet och att stärka kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet i synnerhet, för att inträdet och etableringen på arbetsmarknaden ska fungera så bra som möjligt. Både näringslivet, den offentliga sektorn och den ideella sektorn har viktiga roller att fylla på detta område, t.ex. genom att erbjuda praktik och lärlingsanställningar. Regeringen avser att förbättra möjligheterna till ökad sysselsättning bland unga. Det handlar om åtgärder inom såväl arbetsmarknads- som utbildningspolitiken, inklusive yrkesprogram och stärkt arbetsplatsförlagd utbildning samt entreprenörskap i utbildningen.

Utrikes födda är överrepresenterade inom gruppen arbetslösa ungdomar. Som framgår nedan har dessa ungdomar delvis annorlunda problem med att etablera sig på arbets-

marknaden. Särskilda lösningar kan därför vara motiverade för denna grupp.

Utrikes födda

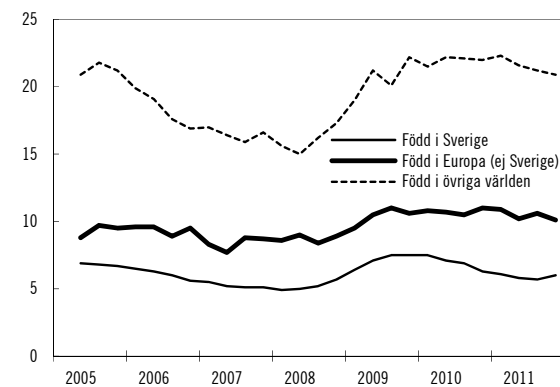
Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda är generellt sett bekymmersam, även om variationen inom gruppen är mycket stor. Arbetslösheten bland utrikes födda var i genomsnitt 15,8 procent 2011. Gruppen av personer födda utanför Europa hade en arbetslöshet på ca 21,5 procent och personer födda inom Europa ca 10,5 procent, vilket kan jämföras med arbetslösheten bland inrikes födda som var 5,9 procent (se diagram 3.9).

Bland dem som kommer till Sverige finns grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Situationen är svårast för dem som vistats kort tid i Sverige och för dem med utomeuropeisk bakgrund.

Att ha ett arbete är en viktig del av integrationen. Genom att arbeta kan individen också försörja sig själv, bidra till tillväxt och välfärd och på så sätt bli en del av samhället. Sverige ska dra nytta av alla förmågor och bidra till den samlade produktionen i ekonomin.

Diagram 3.9 Arbetslöshet fördelad på födelseland

Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongsrensad data. Avser åldersgrupp 15–74 år.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda ofta har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I likhet med unga håller utrikes födda som varit kort tid i Sverige på att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan då vara svårt för arbetsgivaren att bedöma personens kompetens. Detta i kombination med höga ingångslöner och ett strikt anställningsskydd kan minska benägenheten att anställa personer ur

gruppen. Många nyanlända har dessutom en mycket kort utbildning och en stor andel av dem som invandrat efter de uppnått skolåldern har stora problem att klara sin skolgång i Sverige. Otillräckliga kunskaper leder i sin tur till en svag förankring på arbetsmarknaden. Dessutom finns det också empiriska belägg för att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden.

Åtgärder för en förbättrad integration

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att förbättra integrationen på arbetsmarknaden av utrikes födda. Ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare har införts genom den s.k. etableringsreformen som trädde i kraft 1 december 2010. Regeringen har också aviserat att den avser stärka drivkrafterna till arbete genom att inte låta etableringsersättningen minska i motsvarande omfattning som inkomsterna ökar.

För att tillgodose kompetensbehovet i näringsliv och offentlig sektor anser regeringen också att det är viktigt att verka för att skapa goda villkor i hela landet som attraherar människor med olika bakgrund. Den outnyttjade kompetensen ska tas tillvara. För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriginvandrare finns under de första åren i Sverige instegsjobb och nystartsjobb.¹⁰ Regeringen har också vidtagit åtgärder för att stärka valideringen av utländsk utbildning och annan yrkeskompetens. Vidare har regeringen infört yrkesinriktat mentorskap. Det s.k. sfi-lyftet är en omfattande satsning på undervisningen i svenska för invandrare. Åtgärden syftar till att högre kvalitet och likvärdighet i verksamheten uppnås. Insatsen omfattar bl.a. kompetenshöjning för lärare, nationella slutprov och tydligare mål i kursplanen. En utredning ser för närvarande över möjligheterna till ökad valfrihet och individuell anpassning av undervisningen i svenska för invandrare genom s.k. sfi-

¹⁰ En arbetsgivare som anställer en person med ett nystartsjobb betalar ingen arbetsgivaravgift och får därtill ett ekonomiskt stöd motsvarande arbetsgivaravgiften. Det innebär att lönekostnaden för ett nystartsjobb praktiskt taget halveras. Ett instegsjobb innebär en subventionerad anställning. Alla arbetsgivare som anställer en nyanländ invandrare kan få 80 procent av lönen i bidrag, dock maximalt 800 kronor/dag.

peng. Utredningen ska också analysera möjligheterna att kombinera sfi-studier med arbete, praktik, yrkesutbildning och annan vuxenutbildning samt högre utbildning (dir. 2011:81).

Regeringen överväger förstärkningar av etableringsreformen för att ytterligare underlätta nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden, t.ex. genom ökade möjligheter till praktik för individer och stärkta incitament för kommunerna för förkortade väntetider. För att hjälpa nyanlända med utländsk utbildning är även fortsatta insatser kring validering möjliga. Regeringen avser också vidta åtgärder för unga utrikes födda som varken studerar eller arbetar. För att på lång sikt förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda är utbildning avgörande. Regeringen vill förbättra förutsättningarna för elever som anländer efter skolstart och förbättra lärandemiljöer i utsatta områden. Möjliga åtgärder är t.ex. stöd för bättre kartläggning av nyanlända elevers kunskaper, ökad undervisningstid och kompetensutveckling för lärare. Därtill kommer ökade satsningar på yrkesinriktad utbildning och praktik.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartzoner (dir. 2011:18). Regeringen har också tillsatt en utredning om ökat arbetskraftsdeltagande och snabbare etablering på arbetsmarknaden bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (dir. 2011:88). Regeringen har för avsikt att pröva möjligheterna att vidta åtgärder för att motverka att utrikes födda kvinnor under lång tid står utanför arbetskraften. Utredningens delbetänkande, Förman och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9), bereds i Regeringskansliet.

Personer med högst förgymnasial utbildning

Personer med endast förgymnasial utbildning är en annan grupp som ofta har svårigheter på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är exempelvis betydligt högre inom denna grupp än för personer med minst gymnasial utbildning. I gruppen återfinns bl.a. äldre som sökte sig till arbetsmarknaden direkt efter grundskolan, men också många unga som har lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg.

En förklaring till att personer med högst förgymnasial utbildning har problem är att de i viss mån konkurrerar om samma jobb som de med längre utbildning. Strukturomvandlingen gör också att efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning minskat över tid. Det finns också indikationer på att gällande lägsta löner begränsar möjligheterna att få arbete för personer med låg utbildning. De satsningar som regeringen gör för att förbättra utbildningssystemet kommer att minska avhoppen från gymnasiet och öka anställningsbarheten bland dem med kort utbildning. Mot bakgrund av krisen 2008 ökade regeringen antalet studieplatser inom den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan och inom högskolan, samt inom arbetsmarknadsutbildningen i syfte att fler som är i behov av utbildning ska kunna få det. Det finns skäl att utveckla dessa verksamheter.

Äldre

Äldre personer i Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad, men den minskar snabbt med stigande ålder. Många äldre slutar arbeta antingen med avtalspension eller till följd av sjukskrivning samt sjukersättning. De flesta tar ut ålderspension det år de fyller 65 år, trots att det inte längre finns någon formell pensionsålder. Detta avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland äldre är låg, men de som drabbas riskerar långa tider i arbetslöshet. Förklaringar till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i anställningskostnaderna för denna grupp, arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft, avtalspensionssystemets utformning och normerna för utträdet från arbetslivet. Enligt de analyser och utvärderingar som gjorts är den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet för personer som är över 65 år det förstärkta jobbskatteavdraget för denna grupp. För att öka efterfrågan på äldre arbetskraft har den särskilda löneskatten på lön och inkomst av aktiv näringsverksamhet avskaffats för personer över 65 år. Vidare kvalificerar sig personer i åldern 55–64 år till nystartsjobb redan efter sex månader och kan få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid jämförts med vad som gäller för personer i åldern 26–54 år. Regeringen avser

återkomma med förslag som ytterligare förbättrar förutsättningarna att arbeta längre upp i åldrarna.

Funktionsnedsatta

Många personer med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Det är angeläget att förbättra arbetsmarknadssituationen för denna grupp. Såväl arbetsgivare inom privat, offentlig och ideell sektor kan bidra i detta avseende. Här kan socialt företagande spela en viktig roll. För att öka efterfrågan på dessa personer har regeringen höjt det maximala stödet till arbetshjälpmedel som beviljas av arbetsförmedlingen och stödet för personligt biträde. Vidare har resurserna till lönebidrag och till Samhall AB ökats. Regeringen avser återkomma med fler förslag som kommer att stärka de funktionsnedsattas möjligheter att delta på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknaden måste bli mer inkluderande

Att förbättra arbetsmarknadssituationen för grupper som har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden är en fortsatt stor utmaning. Regeringen anser att de stora skillnaderna mellan olika åldersgrupper liksom mellan inrikes och utrikes födda är oacceptabla och avspeglar strukturella problem på arbetsmarknaden.

Det är nödvändigt att arbetsmarknaden blir mer inkluderande så att fler människor med svag förankring ges möjlighet att få jobb. Diskriminering måste motarbetas. Det är också nödvändigt att arbetsmarknaden blir mer flexibel för att motverka att kraftiga konjunkturedgångar får varaktiga negativa konsekvenser på sysselsättningen. Det är framför allt grupper med svag förankring på arbetsmarknaden som drabbas i lågkonjunkturer. Finansdepartementet har tillsatt en utredning med uppdrag att se över förutsättningarna för att införa ett system för korttidsarbete som ska kunna aktiveras nästa gång en mycket svår ekonomisk kris slår mot Sverige. Syftet är att skapa incitament att behålla arbetskraften vid en sådan nedgång.

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i stor utsträckning av politikens utformning och det är regeringens ansvar att se till att den är väl

utformad. Exempelvis påverkar skatter och transfereringar hur lönsamt arbete är. En aktiv näringspolitik är viktig för jobb och tillväxt i hela landet. Arbetsmarknads- och utbildningspolitiken påverkar i sin tur anställningsbarheten bland personer i arbetskraften.

Arbetsmarknadens utveckling påverkas också av de avtal som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kommer överens om. Lönebildningen är och bör vara parternas ansvar. Regeringen ser positivt på de samtal som har ägt rum mellan vissa av arbetsmarknadens parter under de senaste åren, bl.a. kring hur ungas inträde på arbetsmarknaden kan underlättas och hur jobben kan bevaras i svåra ekonomiska kriser. Regeringen vill stödja ytterligare arbete från alla parter med att hitta breda överenskommelser som ger plats för fler på arbetsmarknaden eller generellt förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Syftet med arbetet är att sänka jämviktsarbetslösheten och öka den varaktiga sysselsättningen. Det är i ljuset av detta som regeringen bjudit in arbetsmarknadens parter till samtal om hur inträdet för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden ska kunna underlättas.

Långtidsarbetslösheten ska motverkas

En stor utmaning är att säkerställa att långtidsarbetslösa får det stöd de behöver för att hitta ett arbete. Vidare krävs insatser som motverkar att fler blir långtidsarbetslösa.

Regeringens reformer har medfört att många personer som varit borta från arbetsmarknaden numera är arbetssökande. Detta är positivt eftersom chansen att få ett jobb är betydligt större för personer som ingår i arbetskraften än för de som står utanför. Många individer som tillkommit har dock nedsatt arbetsförmåga och riskerar långtidsarbetslöshet. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete kan därför även fortsättningsvis behöva förbättras.

En väl fungerande och effektiv arbetsförmedling samt arbetslöshetsförsäkring är förutsättningar för att möta långtidsarbetslösheten. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2012 att fler åtgärder bör vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Detta bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad

uppföljning av de korttidsarbetslösas jobbsökande, men även i form av fler programplatser till de som riskerar långtidsarbetslöshet. Erfarenheten visar att det finns positiva effekter på individens chanser att hitta ett jobb när förmedlingsinsatser kombineras med kontroll av den arbetslöses arbetssökande. En viktig uppgift är nu att följa upp att det nya arbetssättet implementeras och fungerar som tänkt. Utöver att säkerställa genomförandet av dessa reformer avser regeringen att återkomma med förslag bl.a. på hur Arbetsförmedlingens effektivitet, styrning och kontroll ska säkerställas. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att genomlysas Arbetsförmedlingens resursanvändning, som ett underlag för att effektivisera verksamheten (dnr A2011/3920/A).

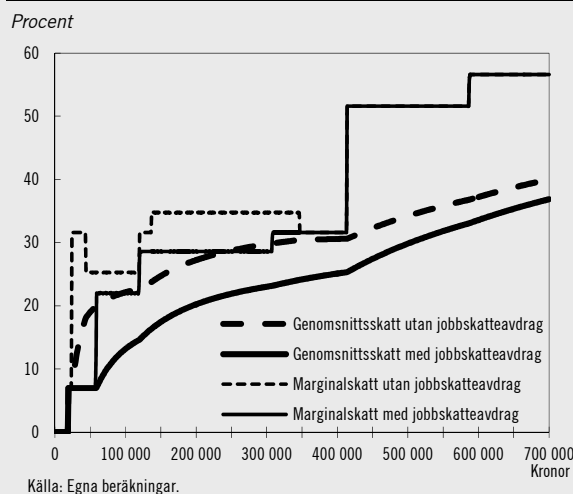
För att öka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft på en arbetsmarknad med sammanpressad lönestruktur och relativt höga ingångslöner är lönesubventionerade anställningar såsom nystartsjobb ett viktigt instrument. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att sänka anställningskostnaderna för personer som har svag förankring på arbetsmarknaden (se fördjupningsrutan Sänkta lönekostnader för arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden i avsnitt 5.). Vad gäller subventionerade anställningar avser regeringen att återkomma med förslag i syfte att öka övergångarna till osubventionerat arbete och för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa med subvention. Vidare är det fortsatt angeläget att jobb- och utvecklingsgarantin är ändamålsenligt utformad. Till exempel måste individen erbjudas ett lämpligt stöd och arbetsviljan prövas kontinuerligt. Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov av ytterligare utbildning för att bli konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Vilka effekter har jobbskatteavdraget på sysselsättningen?

För att öka den varaktiga sysselsättningen och minska utanförskapet finns sedan 2007 ett jobbskatteavdrag som gör det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget är den beloppsmässigt största skatteförändringen i det svenska skattesystemet sedan 1990–91 års skattereform och i nettotermer något större än den successivt genomförda kompensationen för den allmänna pensionsavgiften 2000–2006.¹¹ Sverige är inte ensamt om att ha reducerad skatt på arbetsinkomster. Skatteregler som mer eller mindre liknar det svenska jobbskatteavdraget finns för närvarande i 17 OECD-länder.

Jobbskatteavdraget har sänkt genomsnittsskatten mest för dem med låga inkomster. I diagram 3.10 framgår hur marginalskatten och den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster för personer under 65 år har sänkts genom jobbskatteavdraget. För breda inkomstgrupper, från ca 135 000 till ca 300 000 kronor per år, har marginalskatten sänkts med ca 6 procentenheter och genomsnittsskatten med ca 7 procentenheter.

Diagram 3.10 Marginalskatt och genomsnittsskatt med och utan jobbskatteavdrag för en person med endast arbetsinkomster, 2012 års prisbasbelopp



Riksdagen har tillkännagett för regeringen att jobbskatteavdraget behöver utvärderas i grunden och prövas mot andra reformer som ger liknande effekt.¹² Finansdepartementet har med anledning av detta utfört en utvärdering av jobbskatteavdraget som redovisas i bilaga 5.

En sammanfattning av de huvudsakliga slutsatserna i utvärderingen följer nedan.

Indikationer på att sysselsättningen har ökat till följd av jobbskatteavdraget

Ett jobbskatteavdrag bidrar till att öka både utbud och efterfrågan på arbetskraft. En direkt effekt av jobbskatteavdraget är att hushållens disponibla inkomster stiger, vilket leder till att hushållens efterfrågan på varor och tjänster ökar. Samtidigt bidrar jobbskatteavdraget, som ökar det ekonomiska utbytet av att arbeta, till att fler deltar på arbetsmarknaden och till ökad benägenhet att söka arbete bland de arbetslösa. Sammantaget medför det ökade utbudet och den ökade efterfrågan på arbetskraft att sysselsättningen blir varaktigt högre och att jämviktsarbetslösheten blir lägre.

I utvärderingen konstateras att det finns flera indikationer på att jobbskatteavdraget redan nu haft positiva effekter på arbetsmarknaden. Exempelvis har arbetskraftsdeltagandet i Sverige både i ett historiskt perspektiv och jämfört med andra länder ökat starkt under de senaste åren. Antalet personer i arbetskraften har ökat med drygt 100 000 fler sedan 2006 än vad som kan

¹¹ Storleken på kompensationen för den allmänna pensionsavgiften bedöms utifrån reformens nettokostnad där hänsyn tas till att kompensationen medförde att avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften togs bort. Det är även rimligt att i reformkostnaden inkludera den skiktgränsjustering som gjordes för att antalet som betalar statlig inkomstskatt inte skulle ändras. Med hänsyn tagen till detta uppskattas reformens värde 2012 till ca 70 miljarder kronor, att jämföra med prognosen för jobbskatteavdraget som 2012 är knappt 83 miljarder kronor. Som andel av offentlig sektorns skatteintäkter blir motsvarande siffror 4,4 procent respektive 5,2 procent.

¹² Bet. 2010/11:FiU20, rskr. 2010/11:319.

förklaras av den demografiska och konjunkturella utvecklingen.

Även sysselsättningen har ökat starkt jämfört med andra länder 2006–2011. Precis som för arbetskraften har både sysselsättningen och medelarbetstiden ökat mer än vad som kan förklaras av förändringar i demografiska faktorer. En ytterligare indikator som pekar på att det inträffat en strukturell förändring på den svenska arbetsmarknaden är att det historiska sambandet mellan BNP-tillväxt och arbetslöshet tillfälligt har förändrats. Arbetslösheten är betydligt lägre än vad som förväntas utifrån historiska samband mellan BNP-tillväxt och arbetslöshet.

Dessutom visar utvärderingen på positiva effekter av jobbskatteavdraget på sysselsättningen bland äldre. Skattningar för 2004–2009 visar tydligt att sysselsättningen har ökat för de som varit berättigade till det förhöjda jobbskatteavdraget (individer 65 år och äldre) i förhållande till dem som inte varit berättigade till det mer generösa jobbskatteavdraget. Resultatet ska främst ses som ett bevis för att jobbskatteavdraget, i kombination med den samtida sänkningen av socialavgifterna för äldre, har ökat sysselsättningen bland äldre. Resultaten är dock även en indikation på positiva effekter på arbetsutbudet generellt sett.

Empiriska studier indikerar att effekterna av jobbskatteavdraget kan vara betydande

Det finns ett stort antal empiriska studier över hur skatter på arbetsinkomster påverkar arbetsmarknaden. Den övergripande slutsatsen utifrån dessa studier är att en skattesänkning på arbetsinkomster, likt jobbskatteavdraget, leder till ett ökat arbetskraftsdeltagande och lägre jämviktsarbetslöshet. Med utgångspunkt från studierna som redovisas i utvärderingen bedöms jobbskatteavdraget öka sysselsättningen med 70 000 till 140 000 personer på lång sikt, samtidigt som antalet arbetade timmar på lång sikt ökar med motsvarande 93 000 till 186 000 årsarbetskrafter. I utvärderingen redovisas också nya skattningar på svenska data för 1994–2011 som indikerar att lägre inkomstskatter leder till ett varaktigt högre arbetskraftsdeltagande och en lägre jämviktsarbetslöshet. De skattade effekterna ligger i linje med tidigare internationella empiriska studier och förstärker således slutsatsen att sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget bör vara betydande.

Tidigare bedömningar står sig – jobbskatteavdraget förväntas öka sysselsättningen

Den relativt korta tid som har gått sedan införandet av jobbskatteavdraget medför att de långsiktiga effekterna ännu inte kan utvärderas på utfallsdata. Regeringens nuvarande bedömning av att jobbskatteavdraget på lång sikt leder till att sysselsättningen ökar med 105 000 personer och att antalet arbetade timmar ökar med motsvarande 120 000 årsarbetskrafter baseras därför på resultaten från en simuleringsmodell. Resultaten från de empiriska studier som redovisas i utvärderingen ligger dock i linje med simuleringsresultaten, vilket stödjer de tidigare bedömningarna.

Vidare visar utvärderingen att studier på internationella data av olika jobbskatteavdrags-effekter, där både simuleringsstudier och utvärderingar på utfallsdata gjorts, generellt ger mycket likartade resultat. Detta indikerar att simuleringsstudier är en bra metod för att uppskatta långsiktiga effekter av skattereformer.

Metoden med simuleringsstudier har också använts av flera externa bedömare. Resultaten av dessa ligger i huvudsak i linje med regeringens bedömning. Några av dessa redovisas i tabell 3.6 tillsammans med resultatet från utvärderingen. I bilaga 5 redovisas resultat från fler externa bedömare.

Tabell 3.6 Uppskattade effekter av jobbskatteavdraget

	Årsarbetskrafter
<i>Resultat från regeringens utvärdering</i>	
Finansdepartementets mikrosimuleringar	120 000
Uppskattning utifrån empiriska studier	93 000–186 000
Riksrevisionen	100 000
SNS konjunkturråd	70 000
Konjunkturinstitutet	90 000

Källor: Respektive bedömare.

Jobbskatteavdraget är en effektiv reform i jämförelse med andra skattereformer

Utvärderingen visar också att jobbskatteavdraget förväntas ha större sysselsättningseffekt per satsad krona än andra potentiella ändringar av skattereglerna. Det beror främst på att jobbskatteavdraget på ett effektivare sätt jämfört med andra skatteförändringar ökar de ekonomiska drivkrafterna att börja arbeta för dem som står utanför arbetsmarknaden, samtidigt som det förväntas leda till en lägre jämviktsarbetslöshet.

Vidare görs bedömningen, baserat på Sveriges relativt sett höga skattetryck, låga arbetskraftsdeltagande i vissa grupper och resultat från simuleringsmodellen, att även ytterligare jobbskatteavdrag kan ge betydande sysselsättningseffekter.

Slutsats

Slutsatsen av utvärderingen är att jobbskatteavdraget har betydande positiva effekter på sysselsättningen, genom att arbetskraftsdeltagandet ökar och jämviktsarbetslösheten blir lägre. Detta stärker de tidigare bedömningar som gjorts av effekten av jobbskatteavdraget och även av att ytterligare steg i reformen kommer att ge betydande positiva sysselsättningseffekter.

Mot bakgrund av den företagna utvärderingen av jobbskatteavdraget är riksdagens tillkännagivande behandlat.

3.4 Utmaningar för välfärden

Regeringens ambitioner att nå högt ställda fördelningsmål och upprätthålla väl fungerande välfärdssystem som är tillgängliga för alla gör det viktigt att vårda och utveckla de offentliga välfärdssystemen. Ambitionen bör också vara att minimera risken för att människor fastnar i permanenta fattigdomsfällor utan möjlighet att försörja sig själva. Ingen ska heller behöva hysa tvivel om kvaliteten i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, oavsett vem som utför dem.

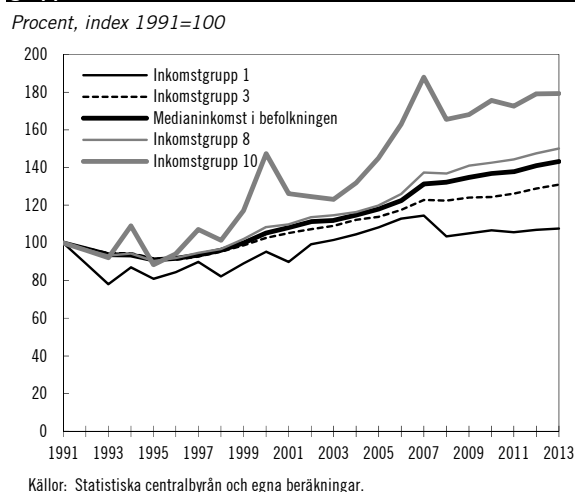
3.4.1 Ökad egenförsörjning för grupper med låga inkomster

Sverige har en av de jämnaste inkomstfördelningarna i världen. Vidare kan Sverige uppvisa en internationellt sett hög intergenerationell inkomströrlighet, dvs. ett relativt svagt samband mellan föräldrarnas inkomster och barnens (långsiktiga) inkomster. Inkomstskillnaderna har dock, precis som i många andra länder, ökat under de senaste 20 åren (se diagram 3.11). En utgångspunkt för regeringens ekonomiska politik är att tillväxten ska komma alla till del. Sett över en längre tidsperiod har den reala inkomstnivån stigit för samtliga inkomstgrupper.¹³ För grupperna med lägst inkomster, inkomstgrupp 1–3, har dock den ekonomiska standarden utvecklats svagare än medianinkomsten i befolkningen.

Den relativt svaga inkomstillväxten sedan 1991 i den nedre delen av inkomstfördelningen har sannolikt flera förklaringar. En viktig bidragande orsak är att många individer i de lägre inkomstgrupperna inte får sin huvudsakliga försörjning från arbete. Transfereringar och bidrag har utvecklats svagare än lönerna de senaste 15 åren. Den trendmässiga ökningen av andelen utrikes födda i Sverige har också bidragit till en ökning av inkomstskillnaderna. Eftersom gruppen utrikes födda har särskilt svårt att ta sig in på arbetsmarknaden hamnar många i ett

bidragsberoende. Situationen avspeglas i en kraftig ökning av antalet utrikes födda i inkomstgrupp 1 mellan 2006 och 2010. Nästan hela ökningen kan hänföras till invandrare som vistats kort tid i Sverige.

Diagram 3.11 Real inkomstutveckling för olika inkomstgrupper



Det är genom att fler arbetar och färre försörjs genom sociala ersättningar som inkomstskillnaderna minskar i samhället. Den bästa fördelningspolitiken är därför att få fler i arbete. Regeringen har sedan den tillträdde 2006 fört en politik för att göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna sänker trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulerar arbetskraftsutbudet. Dessa reformer förväntas leda till en stark inkomstillväxt, särskilt för dem med låga inkomster. Under innevarande mandatperiod har regeringen dessutom vidtagit åtgärder för att förbättra standarden för de grupper som trots stärkta möjligheter till egen försörjning har en svag ekonomisk ställning. Dessa åtgärder omfattar bl.a. höjt bostadsbidrag för unga utan barn och för barnfamiljer, höjda studiemedel samt höjt bostadstillägg och högre grundavdrag till pensionärer. De direkta effekterna av dessa reformer väntas främst gynna personer i den nedre delen av inkomstfördelningen.

Regeringens politik är även fortsättningsvis inriktad mot att minska utanförskapet och öka graden av egenförsörjning i grupperna längst ned i inkomstfördelningen. Ett kvarvarande problem är att det för personer som har försörjningsstöd sällan är lönsamt att börja arbeta eller utöka sin arbetstid då ökade inkomster reducerar det ekonomiska biståndet i motsvarande mån. Regeringen avser därför att under 2013 föreslå

¹³ Alla individer rangordnas efter inkomst och delas därefter upp i tio inkomstgrupper med lika många observationer i varje grupp. Varje inkomstgrupp omfattar således 10 procent av befolkningen. Till den första inkomstgruppen hör den tiondel som har de lägsta inkomsterna och till den tionde inkomstgruppen hör den tiondel som har de högsta inkomsterna.

att beräkningen av försörjningsstöd förändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Syftet är att minska marginaleffekterna och stärka drivkrafterna till arbete och göra det möjligt för fler att påverka sin ekonomiska situation. Regeringen överväger dessutom att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i kompetenshöjande insatser på personer med försörjningsstöd över 25 år som för dem under 25 år. Därutöver kan riktade insatser krävas för vissa utsatta grupper.

3.4.2 Ökad tillgänglighet, trygghet och effektivitet inom vård och omsorg

Regeringen vill skapa förutsättningar för hälso- och sjukvård av god kvalitet utifrån varje enskild patients behov och önskemål. Hälso- och sjukvården ska vara behovsanpassad, tillgänglig och effektiv samt hålla hög kvalitet, oavsett individens inkomst och bakgrund.

Svensk hälso- och sjukvård uppvisar goda medicinska resultat vid en internationell jämförelse. Regeringen vill fortsätta att förbättra vårdens tillgänglighet och stärka patient-säkerheten. En åldrande befolkning och ett ökat behov av vård- och omsorgstjänster innebär ytterligare utmaningar för hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen.

Att det finns flera olika utförare inom välfärdssektorn, ökar valfriheten och utbudet för brukarna av vård och omsorg. För personalen innebär det en breddad arbetsmarknad och ökade möjligheter till personlig utveckling. Under de kommande åren kommer regeringens politik att fokusera på åtgärder som underlättar en sammanhållen vård och omsorg för äldre med omfattande behov, att stärka kompetensen bland äldreomsorgens personal samt öka valfriheten och mångfalden. Statliga medel har avsatts för att fler kommuner ska införa valfrihetssystem inom äldreomsorgen och lokala värdighetsgarantier.

Ett flertal insatser har nyligen genomförts för att öka tillgängligheten, effektiviteten och kvaliteten i vården. Under 2011 satsades 500 miljoner kronor i syfte att åstadkomma en säkrare vård och ett mer aktivt patient-säkerhetsarbete, bl.a. genom en prestationsbaserad ersättningsmodell för patient-säkerhetsarbete. Den s.k. kömiljarden, dvs. den prestationsbaserade ersättning som utgår till

landstingen som når målen om att ge patienter ett besök eller behandling inom 60 dagar, medför att väntetiderna inom vården minskar. Regeringen fortsätter vidare sitt arbete med att förbättra psykiatrin.

På läkemedelsområdet utreds prissättningsmodellen för närvarande (dir. 2011:82). Det är centralt att Sverige inte betalar mer för läkemedel än andra jämförbara länder. En överenskommelse med kommunsektorn eftersträvas i syfte att föra över det riktade statsbidraget för läkemedelsförmånen till det generella statsbidraget. En sådan reform skulle bidra till ett mer effektivt utnyttjande av offentliga utgifter för läkemedel.

Vårdavgiftsutredningen har föreslagit en indexering av högkostnadsskydden för öppenvårdsbesök och läkemedel (SOU 2012:2). Vidare föreslås att slutenvårdsavgiften höjs. Regeringen avser att återkomma med förslag på området.

En reform som förbättrar möjligheten till god tandhälsa för utsatta grupper genomförs.

Myndigheten för vårdanalys har inrättats, med uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom vården och omsorgen.

Äldreomsorg

Regeringens mål är att äldre personer ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg. Äldre ska ha rätt att åldras med värdighet. I 2012 års överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting rörande sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre understryks behovet av helhetslösningar i vård- och omsorgsverksamheterna. Överenskommelsen omfattar under 2012 drygt 1,1 miljarder kronor, bl.a. i form av prestationsbaserade ersättningar till de kommuner och landsting som minskar förekomsten av undvikbar slutenvård och användningen av olämpliga läkemedel eller läkemedelskombinationer.

För att tillgodose de ökade vårdbehoven och upprätthålla en god kvalitet inom vård- och omsorgsverksamheterna behövs kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Sedan den 1 januari 2010 ansvarar Socialstyrelsen

för all statlig tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård. Tidigare var ansvaret utspritt även på andra aktörer, bl.a. de 21 länsstyrelserna. I samband med denna reform tillfördes tillsynen också utökade resurser. En utvärdering indikerar dock att det fortfarande finns brister även i den nya organisationen. Regeringens avsikt är att återkomma med förslag om hur tillsynen ytterligare kan förbättras.

Regeringen har i december 2011 uppdragit åt Socialstyrelsen att granska om det förekommer systematiska kvalitetsskillnader mellan äldreomsorg i offentlig och enskild regi (dnr S2011/11253). Hittills har den statliga tillsynen inte kunna finna några sådana kvalitetskillnader. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2012.

Målet att uppnå god kvalitet inom vård- och omsorgstjänster ställer höga krav på arbetet med upphandling. När kommuner upphandlar är det viktigt att det i avtalen säkerställs att god kvalitet ska upprätthållas i vård- och omsorgstjänsterna. För att förstärka upphandlingsrutinerna har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att utarbeta ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg till äldre (dnr S2011/11073). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 januari 2013. Ett annat sätt att främja god kvalitet är att ersätta upphandlingsmodellen med valfrihet för den enskilde vård- eller omsorgstagaren vilket möjliggörs genom lagen om valfrihetssystem, LOV (2008:962). Regeringen arbetar också med att förbättra möjligheter för små aktörer, t.ex. ideella organisationer.

Regeringen har även nyligen remitterat ett förslag för att komma till rätta med skatteplanering genom ränteavdrag, vilket bl.a. förekommer inom den skattefinansierade välfärdssektorn. Avsikten är att stärka förutsättningarna för att alla företag verksamma i Sverige ska beskattas på samma villkor. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

3.4.3 Ett effektivt rättsväsende för trygghet

Regeringen vill skapa ett rättsväsende som gör samhället tryggare för alla. Målsättningen är att fler brott ska förebyggas samt att fler brott ska klaras upp och lagföras. Återfall i brott ska mötas av en skärpt reaktion från samhället. År 2010 skärptes straffen för allvarliga våldsbrott bl.a. genom en generell straffhöjning för grov misshandel och utpressning, grovt brott, samt för grovt vållande till annans död. Även sexualbrott omfattas av den generella straffhöjningen.

Rättsväsendet har fått betydande tillskott sedan regeringen tillträdde 2006, vilket förstärkt hela rättskedjan, från polis och åklagare till domstolar och kriminalvård. Mot bakgrund av dessa satsningar måste dock resultaten förbättras än mer.

Regeringens arbete med att säkerställa ett effektivt rättsväsende fortsätter. Avsikten är att genomföra reformer som förebygger brott och som leder till snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2013 med förslag till ytterligare åtgärder på området, som kan sammanfattas i tre teman; skärpta straff och tuffare insatser, tidiga och tydliga insatser mot unga som begår brott samt ökad effektivitet inom rättsväsendet. Inom ramen för detta arbete överväger regeringen bl.a. att föreslå ett borttagande av det automatiska uppskovet vid verkställighet av fängelsestraff i samband med ansökan om nåd och hårdare regler om vapeninnehav. Vidare avser regeringen att lämna förslag om åtgärder för att korta handläggningstiderna för ärenden som avser unga lagöverträdare, med ett arbete gentemot ungdomar i syfte att förebygga återfall samt med sociala insatsgrupper där flera myndigheter samverkar för att hjälpa unga som riskerar att rekryteras till eller vill hoppa av kriminella nätverk.

Utöver detta kommer regeringen bl.a. att föreslå förändringar avseende polisens organisation, att den som dömts för brott ska kunna verkställa fängelsestraff och andra påföljder i hemlandet i större utsträckning än idag och förändringar i påföljdssystemet. Regeringen avser även att fortsätta arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning.

3.5 Utmaningar för att förstärka konkurrenskraften

3.5.1 Ökad kvalitet i hela utbildningskedjan

Att utbildning och forskning håller hög kvalitet är avgörande för ekonomisk tillväxt och välfärd.

En högkvalitativ högre utbildning och forskning är nödvändig för att Sverige ska kunna ha internationellt konkurrenskraftiga företag. Den grundläggande utbildningen ska också göra det möjligt för alla medborgare att aktivt delta i samhället och fatta egna aktiva beslut om sina liv. Genom att förbättra individens kunskaper och förmågor spelar utbildningssystemet en avgörande roll för människors chanser att få ett arbete eller försörjning genom eget företagande. Ett väl fungerande utbildningssystem bidrar till en ökad produktivitet och sysselsättning i hela samhället och är därmed en förutsättning för ekonomisk tillväxt och en växande välfärd.

Regeringen har höga ambitioner inom utbildningsområdet

Sverige lägger stora resurser på utbildning och ambitionen är att ha ett utbildnings-, innovations- och forskningssystem i internationell toppklass.

I många avseenden fungerar utbildningssystemet väl. De flesta barn deltar i förskoleverksamhet och förskolan håller i en internationell jämförelse hög kvalitet. Grundskolan är förhållandevis jämlik med relativt små skillnader mellan skolorna i jämförelse med många andra länder. En mycket stor andel av eleverna börjar på gymnasieskolan och andelen ungdomar som går vidare till högre utbildning är hög. Svensk vuxenutbildning är omfattande i ett internationellt perspektiv och har under en lång tid för många inneburit en andra chans till en utbildning. För många personer som invandrat till Sverige har vuxenutbildningen blivit en viktig chans till en utbildning och därmed en väg till arbete. Den eftergymnasiala yrkesutbildningen, inom ramen för yrkeshögskolan, har byggts upp under ett antal år och leder i hög grad till arbete efter avslutad utbildning. De senaste åren har fokus legat på att öka kvaliteten i högskoleutbildningarna. Vidare har studiemedlet höjts i två omgångar. Svensk forskning håller hög

kvalitet med en stor andel disputerade i varje årskull och ett stort antal publiceringar i internationella tidskrifter.

Möjligheten att välja en fristående skola, ger alla oavsett egna ekonomiska förutsättningar en möjlighet att välja en skola som passar de egna behoven och att välja bort en skola som inte fungerar bra. Mycket tyder på att den ökade konkurrensen haft positiva effekter för utbildningsresultaten även i kommunala skolor. Friskolereformen har ökat möjligheterna att kunna anordna särskilda pedagogiska inriktningar, eller undervisning på modersmålet för de nationella minoriteterna. För lärare och annan skolpersonal har friskolereformen inneburit att det finns fler arbetsgivare att välja bland. Regeringen fäster stor vikt vid uppföljning och granskning av verksamheter för att säkerställa kvaliteten i utbildningen hos såväl kommunala som enskilda huvudmän. Skolverket och Skolinspektionen har viktiga roller i detta arbete. Samtidigt finns tecken på problem inom vissa delar av utbildningssystemet.

Studieresultaten har försämrats

I internationella jämförelser gjorda i mitten av 1990-talet uppvisade svenska högstadiel elever goda resultat. Sedan dess har dock kunskaperna försämrats, särskilt i ämnena matematik och naturvetenskap. Samtidigt har betygssnittet ökat, vilket kan tyda på en viss betygsinflation. Det finns även indikationer på att bl.a. betygsspridningen ökar mellan skolorna.

De många avhoppet är andra tecken på brister i skolan. Mer än var tionde grundskoleelev saknar behörighet till gymnasiet och av de elever som inleder gymnasiestudier är det endast omkring två tredjedelar av eleverna som fullföljer studierna på utsatt tid. Detta får i sin tur konsekvenser i form av ökad ungdomsarbetslöshet (se avsnitt 5). Barn som invandrat efter att de uppnått skolålder, i synnerhet de som anlant i åldern 13 år och uppåt, riskerar att få särskilda problem med att klara skolan. År 2010 uppgick andelen elever med gymnasiebehörighet efter grundskolan till ca 44 procent för gruppen födda utanför EU/EFTA och ca 65 procent i gruppen födda inom EU/EFTA. För de inrikes födda uppgick denna andel till ca 90 procent.

Brister i skolan får återverkningar i den högre utbildningen och på arbetsmarknaden. För

elever som inte börjar eller avbryter gymnasieskolans yrkesutbildningar kan steget från skola till arbetsliv vara alltför stort. Detta kan dels förklaras av att många lämnar yrkesprogrammen utan slutbetyg, dels av att skolan inte i tillräcklig utsträckning gör eleverna redo för arbetsmarknaden. För de som går vidare till högre utbildning från de studieförberedande programmen utgör bristfälliga förkunskaper ett problem, framför allt inom ämnet matematik.

I den högre utbildningen finns problem med genomströmningen; svenska studenter är förhållandevis gamla när de börjar läsa på universitetet och de stannar dessutom kvar länge. Till följd av ändrade antagningsregler har dock åldern hos de som börjar högskolan sjunkit. Svensk forskning har sedan länge haft en stark ställning internationellt. Det finns dock oroande tecken på att Sveriges relativa position gentemot viktiga jämförelseländer har försvagats.

Elever med sämre utgångsläge drabbas mest

Det finns ingen enskild förklaring till varför resultaten försämrats i den svenska skolan utan sannolikt har flera olika faktorer bidragit.

De reformer som genomfördes under 1990-talet innebar att det tidigare systemet, med en hög grad av detaljstyrning, avsåg att ersättas med målstyrning. Denna förändring genomfördes dock inte konsekvent, dels eftersom målen i kurs- och läroplaner var otydliga med flera olika målnivåer, dels eftersom något system för uppföljning av elevresultat inte skapades. Inte heller infördes ett verkkningsfullt kontrollsystem där skolmyndigheterna kunde använda sanktioner mot skolor som inte nådde upp till målen. Tillsammans med en trend, som inleddes redan några decennier tidigare, med mindre fokus på betyg och nationellt likformiga prov, bidrog detta sannolikt till ett bristande kunskapsfokus och därmed till sämre resultat.

Den ekonomiska krisen på 1990-talet innebar också att resurserna till skolan minskade, samtidigt som elevkullarna ökade, efter att trendmässigt ha minskat sedan slutet av 1970-talet. Forskningen pekar inte på något entydigt samband mellan resurser och resultat, men det är rimligt att tro att en förhållandevis drastisk minskning av resurserna per elev har negativa konsekvenser.

En förklaring som förts fram som avgörande är också att undervisningen förändrats så att elever i större utsträckning arbetar självständigt och utan tillräckligt lärarstöd. Eleverna får mindre strukturerad undervisning. Denna utveckling har troligen främst missgynnat elever i särskilt behov av stöd.

Lärare och rektorer har avgörande betydelse för elevernas resultat. Mot den bakgrunden har brister avseende rektorsutbildningen och bristande fokus på rektorernas roll som pedagogiska ledare pekats ut som en faktor bakom fallande skolresultat. Likaledes har lärarnas fallande status och svaga löneutveckling framhållits som en förklaring. Rekryteringen till läraryrket har därmed försvårats. Även förändringar i lärarutbildningen torde ha haft en negativ inverkan genom att såväl ämneskunskaper som kunskaper i metodik urholkats inom lärarkåren. Inte minst pekar vissa studier på att lärarutbildningen inte gett den kompetens som behövs i läs- och skrivpedagogik. Den specialpedagogiska utbildningen har också kritiserats för att inte ge den kompetens skolorna behövde. Även den kraftigt ökande andelen lärare som antingen är obehöriga eller undervisar i ämnen där de saknar behörighet torde ha bidragit negativt till resultatutvecklingen.

Insatser för de som behöver extra stöd brister också genom att stödet tenderar att sättas in för sent. Medan de specialpedagogiska insatserna i t.ex. Finland fokuseras till de yngre barnen tenderar stödet i Sverige i stället att öka med stigande ålder.

Förstärkning av utbildnings- och forskningspolitiken i fokus

Regeringen har sedan den tillträdde genomfört ett stort antal reformer för att komma till rätta med problemen inom utbildningssystemet (se fördjupningsrutan Regeringens reformer för att höja kvaliteten i utbildningen). Bland annat har den allmänna förskolan byggts ut och riktade satsningar på barn som behöver extra stöd har genomförts. Resultatuppföljningen i grundskolan har förbättrats genom att obligatoriska nationella prov har införts i flera ämnen och i fler årskurser. Satsningar har också gjorts för att stärka undervisningen i ämnena matematik, naturvetenskap och teknik. Vidare genomförs en stor satsning på lärlingsutbildning i gymnasie-

skolan och vuxenutbildningen. Stora resurser har också lagts på att öka kompetensen och statusen bland lärare. Gymnasieskolan och lärarutbildningen har reformerats och satsningar har gjorts för att öka kvaliteten i universitets- och högskoleutbildningen. Omfattande resurser har tillförts forskningen och företagets rätt att göra avdrag för utgifter för forskning och utveckling har utvidgats, samtidigt som expertskatten förenklats i syfte att attrahera utländsk expertis.

Regeringen ser allvarigt på problemen inom utbildningssystemet och fortsätter det omfattande och långsiktiga arbetet som inleddes under förra mandatperioden för att förbättra systemets olika delar. Målet är att öka kvaliteten i hela utbildningskedjan. Övergången mellan skola och arbetsliv behöver stärkas ytterligare. Det handlar exempelvis om att förbättra kvaliteten i den gymnasiala yrkesutbildningen med fokus på det arbetsplatsförlagda lärandet. Lärarkyrkans status och attraktionskraft behöver också förbättras, bl.a. genom nya karriärvägar. Sedan länge har svensk forskning, i ett internationellt perspektiv, haft en stark ställning. Men det finns indikationer på att Sveriges framskjutna position har försvagats. Genom den forsknings- och innovationsproposition som regeringen presenterade 2008 har stora nya resurser tillförts svensk forskning. Det har också genomförts systemförändringar för att öka incitamenten för hög kvalitet i forskningen. För att Sverige ska kunna fortsätta att ha en stark ställning internationellt behövs dock ytterligare åtgärder för att stärka kvaliteten i svensk forskning. En forsknings- och innovationsproposition överlämnas till riksdagen hösten 2012, som bl.a. kommer att innehålla en översyn av rörligheten mellan olika lärosäten och mellan lärosäten och näringsliv/samhälle. Vidare ska systemet för kompetensförsörjning ses över och incitamenten för högkvalitativ forskning stärkas. Detta är också centrala frågor i den innovationsstrategi som regeringen ska presentera till hösten.

Regeringens reformer för att höja kvaliteten i utbildningen

Utbildning är viktigt både för den enskilde individen och för samhället i stort. En bra skola kompenserar för skillnader i elevernas livsvillkor och förutsättningar samt utgör en viktig grund för elevernas framtida möjligheter. Även för samhället finns stora vinster med utbildning. Högre produktivitet och högre sysselsättning förbättrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och ökar den gemensamma välfärden. Tillgång till välutbildad arbetskraft och högkvalitativ forskning är också viktiga förutsättningar för en säkrad konkurrenskraft i svenskt näringsliv.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 arbetat intensivt för att åtgärda brister i och stärka kvaliteten i hela utbildningskedjan. Insatser har bl.a. gjorts för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv och för att förbättra elevernas resultat. En rad åtgärder har vidtagits för att stärka lärarnas kompetens och kvaliteten i undervisningen. Exempelvis har resultatuppföljningen förbättrats. Särskilda satsningar har gjorts för att stödja elever med särskilda behov. Vidare har satsningar gjorts inom den högre utbildningen och resurser har tillförts forskningen. Nedan följer en redogörelse för de främsta åtgärderna.

Reformer inom skolområdet

- En ny skollag trädde i kraft den 1 juli 2011 och gäller stora delar av utbildningsväsendet. Lagen innebär en lång rad förändringar för att skapa ökat fokus på kunskap, valfrihet och trygghet. Bland annat blir förskolan en egen skolform.
- Skolinspektionen har tillförts resurser och ett nytt sanktionssystem har införts för att öka och förbättra den statliga tillsynen och säkerställa att de uppsatta villkoren för att bedriva skolverksamhet efterlevs.

Satsningar för att höja lärarnas kompetens

- En ny lärarutbildning har införts.
- För att öka läraryrkets attraktionskraft införs ett legitimationssystem för lärare och förskollärare. Vidare planerar regeringen att införa ett system med nya karriärvägar för lärare fr.o.m. 2013.
- Genom fortbildningsinsatsen i Förskolelyftet, som genomfördes 2009–2011, förstärktes den pedagogiska kompetensen hos förskolans personal. Därtill har ytterligare en satsning beslutats som sträcker sig 2012–2014 och som omfattar kompetensutveckling för förskollärare och förskolechefer.
- Lärarlyftet, som är regeringens fortbildningsinsats för lärare med lärarexamen, fortsätter. De lärare som har fått möjlighet att ta del av satsningen vittnar om att fortbildningen gett fördjupade kunskaper och att den också i många fall lett till att lärarna förändrat sin undervisning.
- Lärarlyftet II är en fortsättning på Lärarlyftet, och inriktas mot att lärare ska bli behöriga i alla skolformer, ämnen och årskurser där de undervisar. Satsningen ska även omfatta utbildning i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen för fritidspedagoger eller motsvarande så att dessa kan bli behöriga lärare.

Satsningar inom förskolan och den pedagogiska omsorgen

- Förskolans pedagogiska uppdrag har stärkts genom att läroplanen har förtydligats med nya mål för barns språkliga och matematiska utveckling samt för naturvetenskap och teknik. Vidare har förskollärares pedagogiska ansvar tydliggjorts och nya avsnitt för förskolechefens ansvar samt för uppföljning, utvärdering och utveckling har tillkommit.
- En barnomsorgspong infördes 2009 med syftet att öka möjligheten att starta fristående verksamheter inom pedagogisk omsorg. Barnomsorgspengen ger utrymme för såväl familjedaghem som andra alternativa verksamheter i ännu oprövade former.

- Kommunernas skyldighet att anordna allmän förskola utvidgades den 1 juli 2010 till att gälla alla barn fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller tre år.

Satsningar inom grundskolan

- Nya läroplaner har införts i alla ämnen för att tydliggöra mål och kunskapskrav.
- En ny betygsskala med fler steg för mer rättvisande betyg infördes till höstterminen 2011. Vidare har betyg införts från årkurs 6 fr.o.m. hösten 2012.
- Regeringen fattade i maj 2011 beslut om att ytterligare nationella prov ska införas. Från och med läsåret 2013/14 införs prov i de naturorienterade ämnena (kemi, fysik, och biologi) även i årskurs 6 samt nationella prov i de samhällsorienterade ämnena i årskurs 6 och 9.
- Alla elever, även de med funktionsnedsättning, ska ha möjlighet att välja den skola som passar dem bäst. Regeringen har återetablerat statliga specialskolor för elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning samt för elever med grav språkstörning.
- Regeringen har infört en särskild satsning på basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.
- En satsning på matematiklärarnas kompetens samt utökad undervisningstid i matematik, det s.k. Mattelyftet, ska genomföras.

Satsningar inom gymnasieskolan

- Från och med hösten 2011 ska allt utbildningsinnehåll ha moderniserats och kvalitetssäkrats nationellt inom gymnasieskolan. Behörighetskraven till de nationella programmen har skärpts för att eleverna ska vara bättre förberedda för kraven i gymnasieskolan. Innehållet i de nationella programmen har renodlats och på de högskoleförberedande programmen ställs högre krav än tidigare, bl.a. läser eleverna mer svenska. Kunskapskraven har också förtydligats.
- På de gymnasiala yrkesprogrammen har tid till fördjupning i yrkesämnena utökats och utbildningarna har anpassats efter arbetsmarknadens behov och för att bättre förbereda för eget företagande.

- Lärlingsutbildningar har införts inom gymnasieskolan och kraven på arbetsplatsförlagt lärande har förtydligats.
- En gymnasieexamen har införts, som antingen kan vara en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen.
- Lika villkor för fristående och kommunala skolhuvudmän har införts.
- Värderingen av meriter vid antagning till högskolan har förändrats, vilket har lett till att förekomsten av fördjupade studier i matematik och språk inom gymnasieskolan har ökat.

Satsningar inom vuxenutbildningen

- För att säkra kvaliteten i de eftergymnasiala yrkesutbildningarna som inte utgör akademiska högskoleutbildningar bildades Myndigheten för yrkeshögskolan den 1 juli 2009.
- Mot bakgrund av den ekonomiska krisen har sedan 2009 stora tidsbegränsade satsningar genomförts för att skapa fler utbildningsplatser inom den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen (yrkesvux och yrkeshögskolan).
- En satsning på vuxenlärlingar inom den kommunala vuxenutbildningen genomförs med ca 5 900 årsplatser 2011/2014.

Satsningar inom folkbildningen

- År 2007 höjdes folkbildningsanslaget i syfte att förstärka verksamheten vid studieförbunden och folkhögskolorna.
- Arbetslösa ungdomar ges möjlighet att studera motivationshöjande kurser inom folkhögskolan.

Satsningar inom högskola och forskning

- Höjda ersättningsbelopp har införts för utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi i syfte att öka den lärarledda undervisningen.
- Studieavgifter för tredjelandsstudenter har införts.

- Efter förslag i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160):
 1. tillfördes forskningen fem miljarder kronor i nivå vilket är det största resurstillskottet någonsin.
 2. gjordes en särskild satsning inom områden för strategisk forskning, medicin och livsegenskaper, teknik samt klimat.
 3. infördes en ny resursfördelningsmodell baserad på fördelning efter kvalitet.

Reformer inom studiestödsområdet

- Från och med den 1 januari 2010 höjdes studiemedelsbeloppet med 431 kronor per studiemånad och fr.o.m. den 1 juli 2011 med ytterligare 498 kronor. Reformerna innebär att studiemedlet i dag uppgår till 9 400 kronor per studiemånad vid heltidsstudier.
- Det s.k. fribeloppet har höjts från ca 107 000 till 136 400 kronor.
- Det pågår en tidsbegränsad satsning som innebär att arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning under vissa förutsättningar kan få den högre bidragsnivån inom studiemedlet om de återgår till reguljära studier.

3.5.2 Entreprenörskap och näringsklimat

Sverige ska bli ett av världens bästa länder att starta, driva och utveckla företag i. Sverige behöver fler kvinnor och män som ser entreprenörskap och företagande som ett självklart val.

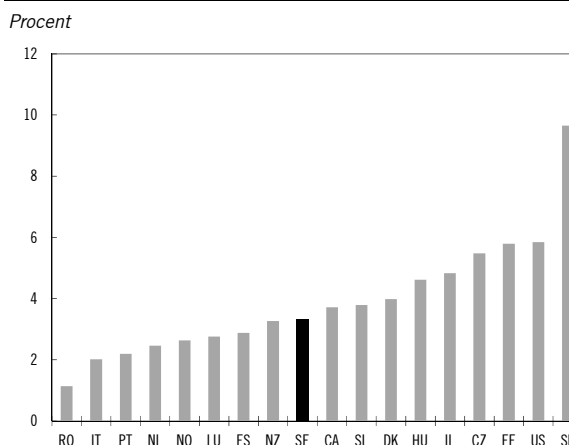
En god anpassningsförmåga hos såväl företag som arbetskraften är central för återhämtningen i ekonomin, konkurrenskraften och för den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Företag och individer måste ha möjlighet och förmåga till ständig anpassning till nya förutsättningar. Det ställer i sin tur krav på ett gott företagsklimat som främjar företagande, innovation och investeringar. Ett dynamiskt näringsliv där nya företag utvecklas och expanderar är ett viktigt led i strukturomvandlingen och bidrar till ökad produktivitet och förstärkt konkurrenskraft.

Hindren för att starta och utveckla företag ska vara så låga som möjligt eftersom det bidrar till konkurrens och förnyelse i näringslivet. Enligt OECD:s mätning av hinder för företagande 2008 ligger Sverige mycket väl till bland OECD-länderna, på tredje plats efter Storbritannien och Nederländerna.¹⁴

Att företag startas och växer är en viktig del av näringslivsdynamiken. I jämförelse med andra OECD-länder ligger Sverige ungefär i mitten när det gäller andelen snabbväxande företag (se diagram 3.12).¹⁵

Näringslivsstrukturen kan till viss del förklara att Sverige inte tillhör de länder som har störst andel tillväxtföretag. Den svenska basindustrin kräver mycket omfattande och långsiktiga investeringar i anläggningar och teknik för att skapa konkurrenskraftiga företag. Samtidigt syns en positiv utveckling när det gäller ungas nyföretagande, kvinnors företagande och antalet nystartade företag.

Diagram 3.12 Andel tillväxtföretag i vissa OECD-länder 2007



Anm.: Avser tillverkningsföretag med minst 10 anställda vid startåret. Andel i procent av alla tillverkningsföretag med 10 anställda. Data för Norge avser 2006 och data för Israel avser 2008. Data för 18 OECD-länder finns tillgängliga.
Källa: OECD (2011), *Entrepreneurship at a glance*.

Regeringens arbete med att skapa bättre förutsättningar för företagande och innovation fortsätter. Regeringens skattepolitik, satsningar på utbildning, forskning, innovation, teknikutveckling, regelförenkling och infrastruktur samt förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt innebär att villkoren för företagande förbättras och därmed att konkurrenskraften och produktiviteten i näringslivet stärks. Regeringen kommer under 2012 att lämna en forsknings- och innovationsproposition till riksdagen samt presentera en innovationsstrategi som syftar till att ytterligare förbättra förutsättningarna för innovation och förnyelse i näringslivet, offentlig sektor och civilsamhället.

Regeringen avser att reformera det statliga riskkapitalsystemet, bl.a. i syfte att tydliggöra den marknadskompletterande rollen och att stärka förutsättningarna för kommersialisering av kunskapsintensiva idéer i tidiga skeden. I propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99) finns ett förslag om tillvägagångssätt för inrättandet av en gemensam organisation omfattande verksamheterna inom Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB, som aviserades i budgetpropositionen för 2012. Vidare ser regeringen över möjligheten att samordna statens insatser för riskkapital till företag i tillväxtfaser och återkommer med förslag om detta i budgetpropositionen för 2013.

¹⁴ OECD (2008), Indicators of Product Market Regulation (barriers to entrepreneurship).

¹⁵ Avser sysselsättningsstillväxt om minst 20 procent per år i tre år bland företag med minst 10 anställda vid startåret. Andel i procent av alla företag med minst 10 anställda.

Goda skattemässiga villkor för företagande, investeringar och sysselsättning

Regeringen har sedan lång tid tillbaka arbetat med att förbättra de skattemässiga förutsättningarna för redan existerande företag och med att underlätta tillkomsten av fler och växande företag. Förmögenhetsskatten har avskaffats och bolagsskatten, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna har sänkts. Skatten har vidare sänkts för kvalificerade ägare i fåmansföretag och för enskilda näringsidkare. Även jobbskatteavdraget, införandet av RUT- och ROT-avdrag samt sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster har förbättrat förutsättningarna för företagande.¹⁶

Regeringen fortsätter detta arbete och har som ambition att ytterligare förbättra företagsklimatet och villkoren för företagande, investeringar och sysselsättning i Sverige. En strategisk del av arbetet sker genom Företags- skattekommittén (dir. 2011:1). Kommittén har ett brett uppdrag och kommer fram till slutet av 2013 att ha lämnat tre betänkanden.

Kommittén har nyligen i ett första steg presenterat ett delbetänkande om skatteincitament för riskkapital (SOU 2012:3). Betänkandet innehåller två förslag; ett riskkapitalavdrag på ägarnivå och en emissionskredit på bolagsnivå. Båda förslagen syftar till att motverka de svårigheter som nystartade och mindre, växande företag kan ha att finna extern finansiering av sin verksamhet. Förslagen har remitterats och regeringen återkommer i ärendet i budgetpropositionen för 2013.

I ett andra steg ska kommittén undersöka möjligheterna att införa skatteincitament för forskning och utveckling. Ett betänkande i denna fråga ska lämnas senast den 1 oktober 2012.

Kommitténs huvuduppdrag handlar om möjligheterna att minska beskattningen av eget kapital i bolagssektorn och att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån. Uppdraget ska ses mot bakgrund av den tilltagande skattekonkurrensen på bolagsskatteområdet som visar sig i att ett antal länder har

sänkt eller planerar att sänka sina bolagsskattesatser. Den globala skattekonkurrensen gör att skatteplaneringen ökar när internationellt verksamma företag och andra institutioner utnyttjar de olikformigheter som finns mellan olika länders skattesystem. I kommitténs uppdrag ingår också att ta fram förslag som breddar skattebasen för att möjliggöra en sänkning av de skatter som betalas av bolagssektorn. Förändringar ska ske på ett sätt som medför goda skattemässiga villkor för företagande. Investeringar och sysselsättning ska gynnas och företagens finansiella motståndskraft stärkas. Den svenska bolagsskatten ska behålla sin konkurrenskraft och generera stabila skatteintäkter. Kommittén ska även se över reglerna om koncernbidrag och underprisöverlåtelser samt analysera om det bör införas en källskatt på räntebetalningar. Slutbetänkandet ska redovisas senast den 1 november 2013.

Inom ramen för goda skattemässiga villkor för företagande och investeringar är det angeläget att begränsa sådan skatteplanering som eroderar svenska skattebaser. Under de senaste åren har det visat sig att företag genom räntebetalningar har kunnat begränsa sina totala skattebetalningar i Sverige. Mot denna bakgrund har Finansdepartementet nyligen presenterat en promemoria med förslag som kompletterar och utvidgar de ränteavdragsbegränsningsregler som infördes 2009.¹⁷ För att skapa stabila och rättvisa spelregler på marknaderna krävs det att företagen betalar skatt på lika villkor. Förslaget i promemorian innebär att villkoren mellan internationellt verksamma koncerner och andra företag jämnas ut. Även villkoren mellan helt svenska koncerner där något av skattesubjekten är föremål för särskilda skatteregler (t.ex. kommuner) och andra företag jämnas ut. Därmed stärks förutsättningarna för beskattning på lika villkor för företagen inom bl.a. välfärdssektorn.

Den budgetförstärkning som därvid uppkommer skulle isolerat sett leda till en ökad skattebelastning på bolagssektorn, vilket vore i strid med vad den internationella utvecklingen kräver. Budgetförstärkningen ska

¹⁶ RUT- och ROT-avdrag har senare förts samman i det s.k. HUS-avdraget.

¹⁷ Promemorian Effektivare ränteavdragsbegränsningar (dnr Fi 2012/1349).

därför komma företagssektorn till del, vilket t.ex. kan ske genom att bolagsskattesatsen sänks. I avvaktan på förslagen från Företagsskattekommittén bör detta ske som ett inslag i en långsiktig strategi för att stärka konkurrenskraften, samtidigt som förslagen om effektivare ränteavdragsbegränsningar genomförs fr.o.m. den 1 januari 2013.

Regeringen vill förbättra förutsättningarna för hållbar tillväxt i alla delar av Sverige genom att skapa attraktiva företags- och livsmiljöer. Att låta hela Sverige växa handlar om förutsättningarna för arbete, entreprenörskap, företagande och boende i alla delar av landet.

Regeringens reformer för att stärka företagsklimatet

Ett gynnsamt företagsklimat främjar företagande och investeringar. Genom att förbättra företagets grundförutsättningar förbättras företagets möjligheter att hantera utmaningar i omvärlden. Fler och växande företag bidrar till att skapa fler jobb.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 genomfört en rad åtgärder för att stärka företagsklimatet. Nedan följer en redogörelse för några av dessa.

Mer lönsamt att driva och starta företag

Regeringen har genomfört ett antal insatser på skatteområdet i syfte att skapa fler jobb i fler och växande företag:

- sänkt inkomstskatt genom jobbskatteavdrag för att öka drivkrafterna till sysselsättning,
- sänkt bolagsskatt för att göra det mer lönsamt att starta och driva företag,
- sänkning av socialavgifterna för att förbättra villkoren för nyanställningar och sysselsättning,
- ändrade 3:12 regler i syfte att minska skattetrycket i fåmansaktiebolag,
- skattelättnader för husarbeten (RUT- och ROT-arbeten) som skapar nya jobb och en utökad marknad för företagare, samt
- sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster.

Förenklningar i företagets vardag

Regeringen har genomfört en mängd reformer i syfte att minska regelbördan för företagen.¹⁸ Exempel på förenklningar är:

- sänkt krav på aktiekapital för att göra aktiebolagsformen mer tillgänglig,
- förlängd redovisningsperiod avseende mervärdesskatt till varje kvartal i stället för varje månad, samt
- frivillig revision för vissa mindre aktiebolag.

Kapitalförsörjning och rådgivning

Ett väl fungerande system för kapitalförsörjning och rådgivning är avgörande för start och tillväxt i företag.

- För att bättre ta till vara potentialen till innovation och tillväxt i hela landet avser regeringen att reformera statens insatser avseende kapitalförsörjning för att i högre grad tillgodose ett varierat behov av marknadskompletterande riskkapital.
- Regeringen har, genom särskilda förstärkningar till Almi Företagspartner AB, bidragit till ökad omfattning på mentorskapsprogram i syfte att stimulera nyföretagande och tillväxt.
- Slopade förmögenhetsskatt, i syfte att bl.a. förbättra de mindre företagets försörjning med riskvilligt kapital.

Främjande av entreprenörskap och företagande

- Flera insatser för att främja entreprenörskap har genomförts i syfte att minska trösklarna till företagande, bl.a. genom inrättandet av ett särskilt program för att främja kvinnors företagande.
- Tryggheten för företagare har förstärkts genom förändringar av reglerna i arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen, vilket skapar en ökad tydlighet och förutsägbarhet i regelverken samt en ökad lika-behandling av företagare och anställda.

¹⁸ Sammantaget beräknas företagets administrativa kostnader ha minskat med 7 miljarder kronor under perioden 2006–2010 till följd av regeringens reformer (rskr. 2009/10:226).

3.5.3 Effektiva transporter är viktiga för tillväxten

Samhällsekonomiskt lönsamma infrastrukturinvesteringar som ger effektivare person- och godstransporter är viktiga för att skapa ekonomisk tillväxt. Effektivare persontransporter ökar möjligheterna för människor att hitta attraktiva arbetsplatser inom pendlingsavstånd. För företag innebär effektivare transporter ökade möjligheter att anställa personal med rätt kompetens och att verka i hela landet. Väl fungerande person- och godstransporter är av stor betydelse för företagens konkurrenskraft och investeringsklimat. Kollektivtrafiken utgör ett viktigt medel för att uppfylla de transportpolitiska målen och därigenom åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt.

Regeringen beslutade 2010 om en trafikslagsövergripande nationell plan som innehåller satsningar på närmare 500 miljarder kronor för 2010–2021. Anslagen för järnväg och väghållning höjdes med ca 3,9 miljarder kronor per år. Omfattande resurstillskott erhålls därutöver genom brukar- och medfinansiering. I budgetpropositionen för 2012 föreslogs ytterligare satsningar om sammantaget 5 miljarder kronor 2012 och 2013 (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22). Dessa avsåg framför allt drift och underhåll, reinvesteringar och trimningsåtgärder i väg- och järnvägsnätet. Att vårda den infrastruktur som finns är enligt regeringen av största vikt för att säkra robusta väg- och järnvägssystem.

Regeringen kommer under mandatperioden att återkomma med förslag till ett nytt infrastrukturbeslut som syftar till att möta framtida behov inom transportsystemet. En viktig del i detta är den infrastrukturproposition som regeringen avser att lämna till riksdagen hösten 2012. Viktiga utgångspunkter för regeringen i dessa beslut kommer att vara att skapa kapacitet och robusthet i transportsystemet. Det är centralt att det finns ett gediget underlag inför dessa beslut. Regeringen har därför gett ett omfattande uppdrag till Trafikverket att analysera brister inom transportsystemet och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2012 (dnr N2011/1933 och N2011/5221).

Regeringen avser även att återkomma med förslag för att skapa ökade förutsättningar för kommunerna att medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

3.6 Utmaningar för finansiell stabilitet

Ett väl fungerande finansiellt system är centralt för ekonomin. Uppstår det allvarigare problem i det finansiella systemet, i synnerhet i banksystemet, försämras villkoren för tillväxt, jobb och välfärd dramatiskt. Problem i banksektorn påverkar medborgarna främst på två sätt. För det första påverkas de genom den reala ekonomin då minskad utlåning från bankerna riskerar att försämra den ekonomiska utvecklingen. En sämre ekonomisk utveckling med lägre efterfrågan kan tvinga företag att dra ner på verksamheten. I förlängningen leder det till högre arbetslöshet och sannolikt till en nedpressad löneutveckling. För det andra påverkas hushållen negativt om problem i bankerna innebär att skattemedel måste användas t.ex. på grund av att insättningsgarantin aktiveras eller att systemviktiga banker som inte är livskraftiga får övertas av staten och därefter kapitaliseras. Därmed blir det svårare att upprätthålla offentliga kärnverksamheter som skola, vård, omsorg och rättsväsende. Det finns således flera skäl för svenska hushåll och företag att vilja ha robusta banker och ett välfungerande finansiellt system.

3.6.1 Stor och koncentrerad banksektor

Sverige har internationellt sett ett stort banksystem i förhållande till ekonomins storlek. Det innebär att ett fallissemang i banksektorn kan bli mycket kostsamt för staten och skattebetalarna att hantera. De fyra svenska bankkoncernernas sammanlagda tillgångar i Sverige och utomlands är nära fyra gånger så stora som Sveriges BNP (se tabell 3.7).

Tabell 3.7 De fyra storbankernas tillgångar och kapitalnivåer vid årsskiftet 2011/12

	Tillgångar i procent av BNP	Basel II ¹ , procent	Basel III ² , procent
Handelsbanken	70	8,0	12,9
Nordea	184	9,2	9,7
SEB	68	11,3	10,9
Swedbank	53	9,9	14,2

¹ Kapitalnivåer inklusive övergångsregler.

² Uppskattning av kapitalnivåer.

Anm.: Vid konvertering av Nordeas siffror från euro till kronor har en kurs på 8,90 kr per euro använts. Kärnprimärkapital som andel av riskviktade tillgångar. BNP beräknat i löpande priser.

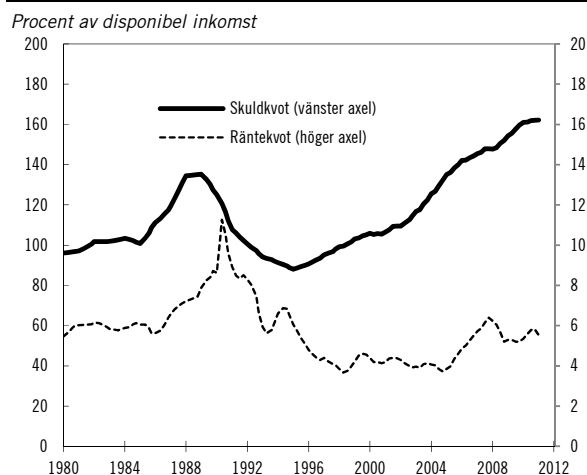
Källa: Riksbanken.

En annan riskfaktor är bankernas ökade internationella verksamhet. Eventuella problem i bankernas utländska verksamheter riskerar att bli en börda för svenska skattebetalare. De svenska bankerna finansierar sig vidare i allt större utsträckning i utländsk valuta. Under det fjärde kvartalet 2011 bestod 56 procent av bankernas totala marknadsupplåning om 3 127 miljarder kronor av skulder i utländsk valuta. Om finansmarknaderna i vår omvärld upphör att fungera blir det därmed svårt för bankerna att upprätthålla sin finansiering. Storbankerna är dessutom så pass sammanflätade med varandra genom deras omfattande inbördes transaktioner att problem i en bank mycket lätt sprider sig till de andra.

3.6.2 Hushållens belåning

Vid sidan av de två ovan nämnda riskerna i banksystemet utgör hushållens förhållandevis höga skuldsättning också en viss risk. Hushållens samlade skulder uppgick i december 2011 till 2 649 miljarder kronor, varav 2 124 miljarder avsåg bostadslån. Detta motsvarar ca 75 respektive drygt 60 procent av BNP. Det genomsnittliga svenska hushållets skulder uppgick till drygt 160 procent av den årliga disponibla inkomsten 2011.

Trots att skuldkvoten ligger på en historiskt hög nivå, ligger räntekvoten under det historiska genomsnittet. Fallande räntor har alltså gjort att hushållen kunnat bära en större skuld, utan att det trängt undan möjligheterna till konsumtion eller finansiellt sparande. Skuldkvoten har troligtvis också påverkats av att finansmarknaderna utvecklats och att tillgången på krediter förbättras. De senaste 15 årens kraftiga ökning av hushållens skuldsättning manar ändå till vaksamhet.

Diagram 3.13 Hushållens skuld- och räntekvot

Anm.: Räntekvoten är beräknad utifrån benchmark för svenska femåriga bostadsobligationer, med tillägg för en räntemarginal på två procentenheter, och med skatteavdrag för utgiftsräntor. Uppgången 1991 förklaras främst av att värdet på ränteavdraget minskade från ett antaget genomsnitt på 50 procent till 30 procent.
Källor: Reuters Ecwin, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.6.3 Ett stabilare finansiellt system

De svenska bankerna klarade finanskrisen bättre än många andra länders banker mycket tack vare att riksdagen och regeringen snabbt beslutade om kraftfulla stödåtgärder. I dag har bankerna en god lönsamhet och är välkapitaliserade i ett internationellt perspektiv. Finanskrisen visade dock hur hastigt osäkerhet och instabilitet kan uppstå i det finansiella systemet och därmed hur skört systemet kan vara. I samband med finanskrisen stod det klart att både det förebyggande arbetet och möjligheterna att hantera finansiella kriser måste stärkas. Trots en förbättrad situation på de finansiella marknaderna finns det fortfarande tydliga risker i det finansiella systemet som skulle kunna bidra till instabilitet i den svenska ekonomin.

Arbetet med att öka stabiliteten i det finansiella systemet pågår kontinuerligt. För att skapa ännu bättre förutsättningar för ett väl fungerande finansiellt system har Finansinspektionen fått 38 miljoner kronor i ökat anslag 2012 för mer och förbättrad tillsyn av de finansiella företagen. Sammantaget beräknas Finansinspektionens anslag vara 103 miljoner kronor högre 2014 än 2011.

Som ett led i arbetet med att förstärka den finansiella stabiliteten har Finansinspektionen beslutat om ett allmänt råd för lån med bostaden som pant, det s.k. bolånetaket. Enligt detta bör nya lån inte överstiga 85 procent av bostadens

marknadsvärde. Rådet började gälla den 1 oktober 2010 och syftar till att motverka att banker och andra kreditinstitut använder högre belåningsgrader som konkurrensmedel. Allt för hög skuldsättning gör låntagare sämre rustade för svängningar i bostadpriserna och i ekonomin. Rådet har enligt Finansinspektionen haft effekt och delvis förändrat bankernas utlåning.

Höjningen av insättningsgarantin från 500 000 kronor till ca 900 000 kronor¹⁹ tryggar banksparande. Det kan också bidra till att säkra inlåningen till bankerna i orostider. Banker och kreditinstitut ska i ökad utsträckning bära kostnaderna för sitt eget risktagande. Genom stabilitetsavgifterna de betalar till stabilitetsfonden finansierar banker och kreditinstitut delvis de stödåtgärder som kan förväntas bli aktuella vid framtida finanskriser. Finanskris-kommittén (dir. 2011:6) ska vidare utreda hur avgiften till stabilitetsfonden ska kunna sättas utifrån de risker respektive bank tar.

En rad åtgärder har vidtagits för att stärka den finansiella stabiliteten, men det faktum att den svenska banksektorn är både stor och koncentrerad innebär risker. Det är därför viktigt att motståndskraften i de systemviktiga bankerna är stor för att de ska kunna stå emot finansiella kriser. Ju högre kapitaltäckningen i bankerna är desto större blir motståndskraften. Regeringen kommer därför att höja kapitaltäckningskravet för de fyra storbankerna i ett första steg den 1 januari 2013 (se vidare fördjupningsrutan Kapitaltäckningsregler – det svenska förslaget om stramare regler).

3.6.4 Konsumenternas ställning på finansmarknaden ska stärkas

Finansbranschen genomgår en förtroendekris. Den är orsakad av ett oansvarigt risktagande som har skadat jobb och välfärd. Parallellt med arbetet att förstärka regelverket för och tillsynen av finansmarknaderna, arbetar regeringen aktivt för att stärka konsumenternas ställning gent-

emot de finansiella företagen. Konsumenterna måste återfå förtroendet för finansiella företag.

Ett grundläggande problem i detta sammanhang är att hushållen och de finansiella företagen möts på en ojämn spelplan. Finansiella tjänster är ofta komplicerade och bolagen i branschen har ett kunskapsövertag. Konsumenternas underläge bidrar därmed till stora vinster i finansbranschen. På sikt riskerar dock bolagens beteende att äventyra förtroendet för hela branschen och minska hushållens vilja att använda finansiella tjänster. Konsumenterna ska kunna känna sig trygga i kontakten med finansiella företag, vare sig det handlar om att spara till en buffert, låna till en bostad eller planera inför pensionen. Arbetet med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden är prioriterat för regeringen och omfattar många områden.

Som konsument kan det vara svårt att skilja på finansiell rådgivning, där konsumentens intressen står i fokus, och ren marknadsföring och försäljning av en tjänst. Finansinspektionen ser nu över gränsdragningen mellan rådgivning och marknadsföring eller försäljning av komplexa finansiella produkter. Regeringen kommer att följa upp resultatet och vidta åtgärder om det behövs. På EU-nivå arbetar regeringen för ett förbud för oberoende investeringsrådgivare att ta emot ersättning för att rekommendera en viss placering.

Den information om finansiella tjänster och produkter som konsumenten får är ofta krånglig. Genom tydligare och mer transparent information ökar möjligheten för konsumenterna att skilja mellan bra och dåliga erbjudanden. Regeringen arbetar därför för att informationen om t.ex. avgifter, risker och vad olika tjänster kostar på sikt ska bli tydligare. En ny reglering om kortfattade faktablad om fonder har införts på EU-nivå. Regeringen anser att branschen måste ta sitt ansvar och göra redovisningen av avkastningen, riskerna och avgifterna ännu tydligare. Regeringen kommer även att verka för ökad tydlighet i faktabladen.

Villkoren för sparande ska förbättras. Hushållens sparande är viktigt för att bl.a. skapa nödvändiga buffertar i vardagen. Det ska vara enkelt och billigt att spara. Då måste det också vara lätt att byta bank och förvaltare samt att välja bort dyra fonder och försäkringsprodukter.

Konkurrens och låga trösklar för att byta från en aktör till en annan ger valfrihet för

¹⁹ Enligt EU-regelverket är det maximala ersättningsbeloppet uttryckt som 100 000 euro. Det är regeringens ambition att göra det möjligt att uttrycka det i kronor.

konsumenten och pressar priserna. Med en förbättrad rörlighet pressas branschen att erbjuda alla kunder bättre villkor. Vid årsskiftet 2011/2012 infördes den förmånliga sparformen investeringssparkonto. För att öka rörligheten har regeringen även tillsatt en utredning med uppdrag att se över flytträtten för försäkrings-sparande (dir. 2010:43).

Finansiell stabilitet och konsumenter som känner sig trygga i mötet med banker och andra finansiella företag är grundförutsättningar för att finansmarknaden ska bidra till tillväxt och välstånd. Regeringen arbetar därför vidare med att skapa bättre ordning och reda på finansmarknaden och för att förtroendet för de finansiella företagen ska återupprättas.

Kapitaltäckningsregler – det svenska förslaget om stramare regler

Finansiella kriser är ett allvarligt hot mot jobb, tillväxt och välfärd. För att minska hotet, och därmed göra Sverige mindre sårbart för finansiella kriser, är högre kapitaltäckning i stora banker en central åtgärd.²⁰ Högre kapitaltäckningskrav för stora banker utgör en central del i det ramverk som regeringen skapar för finansiell stabilitet.

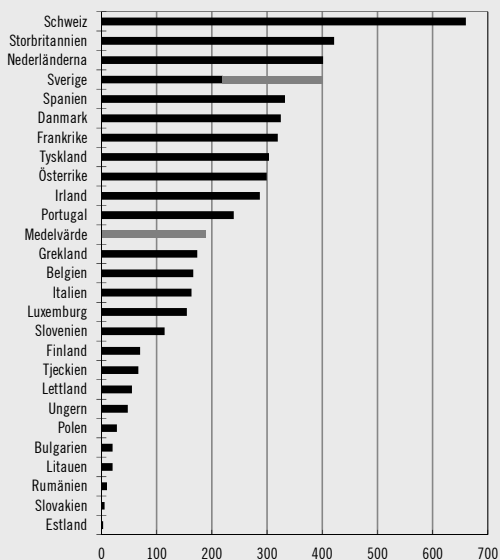
En viktig förklaring till att konsekvenserna av finanskrisen 2007–2009 blev så allvarliga var att banker generellt hade en för låg kapitalnivå och att kapitalet var av för låg kvalitet. Bankerna hade helt enkelt inte tillräckligt med högkvalitativt kapital för att skydda dem mot de (oväntade) kreditförluster som uppstod i finanskrisens spår. Detta ledde i många länder till stor finansiell oro med minskad produktion och sysselsättning som följd. I några länder tvingades regeringarna vidta åtgärder för att rädda hela eller delar av banksektorn, med kraftigt stigande statsskulder som följd. Högre kapitaltäckning i bankerna är därmed en central åtgärd för att upprätthålla stabiliteten i banksystemet och reducera riskerna för skattebetalarna. Högre kapitaltäckning leder till dels ett minskat risktagande i bankerna, dels en större buffert om en bank får problem och gör förluster.

Inom EU pågår implementeringen av det globala regelverket Basel III, som bl.a. innebär att banker och kreditinstitut måste hålla mer och bättre kapital. Implementeringen inom EU sker i form av kapitaltäckningsregelverket CRD IV.²¹ Basel III tar dock inte hänsyn till hur stor banksektorn är i förhållande till ett lands BNP. Bankverksamhet tenderar att koncentrera sig till vissa

länder. Tydligast är denna koncentration i Schweiz och Storbritannien (se diagram 3.14).

Diagram 3.14 Banktillgångar i förhållande till BNP, december 2010

Procent



Anm.: Den ljusare delen av Sveriges stapel visar de fyra storbankernas tillgångar utomlands i förhållande till Sveriges BNP. I övriga länder i diagrammet ingår bankernas tillgångar utomlands i de svarta staplarna.
Källa: Riksbanken.

Banksektorn är dock stor även i Sverige. Tillsammans med Nederländerna har Sverige den tredje största banksektorn i Europa, mätt som bankernas totala tillgångar som andel av BNP. Det följer givetvis många fördelar för ett land av att ha en stor banksektor, bl.a. genom att företag och hushåll får tillgång till ett stort utbud av finansiella tjänster. Samtidigt medför en stor banksektor att ett land blir sårbart för störningar i det finansiella systemet. Det är särskilt fallet om, som i Sverige, bankverksamheten är koncentrerad till ett fåtal stora, delvis sammanlänkade banker. Sverige har en mycket stor banksektor som domineras av de fyra storbankerna Nordea, Swedbank, SEB och Handelsbanken. De fyra storbankernas tillgångar har de senaste 15 åren vuxit från att motsvara 109 procent av BNP 1996 till 375 procent av BNP 2011.

Länder med stora banksektorer, som t.ex. Storbritannien och Schweiz, vidtar parallellt med Basel III åtgärder som ytterligare stärker motståndskraften mot finansiella kriser och samtidigt minskar riskerna för statsfinanserna och skattebetalarna. Åtgärderna som föreslås är

²⁰ Kapitaltäckningsreglerna specificerar hur mycket kapital banker och andra kreditinstitut ska ha för att täcka sina risker. Det är i huvudsak risker för förlust i samband med utlåning (kreditrisk), samt marknadsrisker och operativa risker. Regelverket specificerar vilken typ av kapital som krävs. Kapitalkraven är riskviktade, vilket betyder att olika tillgångar (t.ex. utlåning till olika låntagare) tilldelas riskvikter som är knutna till risken att låntagaren inte kan fullgöra sina låneåtaganden. Kapitaltäckningskraven varierar också beroende på hur avancerad respektive kreditinstitut är i sin risk- och kapitalhantering. Institut med mindre komplexa risker använder schabloniserade, enkla regler medan mer avancerade banker får använda interna metoder för risk- och kapitalutvärdering.

²¹ CRD IV innefattar reglering i både direktiv- och förordningsform.

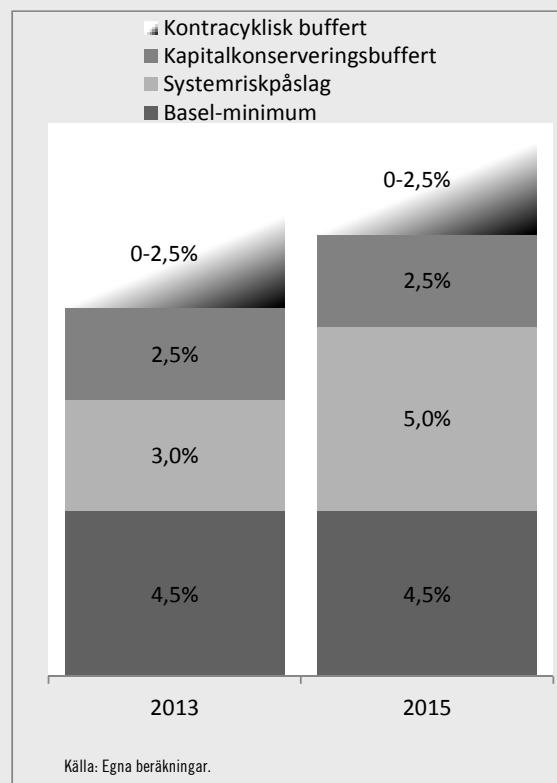
bl.a. högre kapitaltäckning för systemviktiga banker i form av s.k. systemriskpåslag.

I och med att banksektorn är stor i förhållande till svensk ekonomi måste motståndskraften mot finansiella kriser i de svenska bankerna öka. De högre kapitaltäckningsnivåerna i Basel III är nödvändiga, men bedöms inte vara tillräckliga för att uppnå tillräcklig motståndskraft och reducera den risk som svenska skattebetalare i dag står inför om en eller flera av de stora, systemviktiga bankerna skulle få allvarliga problem. Av denna anledning behöver de fyra stora svenska bankerna omfattas av högre kapitalkrav än miniminivåerna i Basel III.

Baserat på hur den svenska banksektorn är uppbyggd har regeringen, Riksbanken och Finansinspektionen gjort bedömningen att de fyra svenska storbankerna ska ha högre kapitaltäckningskrav än i Basel III:s minimikrav på minst 7 procent s.k. kärnprimärkapital i förhållande till bankens riskvägda tillgångar.²² Kravet på kärnprimärkapital för de fyra stora systemviktiga bankerna bör fr.o.m. den 1 januari 2013 höjas till 10 procent av deras riskvägda tillgångar. Kravet stiger sedan till 12 procent 2015 (se diagram 3.15). När detta andra steg i systemriskpåslaget är fullbordat innebär det att kapitaltäckningen i de stora bankerna ska vara 5 procentenheter högre än miniminivån i CRD IV. Genomförandet påverkas dock av såväl pågående förhandlingar på EU-nivå som stabiliteten i det svenska finansiella systemet.

De fyra storbankerna har i dag en kapitaltäckningsgrad på ungefär den nivå som föreslås gälla fr.o.m. den 1 januari 2013 (se tabell 3.7 i Basel III-termer). Det är välkommet ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv att bankerna gjort nödvändiga anpassningar till de kommande högre kraven. Det är dock angeläget att det lagstadgade kravet höjs för att säkerställa att de nödvändiga kapitaltäckningsnivåerna upprätthålls även i framtiden.

Diagram 3.15 Kapitaltäckningsnivåer



Det är inte rimligt att bankerna belastar sina kunder med ökade kostnader till följd av de högre ställda kapitaltäckningskraven. Banker med en större andel kapital är säkrare och innebär en lägre risk för bankernas investerare och finansiärer. Bankernas avkastningskrav bör därmed bli lägre än idag. En anpassning till de nya kapitalkraven bör därför kunna ske utan att hushållens och företagens villkor för banktjänster påverkas i någon större utsträckning. För att bevaka utvecklingen har Finansinspektionen fått i uppdrag att övervaka bankernas anpassning till de nya reglerna, bl.a. bolånemarginalernas och företagsutlåningens utveckling.

²² Miniminivån inkluderar en kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent kärnprimärkapital. Utöver minimikravet i Basel III finns en kontracyklisk buffert på 0-2,5 procent som innebär att kapitalkravet kan höjas ytterligare i goda tider.

3.7 Utmaningar för en tryggad bostadsmarknad

En väl fungerande bostadsmarknad är en viktig förutsättning för en god ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig ekonomi. Bostadsmarknaden har betydelse för arbetsmarknad och rörlighet. En god tillgång till bostäder ökar också människors valmöjligheter. Oavsett ekonomisk ställning, ska det vara möjligt att tacka ja till ett jobb eller en studieplats på annan ort än där man bor för tillfället. Dessutom bidrar en väl fungerande bostadsmarknad till finansiell och ekonomisk stabilitet. Bostadsmarknaden ska präglas av mångfald för att möta människors behov av ett tryggt boende under olika delar av livet och erbjuda vägar in på bostadsmarknaden också för dem med små resurser. Hyresrätt och uthyrning av privatbostäder fyller här en viktig funktion. Eget ägt boende ger ökat inflytande över den egna boendesituationen. Av samtliga permanentbostäder i Sverige är 41 procent egna hem, 22 procent bostadsrättslägenheter och 37 procent hyreslägenheter.

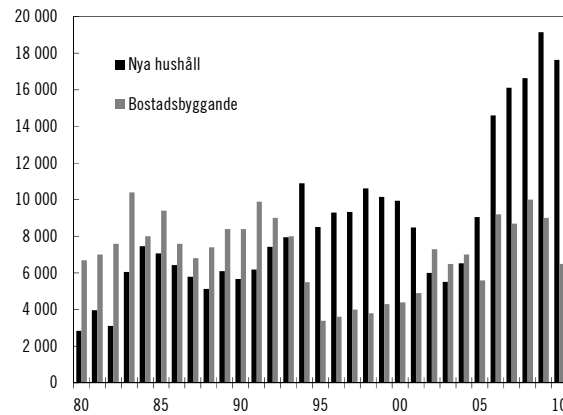
3.7.1 Brist på bostäder i vissa delar av landet

För närvarande är bostadsmarknaden i många kommuner i obalans. I storstadsregionerna och kring universitets- och högskoleorter samt andra tillväxtregioner råder bostadsbrist. Samtidigt står det på vissa orter i landet tomma lägenheter och på andra platser har man behövt riva bostadshus. I de kommuner som har brist på bostäder är det framför allt ungdomar, flyktingar, äldre och hushåll med svag ekonomi som har det svårt. Unga flyttar främst till tillväxtregioner, men de får allt svårare att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden. Särskilt har etableringen försvårats för personer i åldrarna 21–25 år i de största tillväxtregionerna. Antalet utbudna förstahandskontrakt för hyreslägenheter är mycket lågt. Unga vuxna har dessutom svårt att konkurrera om de kontrakt som finns eftersom de har färre kontakter, kortare kötid på bostadsförmedlingen och ofta sämre ekonomi. Andelen unga med tillfällig anställning är stor och dessa kan därför av fastighetsägare lätt uppfattas som osäkra hyresgäster.

Det finns problem med produktionen av nya bostäder i framför allt storstadsområdena. För

exempelvis Stockholm har byggandet av nya bostäder under de senaste fem åren markant understigit ökningen av antalet hushåll (se diagram 3.16).

Diagram 3.16 Antal nya bostäder och ökningen av hushåll i Stockholms län



Anm.: Antal nya hushåll har beräknats som befolkningstillväxten i Stockholm justerad för den trendmässiga utvecklingen av hushållsstorleken i riket.

Källor: Regionplanekontoret, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Faktorer som bedöms hålla nere nivån på bostadsproduktionen är bl.a. begränsad tillgång till mark, komplicerad och utdragen plan- och byggprocess, höga kostnader för nyproduktion, svaga incitament för byggherrar, dålig lönsamhet i att förvalta bostadsfastigheter och inte minst snedvriden efterfrågan på bostäder vad gäller olika upplåtelseformer. En väl fungerande bostadsmarknad förutsätter effektiva planprocesser och effektiv konkurrens på bygg- och bostadsmarknaderna.

3.7.2 Brist på bostäder är ett hinder för jobb och tillväxt

Brist på bostäder är en begränsande faktor för såväl en fungerande arbetsmarknad som en väl fungerande högre utbildning och därmed begränsande för tillväxten både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Det är angeläget att människor har möjlighet att flytta till platser med arbetskraftsbrist. I kunskapsintensiva branscher är det av central betydelse att kunna rekrytera såväl nyutexaminerade studenter som kvalificerad arbetskraft. För att upprätthålla en dynamisk ekonomi fordras således en viss rörlighet. En välfungerande bostadsmarknad bidrar dessutom till att utjämna livschanser, då även individer med små ekonomiska resurser har möjlighet att flytta dit jobb och studiemöjligheter finns. Studier visar att rörligheten på

bostadsmarknaden påverkas av såväl tillgången på bostäder och flyttkostnader som av utbudet av olika upplåtelseformer.

Den demografiska utvecklingen innebär att allt fler lever allt längre vilket ställer särskilda krav på flexibla bostadsmarknader. Olika behov finns i livets olika skeden och önskemål i fråga om bostädernas kvalitet och standard, liksom den service som kan erbjudas i nära anslutning till boendet. Om det är enkelt att byta boende, bidrar det till att behoven lättare kan tillgodoses och även till att bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt.

En dåligt fungerande bostadsmarknad riskerar också framkalla stora upp- och nedgångar i bostadspriserna, med negativa följder för den reala ekonomin, och skapa problem i det finansiella systemet genom hög belåning i kombination med snabba boprisfall. Väl avvägda reformer på detta område kan motverka dessa risker.

3.7.3 Bostadspolitiken reformeras

Regeringen har påbörjat ett långsiktigt arbete för att öka tillgängligheten på bostäder. Fastighets-skatten, som inte upplevdes som rättvis och legitim, har avskaffats. Systemet för hyressättning har reformerats. De nya regler som gäller sedan den 1 januari 2011 innebär bl.a. att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska verka enligt affärsmässiga principer, men också att kollektivt förhandlade hyror, oavsett fastighetsägare, ska vara vägledande för vad som är korrekt hyra vid en bruksvärdesprovning. Därmed skapas neutrala förutsättningar inom sektorn. Införandet av ROT-avdraget har ökat incitamenten att bygga om och bygga till egna hem, vilket också kan förväntas stärka bostadsbeståndet.

Våren 2011 trädde en ny plan- och bygglag och en ny instansordning för överklaganden i kraft. Syftet är tydlighet och snabbare processer, vilket gör att byggprojekt kan komma igång tidigare. Regeringen ser nu över regelverket som rör plangenomförandet – vägen från beslutad detaljplan till färdig bostad. Vidare avser regeringen att ge Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av utfall och tillämpning av det nya regelverket för strandskydd och vid behov föreslå förändringar. Till arbetet knyts en referensgrupp bestående av

exempelvis företrädare för kommuner och naturvården. Regeringen har också tillsatt en utredning om de tekniska egenskapskrav många kommuner ställer, ofta olika i olika kommuner, vid byggande i syfte att förbättra regelverken för att öka förutsägbarheten för dem som ska bygga.

Regeringen kommer att fortsätta genomföra åtgärder som dels stimulerar nyproduktionen av bostäder, dels underlättar och öppnar upp marknaden för uthyrning av den egna bostaden.

Ingen återgång till byggsbventioner

Under 1970- och 1980-talen var generella byggsbventioner ett starkt inslag i svensk bostadspolitik. Resultatet blev en snedriden produktion där utbud och efterfrågan inte svarade mot varandra, och där produktionen av bostäder till stora delar frikopplades från kostnader och ansvar för risktagande. Andelen hyreshus ökade kraftigt, men ökningen var nästan helt och hållet koncentrerad till kommuner utanför storstadsregionerna, dvs. inte där behovet var som störst. I Storstockholm ökade bostadsbyggandet däremot praktiskt taget inte alls trots de gynnsamma finansiella förutsättningarna. En återgång till subventionerat byggande är inte, givet dessa erfarenheter, rätt väg för att lösa dagens problem på den svenska bostadsmarknaden.

Möjligheten att hyra är central

Bostadsmarknaden omfattar flera olika upplåtelseformer; hyresrätt, bostadsrätt, och äganderätt, dvs. egna hem och ägarlägenheter. Därutöver finns kooperativ hyresrätt och andelsboende. En mångfald i bostadsutbudet av olika upplåtelseformer och möjligheter att hyra till olika kontraktslängd bidrar till flexibiliteten på bostadsmarknaden.

Hyresrätten och bostadsrätten är två viktiga inslag på bostadsmarknaden som kompletterar varandra. Bostadsrätten och eget hem ger möjlighet att äga sitt boende, vilket stärker människor inflytande över sin boendesituation och möjliggör sparande i den egna bostaden. Hyresrätten säkerställer goda boendevillkor utan ekonomiskt risktagande eller krav på eget kapital för enskilda. Även privatpersoners upplåtelse av egen bostad, helt eller delvis, är ett viktigt inslag i

bostadsmarknaden. Bostäder med hyresrätt har traditionellt stått för en mer flexibel form av boende. En hyresrätt är lätt att flytta till och flytta från, eftersom flyttkostnaderna ofta är lägre än vid ägt boende. De flesta internationella studier pekar också på att boende i hyresbostäder ofta är mer rörliga.

Hyresrätten fyller en viktig funktion i att förenkla rörligheten för unga och nyetablerade, men också som ett alternativ för dem som inte kan eller vill köpa ett eget boende.

Dagens regelverk med ett starkt skydd för hyresgästens rättigheter och en etablerad hyresförhandlingsmodell är i grunden bra. Bostadsmarknaden går inte att likställa med andra marknader eftersom det handlar om människors hem. Dagens system skapar förutsägbarhet för såväl hyresgästen som hyresvärderna och ger trygghet i boendet.

Viktigt att bättre utnyttja det befintliga bostadsbeståndet

Långsiktigt är det nödvändigt att bygga nytt, särskilt när befolkningen växer. Men tiden från planering till färdig bostad är lång och eftersom merparten av behoven täcks av det befintliga beståndet är det viktigt att detta nyttjas väl. Det är därför önskvärt med en öppen och väl fungerande marknad för uthyrning av privatägda bostäder. Det befintliga beståndet kan nyttjas av fler genom att de privatpersoner som vill hyra ut hela eller delar av sin ägda bostad i högre utsträckning faktiskt gör det. I dag svarar detta för endast en liten del av bostadsbeståndet. En internationell jämförelse visar att Sverige tillhör de länder som har lägst andel privat uthyrning av bostäder.

Marknaden för tillfällig uthyrning av bostadsrättslägenheter präglas i dag också av problem. Bland annat finns det tecken på att lägenheter står tomma till följd av oklara regler för uthyrning eller till följd av att det är olönsamt att hyra ut dem. Därtill är marknaden undanskymd med inslag av svart verksamhet.

Ökade incitament för nybyggnation och uthyrning av privatbostäder

Regeringen har för avsikt att i budgetpropositionen för 2013 återkomma med förslag

för att göra det mer attraktivt att investera i och förvalta bostadsfastigheter samt för att underlätta uthyrning av privatbostäder. Uthyrning av privatbostäder möjliggör ett boende utan skuldsättning eller ekonomiskt risktagande, och har därför en nyckelroll både för ungdomars möjlighet till eget boende och för att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Ökad uthyrning av privatägda bostäder ger fler tillgängliga lägenheter redan på kort sikt. Åtgärderna för att underlätta uthyrning av privatägda bostäder syftar till att snabbt öka bostadsutbudet inom det befintliga beståndet. Genom förenklingar och förändrade regler för prisättning görs lägenheter som annars inte skulle utnyttjas tillgängliga på bostadsmarknaden. Dessutom syftar åtgärden till att synliggöra marknaden för uthyrda privatägda bostäder och öka tryggheten för såväl hyresvärd som hyresgäst.

För att underlätta uthyrning av privatbostäder övervägs en rad regelförändringar som syftar till en hyressättning som gör det möjligt för ägaren att täcka sina kostnader för bostaden och att ge bostadsrättshavare rätt att hyra ut sin bostad utom i fall då särskilda skäl föreligger. Ägaren av den privatägda bostaden ska med de nya reglerna vid hyressättning få möjlighet att täcka sina kapitalkostnader för att äga bostaden. Andra förändringar som övervägs syftar till att förenkla och förtydliga regler kring tidsbegränsade kontrakt, besittningsskydd, uppsägningsvillkor m.m. Retroaktiviteten i hyresprövningen bör vidare tas bort för att minska osäkerheten kring avtal. Omfattningen av dessa regler ska tydligt avgränsas till tillfällig uthyrning av privatbostäder.

I samband med att de nya reglerna föreslås bör även schablonavdraget för privatpersoners uthyrning av den egna bostaden höjas från 21 000 till 40 000 kronor. Höjningen av schablonavdraget syftar till att ytterligare stimulera uthyrningen av privatbostäder.

För att öka incitamenten att bygga nya bostäder och därmed också på längre sikt motverka bostadsbrist i tillväxtregionerna och på studieorter föreslås en sänkning av fastighetsavgiften för flerbostadshus (hyresrätter och bostadsrätter) från 0,4 till 0,3 procent. Samtidigt sänks takbeloppet för fastighetsavgiften för flerbostadshus från ca 1 400 till 1 200 kronor som även fortsättningsvis kommer att indexeras. Även mer gynnsamma villkor vid nybyggnation

av bostäder kommer att föreslås genom utsträckning av perioden för befrielse från fastighetsavgift till 15 år. Förslaget avses gälla för bostadsbyggnader som färdigställs under 2012 eller senare. Kopplat till denna förlängning avser regeringen att återkomma med förslag om en motsvarande förlängning av tidsperioden då mer marknadsmässiga hyror vid nyproduktion, s.k. presumtionshyror, kan gälla, från dagens 10 år till 15 år. Utöver att förbättra incitamenten för nybyggnationer bör åtgärderna bidra till att dämpa hyresutvecklingen.

Parallellt med dessa åtgärder ser regeringen över ytterligare sätt att förbättra bostadsmarknaden. En särskild utredare analyserar förutsättningarna att ytterligare utveckla hyresmarknaden, främja villkoren för boende i hyresrätt och lyfta fram skillnader i villkoren mellan upplåtelseformer som innebär hinder mot väl fungerande bostadsmarknader (dir. 2011:108). Utredaren har nyligen presenterat ett delbetänkande med förslag att underlätta uthyrning av privatägda bostäder som ligger i linje med vad regeringen nu aviserar (SOU 2012:25). Vidare kommer regeringen att tillsätta en utredare med uppdrag att analysera hur beskattningen av hyresrätter kan förändras i syfte att öka utbudet av hyresbostäder.

I syfte att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och tydliggöra det regionala perspektivet i planeringen har Boverket getts i uppdrag att göra en översyn av bostadsförsörjningslagen (Dnr S2012/2989).

Regeringen reformerar bostadsmarknaden för att trygga tillgången på bostäder för alla. Ambitionen är att skapa starka ekonomiska drivkrafter och stabila planeringsförutsättningar för befintliga och tillkommande företag på hyresbostadsmarknaden att agera, för att därigenom öka utbudet av hyreslägenheter så att det svarar upp mot efterfrågan i alla delar av landet. Samtidigt är det viktigt att bevara ordning och reda på bostadsmarknaden. Hyresgästföreningen och fastighetsägarna har en samsyn kring många boendefrågor som politiken ska respektera. En helt fri prissättning på uthyrning i befintligt bestånd minskar hyresgästens trygghet, men riskerar också att bidra till ökade spekulationer på bostadsmarknaden. Regelverket för hyressättning ska främja hyresgästens trygghet, ett långsiktigt ägande av fastigheter och en stabil bostadsmarknad.

3.8 Utmaningar för energi-, klimat- och miljöpolitiken

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. År 2050 ska Sverige ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Förverkligandet av dessa visioner kräver en ambitiös och kostnadseffektiv energi-, klimat- och miljöpolitik. Många av utmaningarna är dessutom globala, vilket innebär att en framgångsrik hantering av dem förutsätter internationellt samarbete.

3.8.1 Energi- och klimatpolitiken är sammankopplade

Den svenska energipolitiken bygger på de tre pelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Energiöverenskomsten mellan allianspartierna 2009 innebär att klimatpolitiken inte kan separeras från energipolitiken och har legat till grund för riksdagens beslut om energi- och klimatpolitiska mål till 2020 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300 och prop. 2008/09:163, bet. 2008/09: NU25, rskr. 2008/09:301). Styrande för klimat- och energipolitiken är de mål riksdagen antagit till 2020 om att andelen förnybar energi ska vara minst 50 procent, energianvändningen ska vara 20 procent effektivare, andelen förnybar energi i transportsektorn bör vara minst 10 procent och utsläppen bör vara 40 procent lägre än år 1990.

I möjligaste mån ska utvecklingen inom energi- och klimatområdet ske genom generella ekonomiska styrmedel. Till exempel minskas nedsättningen av koldioxidskatten stegvis mellan 2011 och 2015 för industrier som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsätter, och återbetalningen av koldioxidskatt minskar avseende, skogs-, vatten- och jordbruksverksamhet 2011, 2013 och 2015. Styrmedel som information och utbildning behövs också, liksom forskning och demonstration av ny teknik.

Hur väl vi utvecklas mot dessa mål ska prövas i en kontrollstation 2015. Där ska den faktiska utvecklingen av energibalans och kostnader samt klimatpåverkan i förhållande till målen analyseras. Kontrollstationen påverkar inte

politikens grundläggande inriktning, men kan komma att leda till justeringar av styrmedel och instrument.

Transportsektorns omställning till långsiktig hållbarhet är en av våra största utmaningar. En ny miljöbilsdefinition planeras införas 2013, som tydligare premierar fordon som har låga koldioxidutsläpp i förhållande till fordonets vikt. Genom införandet skärps kraven för att få befrielse från fordonsskatt. Energiskatten på diesel höjdes med 20 öre per liter 2011 och kommer att höjas med ytterligare 20 öre 2013.

3.8.2 Det internationella arbetet – klimatfinansiering i fokus

Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Breda och teknikneutrala ekonomiska styrmedel, inriktade mot att förorenarna ska betala, är centrala för att klimatmålet ska nås på ett rättvist sätt och till lägsta möjliga kostnad för samhället. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram underlag till en färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050 (dnr M2011/2426).

Klimatförändringarna är globala och påverkar livsbetingelserna i hela världen. Grunden för ett framgångsrikt klimatarbete läggs i breda, internationella överenskommelser om minskade utsläpp av växthusgaser. För att möjliggöra en hög ambitionsnivå är det viktigt att de åtgärder som vidtas är kostnadseffektiva och långsiktiga. I det internationella arbetet verkar Sverige inom EU för att det nuvarande energiskattedirektivet ska ändras. En viktig del i förslaget är att det ska bli obligatoriskt för alla EU:s medlemsstater att införa koldioxidskatt.

Under COP 17-mötet i Durban fattades beslut om att initiera en process som ska leda till en ny klimatöverenskommelse med bindande rättslig verkan. Överenskommelsen ska ingås 2015 och börja gälla fr.o.m. 2020. Fokus kommer de närmaste åren att ligga på hur det s.k. tvågradersmålet ska uppnås. Detta betyder i sin tur ett ökat fokus på det åtagande som ingicks 2009: att mobilisera 100 miljarder dollar fram t.o.m. 2020 för klimatrelaterade åtgärder i utvecklingsländer.

Regeringen utreder tillsammans med andra parter vilka finansieringskällor som bör och kan prioriteras samt vilken roll offentlig respektive

privat finansiering ska spela. Klimatfinansieringen ska delvis kanaliseras via den s.k. gröna fonden. Det finns stora förväntningar hos utvecklingsländerna om att fonden snabbt ska komma på plats och på sikt kanalisera stora finansiella flöden. I fokus för regeringen är att fonden utformas så att den utgör ett mervärde till övriga klimatfonder.

3.8.3 Klimat- och energiskattepaket

En ökad användning av biodrivmedel bidrar till måluppfyllelsen till 2020, men är också viktig för de mer långsiktiga ambitionerna inom energi- och klimatpolitiken och för att nå regeringens prioritering om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030.

Det är angeläget att skapa stabila villkor för de aktörer som producerar och handlar med biodrivmedel. För att öka långsiktigheten och stabiliteten kommer därför beskattningen att regleras i lag och inte som tidigare via dispensbeslut av regeringen.

EU:s statsstödsregler innebär att en skattebefrielse för biodrivmedel inte får medföra överkompensation. Om företag som producerar biodrivmedel får en skattelättnad som överstiger merkostnaden för produktionen i förhållande till kostnaden för produktion av fossila drivmedel, riskerar de enskilda företagen att få betala tillbaka det belopp som motsvarar skattebefrielsen. Risken för överkompensation har varit störst för låginblandade biodrivmedel under de senaste åren, varför en viss beskattning av dessa biodrivmedel bedöms vara nödvändig. Samtidigt bedömer regeringen att biodrivmedlen inte kan stå på egna ben. Av denna anledning bör ett kvotpliktssystem införas under 2014, som syftar till att inblandning bör ske av 10 volymprocent etanol i låginblandad bensin och 7 volymprocent FAME i diesel för att åstadkomma en varaktig ökning av låginblandade volymer av biodrivmedel på marknaden.²³ En ökad inblandning från dagens nivå medför minskade koldioxidutsläpp om ca 0,6 miljoner ton, vilket minskar beroendet av fossil energi och styr mot de uppsatta energi- och klimatpolitiska målen. Det är viktigt att gynna

²³ FAME är förkortning för fettsyrametylestrar (biodiesel).

introduktionen av framtidens, andra generationens, biodrivmedel. I linje med fattade dispensbeslut kommer hydrerade vegetabiliska och animaliska oljor och fetter, s.k. HVO, att ges skattebefrielse på upp till 15 procent inblandning i diesel. E85 och andra höginblandade biodrivmedel bör ges fortsatt skattebefrielse under 2013. Om höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll inte omfattas av kvotplikt bör dessa ges fortsatt goda förutsättningar och därmed bidra till de långsiktiga prioriteringarna.

Sammantaget innebär regeringens ambitioner stabilare villkor för aktörerna på biodrivmedelsmarknaden.

Regeringen lämnar också förslag som innebär mer likvärdiga konkurrensvillkor för kraftvärmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsätter samt leveranser av värme till vissa industrikunder. Förslagen innebär bl.a. en slopad koldioxidskatt för kraftvärmeproduktion inom handelssystemet, vilket ökar effektiviteten i den klimatpolitiska styrningen. Eftersom en koldioxidskatt inte minskar de totala utsläppen inom handelssystemet, utan endast påverkar var inom systemet som utsläppen sker, innebär den nuvarande situationen en konkurrensnedvridning.

Aktuella åtgärder på klimat- och energiskatteområdet redovisas kortfattat i fördjupningsrutan Vissa skatteåtgärder inför budgetpropositionen för 2013. Totalt bedöms åtgärderna ge viktiga bidrag till att nå våra energi- och klimatmål. EU:s statsstödsregler bedöms inte göra det möjligt att kombinera en kvotplikt för låginblandade biodrivmedel med en beskattning som är utformad så att den innebär statsstöd. En framtida beskattning av biodrivmedel bör därför utformas så att den följer beskattningssystemets natur och logik och därigenom är förenlig med unionsrätten då den inte anses utgöra statsstöd. En sådan beskattning innebär att det s.k. tullvillkoret slopas.

3.8.4 Miljöpolitiken är mångfacetterad

För att nå miljöpolitikens generationsmål och de 16 miljö kvalitetsmålen är det viktigt att säkra ekosystemens motståndskraft och långsiktiga produktion av ekosystemtjänster. Regeringens ambition är att synliggöra ekosystemtjänsternas värde för samhället. Som ett led i detta har

regeringen gett Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att sammanställa information om Sveriges ekosystem och ekosystemtjänster (dnr M2012/176).

Miljömålsberedningen arbetar med att ta fram en strategi för en giftfri miljö och en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (dir 2011:50). Strategierna ska utmytna i förslag på styrmedel och åtgärder som behövs för att effektivt nå de berörda miljö kvalitetsmålen. Utifrån Miljömålsberedningens tidigare förslag avser regeringen även fastställa nya etappmål på vägen mot miljö kvalitetsmålen.

Havspolitikerna är också en prioriterad del av regeringens miljöarbete. Sverige är fram till juni 2012 ordförande i den regionala havskonventionen Helcom, och arbetar för att underlätta havsmiljödirektivets genomförande i Östersjöregionen. I en första fas ska bl.a. beslut fattas om miljö kvalitetsnormer som ska användas i arbetet med att uppnå en god miljö status i havet.

3.9 Samhällsutmaningar på lång sikt

På längre sikt finns flera utmaningar för svensk ekonomi. Utvecklingen i omvärlden påverkar Sveriges ekonomi och ställer fortsatt höga krav på den svenska ekonomins anpassningsförmåga och flexibilitet. Efterfrågan på välfärdstjänster ökar när människors inkomster ökar och befolkningen åldras. Det är viktigt att de offentligt finansierade välfärdssystemen är utformade så att de är långsiktigt stabila samt att legitimiteten och förtroendet för systemen upprätthålls. Miljöutmaningarna, inte minst klimatförändringarna, är globala och påverkar livsbetingelserna i hela världen. Utmaningar finns också kring hur vi kan främja sammanhållning, rättvisa och en gemensam värdegrund i ett föränderligt samhälle med ökad konkurrens.

En politik inriktad på att främja långsiktig tillväxt och sysselsättning ökar möjligheterna att möta framtida utmaningar. Ett stort arbetsutbud och en hög sysselsättning är också grundläggande för att på längre sikt klara en offentlig finansiering av välfärdstjänsterna. För att nå en hög långsiktig tillväxt är det också viktigt att främja produktivitetens utvecklingen. Det handlar om åtgärder för att främja företagande och konkurrens, åtgärder för att stärka kompetens,

forskning och innovationer samt åtgärder för att skapa en väl fungerande infrastruktur.

3.9.1 Framtidskommission analyserar utmaningar på lång sikt

Framtidskommissionens arbete syftar till att identifiera de viktiga samhällsutmaningar Sverige står inför på längre sikt (dnr SB2011/8276).²⁴ Genom att identifiera Sveriges långsiktiga utmaningar kan regeringen fatta beslut som gör att Sverige kan möta dessa utmaningar. I arbetet används år 2020 och 2050 som perspektiv. Kommissionens slutsatser kommer att bli underlag för regeringen i dess löpande arbete. En rapport ska presenteras senast den 1 mars 2013, där de samhällsutmaningar Sverige står inför, samt strategier för att möta dessa utmaningar, redovisas.

Inom ramen för kommissionen har fyra utredningar tillsatts: Vår demografiska utveckling, Integration, jämställdhet, demokrati och delaktighet, Hållbar tillväxt i globaliseringens tid samt Rättvisa och sammanhållning. I utredningsuppgifterna ingår också att stimulera till diskussion bland medborgare kring dessa frågor för att fånga upp synpunkter från hela det svenska samhället.

Vår demografiska utveckling

Sveriges befolkning beräknas öka fram till 2060, från 9,4 till nästan 10,9 miljoner människor. Parallellt med detta ändras fördelningen mellan de olika åldersgrupperna, vilket allt annat lika leder till att den arbetsföra befolkningen minskar från ca 75 procent 2010 till ca 70 procent 2060. Andelen äldre blir dessutom fler och om 20 år beräknas var fjärde svensk vara över 65 år.

Den demografiska utvecklingen utmanar framtidens Sverige och ställer fler och nya krav på vårt samhälle. Vi måste öka antalet arbetade timmar genom att fler än i dag jobbar och att de jobbar mer. Utredningen ska teckna ett scenario

över hur den svenska demografiska utvecklingen och människors olika livsfaser kan komma att se ut, på kort sikt mot 2020 och på lång sikt mot 2050. I detta arbete ska såväl regionala skillnader inom Sverige som ett globalt perspektiv ingå. Utredningen ska också se över kompetensförsörjningen inom ett antal kritiska sektorer samt hur olika faktorer såsom medicinsk och teknisk utveckling påverkar den demografiska utvecklingen. Eventuella hinder för en hållbar samhällsutveckling ska pekas ut.

Integration, jämställdhet, demokrati och delaktighet

En av Sveriges stora utmaningar är hur vi ser och tar till vara på kompetensen hos alla som bor i Sverige. Det gäller såväl män som kvinnor och såväl de som är födda i Sverige som de som är födda i ett annat land.

Utredningen ska studera vilka faktorer som är avgörande för att Sverige kan bli ett land som låter människor med invandrarbakgrund snabbt komma i arbete, som förmår attrahera arbetskraft och ta till vara både kvinnor och män på arbetsmarknaden. Utredningen ska också analysera skillnader i valdeltagande och i demokratiska församlingar hos utrikes födda och andra grupper som är underrepresenterade, kartlägga hur dessa grupper är delaktiga i samhället samt på vilka sätt delaktigheten kan öka. Vidare ska utredningen se över befintliga och framtida hot mot demokratin.

Hållbar tillväxt i globaliseringens tid

Globalisering och den ekonomiska tillväxten skapar stora möjligheter med ökad rörlighet och mer handel. Det har bl.a. lett till att länder har kunnat resa sig ur fattigdom. Samtidigt har utvecklingen lett till mer utsläpp och till att allt mer av naturens resurser tas i anspråk med allvarliga följder för ekosystem, biologisk mångfald och klimat.

Sverige har högt uppsatta mål i miljöarbetet samt för klimat- och energiomställningen. För att kunna genomföra effektiva insatser för miljö och klimat behöver vi bättre förstå och kunna värdesätta vårt gemensamma gröna kapital.

Utredningen ska teckna ett scenario över hur Sverige med hållbar tillväxt kan utvecklas mot en

²⁴ Framtidskommissionen har tillsatts av regeringen och består av statsminister Fredrik Reinfeldt samt statsråden Jan Björklund, Göran Hägglund och Annie Lööf. Kommissionens arbete leds av statsministern. Till kommissionen har ett antal ledamöter utsetts och kommissionen har ett särskilt sekretariat.

grön ekonomi. Vidare ska utredningen överväga hur vi bättre kan följa upp resultatet av våra insatser och jämföra dem med andra länder och hur värdet av s.k. ekosystem kan synliggöras. Nya mätmetoder för att mäta exempelvis hållbarhet och miljö ska kartläggas. Vidare ska utredningen analysera vilka indikatorer som kan ge kompletterande och rättvisande mått på samhälls utveckling samt användas som beslutsunderlag för politiken. I utredningens uppdrag ingår också att analysera hur delaktighet kan skapas för mål och insatser inom klimat- och miljöpolitiken samt att beakta de hot mot samhället som miljö och klimatutmaningarna för med sig.

Rättvisa och sammanhållning

I ett samhälle med högre välstånd och ökad urbanisering, individualisering och fragmentering finns utmaningar som rör samhällets förmåga till sammanhållning och relationer mellan människor: förmågan och möjlighet till gemenskap i vårt framtida samhälle. Fördelningsspolitiken och analysen av den materiella standarden behöver kompletteras med mått och verktyg för att analysera politikens effekter och andra faktorer som påverkar exempelvis relationer, sammanhållning och välbefinnande.

Framtidens utmaningar ligger bl.a. i att främja ett inkluderande samhälle, att stärka förmågan och möjligheterna till mellanmänniska relationer och gemenskap i vårt framtida samhälle samt att bygga vidare på vår grundläggande tillit, tolerans och solidaritet mellan människor.

Utredningen ska studera vilka faktorer som kan bidra till att upprätthålla eller stärka samhällets grundläggande värden och den gemensamma identiteten. I uppdraget ligger att undersöka såväl materiella som icke materiella faktorerens betydelse för rättvisa och sammanhållning och göra internationella utblickar. Det civila samhällets roll för ett sammanhållet samhälle ska särskilt beaktas. Vidare ska utredningen undersöka nya metoder för att följa och mäta dimensioner av samhällsutveckling såsom välbefinnande samt vilka indikatorer som kan ge en sådan bild och som kan användas som beslutsunderlag.

3.9.2 Välfärdens långsiktiga finansiering

De kommande decenniernas demografiska förändringar kommer att påverka såväl arbetsutbudet och tillväxten som de offentliga välfärdssystemen. Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser visar att andelen av befolkningen som är över 65 år kommer att öka från dagens 19 procent till 23 procent 2030, samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar.

Även om det är glädjande att människor lever allt längre utgör en åldrande befolkning en allt större strukturell utmaning i stora delar av landet, vilket medför en sårbarhet med avseende på både ekonomi och kompetensförsörjning. Utvecklingen innebär att det i framtiden kommer att finnas fler unga och gamla i förhållande till antalet yrkesverksamma. Den förändrade befolkningsstrukturen medför att efterfrågan på välfärdstjänster ökar. Utgifterna för dessa tjänster har under de senaste decennierna dessutom ökat mer i reala termer än vad som varit motiverat av den demografiska utvecklingen. Ökningen beror dels på att ett allt högre välstånd i samhället har inneburit en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, dels på att den teknologiska utvecklingen inom sjukvården har medfört såväl ökad produktivitet som ökade möjligheter till behandlingar. Det blir en utmaning att möta befolkningens framtida behov av och efterfrågan på vård och omsorg inom ramen för en långsiktigt hållbar finanspolitik (se vidare avsnitt 13).

En av de stora politiska utmaningarna blir att ta ställning till hur den allt större efterfrågan på välfärd ska mötas. Detta innefattar exempelvis frågor om ökad sysselsättning, storleken på det offentliga åtagandet samt om skatte- och avgiftsfinansiering. Viktigast är sannolikt dock åtgärder som ökar sysselsättningen. Målet är att finna ett finansieringssätt som bevarar hållbarheten men samtidigt är önskvärdt ur såväl ett effektivitets- som ett välfärdsperspektiv.

Regeringen fortsätter även arbetet med att förbättra förutsättningarna för att på lång sikt säkra en välfärd som omfattar alla. En varaktigt hög sysselsättningsnivå är avgörande för detta. Om fler personer kommer i arbete och arbetslivet förlängs ökar antalet arbetade timmar och därmed även skatteintäkterna. En successiv ökning av antalet arbetade timmar, t.ex. genom en höjning av den genomsnittliga åldern för

utträde från arbetsmarknaden, är dessutom avgörande för att säkra en god nivå på pensionerna och i förlängningen trygga pensionssystemets fortlevnad.

Genom ett kontinuerligt utvecklingsarbete kan kvaliteten i välfärdstjänsterna upprätthållas, samtidigt som ökad effektivitet och produktivitet kan bidra till långsiktig hållbarhet. Regeringens arbete för att främja ökad konkurrens och entreprenörskap inom vård och omsorg är en viktig del i arbetet med att stimulera förnyelse, som bidrar till ökad produktivitet och effektivitet inom välfärdssektorn. Åtgärder för ett minskat överutnyttjande av trygghetssystemen samt en hög kvalitet och effektivitet hos myndigheterna som hanterar dessa, är också viktiga för välfärdens långsiktiga hållbarhet.

Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013

I anslutning till 2011 års ekonomiska vårproposition remitterades en särskild promemoria med ett antal skatteförslag. Remitteringen gjordes för att det skulle vara möjligt att i budgetpropositionen för 2012 göra en samlad bedömning av olika skatteförslag med budgeteffekter. Det handlade bl.a. om att skapa ett tidsmässigt utrymme för granskning av Lagrådet i de fall en sådan granskning bedömdes som nödvändig. Inför budgetpropositionen för 2013 avser regeringen bereda aktuella skatteförslag på ett liknande sätt. Av denna anledning har också detta år en promemoria tagits fram av Regeringskansliet som presenteras samtidigt som denna ekonomiska vårproposition överlämnas till riksdagen.

I promemorian föreslås

- sänkt bolagsskatt,
- sänkt expansionsfondsskatt,
- förenklad egenavgifts-nedsättning,
- förändrad beskattning av biodrivmedel,
- sänkt koldioxidskatt för viss värme-
produktion,
- höjd fordonsskatt för fordon i det
koldioxidbaserade systemet,
- höjd fordonsskatt för fordon i det vikt-
baserade systemet, samt
- förändrad miljöbilsdefinition.

Huruvida de ovan nämnda förslagen kommer att presenteras i budgetpropositionen som förslag inför budgetåret 2013 beror på bedömningarna av det ekonomiska läget, reformutrymmet och finansieringsbehoven samt på de prioriteringar som regeringen kommer att göra i det slutliga arbetet med budgetpropositionen efter sommaren 2012.

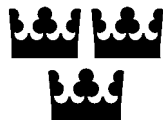
Därutöver avser regeringen att i budgetpropositionen för 2013 föreslå åtgärder – som också remitteras i den särskilda promemorian – för att öka utbudet av bostäder och utnyttjandet av befintliga bostäder:

- sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter,
- utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid
nybyggnation, samt
- förhöjt schablonavdrag vid uthyrning av
bostäder.

Utöver förslagen i den särskilda promemorian kommer regeringen att fortsätta beredningsarbetet med ett antal övriga skatteförslag. Dessa omfattar bl.a. ränteavdragsbegränsningar i företagssektorn och riskkapitalavdrag.

4

Beskrivning av ramverket för finanspolitiken och den ekonomiska styrningen inom EU



4 Beskrivning av ramverket för finanspolitiken och den ekonomiska styrningen inom EU

I detta avsnitt beskrivs det finanspolitiska ramverket och hur regeringen tillämpar detta samt de åtgärder för förstärkt styrning och samordning av den ekonomiska politiken som vidtagits i EU.

4.1 Beskrivning av det finanspolitiska ramverket

De centrala delarna i det finanspolitiska ramverket kan i enlighet med regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) sammanfattas enligt följande.

4.1.1 Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken). Med hållbar tillväxt menas att ekonomisk tillväxt inte får åstadkommas med oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa. En grundförutsättning för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel. De mållkonflikter som uppstår måste hanteras av de folkvalda i riksdagen. Beroende på riksdagens sammansättning kommer finanspolitikens utformning att variera över tiden. Av denna anledning kan finanspolitiken i sin helhet inte vara mekanisk. Det finns dock ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Dessa principer utgör tillsammans det finanspolitiska ramverket.

4.1.2 Det budgetpolitiska ramverket

En central del av det finanspolitiska ramverket är det budgetpolitiska ramverket. Det budgetpolitiska ramverket omfattar ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Den nuvarande nivån på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Överskottsmålet följs i huvudsak upp framåt-blickande för att bedöma om det finns ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget inte går att mäta entydigt följs överskottsmålet upp med flera olika indikatorer. Dessutom beaktas vid uppföljningen osäkerheten i bedömningen, risken för att utvecklingen blir en annan än den som prognostiserats och möjligheten att konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk. Utifrån dessa faktorer görs en samlad bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkande åtgärder.

Avvikelse från överskottsmålet ska korrigeras. Detta kan dock inte göras mekaniskt. Vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska korrigeras måste en samlad bedömning göras utifrån såväl stabiliserings-, fördelnings- som strukturpolitiska utgångspunkter.

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. En viktig funktion hos utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Utgiftstaket bör inte kringgås genom att förmåner som normalt ska finansieras med anslag budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Huvudprincipen ska också vara att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas. Eventuella avvikelser från dessa principer ska motiveras.

Enligt praxis ska det under utgiftstaket finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen.

En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket

och överskottsmålet. Huvudlinjen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare är huvudprincipen att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida.

Finansdepartementet har en sammanhållande roll och ett ansvar för tidsplan, riktlinjer för budgetarbetet och processen för budgetförhandlingarna. Samtliga departement är dock ansvariga för att det finns ett tillräckligt underlag för att kunna göra övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget samt för att pröva det offentliga åtagandet.

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett balanskrav för den kommunala sektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, om inte synnerliga skäl föreligger. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.²⁵

4.1.3 Stabiliseringspolitik

Finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna kommer det att bidra till att aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt. Är

²⁵ Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mått är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning.

finanserna inte långsiktigt hållbara försvåras Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet. Erfarenheten är att perioder av hög inflation ofta föregås av perioder med misskötta offentliga finanser.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin, i normalfallet, via penningpolitiken kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering främst via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna.²⁶ Finanspolitiken har dessutom, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser. Vid större efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Erfarenheter från tidigare krishanteringar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång utan att de offentliga finanserna äventyras. Däremot kan åtgärderna bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

Det är viktigt att de stabiliseringspolitiska åtgärderna utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att det finansiella sparandet kan återgå till en nivå i linje med överskottsmålet när resursutnyttjandet normaliseras. Erfarenheter visar att vissa temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtas kan vara politiskt svåra att återta. Sådana stabiliseringspolitiska åtgärder bör därför undvikas. För att undvika att stabiliseringspoliti-

ken i sig blir en källa till mer långsiktiga offentligfinansiella problem måste det säkerställas att eventuella temporära åtgärder som vidtas förblir just temporära.

Om permanenta åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång (vilket förutsätter att det finns utrymme för sådana åtgärder), bör de i första hand avse åtgärder som på sikt bidrar till att varaktigt höja sysselsättningen och BNP. Det kan också handla om en fördelningspolitiskt motiverad permanent höjning av ett bidrag eller transferering. Dessa exempel visar att det vare sig är meningsfullt eller önskvärt att ta stabiliseringspolitiska beslut utan att samtidigt väga in struktur- och fördelningspolitiska mål.

4.1.4 Statliga ingripanden på finansmarknaderna

Väl fungerande finansmarknader är också avgörande för en stabil samhällsekonomisk utveckling och för en effektiv stabiliseringspolitik. För att statliga ingripanden på finansmarknaderna ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan olika myndigheter samt tydliga principer för hur de offentliga finanserna ska värnas vid sådana ingripanden.

Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och därigenom förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Om regeringen behöver vidta sådana åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentligfinansiella konsekvenserna av detta. Det är viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Om staten går in med kapitaltillskott i ett kreditinstitut som har allvarliga ekonomiska problem, kan staten även enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut tillfälligt överta ägandet av institutet om dess ekonomiska ställning är mycket svag eller om institutet inte går med på villkor för stödet som bedömts som rimliga. När institutets ägare är medvetna om att staten har en möjlighet att ta över ägandet och byta ut ledningen, samtidigt som det innebär att ägarna själva får bära förlusterna, minskar deras vilja till överdrivet risktagande i institutets verksamhet.

²⁶ De automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningar genom att skatteintäkterna automatiskt minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar (minskar) vid en konjunkturedgång (-uppgång). De s.k. semiautomatiska stabilisatorerna är en hybrid mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Främst är det olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som brukar benämnas semiautomatiska stabilisatorer, dvs. aktiva beslut fattas om en stor del av dessa men det är mer regel än undantag att volymerna i dessa åtgärder anpassas till rådande konjunkturläge.

4.1.5 Öppenhet och tydlighet

I den ekonomiska vårpropositionen redovisas normalt inriktningen för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken för de kommande åren. I propositionen redovisar regeringen sin syn på det aktuella ekonomiska läget, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, gör en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för åtminstone det tredje tillkommande året, följer upp de budgetpolitiska målen, redovisar effektberäkningar av åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar. Den ekonomiska vårpropositionen brukar vidare innehålla en särskild fördelningspolitisk redogörelse och en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

I budgetpropositionen presenterar regeringen konkreta politikförslag för framför allt det kommande budgetåret och lämnar förslag till utgiftstak för åtminstone det tredje tillkommande året. Dessutom lämnas en redogörelse för den ekonomiska jämställdheten.

I årsredovisningen för staten följs såväl budgeten som de finanspolitiska målen upp avseende det gångna budgetåret.

I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen görs prognoser för minst tre till fyra år framåt i tiden. Prognoser ska göras med bästa tillgängliga metoder. Åtgärder som kan bedömas ha större samhällsekonomiska effekter ska effektberäknas med avseende på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Prognoser och effektberäkningar ska baseras på data av högsta möjliga kvalitet och ta sin utgångspunkt i det aktuella forskningsläget där så är möjligt.

Bedömningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ska med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser. Långtidsutredningar ska också göras med jämna mellanrum. Dessa är ett viktigt underlag för analysen av de framtida utmaningar som finanspolitiken ställs inför.

4.2 Tillämpningen av ramverket för finanspolitiken

Regeringen har i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken angivit att den fortlöpande kommer att följa upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten. Finansutskottet har i ett betänkande (2010/11:FiU42) angivit att det ser mycket positivt på att regeringen fortlöpande kommer att följa upp och redovisa tillämpningen av ramverket och ser detta som ett inslag i en process för att ytterligare stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket.

Regeringen kommer fortsättningsvis i den ekonomiska vårpropositionen att redogöra för eventuella avvikelser från det finanspolitiska ramverket och för större förändringar av hur finanspolitiken redovisas som kan påverka tolkningen av ramverket. Redogörelsen kommer att avse tillämpningen av ramverket i den föregående budgetpropositionen och den aktuella ekonomiska vårpropositionen.

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att den agerat i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Det finns dock skäl att på ett antal punkter kommentera regeringens vidare arbete kring det finanspolitiska ramverket.

Beräkningskonventioner

Enligt ramverket för finanspolitiken ska regeringen, där så är möjligt, presentera beräkningskonventioner som visar hur prognoser och olika effektberäkningar görs. Ett viktigt steg i detta arbete har tagits i och med framtagandet av rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?²⁷ I denna rapport från Finansdepartementet redogörs för de metoder och beräkningar som används vid regeringens bedömning av reformeffekter. Regeringskansliet arbetar vidare med att ta fram ytterligare underlag. Att de modeller och metoder som används kommuniceras är viktigt för att öka transparensen och således förtroendet för de bedömningar som presenteras.

²⁷ Rapport 2011:1 från ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet.

Ny instruktion för Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet fick den 28 april 2011 en ny instruktion med en tydligare prioritering mellan rådets olika uppgifter. Instruktionen förändrades efter en överenskommelse mellan regeringspartierna, socialdemokraterna, miljöpartiet de gröna och vänsterpartiet.

Rådet har även fortsättningsvis ett brett mandat men en tydligare prioritering av rådets uppgifter har gjorts. Dess övergripande uppgift är att stödja långsiktigt hållbara offentliga finanser. Rådets mandat ska fortsättningsvis vara följande:

- Rådet ska särskilt analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktiga hållbara.
- Rådet ska även bedöma effekterna för tillväxt, sysselsättning samt välfärdens fördelning (vilket är ett nytt uppdrag), hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen samt granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder.
- Rådet får även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Utredning om hur procykliska variationer i kommun och landsting ska kunna förebyggas

Regeringen beslutade den 25 mars 2010 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2010:29) med uppgift att lämna förslag om hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Utredningens betänkande Spara i goda tider (SOU 2011:59) lämnades till regeringen den 15 september 2011. Betänkandet har därefter remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Redovisningen av den offentliga sektorns kapitalstock

Regeringen ger i en bilaga till denna proposition en utförlig beskrivning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet. Redovisningen i bilagan ska ses som ett första steg i en väsentligt utökad redovisning av den offentliga sektorns investeringar, reala kapitalstock och förmö-

genhet i den ekonomiska vårpropositionen. En sådan förbättrad redovisning är ett viktigt bidrag till en mer underbyggd debatt om de offentliga investeringarna i Sverige.

Långsiktighetsberäkningar och generationsanalyser

Enligt ramverket för finanspolitiken ska regeringen med jämna mellanrum genomföra generationsanalyser. Detta kan göras genom s.k. generationsräkenskaper. Metoden innebär att nu levande generationers nettobidrag till den offentliga sektorn jämförs med framtida generationers. Överstiger nettobidraget från framtida generationer bidraget från nu levande generationer är detta en indikation på att nuvarande generationer tar en del av framtida generationers konsumtionsutrymme i anspråk, och att finanspolitiken därmed har effekter som kan uppfattas som fördelningsmässigt oönskade. Generationsräkenskaper kräver ekonomiska modeller där skattebetalningar, mottagna transfereringar och välfärdstjänster för olika generationer kan beräknas på ett tillfredsställande sätt. För att kunna göra sådana bedömningar utvecklar Finansdepartementet för närvarande en ny dynamisk allmän jämviktsmodell med överlappande generationer.

Risikanalys av statens krediter och garantier

Enligt ramverket för finanspolitiken ska riskanalyser av de statliga garantierna och krediterna genomföras årligen. Den 15 mars 2012 lämnade Riksgäldskontoret, i enlighet med uppdraget i myndighetens regleringsbrev, rapporten Statens garantier och krediter – en riskanalys (dnr. Fi 2012/725) till regeringen. Rapporten var den första i sitt slag och ska fortsättningsvis lämnas årligen. Den innebär ett första steg mot en förbättrad redovisning av de samlade riskerna i statens garanti- och kreditportfölj. De viktigaste slutsatserna i rapporten redovisas i avsnitt 5.3 i årsredovisningen för staten 2011 (skr. 2011/12:101).

4.3 Förstärkt styrning och samordning av den ekonomiska politiken i EU

4.3.1 Inledning

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är den ekonomiska politiken en fråga av gemensamt intresse för alla medlemsstater. Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik inom rådet. Fördraget definerar vissa förfaranden och instrument för samordning, särskilt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, den multilaterala övervakningen och underskottsförfarandet. Ett medlemskap i EU innebär därför att medlemsstaterna medger att den nationella ekonomiska politiken i viss utsträckning samordnas. Den modell som lades fast i Maastrichtfördraget 1992 var att medlemsstaterna behöll sin beslutskompetens över den ekonomiska politiken, förutom den monetära politiken för de medlemsstater som infört euron, samtidigt som regler och förfaranden för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik infördes. För finanspolitiken fastställdes två referensvärden: för underskotten i de offentliga finanserna 3 procent av BNP och för de offentliga skulderna 60 procent av BNP. Samordningen utövas i mjukare former som rekommendationer, riktlinjer och kollegial påtryckning (art. 121 i EUF-fördraget). För euroländerna finns dock vissa tvingande påtryckningsmedel, som sanktioner i form av räntebärande depositioner. Då Sverige inte har euron som valuta kan landet inte drabbas av dessa sanktioner. Medlemsstater med en BNI under 90 procent av genomsnittet i EU kan erhålla medel ur EU:s sammanhållningsfond. Om ett sådant land underlåter att korrigerera allt för stora underskott, kan rådet besluta att hela eller delar av de medel som landet tilldelats från den s.k. sammanhållningsfonden suspenderas. Sverige erhåller inte stöd från sammanhållningsfonden och berörs således inte av detta.

Den ekonomiska och finansiella krisen har visat att det fanns brister i utformningen och tillämpningen av de gemensamma regelverken för ekonomisk styrning. Trots stabilitets- och tillväxtpakten motverkades inte stora budgetunderskott och kraftiga öknningar av de offentliga skulderna i tillräckligt hög grad. Rådet och kommissionen tillämpade inte de tillgängliga

sanktionsmöjligheterna. Regelverket var dessutom inte utformat att förhindra att betydande makroekonomiska obalanser byggdes upp.

Reformerat ekonomisk politiskt ramverk inom EU
Som en reaktion på bristerna i det ekonomisk politiska ramverket har åtgärder vidtagits för att stärka den ekonomiska samordningen inom EU, framför allt inom euroområdet. Åtgärderna syftar till att förhindra liknande kriser i framtiden och innebär betydande förändringar i EU:s ekonomisk-politiska regelverk.

En arbetsgrupp bestående av EU:s finansministrar under ledning av Europeiska rådets ordförande presenterade under hösten 2010 rekommendationer angående hur den ekonomiska styrningen i EU skulle kunna förstärkas. EU-kommissionen presenterade vid samma tid ett förslag till lagstiftningspaket bestående av sex rättsakter, som låg i linje med arbetsgruppens rekommendationer. Efter förhandlingar mellan rådet och Europeiska parlamentet trädde de sex rättsakterna i kraft i december 2011. De syftar till att förstärka det finanspolitiska ramverket i EU och förhindra uppkomsten av makroekonomiska obalanser. Som ett komplement till de sex rättsakterna presenterade kommissionen i november 2011 två förordningsförslag om stärkt ekonomisk styrning i euroområdet. Det första förslaget innebär att euroländer ställs under utökade rapporteringskrav när det gäller den nationella budgetpolitiken, och att euroländer som är föremål för underskottsförfarande underkastas ytterligare övervakning och rapporteringskrav. Det andra förslaget syftar till att säkra samstämmigheten mellan krav knutna till finansiellt stöd och krav inom ramen för EU:s samordning.

Ett ytterligare element för att stärka samordningen bland euroländerna och minimera risken för att länder återigen bygger upp ohållbara underskott och statsskulder är det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (den s.k. finanspakten). Med undantag för Storbritannien och Tjeckiska Republiken undertecknade samtliga medlemsstater i EU avtalet den 2 mars 2012. Avtalet består i huvudsak av krav på budgetar i balans eller i överskott samt införande av en korrigeringsmekanism i nationell lagstiftning och utökad användning av röstning med omvänd kvalificerad majoritet vid överträdelser

av underskottskriteriet i stabilitets- och tillväxtpakten.

4.3.2 Lagstiftningspaketet för förstärkt ekonomisk styrning

Ett lagstiftningspaket har beslutats som berör de förebyggande och korrigerande delarna av stabilitets- och tillväxtpakten och som innehåller bestämmelser om minimikrav för nationella finanspolitiska ramverk, övervakning av makroekonomiska obalanser samt sanktioner för euroländer relaterade till stabilitets- och tillväxtpakten och till det makroekonomiska obalansförfarandet.

Paktens förebyggande del stärks

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärks genom införandet av ett utgiftskriterium. I kriteriet kopplas den offentliga utgiftstillväxten till den medelfristiga BNP-tillväxten. Syftet är att medlemsstater som inte uppnått sina medelfristiga budgetmål ska använda goda tider för att skapa ett tillräckligt finanspolitiskt manöverutrymme inför nästa ekonomiska nedgång. Det ska göras genom att begränsningar sätts för den årliga utgiftstillväxten, vilket också minskar risken för en procyklisk finanspolitik genom att utgifterna inte tillåts öka i takt med skatteintäkterna under goda år.

För länder som uppnår sitt medelfristiga budgetmål innebär utgiftskriteriet att den reala (inflationjusterade) ökningen av utgifterna för den offentliga sektorn (exklusive ränteutgifter och utgifter för arbetslöshet), inklusive effekten av diskretionära skatteförändringar, inte får vara större än den medelfristiga BNP-tillväxten.²⁸ För medlemsstater som inte uppnår sitt medelfristiga budgetmål ska den årliga utgiftstillväxten enligt utgiftskriteriet vara så pass mycket lägre än den reala potentiella BNP-tillväxten att en årlig anpassningsbana uppnås för det strukturella sparandet motsvarande 0,5 procent av BNP. Utgiftskriteriet är inte bindande för länder som överträffar sitt medelfristiga budgetmål. I ett

sådant land kan utgiftstillväxten överstiga den medelfristiga tillväxttakten under förutsättning att det medelfristiga budgetmålet respekteras.

Utgiftskriteriet utgör tillsammans med den årliga förändringen av det strukturella sparandet delar i en övergripande bedömning av om medlemsstaterna gör tillräckligt för att uppnå sina medelfristiga budgetmål. Om en medlemsstat inte gör tillräckligt för att uppnå sitt medelfristiga budgetmål inom ramen för den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten kan rådet besluta om rekommendationer till medlemsstaten i enlighet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Rekommendationer från rådet kan dock endast beslutas om medlemslandet kraftigt avviker från sitt medelfristiga budgetmål eller från en anpassningsbana till detta.

Beslutsprocessen i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten blir mer automatisk i den meningen att det blir svårare än tidigare för rådet att avvisa kommissionens förslag till rekommendationer till enskilda medlemsstater.

För att förbättra dialogen mellan EU:s institutioner kan relevant utskott i Europaparlamentet bjuda in ordförandena för rådet och kommissionen för att diskutera rådets beslut och rekommendationer relaterade till underskottsförfarandet. Europaparlamentet kan också ge en medlemsstat möjlighet att tala inför ett utskott.

Paktens korrigerande del stärks

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärks. Allra viktigast i denna del är att en ökad automatik i beslutsfattandet införs (se nedan). En viktig förändring är också att det skuldkriterium som skrevs in i Maastrichtfördraget görs mer verkningsfullt. Genom att tydliggöra att enbart utvecklingen av ett lands skuld kan medföra tillämpning av underskottsförfarandet ska medlemsstater med alltför hög offentlig skuld förmås att minska denna i tillfredsställande takt. En medlemsstat som har större skuldkvot än referensvärdet 60 procent av BNP åläggs som riktmärke att minska differensen till referensvärdet med en tjugondel per år. Rådet ska dock beakta andra relevanta faktorer när beslut tas om efterlevnad av underskotts- och skuldkriterierna i samband med de olika stegen i underskottsförfarandet. En sådan faktor är utgifter för pensionsreformer som förbättrar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

²⁸ Den medelfristiga tillväxten specificeras som den reala potentiella BNP-tillväxten som utgörs av BNP-tillväxten justerat för konjunktursvängningarna, men kan också beskrivas som den trendmässiga BNP-tillväxten.

Medlemsstater ska korrigera sina allt för stora underskott och offentliga skulder i tillfredsställande takt enligt underskottsförfarandet. Rådsrekommendationer ska åtgärdas av medlemsstaten inom sex alternativt tre månader, beroende på hur allvarlig situationen är.

Minimikrav på finanspolitiska ramverk

Ett direktiv införs med minimikrav på nationella finanspolitiska ramverk. Den budgetära krisen i flera EU-länder har tydliggjort att det finns betydande brister i medlemsstaternas finanspolitiska ramverk. Detta direktiv syftar till att stärka ramverken. Minimikraven berör statistik- och prognoskvalitet, finanspolitiska regler och en medelfristig budgethorisont. Direktivet ska vara genomfört i alla medlemsstater senast 31 december 2013.

Ett nytt förfarande för makroekonomiska obalanser

Det nya förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser är ett komplement till den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten. Det syftar till att tidigt identifiera makroekonomiska obalanser, vilket sker genom årlig rapportering av ett antal ekonomiska variabler i en indikatortabell. De variabler som valts ut visar på interna och externa obalanser. Dessa indikatorer relaterar till offentlig och privat skuldsättning, utvecklingen på finansiella marknader och tillgångsmarknader, utvecklingen av privata kreditflöden, bytesbalansen och reala effektiva växelkurser, exportmarknadsandelar samt till den internationella konkurrenssituationen.²⁹

Att en indikator ligger utanför sitt gränsvärde är i sig inte detsamma som att en makroekonomisk obalans föreligger, utan utgör en första indikation på att en djupare analys av eventuella obalanser behövs. I ett andra steg kan kommissionen göra en sådan analys. Om obalanser bedöms föreligga också efter denna fördjupade analys ska ett förfarande inledas där medlemsstaten i fråga rekommenderas att vidta åtgärder för att komma till rätta med obalanserna. Om kommissionen finner att medlemsstaten uppvisar mycket stora obalanser kan den rekom-

mendera rådet att inleda ett särskilt förfarande och att rekommendera medlemsstaten att vidta korrigering åtgärder. Euroländer som inte vidtar korrigering åtgärder kan tvingas lämna icke-räntebärande depositioner eller att betala böter.

Stärkta sanktioner för euroländer

Nya, tidigare lagda och gradvis ökande sanktioner införs i stabilitets- och tillväxtpakten samt i förfarandet för ekonomiska obalanser genom två nya förordningar som endast gäller euroländer. Sanktionerna består av icke-räntebärande och räntebärande depositioner samt av böter.

Överväganden

Regeringen välkomnar de sex rättsakterna för stärkt ekonomisk styrning. Den ekonomiska, finansiella och statsfinansiella krisen i EU har tydligt visat på behovet av att använda goda tider för att konsolidera statsfinanserna och skapa finanspolitiskt handlingsutrymme inför framtida nedgångar. Genom ett tydligt fokus på förebyggande åtgärder kan allt för stora underskott undvikas. Utgiftskriteriet är ett sätt att förmå EU:s medlemsstater att röra sig mot sina medelfristiga budgetmål.

Regeringen välkomnar också den ökade fokuseringen på den offentliga skuldsättningen i stabilitets- och tillväxtpakten. Utvecklingen med statsfinansiella kriser i flera av EU:s länder har tydliggjort skuldnivåns betydelse för marknadernas förtroende. Det är därför viktigt att medlemsstaterna vidtar kraftfulla åtgärder för att reducera den offentliga skulden inför nästa ekonomiska nedgång. Det är även viktigt att ett underskottsförfarande ska kunna inledas för medlemsstater som underlåter att minska den offentliga skulden i tillfredsställande takt. Regeringen anser också att det är betydelsefullt att stärkta nationella finanspolitiska ramverk kommer på plats. Det förbättrar förutsättningarna för hållbara offentliga finanser i EU.

Regeringen ser positivt på att det har införts en process för övervakning av makroekonomiska obalanser. Det står klart att det inte bara är svaga offentliga finanser som ligger bakom krisen, utan också svagheter i andra delar av den ekonomiska politiken. Därför behöver samordningen breddas på ett effektivt sätt.

Regeringen ser också positivt på de skrivningar i förordningarna som har införts på

²⁹ Kommissionen har publicerat en första rapport om potentiella makroekonomiska obalanser med en resultattavla, se avsnitt 6.

initiativ från bl.a. Sverige om respekten för arbetsmarknadens partner, de nationella parlamentens roll och nationella system för lönebildning.

4.3.3 Ytterligare förstärkt regelverk för euroländerna

Den statsfinansiella krisen i euroområdet har tydligt visat graden av ömsesidigt beroende mellan euroländerna, samt de risker som finns för att svåra ekonomiska och finansiella situationer sprider sig från ett euroland till ett annat. Av den anledningen har initiativ tagits till bestämmelser för att ytterligare stärka den ekonomiska politiska samordningen för euroländerna. Dessa bestämmelser berör således inte Sverige så länge euron inte införs som valuta.

Den 23 november 2011 presenterade kommissionen ytterligare två förordningsförslag riktade enbart till euroländerna. Rådet träffade vid möte den 21 februari 2012 en överenskommelse om en gemensam position avseende förstärkt regelverk för euroländerna inför förhandlingar med Europaparlamentet.

Nedan redogörs för det huvudsakliga innehållet i de två förordningarna.

Förslag om bestämmelser för budgetövervakning och korrigerande av alltför stora underskott i euroområdet

Förstärkt budgetövervakning

Euroländer ska enligt en ny förordning tidsmässigt samordna sina nationella årliga budgetcykler och ställs enligt ett förslag till ny förordning under utökade rapporteringskrav om den nationella budgetpolitiken genom att deras utkast till budgetplaner ska granskas av kommissionen på ett tidigt stadium.

Euroländerna ska årligen och senast den 30 april varje år offentliggöra sina medelfristiga budgetplaner tillsammans med stabilitetsprogrammen. Budgetplanerna ska vara förenliga med ländernas medelfristiga budgetramverk och baseras på oberoende makroekonomiska

prognoser.³⁰ Senast den 15 oktober ska utkast till budgetplaner³¹ för den konsoliderade offentliga sektorn publiceras. Utkasten till budgetplaner ska enligt förordningsförslaget bl.a. innehålla budgetbalansmål, prognoser för utgifter och intäkter vid oförändrad politik, samt de huvudsakliga antagandena om den förväntade ekonomiska utvecklingen. Avvikelse från budgetbalansmålet ska förklaras.

Kommissionen ska i nödvändiga fall anta ett offentligt yttrande om utkastet till budgetplan. Om kommissionen i ett sådant utkast upptäcker särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av de finanspolitiska skyldigheterna i stabilitets- och tillväxtpakten, ska den inom två veckor efter publiceringen av utkastet begära ett reviderat utkast av budgetplanen i det offentliga yttrandet. Möjligheterna till utbyte av information och diskussion mellan de nationella parlamenten och kommissionen utökas.

Förstärkt underskotts-förfarande

De euroländer som är föremål för underskotts-förfarande ska enligt förordningsförslaget bli föremål för ytterligare övervakning och rapporteringskrav om budgetimplementeringen och finansiella risker för budgeten. Övervakningen och rapporteringskraven trappas upp i förhållande till stegen i förfarandet vid allt för stora underskott. Medlemsstatens efterlevnad av yttrandet och rekommendationer enligt den aktuella förordningen ska beaktas när beslut tas inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten, t.ex. när rådet tar ställning till om en medlemsstat har ett allt för stort underskott.

Förordningen kompletterar i denna del den europeiska terminen och stabilitets- och tillväxtpakten.

Stärkt övervakning av euroländer som har eller hotas av allvarlig finansiell instabilitet

I ett nytt förslag till förordning anges bestämmelser om förhållandet mellan EU:s ramverk och krav knutna till finansiellt stöd genom den

³⁰ Med oberoende makroekonomiska prognoser menas att prognoserna är funktionellt oberoende. De kan produceras av finansdepartementen eller av oberoende institutioner.

³¹ Ett utkast till budgetplan är ett från budgetförslaget separat dokument och är till sin utformning jämförbart med ett stabilitetsprogram.

europiska finansiella stabilitetsfaciliteten, den europeiska finansiella stabilitetsmekanismen eller andra finansiella institutioner.

Kommissionen får enligt förordningen besluta att ett euroland med allvariga problem med den finansiella stabiliteten, som har negativa effekter på andra medlemsstater eller hela euroområdet, ska sättas under skärpt övervakning. Medlemsstaten ska då vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen och i detalj rapportera om situationen i landets finansiella institutioner.

Om kommissionen och Europeiska centralbanken anser att ytterliga åtgärder krävs för att förhindra att den finansiella situationen i medlemsstaten får negativa effekter för den finansiella stabiliteten i euroområdet kan rådet, på rekommendation av kommissionen och med beslut genom kvalificerad majoritet, rekommendera medlemsstaten att vidta förebyggande åtgärder eller att förbereda ett makroekonomiskt anpassningsprogram.

En medlemsstat i euroområdet som mottar finansiellt stöd ska upprätta ett makroekonomiskt anpassningsprogram som syftar till att återupprätta en sund och hållbar ekonomisk och finansiell situation för att kunna återuppta upplåning på marknaden. Rådet ska på rekommendation av kommissionen godkänna anpassningsprogrammet. Om avsevärda avvikelser skulle uppkomma vid genomförandet av anpassningsprogrammet ska rådet konstatera att medlemsstaten inte uppfyller detta.³²

Överväganden

Regeringen anser att den senaste tidens utveckling i euroområdet tydligt har visat på behovet av att i ett tidigare skede i dessa länders budgetprocesser kunna påverka en felinriktad finanspolitik. Det är också viktigt att överensstämmelse råder mellan EU:s samordning och de beslut som tas i samband med finansiella stödprogram. Regeringen välkomnar därför den nya regleringen i de två förordningsförslagen. En central fråga i förhandlingarna har gällt de konkreta formerna för informationsutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionen vad gäller utkast till budgetförslag. Regeringen är särskilt tillfreds med att det i rådets gemensamma position tydliggjorts att kommissionens begäran

att få ett reviderat utkast till budgetplan inte är legalt bindande utan ska ses som kollegial påtryckning.

4.3.4 Finanspakten

Tjugofem av EU:s stats- och regeringschefer undertecknade i samband med Europeiska rådet den 2 mars 2012 fördraget om stabilitet, samordning och styrning för den ekonomiska och monetära unionen, den s.k. finanspakten. Sverige var ett av de länder som undertecknade fördraget. Fördraget ska träda i kraft den 1 januari 2013 under förutsättning att 12 euroländer då har ratificerat avtalet. Fördraget innebär inte rättsliga förpliktelser för icke-euroländer som Sverige. Ett icke-euroland kan emellertid ensidigt förbinda sig att följa fördragets regler, vilket Sverige inte har gjort. Nedan redogörs för det huvudsakliga innehållet i fördraget.

Krav på budgetbalans samt införandet av en automatisk korrektionsmekanism i nationell lagstiftning

Fördraget anger att samtliga länder som kommer att tillämpa dess regelverk ska ha offentliga finanser i överskott eller i balans, vilket ska anses vara uppnått om det strukturella sparandet³³ uppfyller det nationella medelfristiga budgetmålet. Detta får inte vara lägre än -0,5 procent av BNP, såvida inte statsskulden är klart under 60 procent av BNP då det medelfristiga budgetmålet får vara så lågt som -1,0 procent av BNP. Länder som tillämpar fördragets regler ska säkerställa en anpassning mot det landspecifika medelfristiga budgetmålet. Tidsplanen för denna anpassning ska föreslås av kommissionen mot bakgrund av landspecifika faktorer. Vidare ska dessa länder på nationell nivå, men med utgångspunkt från gemensamma riktlinjer, införa en korrigeringsmekanism som ska aktiveras automatiskt vid avvikelser från det landspecifika budgetmålet eller vid avvikelser från anpassningsbanan mot detta. Bestämmelser om budgetmål och korrigeringsmekanism ska föras in i nationell lagstiftning, helst grundlag.

³² Dessa två rådsbeslut ska tas med kvalificerad majoritet.

³³ Det strukturella sparandet är det nominella sparandet justerat för konjunkturcykeln och engångsåtgärder i budgeten. Med ett strukturellt sparande som årligt mål ges utrymme för konjunkturpassad finanspolitik som motsvarar de automatiska stabilisatorerna.

Kommissionen ges i uppdrag att ta fram en rapport om hur respektive medlemsstat inför kravet på budgetbalans och en korrigeringsmekanism i nationell lagstiftning. Om kommissionen bedömer att så inte har skett kan ett eller flera avtalsländer, men inte kommissionen, väcka talan inför EU-domstolen. Vidare ska ett avtalsland, oavsett utfallet av kommissionens rapport, väcka talan inför domstol om det anser att ett annat avtalsland, som är bundet av reglerna i paktens, inte har infört kravet på budgetbalans eller en korrigeringsmekanism i nationell lagstiftning. Om ett land inte följer EU-domstolens utslag ska ett annat avtalsland kunna väcka talan inför EU-domstolen igen, varpå domstolen, om den finner att det tidigare utslaget inte efterföljts, ska kunna utdöma en sanktion som inte skall överstiga 0,1 procent av BNP.

Utökad användning av omvänd kvalificerad majoritet i underskottsförfarandet

De länder som avser följa fördragets regler för binder sig vidare att stödja kommissionens rekommendation i underskottsförfarandet, såvida inte en kvalificerad majoritet av paktländerna motsätter sig detta. För närvarande krävs att en kvalificerad majoritet stödjer kommissionens förslag för att det ska bli bindande.

Regelbundna toppmöten mellan eurogruppens stats- och regeringschefer

Eurogruppens stats- och regeringschefer ska enligt fördraget mötas när det är nödvändigt, dock minst två gånger per år. Vidare klargörs i fördraget hur förberedelserna för eurotoppmöten ska gå till och vilka som ska ges möjlighet att delta. Icke-euroländer som har ratificerat fördraget ges möjlighet att delta i diskussioner om konkurrenskraften i avtalsländerna, förändringar av den övergripande institutionella arkitekturen för euroområdet samt euroområdets framtida regler. Vidare ska icke-euroländerna bjudas in till eurotoppmöten när det är lämpligt, dock minst en gång per år för att diskutera frågor kring fördragets implementering.

Utökad ekonomisk samordning

Enlig fördraget ska större reformplaner i medlemsstaterna samordnas och samordningen av utgivningen av statsobligationer förbättras.

Överväganden

Regeringen beslöt den 1 mars 2012 att fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen skulle undertecknas av Sverige (dnr Fi2012/70), vilket skedde den 2 mars 2012.

Genom att underteckna fördraget ger regeringen stöd till att euroländerna inför striktare budgetregler. Sådana regler minskar risken för att nya stora underskott och skulder byggs upp i dessa länder. Vidare säkerställs svenskt inflytande inom ramen för genomförandet av fördraget och vid deltagande i vissa möten mellan euroländernas stats- och regeringschefer.

Regeringen avser under 2012 återkomma till riksdagen angående ratificering av fördraget.

4.4 Förändring av Sveriges MTO

Sverige måste i egenskap av EU-medlem leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för det finansiella sparandet. Förutom underskottsgränsen på 3 procent av BNP åläggs samtliga EU-medlemmar att sätta upp ett s.k. medelfristigt sparmål, MTO (Medium Term Objective). Sverige har hittills valt att låta detta mål sammanfalla med överskottsmålet. Enligt tidigare beräkningar av EU-kommissionen bör Sverige ha ett MTO på som lägst minus 1 procent av BNP.³⁴

För att tydligare skilja mellan det svenska nationella ramverket och de krav som åläggs Sverige i egenskap av EU-medlem, kommer regeringen fr.o.m. 2012 års konvergensprogram att göra en åtskillnad mellan överskottsmålet och MTO. Sveriges MTO kommer att sättas till minus 1 procent av BNP i enlighet med EU-kommissionens beräkningar. Det MTO som Sverige kommer att presentera i konvergensprogrammet ska ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattas av i egenskap av EU-medlem och att Sverige har ett eget mer ambitiöst nationellt satt mål för det finansiella sparandet i form av överskottsmålet på 1 procent av BNP.

³⁴ Se Public Finances in EMU, EU-kommissionen, 2007.

5

En uppföljning av sysseleättningspolitiken



5 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift sedan regeringen tillträdde 2006 har varit att öka den varaktiga sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap.
 - Trots den ogynnsamma utvecklingen i omvärlden har svensk arbetsmarknad utvecklats starkt de senaste åren. Antalet personer i arbete som andel av befolkningen har ökat med 0,8 procentenheter mellan 2006 och 2011.
 - Regeringen bedömer att de åtgärder som vidtagits för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt ökar den varaktiga sysselsättningsgraden (15–74 år) med tre procentenheter och minskar jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter till 2020.
 - Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken är ändamålsenlig. Sysselsättningspolitiken fortsätter att vara mycket högt prioriterad och politikens inriktning ligger fast.
 - Den övergripande inriktningen på sysselsättningspolitiken bör även i fortsättningen vara att öka utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Detta ska bl.a. ske genom åtgärder som motverkar att människor står utan arbete under lång tid, minskar ungdomsarbetslösheten, förbättrar utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden och stärker övriga grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.
-

5.1 Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift

Den ekonomiska politiken ska bidra till en så hög välfärd som möjligt, samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Sysselsättningspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Den bidrar till högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt, dvs. det är den varaktiga sysselsättningen som ska öka.

Högre sysselsättning leder till högre välfärd åt alla

Något förenklat bidrar sysselsättningspolitiken på två sätt till att ge högre välfärd för alla: den underlättar finansieringen av den offentliga sektorn och den minskar utanförskapet.

En hög sysselsättningsnivå möjliggör en generös offentlig välfärd

En generös och gemensamt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar, eftersom förvärsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.³⁵ När fler arbetar frigörs

³⁵ Det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Detta antal kan öka dels genom

dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd minskar. Detta skapar i sin tur utrymme för att förbättra kvaliteten i exempelvis skolan, äldreomsorgen eller vården och bidrar till att skatteuttaget kan minskas.

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

Dessutom kommer den demografiska utvecklingen med en större andel äldre att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna. Kostnaderna för t.ex. äldreomsorg och sjukvård kommer att öka om inte produktiviteten vid tillhandahållandet av dessa tjänster ökar markant. För att nivån på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan höjd skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter eller avgifter) är det därför med stor sannolikhet nödvändigt att det totala antalet arbetade timmar behöver öka.³⁶

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

Minskat utanförskap leder till ökad välfärd

Det omfattande utanförskapet indikerar att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. För de personer som drabbas av utanförskap uppstår kostnader i form av risk för ohälsa, brist på gemenskap och den stress som kan vara förknippad med att sakna ett arbete. Att försörja

sig själv skapar också ökade möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. Utanförskapet är dessutom kostsamt för samhället, eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när arbetskraften inte tas i anspråk samtidigt som utgifterna ökar. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

Ett ramverk för sysselsättningspolitiken

Det finns många sätt att varaktigt öka sysselsättningen och minska utanförskapet. För att bedöma vilka åtgärder som bör prioriteras eller är rimliga att vidta är det viktigt att ha ett väl underbyggt beslutsunderlag. Regeringen har därför utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till varaktigt högre sysselsättning och därmed högre välfärd. Centrala delar i arbetet med ramverket är att se över målen för sysselsättningspolitiken och att analysera indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och som dessutom kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt.

Indikatorerna publiceras tillsammans med regeringens bedömning en gång per år i den ekonomiska vårpropositionen. På sikt kommer indikatorerna även att publiceras kvartalsvis på regeringens hemsida tillsammans med en analys av arbetsmarknadssituationen. Sysselsättningsramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik.

5.2 Läget på arbetsmarknaden

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste åren med hjälp av en stor uppsättning indikatorer.³⁷ Syftet är att dels översiktligt beskriva de styrkor och svagheter som den svenska arbetsmarknaden uppvisar, dels

att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

³⁶ Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna behandlas i avsnitt 13.

³⁷ Om inget annat anges avser statistiken Statistiska centralbyråns arbeidskraftsundersökningar (AKU) för åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att andra åldersgrupper används i vissa diagram är att det saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15–74 år.

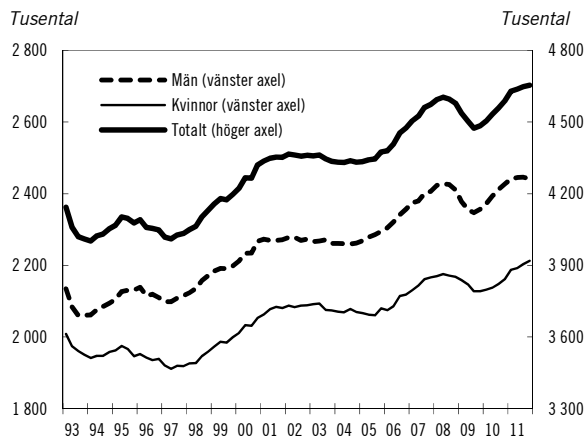
identifiera de mest allvarliga problemen på arbetsmarknaden.

5.2.1 Återhämtning på arbetsmarknaden

Sysselsättningen har utvecklats starkt sedan den finansiella krisen

De senaste åren har kännetecknats av en lågkonjunktur och av att ekonomin kraftigt bromsat in vid två tillfällen. Den första inbromsningen skedde i samband med den finansiella krisen 2008 och 2009, som var den kraftigaste konjunkturedgången sedan depressionen. Den andra inbromsningen inträffade under slutet av 2011 i spåren av de statsfinansiella problemen i flera OECD-länder. Trots den ogynnsamma utvecklingen i omvärlden har svensk arbetsmarknad utvecklats starkt. Sysselsättningen föll kraftigt 2008, men har sedan dess ökat stadigt (se diagram 5.1). Både minskningen av antalet sysselsatta 2008 och 2009 och ökningen sedan slutet av 2009 har varit större för män än för kvinnor.³⁸ I dag är antalet sysselsatta fler än före krisen 2008.

Diagram 5.1 Antal sysselsatta fördelat efter kön



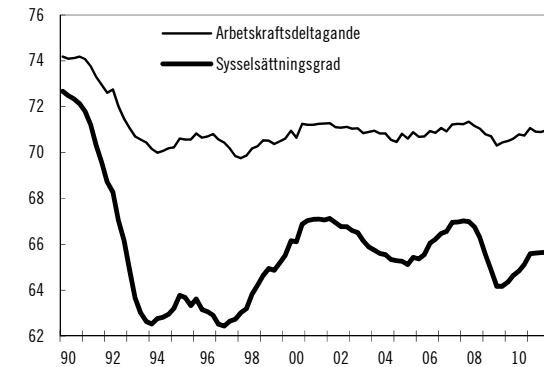
Anm.: Säsongsdata.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Även sysselsättningsgraden, dvs. andelen av befolkningen som är sysselsatt, har delvis återhämtat sig (se diagram 5.2). Under den finansiella krisens första år föll arbetskraftsdeltagandet, men är nu tillbaka på ungefär

samma nivå som före krisen. Jämfört med t.ex. krisen på 1990-talet har arbetskraftsdeltagandet varit högt, vilket är positivt eftersom det är arbetsutbudet som på sikt bestämmer sysselsättningen.

Diagram 5.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen



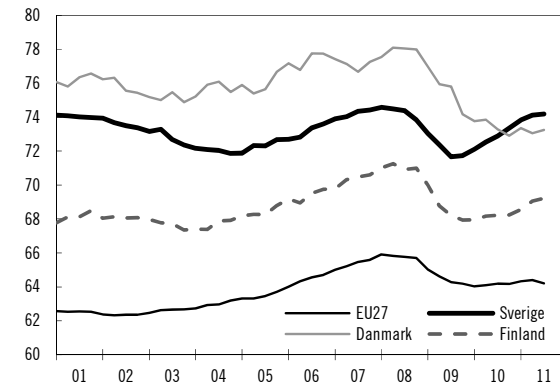
Anm.: Säsongsdata. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Även i en internationell jämförelse har sysselsättningen utvecklats väl (se diagram 5.3). I många europeiska länder har sysselsättningsgraden inte ens börjat öka från den tidpunkt då den finansiella krisen var som djupast.

Diagram 5.3 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongsdata. Avser åldersgruppen 15–64 år.

Källa: Eurostat.

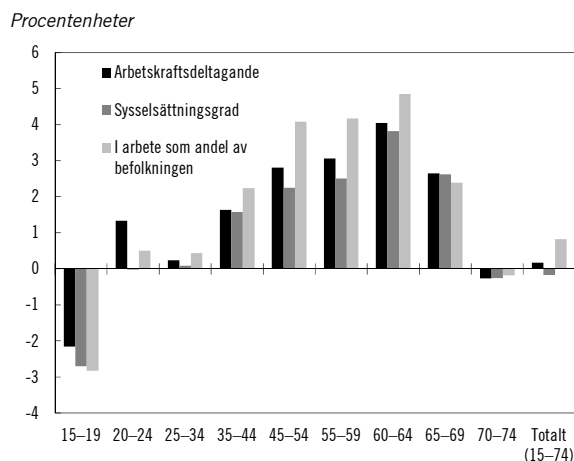
Läget på arbetsmarknaden bättre 2011 än 2006

Även sett i ett längre tidsperspektiv har utvecklingen på arbetsmarknaden varit positiv. Trots att konjunkturläget var betydligt sämre 2011 än 2006 har arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökat för de flesta åldersgrupper (se diagram 5.4). Sysselsättningsgraden har visserligen minskat med 0,2 procentenheter totalt sett, men det beror på att befolkningens sammansättning har förändrats. Många i den

³⁸ För en utförlig analys av bl.a. läget på arbetsmarknaden för män och kvinnor, se budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3).

stora generation som föddes på 1940-talet går nu i pension. Det innebär att äldre (65–74 år) och unga (15–24 år) som har en relativt låg sysselsättningsgrad utgör en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder.

Diagram 5.4 Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2011, för olika åldersgrupper



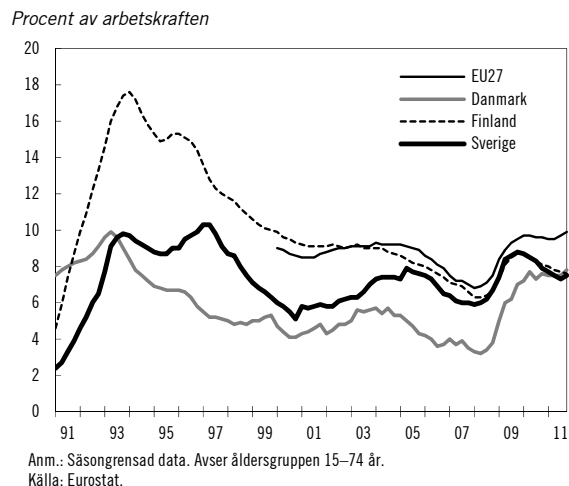
Den positiva utvecklingen framgår även av andelen personer i befolkningen som faktiskt arbetar (se diagram 5.4). Sammantaget har andelen personer som faktiskt arbetar ökat med 0,8 procentenheter mellan 2006 och 2011. Att andelen personer i arbete har ökat trots att sysselsättningsgraden minskat något beror främst på att sjukfrånvaron bland de sysselsatta minskat. Även det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen (15–74 år) har ökat, från 20,0 timmar till 20,3 timmar per vecka, vilket motsvarar en ökning med 1,5 procent.

Arbetslösheten på fortsatt hög nivå

Inom de flesta åldersgrupperna har arbetskraftsdeltagandet ökat mer än sysselsättningsgraden, vilket bidragit till dagens höga arbetslöshetsnivå (se diagram 5.5). Den höga arbetslösheten beror dock även på lågkonjunkturen. En tillfälligt högre arbetslöshet som beror på ett ökat arbetskraftsdeltagande är mindre bekymmersamt eftersom chanserna att hitta ett arbete är betydligt högre för arbetslösa än för personer utanför arbetskraften. Arbetslöshet som beror på en svag konjunktur är betydligt mer problematisk. De individer som drabbas av arbetslöshet bär en hög andel av lågkonjunkturrens kostnader. Samtidigt finns det en risk för att arbetslösheten fastnar på en hög nivå

under lång tid, s.k. persistens. Ökningen av arbetslösheten 2008 och 2009 var dock mindre än i många jämförbara länder, och till skillnad från i många andra länder minskade arbetslösheten 2009–2011.

Diagram 5.5 Arbetslöshet, internationell jämförelse



Under 2012 bedöms sysselsättningen i princip vara oförändrad och arbetslösheten öka något. Under 2013 vänder arbetslösheten gradvis nedåt igen, men först 2014–2016 sker en stark återhämtning på arbetsmarknaden. Konjunkturen normaliseras under 2016, nära åtta år efter att lågkonjunkturen inleddes. Då bedöms arbetslösheten ha minskat till ca 5 procent.

Långtidsarbetslösheten ökar

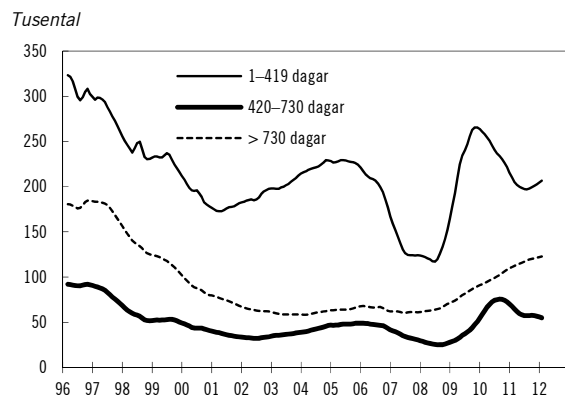
Den ryckiga och långsamma återhämtningen drabbar framför allt de som redan är arbetslösa och de som träder in på arbetsmarknaden genom att deras chanser att hitta ett arbete minskar. Långtidsarbetslöshet är ett särskilt allvarligt problem då erfarenheten visat att sannolikheten att komma tillbaka till arbete minskar med tiden som arbetslös. Erfarenheten visar också att arbetslöshetstiderna ökar i en lågkonjunktur.

Utvecklingen de senaste åren bekräftar bilden av att arbetslöshetstiderna förlängs i en lågkonjunktur.³⁹ Antalet personer som varit inskrivna

³⁹ Det finns ingen formell definition av långtidsarbetslöshet. I statistiken från Arbetsförmedlingen används inskrivningstiderna 420 och 730 dagar. I arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån används

vid Arbetsförmedlingen mer än 730 dagar har ökat kontinuerligt sedan den finansiella krisen 2008 och 2009 (se diagram 5.6). Antalet personer med inskrivningstider på mer än 730 dagar är i dag ungefär dubbelt så många som före krisen.

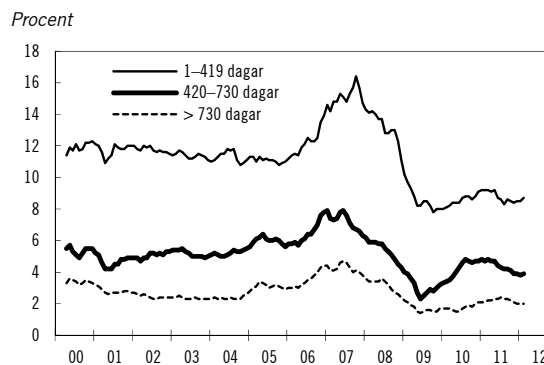
Diagram 5.6 Arbetslösa fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen



Anm.: Arbetslösa avser vid Arbetsförmedlingen inskrivna arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Inskrivningstid mätt i dagar. Avser åldersgruppen 16-64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

I diagram 5.7 visas jobbchanserna, dvs. andelen arbetslösa som under en period om en månad fått osubventionerat arbete fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen.⁴⁰ Av diagrammet framgår att jobbchanserna skiljer sig kraftigt åt mellan grupper med olika inskrivningstider. Störst sannolikhet att få arbete har gruppen med relativt korta inskrivningstider och lägst sannolikhet att få arbete har gruppen med mycket långa inskrivningstider (mer än 730 dagar).

Diagram 5.7 Jobbchanser fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen



Anm.: Diagrammet visar antalet personer som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Avser åldersgruppen 16-64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

Skillnaderna i jobbchanser mellan grupperna kan bl.a. förklaras av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i utgångsläget har olika förutsättningar att få ett jobberbjudande, och att det är personer med relativt sett små möjligheter att få ett arbete som utgör en allt större andel av gruppen med långa inskrivningstider.

Jobbchanserna började falla redan innan den finansiella krisen inleddes 2008, särskilt för de med längre arbetslöshetstider än 420 dagar (se diagram 5.7). Det är ett vanligt konjunkturmönster att de som först drabbas i en lågkonjunktur är de som står längst från arbetsmarknaden. Under 2009 började jobbchanserna öka igen, men avmattningen under hösten 2011 har återigen minskat chanserna att hitta arbete. Jobbchanserna är idag genomgående lägre än före krisen.

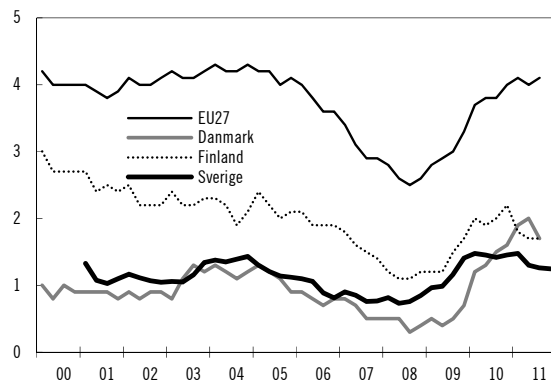
Även i de flesta andra länder har långtidsarbetslösheten ökat i spåren av den finansiella krisen 2008 och 2009 (se diagram 5.8). Av diagram 5.8 framgår att långtidsarbetslösheten i genomsnitt är högre i EU27 än i Sverige, att den ökade mer under krisen och att den inte har börjat falla tillbaka under återhämtningen.

tidsgränsen 26 veckor, medan tidsgränsen ett år används i den internationella statistiken.

⁴⁰ Det bör noteras att nystartsjobben, som inte inkluderas i diagrammet, kontinuerligt har ökat i antal sedan 2007.

Diagram 5.8 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften



Anm.: Data för Sverige är hämtad från Statistiska centralbyrån, för övriga länder från Eurostat.

Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att öka något under 2012 och ligga kvar på höga nivåer under 2013, huvudsakligen till följd av att arbetslöshetstiderna blir längre och i mindre utsträckning på ett ökat inflöde till arbetslöshet.

Att långtidsarbetslösheten har ökat är bekymmersamt, särskilt med tanke på att antalet personer med långa inskrivningstider varit högt ända sedan krisen på 1990-talet. En fortsatt viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därmed att motverka att fler korttidsarbetslösa blir långtidsarbetslösa och att stärka möjligheterna för personer med långa arbetslöshetstider att få arbete.

5.2.2 Utvecklingen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Erfarenheten visar att vissa grupper, som unga, äldre, personer födda utanför Europa⁴¹, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden. De drabbas också hårdare än andra grupper när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. Av både konjunkturella och strukturella skäl är det därför särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper. Det bör dock påpekas att skillnaderna inom grupperna är

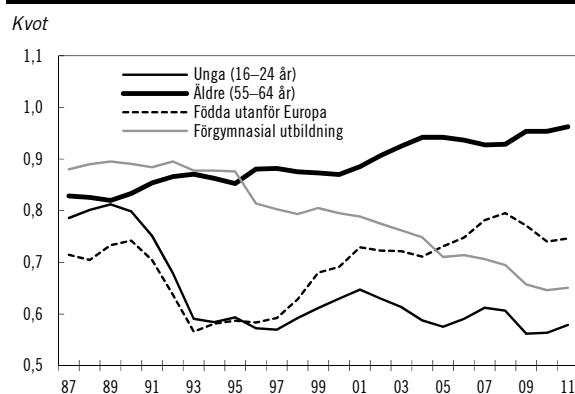
stora, särskilt bland personer födda utanför Europa.

Läget fortsatt problematiskt för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

I diagram 5.9 och 5.10 visas hur sysselsättningsgraden och arbetslösheten utvecklats för unga, äldre, personer födda utanför Europa och personer med endast förgymnasial utbildning i förhållande till befolkningen som helhet.

För unga, personer födda utanför Europa och personer med endast förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden betydligt lägre än för befolkningen som helhet (se diagram 5.9) och arbetslösheten betydligt högre (se diagram 5.10). Utvecklingen för äldre ser tämligen god ut men erfarenheten har visat att äldre har problem som inte fångas i ovanstående diagram. Många äldre som är eller riskerar att bli arbetslösa tenderar att lämna arbetsmarknaden med avtalspension och av de relativt få äldre som blir arbetslösa riskerar många att fastna i långtidsarbetslöshet.

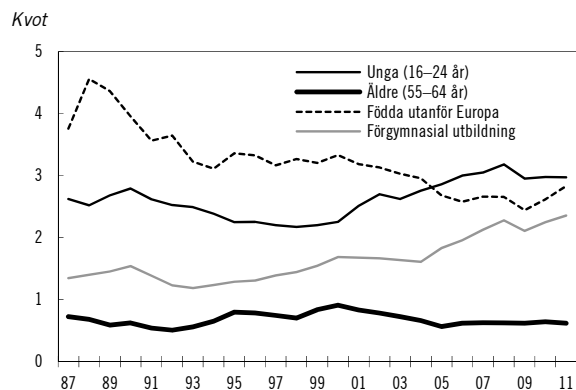
Att sysselsättningsgraden bland unga är betydligt lägre än bland befolkningen som helhet kan delvis förklaras av att många studerar. I diagram 5.10 visas dock att den relativa ungdomsarbetslösheten har ökat under en femtonårsperiod, vilket indikerar att många unga har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Diagram 5.9 Sysselsättningsgrad i olika grupper jämfört med sysselsättningsgrad för den arbetsföra befolkningen totalt

Anm.: Den arbetsföra befolkningen totalt avser här åldern 16-64 år. Tidsseriebrott mellan 2004 och 2005.

Källa: Statistiska centralbyrån.

⁴¹ Av de utrikes födda är det personer födda utanför Europa som har störst problem på arbetsmarknaden. I redovisningen av statistiken visas därför gruppen födda utanför Europa.

Diagram 5.10 Arbetslöshet i olika grupper jämfört med arbetslöshet för den arbetsföra befolkningen totalt

Anm.: Den arbetsföra befolkningen totalt avser här åldern 16-64 år. Tidsseriebrott mellan 2004 och 2005.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sett över en tjuoårsperiod har den relativa sysselsättningen och arbetslösheten utvecklats till det bättre för personer födda utanför Europa. Situationen är dock fortfarande mycket problematisk och den senaste lågkonjunkturen har slagit hårt mot personer i denna grupp.

Personer med högst förgymnasial utbildning är en grupp som får det allt svårare på arbetsmarknaden. Den relativa sysselsättningsgraden har minskat trendmässigt under lång tid och den relativa arbetslösheten ökat. I denna grupp finns många unga utan slutbetyg från gymnasieskolan.

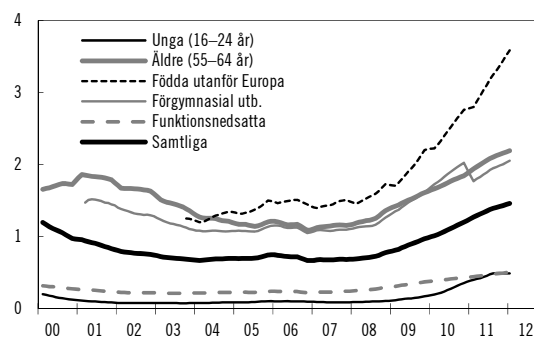
Regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen har syftat till att alla människors arbetsförmåga ska tas tillvara. Det har bidragit till att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga har kommit närmare arbetsmarknaden. Statistiken över arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga är dock bristfällig. Statistiska centralbyrån genomför regelbundet en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningarna som riktas till personer med funktionsnedsättning (16-64 år). Den senaste undersökningen, som avser fjärde kvartalet 2008, visar att såväl arbetskraftsdeltagande som sysselsättningsgrad var betydligt lägre bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (55 respektive 50 procent) än bland personer utan funktionsnedsättning (81 respektive 77 procent).

Arbetslöshetens sammansättning skiljer sig åt mellan grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Antalet långtidsinskrivna (mer än 730 dagar) vid Arbetsförmedlingen som andel av befolkningen i respektive grupp har ökat för samtliga grupper sedan 2008 (se diagram 5.11). Ökningen är särskilt kraftig bland personer födda utanför Europa. Den starka återhämtningen på arbetsmarknaden 2009-2011 till trots finns det inga tecken på att problemen med långa inskrivningstider tycks avta, utom möjligen för unga där andelen långtidsarbetslösa tycks plana ut.

Diagram 5.11 Arbetslösa med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper

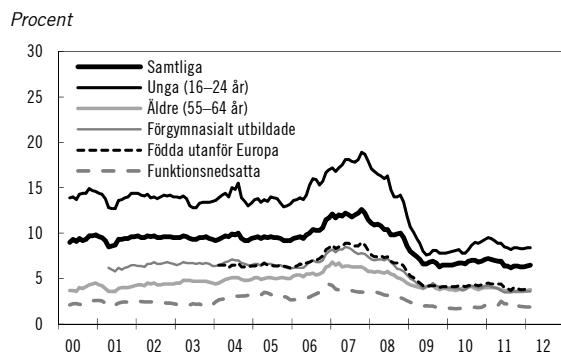
Procent av befolkningen i respektive grupp



Anm.: Arbetslösa vid Arbetsförmedlingen avser kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än två år. Funktionsnedsatta är relaterade till hela befolkningen (16-64 år). Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.

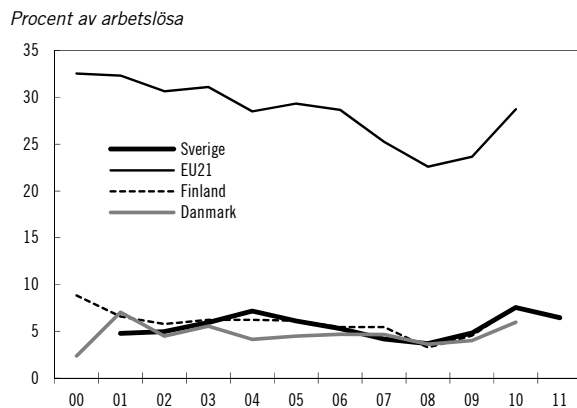
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Andelen av de inskrivna i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen som fått arbete, de s.k. jobbchanserna, varierar kraftigt mellan grupperna. Av diagram 5.12 framgår att unga hade betydligt större jobbchanser än övriga grupper fram till 2008, men att skillnaderna minskade i och med den finansiella krisen 2008 och 2009. Under återhämtningen 2009-2011 ökade jobbchanserna något, men för alla grupper är jobbchanserna 2012 på lägre nivåer än före krisen. Särskilt för unga är jobbchanserna på jämförelsevis låga nivåer under början av 2012.

Diagram 5.12 Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper

Anm.: Diagrammet visar antalet personer, fördelat på olika grupper, som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

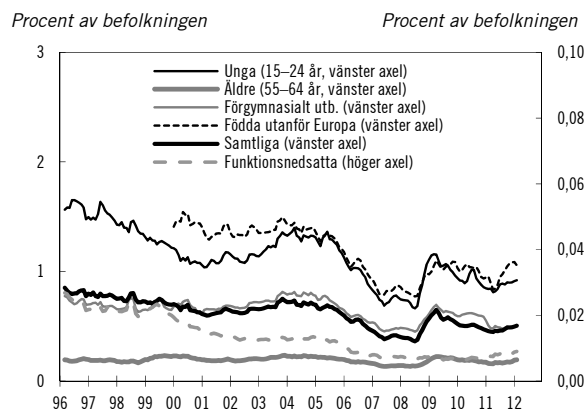
I en internationell jämförelse är långtidsarbetslösheten bland unga relativt låg (se diagram 5.13).⁴² Förhållandevis få svenska ungdomar är arbetslösa längre än ett år. Långtidsarbetslösheten bland unga är i genomsnitt betydligt högre i EU21, där den i finanskrisens spår också har ökat i större utsträckning än i Sverige.

Diagram 5.13 Långtidsarbetslösa unga, internationell jämförelse

Anm.: Långtidsarbetslösa unga avser här arbetslösa längre än ett år, i åldersgruppen 15-24 år. OECD redovisar enbart långtidsarbetslösa som andel av arbetslösa. Data för Sverige är hämtad från Statistiska centralbyrån, övrig data från OECD.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

I diagram 5.14 visas andelen av befolkningen som är nyinskrivna som arbetslösa vid Arbets-

förmedlingen uppdelad efter olika grupper. Från 2009 till slutet av 2011 minskade andelen nyinskrivna i alla grupper för att i början av 2012 börjar öka. Ökningen under början av 2012 är störst bland personer födda utanför Europa.

Diagram 5.14 Nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat efter olika grupper

Anm.: Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Funktionsnedsatta är relaterade till hela befolkningen (16-64 år).
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Sammantaget visar denna analys att långtidsarbetslösheten har ökat för alla grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, men särskilt för personer födda utanför Europa. Vidare har antalet nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen ökat i alla grupper i början av 2012, framför allt för personer födda utanför Europa. Det är således en fortsatt angelägen uppgift för politiken att stärka dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden.

5.2.3 Arbetskraftsefterfrågan

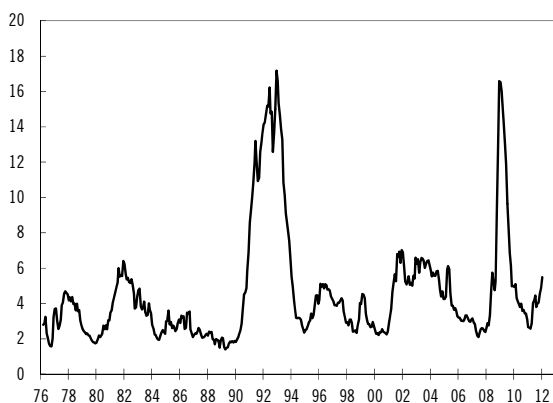
Återhämtningen på arbetsmarknaden avstannade under slutet av 2011. Under hösten 2011 uppstod en oro för att statsskuldskrisen i Europa skulle få allvarliga negativa återverkningar på den svenska arbetsmarknaden.⁴³ Denna oro underbyggdes av framåtblickande indikatorer, t.ex. började antalet varsel om uppsägning öka under hösten 2011 (se diagram 5.15).

⁴² Det finns institutionella skillnader mellan länderna i Europa som direkt sänker arbetslöshetsnivån i några länders statistik, se rapport 2010:11 Jämförbarhet i arbetsmarknadsstatistik för unga – metodologiska och institutionella skillnader mellan några utvalda länder från Statskontoret. Det innebär att långtidsarbetslösheten, om den mäts som andel av arbetslösheten, blir högre för dessa länder.

⁴³ Se avsnitt 6 för en utförlig redogörelse för statsskuldskrisen i Europa och dess återverkningar på svensk ekonomi.

Diagram 5.15 Antal varsel

Tusental

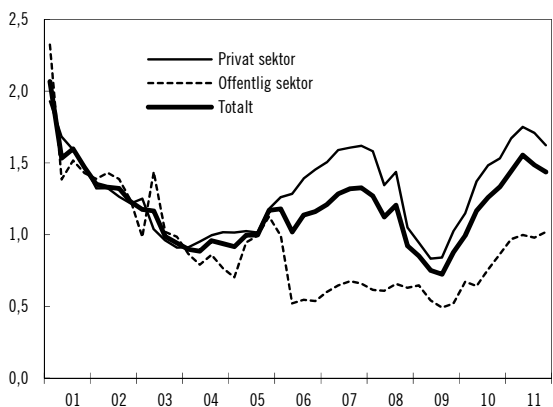


Anm.: Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Ökningstakten i antalet varsel har dock avstannat under början av 2012. Även antalet lediga jobb, vars ökning avstannade under hösten 2011, har stabiliserats på relativt höga nivåer (se diagram 5.16). Detta är några av de indikatorerna som har bidragit till att mildra riskbilden för den svenska arbetsmarknaden. Indikatorerna tyder sammantaget på att den aggregerade efterfrågan på arbetskraft inte kommer att falla lika mycket som under krisen 2008 och 2009, utan att efterfrågan kommer att stabiliseras under 2012.

Diagram 5.16 Lediga jobb per anställd, fördelat efter sektor

Procent



Anm.: Säsongrensad data. Lediga jobb från Konjunkturstatistik över vakanser, anställda från nationalräkenskaperna.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att bedöma och analysera utvecklingen på arbetsmarknaden är det inte bara nivån på den aggregerade efterfrågan på arbetskraft som är betydelsefull, utan även vilken typ av arbetskraft som efterfrågas. Sett över en längre tid har branschammansättningen förändrats. Till exempel har antalet industrianställda minskat

och antalet anställda inom tjänstebanscherorna ökat.⁴⁴

Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat

Sedan 1990-talets början har andelen av de sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar ökat (se diagram 5.17). För individen kan en tidsbegränsad anställning vara en språngbräda till en tillsvidareanställning. För arbetsgivaren ger tidsbegränsade anställningar en större anpassningsbarhet till konjunkturläget. För arbetsgivare kan det också vara en fördel att använda tidsbegränsade anställningar för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds.

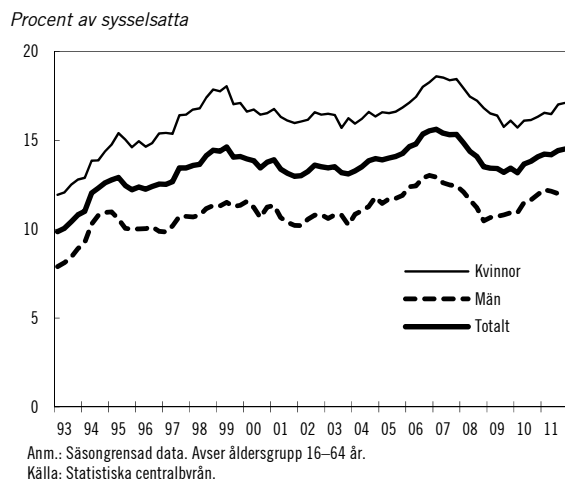
Det kan dock finnas risk för att vissa personer blir kvar i tidsbegränsade anställningar under förhållandevis lång tid.⁴⁵ Det finns studier som visar att personer som har tidsbegränsade anställningar har lägre lön och i mindre utsträckning får personalutbildning än personer som har fast anställning. Det talas i detta sammanhang om risker med en s.k. dual arbetsmarknad.

I relativa termer minskade de tidsbegränsade anställningarna mer än de fasta anställningarna under 2008 och 2009, vilket sannolikt är en konjunktoreffekt. Till skillnad mot tidigare återhämtningar på arbetsmarknaden har antalet fast anställda ökat i ett tidigt skede av denna återhämtning, vilket är positivt. Sammantaget är andelen av de sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar lägre i slutet av 2011 än före den finansiella krisen. Sett över en längre tid har dock andelen av de sysselsatta som har tidsbegränsade anställningar ökat.

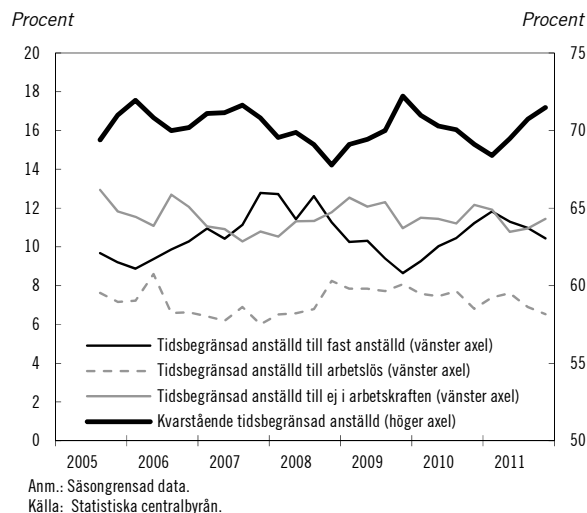
Av diagram 5.17 framgår också att det är betydligt vanligare med tidsbegränsade anställningar för kvinnor än för män. Utvecklingen över tid är dock densamma mellan könen.

⁴⁴ Förändringen kan i statistiken uppfattas som missvisande snabb, eftersom allt fler industriarbetare har anställning inom bemanningsföretag. De klassificeras då i den branschindelade statistiken som anställda inom tjänstesektorn, trots att de utför industriarbete.

⁴⁵ Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller OECD Economic Surveys SWEDEN, 2010.

Diagram 5.17 Andel tidsbegränsade anställningar fördelat efter kön

Erfarenheten har visat att sannolikheten för en arbetslös att få en tidsbegränsad anställning är större än att få en fast anställning. Tidsbegränsade anställningar är således en viktig väg in på arbetsmarknaden för många personer. I diagram 5.18 visas hur stor andel av personer med tidsbegränsade anställningar som kvarstår i en tidsbegränsad anställning påföljande kvartal, och hur stor andel som fått en fast anställning, blivit arbetslösa eller lämnat arbetskraften. Av diagrammet framgår att ungefär 10 procent av de med tidsbegränsade anställningar har fått en fast anställning påföljande kvartal. Ungefär 70 procent kvarstår i en tidsbegränsad anställning.⁴⁶ Det är dock svårt att avgöra om detta är en hög eller låg nivå. Statistiken finns endast från och med 2005, vilket är en för kort tid för att bedöma om utvecklingen inneburit att fler blir kvar i tidsbegränsade kontrakt.

Diagram 5.18 Utflödet från tidsbegränsad anställning

Flödena i diagram 5.18 visar att tidsbegränsade anställningar är en viktig väg för många personer till en fast förankring på arbetsmarknaden. Statistiken visar också att unga har tidsbegränsade anställningar i betydligt större utsträckning än andra grupper. Bland personer som är i åldern 25–54 år är andelen anställda på tidsbegränsade anställningar betydligt mindre.⁴⁷ De allra flesta etablerar sig således på arbetsmarknaden. Det är dock viktigt bevaka frågan om människor fastnar i tidsbegränsade anställningar under långa perioder.

5.2.4 Matchning

Hur väl matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande fungerar är av central betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden. Om matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande blir mer effektiv och fler anställningsavtal kan slutas på kortare tid minskar arbetslöshets-tiderna och därmed arbetslöshetsnivån.

Indikatorer på matchningseffektiviteten

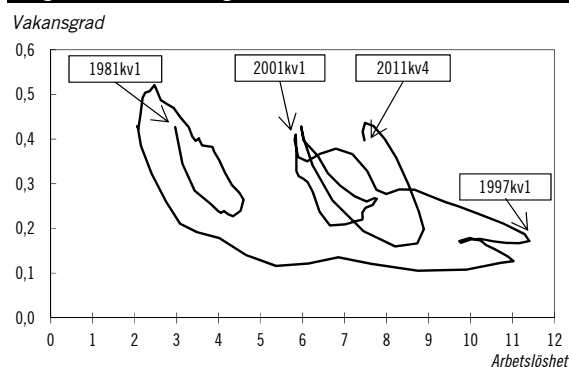
Ett vanligt sätt att belysa matchningen är med hjälp av den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 5.19). Den relaterar antalet vakanser till nivån på

⁴⁶ Det går inte att i datamaterialet särskilja om personerna är kvar i samma arbete eller om de har bytt till en annan tidsbegränsad anställning.

⁴⁷ Enligt Långtidsutredningen 2011 hade i genomsnitt drygt 50 procent av alla sysselsatta unga tidsbegränsad anställning 2000–2009. Motsvarande andel för personer i åldern 25–54 år var drygt 10 procent (SOU 2011:11).

arbetslösheten och har en negativ lutning, dvs. när vakanserna ökar så minskar arbetslösheten.

Diagram 5.19 Beveridgekurvan



Anm.: Vakansgrad avser vakanser enligt Konjunkturstatistik för vakanser i procent av arbetskraften. Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. Data är säsongrensad och trendad.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

När efterfrågan i ekonomin minskar leder det till att arbetslösheten ökar och att antalet vakanser minskar. Det beskrivs som en rörelse längs Beveridgekurvan. Om både arbetslösheten och vakanserna ökar kan det bero på att matchningseffektiviteten försämrats. Det beskrivs som en förskjutning utåt av kurvan. Ju närmare origo kurvan ligger, desto bättre fungerar matchningen.

I diagram 5.19 visas att Beveridgekurvan tycks ha förskjutits utåt, dels i samband med krisen på 1990-talet, dels under de senaste åren. Det är dock inte uppenbart hur Beveridgekurvan ska tolkas. Svårigheterna handlar bl.a. om att kunna särskilja på vad som är en rörelse längs kurvan, och vad som faktiskt är en förskjutning. Att vakanserna och arbetslösheten ökar samtidigt, vilket tar sig uttryck i att kurvan förskjuts utåt, behöver inte betyda att själva matchningseffektiviteten har försämrats, då det kan bero på många andra faktorer. En sådan faktor är det rådande konjunkturläget. När efterfrågan vänder uppåt tenderar nämligen vakanserna att öka innan arbetslösheten sjunker, vilket ger en temporär förskjutning utåt av kurvan. Även på relativt lång sikt är det svårt att bedöma om det observerade mönstret är en rörelse längs kurvan eller om ett skift av kurvan har ägt rum. Ytterligare en faktor som försvårar tolkningen av Beveridgekurvan är att kurvan vid en given matchningseffektivitet kommer att ligga längre

från origo om inflödet till arbetslöshet blir permanent högre.⁴⁸ Mot bakgrund av ovanstående resonemang går det inte att på basis av Beveridgekurvans utseende dra några säkra slutsatser kring matchningseffektivitetens utveckling.

Det finns även andra indikatorer på hur väl matchningen fungerar. Till exempel går det att relatera jobbchanserna till arbetsmarknadsläget och Arbetsförmedlingen har utvecklat en s.k. matchningsindikator. Ingen av indikatorerna kan dock på ett fulltäckande sätt ge en rättvisande bild av hur matchningen på arbetsmarknaden fungerar. Det är därför angeläget med bättre och mer utvecklade indikatorer på matchningen.

Geografiska och yrkesmässiga obalanser

Ett indirekt tecken på om matchningen fungerar bristfälligt är förekomsten av yrkesmässiga och geografiska obalanser på arbetsmarknaden. För att matchningen ska fungera, dvs. för att efterfrågan av arbetskraft ska omsättas till sysselsättning, är det viktigt att de arbetssökande har rätt kompetens, är geografiskt rörliga och att de söker de jobb som finns.

Både Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån redovisar undersökningar av inom vilka yrken det råder brist respektive överskott på sökande.⁴⁹ Undersökningarna visar att det råder brist på bl.a. vissa typer av sjuksköterskor och civilingenjörer, medan det finns ett överskott på sökanden till yrken som exempelvis journalister, jurister, socionomer och bibliotekarier. Bristen på t.ex. sjuksköterskor och civilingenjörer har funnits en längre tid, vilket indikerar att de yrkesmässiga obalanserna på arbetsmarknaden i stor utsträckning är bestående.

Arbetsförmedlingen redovisar även ett aggregerat mått på den geografiska obalansen på arbetsmarknaden.⁵⁰ Det är svårt att tolka nivån på det mått som använts, men resultaten indikerar att det finns betydande geografiska obalanser på arbetsmarknaden som också är

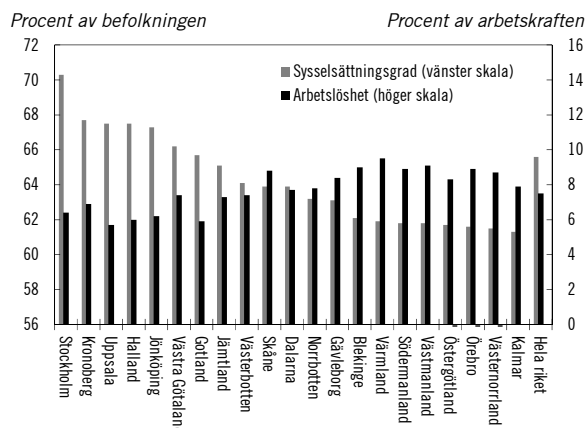
⁴⁸ Se Pissarides (2000), Equilibrium Unemployment Theory, för en detaljerad beskrivning av hur flödena på arbetsmarknaden kan beskrivas i jämvikt.

⁴⁹ Se rapport 2011:6 från Arbetsförmedlingen och Arbetskraftsbarometern 2011 från Statistiska centralbyrån.

⁵⁰ Se Arbetsmarknadsrapport 2011 från Arbetsförmedlingen.

förhållandevis stabila över tid. Att det finns stora regionala skillnader på arbetsmarknaden framgår också av diagram 5.20, som visar sysselsättningsgraden och arbetslösheten per län 2011.⁵¹ Av diagrammet framgår att det nästan skiljer 10 procentenheter mellan de län som har högst respektive lägst sysselsättningsgrad, och att det skiljer närmare 4 procentenheter mellan de län som har högst respektive lägst arbetslöshet.

Diagram 5.20 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet fördelat på län



Anm.: Avser år 2011.
Källa: Statistiska centralbyrån.

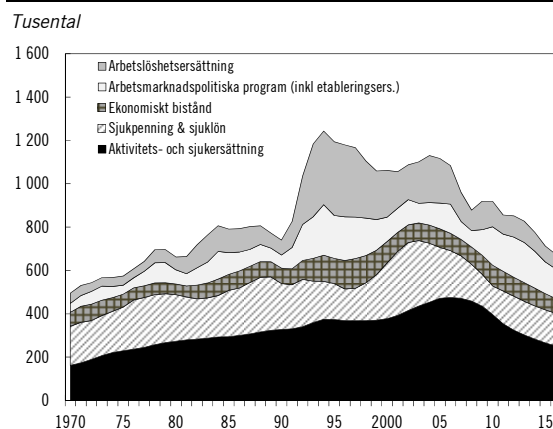
En viktig uppgift för politiken är därmed att stärka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten och att säkerställa att arbetslösa har rätt kompetens.

5.3 Regeringens strategi för högre sysselsättning

Vid regeringsskiftet 2006 var de stora problemen på arbetsmarknaden att allt för få arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper. En indikation på detta var att antalet som fick ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som

helårsekvivalenter trendmässigt hade ökat sedan 1970-talet (se diagram 5.21).⁵²

Diagram 5.21 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem



Anm.: Antal personer mätt som helårsekvivalenter.
Källor: Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan och egna beräkningar.

Mot bakgrund av den situation som rådde 2006 och den utveckling på arbetsmarknaden som presenterades tidigare i avsnittet redovisas i det följande först orsaker till utanförskapet och därefter regeringens strategi för högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap.

5.3.1 Orsaker till utanförskapet

Det finns flera förklaringar till utanförskapet och till att effekterna av 1990-talskrisen dröjt sig kvar. Forskningen har identifierat ett antal bidragande förklaringar.

För det första är utformningen av skatter och arbetslöshets- och sjukförsäkringarna betydelsefulla för utfallet på arbetsmarknaden. Kombinationen av höga inkomstskatter och höga ersättningsnivåer gör det mindre lönsamt att arbeta och ökar riskerna för att arbetslösa och sjuka fastnar i utanförskap.

För det andra minskar sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös. Det kan bero på att individens kompetens eller motivation att hitta ett arbete minskar med tiden eller att arbetsgivare tror att långtidsarbetslösa är mindre

⁵¹ Sysselsättningsgraden och arbetslösheten på länsnivå för enskilda år ska tolkas med viss försiktighet. Särskilt för län med liten befolkning kan nivåerna variera relativt kraftigt från år till år, bl.a. på grund av migration och demografi.

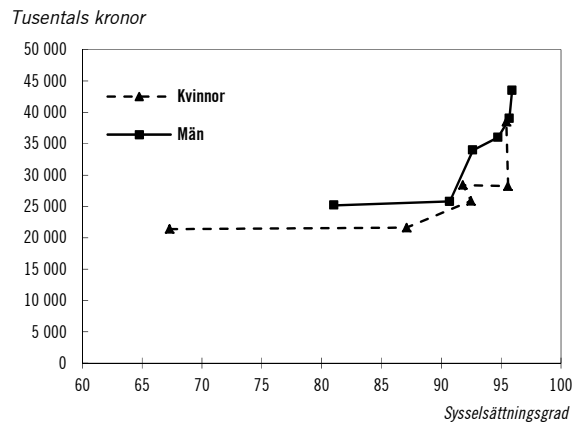
⁵² En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningsystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent.

produktiva än andra arbetssökande med i övrigt likvärdiga meriter.

För det tredje hänger utanförskapet samman med lönestrukturen och hur flexibel den är. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär att personer med relativt låga kvalifikationer eller som inte jobbat under lång tid kan ha svårt att hitta ett jobb. Om lönestrukturen är stel innebär det t.ex. att lönerna inte anpassas till nya situationer på arbetsmarknaden. I förlängningen kan detta leda till högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb gav löner som var fördelningspolitiskt oacceptabla. I likhet med utanförskap kan alltför låga löner leda till ekonomiska och sociala problem både för individen och för samhället i stort.

Lönestrukturen kan begränsa jobbchanserna för lågutbildade personer, men även för personer med osäker produktivitet, t.ex. unga eller utrikes födda som varit kort tid i landet. I diagram 5.22 visas sysselsättningsgraden och den genomsnittliga lönen för män respektive kvinnor i åldern 40–44 år med olika långa utbildningar. Punkterna som sammanbinds av linjerna i diagrammet motsvarar sex utbildningsnivåer, där den lägsta utbildningsnivån återfinns längst till vänster i diagrammet. Av diagrammet framgår att personer med enbart förgymnasial utbildning (punkten längst till vänster) har ungefär samma genomsnittslön som personer med yrkesgymnasial utbildning (punkten näst längst till vänster), trots att sysselsättningsgraden är nära 10 procentenheter lägre för män respektive 20 procentenheter lägre för kvinnor med endast förgymnasial utbildning. För personer med högre utbildning stiger lönen med utbildningen, medan sysselsättningen endast påverkas marginellt. Konjunkturinstitutet har dragit liknande slutsatser, men för den bredare åldersgruppen 30–54 år.⁵³

Diagram 5.22 Löner och sysselsättningsgrad för kvinnor och män, fördelat efter utbildningsnivå



Anm.: Avser år 2007, åldersgruppen 40–44 år. Sex utbildningsnivåer illustreras, från lägsta i nedre vänstra delen av diagrammet, till högsta i övre högra delen.
Källor: Långtidsutredningen 2011 och Statistiska centralbyrån.

Varför har vissa grupper arbetsmarknadsrelaterade problem?

Unga, utrikes födda, personer med högst förgymnasial utbildning, äldre och personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga drabbas av utanförskap i större uträkning än andra. De ovan redovisade förklaringarna är generella, men för dessa grupper kan dock även andra förklaringar vara minst lika viktiga.

Unga

Det är inte ovanligt att unga har en period av arbetslöshet mellan avslutad skolgång och det första jobbet, och det är heller inte ovanligt att unga varvar kortare anställningar med perioder av arbetslöshet. Några få, kortare arbetslöshetsperioder i övergången från skola till arbete kan till viss del betraktas som en naturlig del av ungas etableringsprocess på arbetsmarknaden. Under denna etableringsfas kan det vara svårt för arbetsgivare att bedöma ungas kompetens eftersom de har begränsad arbetslivserfarenhet och få referenser från tidigare arbetsgivare. Erfarenheten visar att ungdomar har ett större inflöde till, men också ett snabbare utflöde från arbetslöshet än äldre. Ungdomars arbetslöshets-tider är därför väsentligen kortare än äldres och de allra flesta når en etablering på arbetsmarknaden, vilket indikeras av den höga sysselsättningsgraden i åldersgruppen 25–54 år.

Trots att de flesta unga efter en anpassningsprocess lyckas etablera sig på arbetsmarknaden finns det vissa unga som under lång tid får en

⁵³ Se Lönebildningsrapporten 2010, Konjunkturinstitutet.

svag förankring på arbetsmarknaden. Det gäller framför allt de som blir arbetslösa vid upprepade tillfällen eller de som fastnar i långtidsarbetslöshet. I gruppen unga är det framför allt de som saknar fullständig gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den höga ungdomsarbetslösheten har flera förklaringar. En förklaring är att det finns brister i utbildningssystemet. Internationella jämförande studier visar att svenska högstadeelevers kunskaper har försämrats det senaste decenniet, särskilt i ämnena matematik och naturvetenskap. Andra tecken på brister i skolan är den svaga genomströmningen och de många avhopp. Under en lång rad av år har mer än var tionde grundskoleelev saknat behörighet till gymnasieskolan, och av de elever som påbörjar gymnasiestudier är det endast cirka två tredjedelar som fullföljer studierna på utsatt tid. Avhoppet i gymnasieskolan är många, särskilt inom de yrkesorienterade programmen. Där har kvaliteten brustit inom det arbetsplatsförlagda lärandet och kontakterna med arbetslivet varit för svaga. Studier visar också att införandet av det nya betygssystemet i mitten av 1990-talet (meritvärdesystemet) har haft negativa effekter på examensfrekvensen och på studiesvaga elevers framtida arbetsmarknadsutfall. Anledningen till detta är att det har blivit svårare att få slutbetyg. Avhoppet från gymnasieskolan är särskilt allvarliga då forskning har visat att arbetsmarknadssituationen är mycket bekymmersam bland den grupp unga som lämnat gymnasieskolan utan fullständiga betyg.

Andra förklaringar till den höga ungdomsarbetslösheten är den sammanpressade lönestrukturen och de förhållandevis höga ingångslönerna i Sverige. Ungdomar får svårt att få arbete om arbetsgivare bedömer att deras produktivitet är lägre än vad som motsvaras av rådande lön. Höga ingångslöner är särskilt problematiska för unga, då arbetsgivare har svårt att bedöma deras produktivitet.

En tredje förklaring är att arbetsrättslagstiftningen omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper. Det finns ett tämligen entydigt stöd i forskningen för att särskilt unga drabbas i denna omfördelning.

Det är dock inte bara arbetslösheten som är problematisk när det gäller ungas arbetsmarknadssituation. Det finns också inaktiva

unga, dvs. unga som befinner sig utanför arbetskraften och som inte studerar. Kunskapen om denna grupp är mycket begränsad, men det kan t.ex. handla om unga som befinner sig utomlands eller unga som blir försörjda av sina föräldrar. Det handlar också om unga som har okänd försörjning. Det finns i denna grupp troligen vissa som löper stor risk att fastna i passivitet och utanförskap.

Utrikes födda

Gruppen utrikes födda är mycket heterogen och består av personer med olika förutsättningar att lyckas på arbetsmarknaden. Till exempel har många utrikes födda som kommit till Sverige för att de flyr situationen i sitt hemland en betydligt svårare arbetsmarknadssituation än andra som kommit till Sverige för att utbilda sig eller för att arbeta.

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda, och i synnerhet de som kommer av asylskäl, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Många nyanlända har fått en mycket kort utbildning i sitt hemland. Detta gäller särskilt kvinnor. En stor andel unga utrikes födda som invandrat efter skolstart får stora problem att klara sin skolgång i Sverige, vilket senare försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Sammantaget är utrikes födda överrepresenterade bland dem som saknar gymnasiebehörighet och en mindre andel har en utbildning på eftergymnasial nivå.

Studier visar att goda språkkunskaper är viktigt för en lyckad arbetsmarknadsetablering. Förmågan att tala och skriva god svenska ökar dels sannolikheten att få ett jobb, dels ger det avkastning i form av högre lön. Många utrikes födda, särskilt nyanlända, har betydande brister i det svenska språket. De uppnår aldrig ens den kunskapsnivå som grundskolan ska ge, oavsett vistelsetid i Sverige.

Utrikes födda som varit kort tid i landet håller på att etablera sig på arbetsmarknaden och det kan då vara svårt för arbetsgivaren att bedöma personens kompetens, bl.a. på grund av kort arbetslivserfarenhet och få referenser. Det är möjligt att detta i kombination med höga ingångslöner och utformningen på lagen om anställningsskydd kan minska företagets benägenhet att anställa personer ur gruppen. En försvårande omständighet i sammanhanget är att det saknats verktyg för att rättvist validera utrikes föddas kompetens.

Ytterligare en förklaring till utrikes föddas betydligt svagare arbetsmarknadssituation kan vara att tillgången på bra jobbrelaterade nätverk är mindre bland utrikes födda än för inrikes födda, åtminstone på en genomsnittlig nivå. Studier har visat att en persons nätverk har stor betydelse för chanserna att finna ett jobb och att nätverk är särskilt betydelsefulla för att hitta mer kvalificerade arbeten. Det tycks också vara så att nätverk spelar en allt större roll när lediga jobb tillsätts.

Det finns också empiriska belägg för att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden – såväl bland de som rekryterar som de som anställer.

Möjligheterna till försörjning som nyanlända möter vid ankomsten till Sverige, genom arbete och olika typer av ersättningar, påverkar också deras etablering på arbetsmarknaden. Det finns indikationer på att drivkrafterna till arbetsmarknadsetablering historiskt har varit för svaga.

Äldre

Äldre (55–74 år), och då främst kvinnor, har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden minskar dock snabbt med stigande ålder. I viss mån beror det på att äldre tenderar att lämna arbetskraften med avtalspension eller sjukersättning. De flesta tar fortfarande ut ålderspension det år de fyller 65, trots att det inte längre finns någon formell pensionsålder och trots att rätten att kvarstå i anställning har höjts från 65 till 67 år. Detta avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten bland äldre är låg, men de som drabbas av arbetslöshet riskerar långa tider i arbetslöshet och tenderar därför att ta ut avtalspension istället. Erfarenheterna från krisen på 1990-talet visar att jämfört med yngre personer fick äldre personer som blev arbetslösa en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden under en lång tid och många lämnade till slut arbetsmarknaden för gott.

Förklaringar till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i anställningskostnaderna för äldre (55–64 år), arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft, avtalspensionssystemets utformning och normerna för utträdet från arbetslivet.

Personer med högst förgymnasial utbildning

I gruppen personer med högst förgymnasial utbildning återfinns bl.a. äldre som sökte sig till

arbetsmarknaden direkt efter grundskolan när utbildningskraven var lägre, men också många unga som har lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg.

En förklaring till att personer med relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden är att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb och att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. En annan förklaring är att lönestrukturen begränsar jobbchanserna för personer med låga kvalifikationer (se ovan).

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

En stor andel av de personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har behov av någon form av anpassning av arbetsförhållandena för att kunna arbeta.⁵⁴ Med detta menas t.ex. anpassade arbetsuppgifter, anpassat arbetstempo, anpassad arbetstid eller särskilda hjälpmedel.

En tänkbar förklaring till den svåra arbetsmarknadssituationen bland personer med funktionsnedsättning kan vara att arbetsgivare inte är informerade om vilken typ av hjälp de kan få för att anställa dem, t.ex. i form av lönesubventionerade anställningar. Det kan också vara så att vissa verksamheter har svårt att göra den typ av organisatoriska anpassningar som krävs för att anställa funktionsnedsatta. En ytterligare förklaring kan vara normer och attityder i arbetslivet. Det går inte att utesluta att vissa funktionsnedsatta diskrimineras på arbetsmarknaden.

5.3.2 Politikens utformning

Regeringen har utformat den långsiktiga sysselsättningspolitiken mot bakgrund av de orsaker till utanförskapet som redovisats i det föregående avsnittet. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan samt förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Denna kombination av åtgärder är nödvändig för att politiken så snabbt

⁵⁴ Se rapporten Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden 2008 - 4:e kvartalet 2008, Statistiska centralbyrån.

som möjligt ska få avsedd effekt på sysselsättningen. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att särskilt öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

Utbudsstimulerande åtgärder i fokus

Särskilt fokus har lagts på åtgärder som ökar arbetsutbudet, eftersom erfarenheterna visar att det är utbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen. Den viktigaste reformen av detta slag har varit jobbskatteavdraget som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Andra viktiga åtgärder för att öka arbetsutbudet har varit förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Sammantaget har jobbskatteavdraget och förändringarna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna bidragit till att arbetsutbudet ökat och att långa tider utan arbete motverkats. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att förbättra lönebildningen.

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete och de konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete. Numera förbrukas ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen även när man deltar i arbetsmarknadspolitiska program och uppbär aktivitetsstöd. Vidare har möjligheterna att få en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor tagits bort. Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring har således tydliggjorts. Dessa åtgärder förkortar arbetslöshetstiderna och ökar effektiviteten i programmen.

Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att stärka deltagarnas sökarbete och produktivitet och därmed chanserna för dem att hitta ett arbete. I stor utsträckning riktas insatserna till de personer som varit arbetslösa en längre tid och har svårt att hitta ett arbete. Det är emellertid också viktigt att redan tidigt urskilja personer som har en hög risk för att bli långtidsarbetslösa och i ett tidigt skede ge dem ändamålsenligt stöd.

Regeringen har även vidtagit reformer inom det reguljära utbildningssystemet i syfte att förbättra elevernas kunskaper och därmed deras

framtida anställningsbarhet. Den reformerade gymnasieskolan och lärlingsutbildningen är exempel på viktiga reformer för att motverka avhopp från gymnasieskolan och underlätta arbetsmarknadsinträdet.⁵⁵

Efterfrågestimulerande åtgärder är också nödvändiga

Åtgärder för fler och växande företag

För att utbudet av arbetskraft ska omsättas i sysselsättning behövs ett väl fungerande näringsliv där nya företag kan startas och etablerade företag växa. Ett bra företagsklimat är således av central betydelse för sysselsättningen. Av denna anledning bör hindren för att starta och utveckla företag vara så låga som möjligt. Regeringen har därför stärkt incitamenten att starta, driva och utveckla företag. Till exempel har regeringen infört det s.k. HUS-avdraget⁵⁶, sänkt socialavgifterna, slopat förmögenhets-skatten, sänkt bolagsskatten, förändrat de s.k. 3:12-reglerna för fåmansföretag samt sänkt mervärdesskatten för restaurang- och catering-tjänster. Även jobbskatteavdraget förbättrar incitamenten till företagande. Vidare har åtgärder genomförts för att minska den administrativa bördan för företagen, nya marknader öppnats för privata entreprenörer och möjligheterna för visstidsanställningar vidgats.

Åtgärder för att öka efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska få avsedd effekt är det också nödvändigt med åtgärder som särskilt stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden och som har svårt att hitta arbete till rådande lönestruktur. För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år finns nystartsjobb och andra former av subventionerade anställningar. Erfarenheten visar att subventionerade anställningar och anställningar som på annat sätt innebär en sänkt lönekostnad för arbetsgivaren

⁵⁵ Se även fördjupningsrutan Regeringens reformer för att höja kvaliteten i utbildningen.

⁵⁶ HUS-avdraget omfattar skattereduktion för hushållsarbete (s.k. RUT-avdrag) och för reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsarbete (s.k. ROT-avdrag).

är den typ av insats som mest ökar sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. En negativ bieffekt av subventionerade anställningar är dock att de kan ge upphov till s.k. undanträngning, dvs. att andra anställningar minskar när fler får lönesubventionerade anställningar. Detta är acceptabelt eftersom bl.a. nystartsjobben riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden. Nystartsjobben leder till fler kompetenta sökanden på sikt och därmed till en varaktigt högre sysselsättning.

Regeringens satsningar på grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden

För äldre är den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet det förstärkta jobbskatteavdraget för personer som är över 65 år. För att öka efterfrågan på äldre arbetskraft har den särskilda löneskatten på lön och inkomst av aktiv näringsverksamhet avskaffats för personer över 65 år. Vidare kvalificerar sig personer i åldern 55–64 år till nystartsjobb redan efter sex månaders arbetslöshet och kan få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid än vad som gäller för personer i åldrarna 26–54 år.

Regeringen har infört ett nytt system för att snabbare etablera nyanlända invandrare på arbetsmarknaden. Etableringsreformen innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen har fått en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering. Vidare har en statlig ersättning införts som stärker individens incitament att delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteterna. Etableringslots har införts för nyanlända. För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriginvandrare finns dessutom under de första åren i Sverige instegsjobb och nystartsjobb. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att stärka valideringen av utländsk utbildning och annan yrkeskompetens. Vidare har regeringen infört yrkesinriktat mentorskap och förbättrat svenskundervisningen för invandrare.

Regeringen bedömer att en väl fungerande grund- och gymnasieskola är en av de viktigaste faktorerna för att förbättra arbetsmarknads-situationen för unga. Flera reformer inom utbildningssystemet har genomförts i syfte att förbättra studieprestationerna och öka genom-

strömningen. Till exempel har åtgärder vidtagits som syftar till att stärka lärarnas kompetens och öka läraryrkets status.

Erfarenheten har visat att det är mycket svårt att nå framgång med arbetsmarknadspolitiska program riktade till ungdomar, då de ofta leder till inlåsning och minskad sökaktivitet. Regeringen har därför introducerat jobbgarantin för ungdomar. Syftet med jobbgarantin är att unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Detta ska uppnås genom en stram ersättningsnivå, aktiva förmedlingsinsatser, tydliga krav, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning.

I syfte att öka arbetskraftsefterfrågan har regeringen sänkt arbetsgivaravgifterna för unga. Egenavgifterna för unga har sänkts i motsvarande grad. Vidare bedöms den sänkta mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster skapa jobb i en sektor där många unga arbetar. Unga kan dessutom få nystartsjobb redan efter sex månader utan arbete. Regeringen har också förenklat för arbetsgivarna att anställa på tidsbegränsade anställningar, vilket underlättar för unga att få ett jobb.

För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete har regeringen ökat resurserna till lönebidrag och Samhall AB. För att ytterligare öka efterfrågan på dessa personer har regeringen höjt det maximala stödet till arbetshjälpmedel och stödet för personligt biträde.

Sänkta lönekostnader för arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden

Det finns idag flera olika former av lönesubventionerade anställningar att tillgå för arbetsgivare som anställer personer som av olika skäl varit borta från arbetsmarknaden en längre tid. För vissa grupper, t.ex. unga och äldre, är dessutom socialavgifterna nedsatta för att ytterligare minska arbetsgivarens lönekostnader. Dessutom är vissa lönesubventionerade anställningar undantagna från lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), vilket kan vara särskilt betydelsefullt för arbetsgivaren när det handlar om personer vars produktivitet är svår att bedöma. En person som anställs med lönesubvention får en lön samtidigt som erfarenheten visar att chanserna att senare få en anställning utan lönesubvention ökar.

I tabell 5.1 visas hur olika former av nedsättningar och stöd sammantaget påverkar arbetsgivarens lönekostnader för en rad typfall. Exempelvis kan en ungdom som varit arbetslös i minst 18 månader genom ett särskilt anställningsstöd få en månadslön på 20 000 kronor före skatt, medan arbetsgivaren endast har en lönekostnad på cirka 3 800 kronor.

Sänkta socialavgifter för unga, äldre och i geografiska stödområden

Det finns flera olika typer av sänkta socialavgifter som syftar till att minska arbetsgivarnas anställningskostnader för olika grupper. För det första är arbetsgivaravgifterna för ungdomar som inte fyllt 26 år vid årets ingång i princip halverade. För det andra kan många arbetsgivare i delar av Norrland och inre Svealand få en nedsättning av arbetsgivaravgiften med 10 procentenheter, dock maximalt 7 100 kronor per månad. Denna nedsättning är regionalt bestämd och gäller inte kommuner och landsting, statliga myndigheter, statliga affärsdrivande verk samt religiösa trossamfund. För ungdomar är den regionalt bestämda nedsättningen lägre, drygt 5 procentenheter av arbetsgivaravgiften, och för personer över 65 år får ingen regional nedsättning göras. För det tredje behöver inga socialavgifter utöver ålderspensionsavgiften betalas för personer mellan 65 och 74 år, eftersom löner och annan ersättning är pensionsgrundande, men endast i begränsad utsträckning förmånsgrundande i övriga socialförsäkringar för dessa individer.

Tabell 5.1 Nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön

	Ung, arbetslös minst 18 mån	Ung, arbetslös minst 6 mån, bor Arvidsjaur	Vuxen, sjukskriven mer än 1 år	Vuxen, med funktions- nedsättning	Vuxen, fått uppehållstillstånd senaste tre åren, studerar SFI	Äldre, mellan 65 och 74 år
Den anställdes bruttolön	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Arbetsgivarens lönekostnad före nedsättningar och stöd	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300
Nedsättningar och stöd	Generell nedsätt- ning av social- avgifter för unga	Generell nedsätt- ning av social- avgifter för unga	Nystartsjobb**	Lönebidrag, full nedsättning**	Instegsjobb*	Inga socialavgifter utöver ålders- pensionsavgift
	Särskilt anställningsstöd*	Nedsättning av socialavgifter i stödområde A	Nystartsjobb**			
Arbetsgivarens faktiska lönekostnad	3 800	15 800	13 700	9 600	8 700	22 000

Anm: Merkostnadsersättningar tillkommer i vissa fall. Eventuella ytterligare avgifter till följd av kollektivavtal är ej medräknade.

*Inte A-kassegrundande, täcks ej av LAS, ** A-kassegrundande, täcks av LAS.

Nystartsjobb

Nystartsjobb innebär att arbetsgivare har möjlighet att anställa personer som har varit arbetslösa eller sjukskrivna i minst ett år till en lägre kostnad. Ungdomar kan t.ex. få nystartsjobb efter 6 månaders arbetslöshet eller sjukskrivning. Från och med den 1 juli 2010 t.o.m. 2013 har även äldre (55–64 år) denna kortare kvalificeringstid. Den ekonomiska kompensationen uppgår till arbetsgivaravgiften för ungdomar under 26 år. För de äldre än 25 år motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Nystartsjobben ges i regel under lika lång tid som personen varit borta från arbetsmarknaden men maximalt i fem år. Detta varierar dock beroende på målgrupp.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – särskilt anställningsstöd, instegsjobb, lönebidrag m.m.

Utöver de sänkta socialavgifterna och nystartsjobben finns arbetsmarknadspolitiska åtgärder som också syftar till att göra det billigare för arbetsgivare att anställa personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Detta förutsätter att Arbetsförmedlingen anvisar den arbetslöse till åtgärden. Individer som är långtidsarbetslösa och deltar i jobb- och utvecklingsgarantin sedan minst sex månader kan få ett särskilt anställningsstöd, vilket innebär att arbetsgivaren får ett bidrag på 85 procent av lönekostnaden upp till ett visst tak. Detta tak är fram t.o.m. 2013 tillfälligt höjt till högst 890 kronor per dag. Ungdomar kan få särskilt anställningsstöd från första dagen i jobb- och utvecklingsgarantin. Särskilt anställningsstöd kan fås i högst tolv månader.

Personer som fått uppehållstillstånd under de senaste tre åren kan få instegsjobb på sammanlagt maximalt två år. En arbetsgivare som erbjuder en nyanländ person ett instegsjobb kan få stöd med maximalt 80 procent av lönekostnaden, dock högst 800 kronor per dag (motsvarande 17 600 kronor per månad). En förutsättning för stödet är att arbetet kombineras med studier i svenska för invandrare. Arbetet kan vara deltid eller heltid, och om arbetstiden är mer än halvtid får tiden i instegsjobb inte vara längre än sex månader. Vare sig anställningar med särskilt anställningsstöd eller instegsjobb kvalificerar till arbetslöshetsersättning och omfattas inte heller av LAS.

Lönebidrag är ett av flera stöd för arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Stödet kan ges i upp till fyra år. Subventionsgraden, som kan vara upp till 100 procent av bruttolönen, beror på hur mycket arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till arbetet som ska utföras. Maximalt ges 759 kronor per dag (motsvarande ca 16 700 kronor per månad) i subvention. Eftersom takbeloppet är något lägre för lönebidrag än för instegsjobb kan det alltså bli en något lägre lönekostnad för ett instegsjobb om lönenivåerna ligger över taket.

De andra formerna av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddad anställning) har samma maximala subventionsnivå som lönebidraget. Regelverken skiljer sig dock åt på andra punkter, t.ex. ifråga om tidsbegränsningar samt tillämpligheten av LAS. Även skyddad anställning hos Samhall AB är avsedd för personer med funktionsnedsättning. Här bidrar staten genom en merkostnadsersättning till Samhall som i sin tur anställer.

Åtgärder för att förbättra matchningen

Även åtgärder som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser ökar sysselsättningen. Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmens tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet syftar till att förbättra matchningen. Erfarenheten visar att det finns positiva effekter i form av ökad sysselsättning när förmedlingsinsatser kombineras med kontroll av den arbetslöses arbetssökande. Det personliga mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlaren är viktigt.

Arbetsgivarkontakter är en annan strategiskt viktig del av matchningsarbetet. Regeringen har därför angivit att Arbetsförmedlingen ska fortsätta att utveckla sina arbetsgivarkontakter för att stödja personer med svag förankring på arbetsmarknaden och underlätta för de arbetsgivare som har svårt att rekrytera.

Politiken måste anpassas efter konjunkurläget

Flera av regeringens långsiktiga reformer har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga till förändrade efterfrågeförhållanden. För att nå en så hög varaktig sysselsättning som möjligt kan det dock vara nödvändigt att anpassa politikens omfattning och inriktning efter konjunkturen.

I normala konjunktursvängningar stabiliseras ekonomin bäst genom penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna, dvs. att bl.a. statens utgifter ökar (minskar) automatiskt i lågkonjunkturer (högkonjunkturer) till följd av att t.ex. utgifterna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitik ökar (minskar). Erfarenheterna har visat att diskretionära beslut om en expansiv finanspolitik ofta är ineffektiva. Risker är stora att stimulansen kommer för sent eller att det kan vara svårt att dra tillbaka utgifterna när konjunkturen vänder uppåt. Det kan också vara svårt att tidigt i en konjunkturedgång veta vilka regioner eller sektorer i ekonomin som kommer att drabbas av den lägre efterfrågan.

Inriktningen på och omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och utbildningsinsatserna kan behöva variera med konjunkurläget. Eftersom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna direkt riktas till de som är

arbetslösa är träffsäkerheten mindre problematisk.

Vid kraftiga konjunkturedgångar, som t.ex. under den finansiella krisen 2008 och 2009, finns emellertid ett stort behov av åtgärder som dämpar fallet i sysselsättningen och som motverkar att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Ett sätt att öka träffsäkerheten i de åtgärder som syftar till att dämpa fallet i sysselsättning kan vara att införa ett system för s.k. korttidsarbete. Det innebär att staten subventionerar avtal mellan arbetsmarknadens parter om att arbetstagarna tillfälligt går ned i arbetstid och lön i företag som möter en vikande efterfrågan. På så sätt minskar företagets kostnader temporärt utan personaluppsägningar och det blir lättare för företaget att övervintra lågkonjunkturen. Flertalet europeiska länder har system för korttidsarbete och erfarenheterna från dessa system är blandade. Erfarenheterna från Tyskland är goda och bl.a. OECD bedömer att det tyska systemet bidragit till att hålla arbetslösheten nere under krisen. I andra länder har system för korttidsarbete inte fungerat lika väl och sannolikt bidragit till höga kostnader för staten samt till att motverka strukturomvandlingen och därmed även produktivitetsutvecklingen i ekonomin.

För att ett system för korttidsarbete ska fungera är utformningen av systemet viktigt och att det bara används vid djupa ekonomiska kriser som beror på fallande efterfrågan i omvärlden. Finansdepartementet har tillsatt en utredning för att överväga för- och nackdelar med ett system för korttidsarbete och ge förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas. Uppdraget ska redovisas i december 2012.

Uppgiften för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i mycket djupa kriser är, något förenklat, att säkerställa att de som drabbas av arbetslöshet behåller sin motivation och anställningsbarhet under krisen och samtidigt upprätthåller sökaktiviteten på rimliga nivåer. Erfarenheten visar att det finns jobb att söka även i en kraftig lågkonjunktur och att jobbsökaraktiviteter förkortar arbetslöshetsiderna effektivt jämfört med andra typer av program. Det kan också behövas fler åtgärder riktade mot korttidsarbetslösa i kraftiga lågkonjunkturer för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa.

När arbetsmarknadsläget förbättrats, och det inte längre finns något generellt behov av

åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft, bör den aktiva arbetsmarknadspolitiken i allt större utsträckning inriktas mot att understödja konjunkturförbättringen. Det är då rimligt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna riktade till korttidsarbetslösa minskar i omfattning, eftersom det annars finns risk för att deltagarna minskar sin sökaktivitet och därmed sina chanser att få jobb. Sådana effekter är mer acceptabla när arbetskraftsefterfrågan är låg och konkurrensen om jobben är hög. I mer normala konjunkturlägen bör således resurserna i större utsträckning riktas till dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och som är i behov av åtgärder för att få ett jobb.

5.4 Har regeringens politik avsedd effekt?

Regeringens främsta mål är att öka den varaktiga sysselsättningen, dvs. den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Det motsvarar ungefär sysselsättningsnivån i ett normalt konjunkturläge.

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med 215 000 personer fram till 2020 till följd av regeringens strukturella reformer sedan 2007 (se tabell 5.2).⁵⁷ Detta motsvarar en ökning om ca 4,7 procent. Samtidigt bedöms jämviktsarbetslösheten, som ungefär motsvarar arbetslösheten i ett normalt konjunkturläge, minska med 1,4 procentenheter till följd av reformerna fram till 2020. Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2016. Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer av liknande slag.

Tabell 5.2 Förväntade långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet av regeringens politik 2006–2012

Förändring i procent om annat ej anges

	Arbets- kraft	Syssel- sättning ¹⁾	Arbets- löshet ²⁾	Årsarbets- krafter ³⁾
Jobbskatteavdrag	1,6	106 000	-0,6	120 000
Arbetslöshets- försäkring	0,2	45 000	-0,7	39 000
Arbetsmarknads- politik	0,1	13 000	-0,2	11 000
Sjukförsäkring	0,9	16 000	0,5	19 000
HUS	0,2	25 000	-0,3	27 000
Sänkta socialavgifter	0,2	8 000	0,0	10 000
Skiktgräns	0,0	0	0,0	13 000
Sänkt tjänstemoms ⁴⁾	0,0	4 000	-0,1	6 000
Höjt bostadsbidrag	-0,05	-2 000	0,0	-2 000
Summa struktureller reformer	3,1	215 000	-1,4	243 000

Anm.: 1) Antal personer i åldersgruppen 15–74 år. 2) Förändring i procentenheter. 3) Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar. 4) Avser den nedsatta mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster.

Källa: Egna beräkningar.

Det bör påpekas att bedömningen av effekterna av reformerna är osäkra. Detta gäller särskilt bedömningen av hur snabbt de uppstår. Det är dock viktigt att så snabbt som möjligt följa upp effekterna av regeringens reformer, bl.a. för att avgöra om politiken behöver kompletteras eller ändra inriktning. Av denna anledning har regeringen t.ex. lämnat uppdrag om utvärdering av den nedsatta mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster till ett antal myndigheter, bl.a. för att följa upp sysselsättningseffekterna.

5.4.1 Indikationer på om politiken leder till en varaktigt högre sysselsättning och ett minskat utanförskap

I diagram 5.4 visas att arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen har ökat mellan 2006 och 2011 i alla åldersgrupper, utom bland de yngsta (15–19 år) och äldsta (70–74 år). I åldersgruppen 35–69 år har utvecklingen varit särskilt stark. Den starka utvecklingen ska ses mot bakgrund av att konjunkturläget bedöms ha varit sämre 2011 än 2006. Detta är en tydlig indikation på att politiken verkar i rätt riktning. Att den genomsnittliga sysselsättningsgraden minskat mellan 2006 och 2011 beror delvis på att unga och äldre utgjorde en större andel av

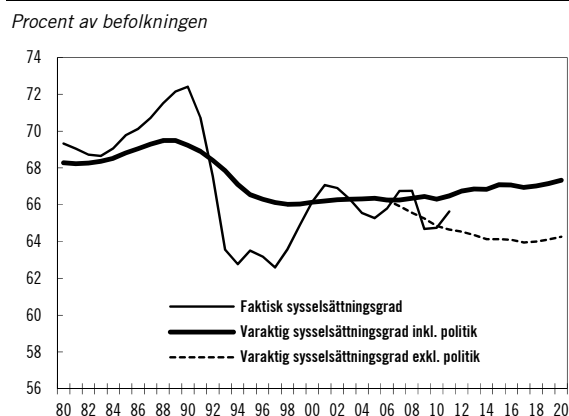
⁵⁷ Se rapport 2011:1 Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? från Finansdepartementets ekonomiska avdelning för en utförligare beskrivning av beräkningarna. I bilaga 3 till denna proposition redogörs bl.a. för de fördelningspolitiska effekterna av regeringens reformer.

befolkningen i arbetsför ålder 2011 jämfört med 2006 att och de har lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Trots de demografiska förändringarna och konjunkturutvecklingen har andelen personer i befolkningen (15–74 år) som befinner sig i arbete ökat med 0,8 procentenheter mellan 2006 och 2011.

Reformerna ökar den varaktiga sysselsättningen

I diagram 5.23 visas hur den varaktiga sysselsättningsgraden bedöms utvecklas fram till 2020, inklusive och exklusive bedömning av regeringens politik. Den varaktiga sysselsättningsgraden exklusive regeringens politik kan något förenklat sägas fånga hur den varaktiga sysselsättningsgraden skulle utvecklas enbart till följd av den demografiska utvecklingen.⁵⁸ Bedömningen görs med utgångspunkt från sysselsättningsgraden för olika demografiska grupper ett visst basår. Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls den genomsnittliga sysselsättningsgraden utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen.⁵⁹ Orsaken till att den varaktiga sysselsättningen exklusive politik faller är dels att många i den stora generation som föddes på 1940-talet med relativt högt arbetskraftsdeltagande går i pension, dels att andelen unga och utrikes födda i befolkningen ökar de närmaste åren. Unga och utrikes födda, särskilt de som varit kort tid i landet, har en relativt låg sysselsättningsgrad. När äldre, unga och utrikes födda utgör en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder kommer både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden att minska totalt sett. Den demografiska utvecklingen gör att den varaktiga sysselsättningsgraden sjunker de närmaste åren (se diagram 5.23).

Diagram 5.23 Den varaktiga sysselsättningsgradens utveckling inklusive och exklusive regeringens politik



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Genom att addera bedömningarna av regeringens reformer till den varaktiga sysselsättningsgraden exklusive politik erhålls den varaktiga sysselsättningsgraden inklusive politik, dvs. den tjocka heldragna linjen i diagram 5.23. Diagrammet kan därefter användas till att analysera om bedömningen av den varaktiga sysselsättningsgraden är rimlig, dvs. om bedömningen av politikens effekter är rimlig. Om den faktiska sysselsättningsgraden är i nivå med den varaktiga ska, enligt ekonomisk teori och historiska samband, resursutnyttjandet vara balanserat. På motsvarande sätt ska det finnas lediga resurser på arbetsmarknaden om den varaktiga nivån överstiger den faktiska.

Av diagram 5.23 framgår att den faktiska sysselsättningsgraden är lägre än den varaktiga sysselsättningsgraden inklusive politik bedöms vara 2012, vilket indikerar att det finns lediga resurser på arbetsmarknaden och att sysselsättningsgraden kan fortsätta att växa ytterligare några år utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Att detta är en rimlig bedömning bekräftas av indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Exempelvis är andelen företag som rapporterar att de har svårigheter att rekrytera inte på höga nivåer (se diagram 5.24).⁶⁰ Utan regeringens reformer skulle den faktiska sysselsättningsgraden i början av 2012 vara högre än den varaktiga sysselsättningsgraden och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden skulle då vara ansträngt. Det faktum att det finns lediga

⁵⁸ I utvecklingen av den varaktiga sysselsättningsgraden exklusive politik ingår även vissa persistenseffekter från krisen 2008 och 2009 och effekter av oförändrade regelverk, t.ex. oförändrat tak i arbetslöshetsförsäkringen. Betydelsen av den demografiska utvecklingen är dock klart dominerande.

⁵⁹ I framskrivningen görs dock antagandet att utträdesåldern från arbetsmarknaden ökar något under perioden.

⁶⁰ I avsnitt 6 redovisas ytterligare indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden.

resurser på arbetsmarknaden indikerar att regeringens reformer redan har haft effekt på sysselsättningen.

Diagram 5.24 Rekryteringsproblem i näringslivet



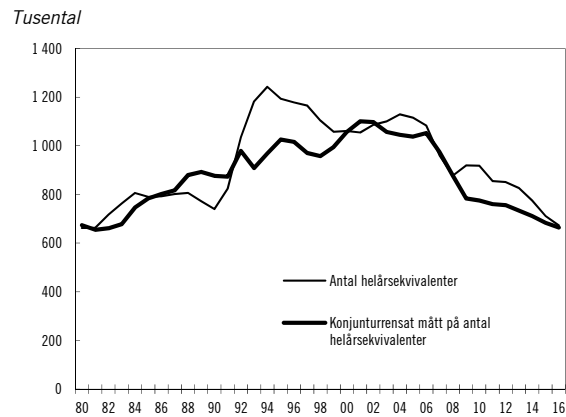
Anm.: Andel arbetsställen som i Arbetsförmedlingens företagsenkät uppger att man upplevt arbetskraftsbrist vid rekrytering under det senaste halvåret.
Källa: Arbetsförmedlingen.

I bilaga 5 presenteras en utförlig analys av samma karaktär som redovisats ovan. Analysen i bilagan visar att antalet personer i arbetskraften sedan 2006 har ökat med drygt 100 000 fler personer än vad som kan förklaras av den demografiska och konjunkturella utvecklingen. Även sysselsättningen har ökat mer än vad som kan förklaras av demografi- och konjunkturutvecklingen. Det är tydliga indikationer på att de strukturella reformer som genomförts sedan 2006 har bidragit till en ökning av arbetskraften och sysselsättningen.

Antalet personer som får ersättningar från vissa trygghetssystem minskar

I diagram 5.25 redovisas den faktiska utvecklingen av antalet personer som får ersättningar från vissa trygghetssystem mätt som antalet helårsekvivalenter och ett konjunkturrensat mått, dvs. den strukturella nivån på antalet helårsekvivalenter.⁶¹ Skillnaden mellan linjerna mäter konjunkturrensens betydelse för antalet helårsekvivalenter.

Diagram 5.25 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem



Anm.: För antalet helårsekvivalenter: utfall 1980–2011 och prognos 2012–2016.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

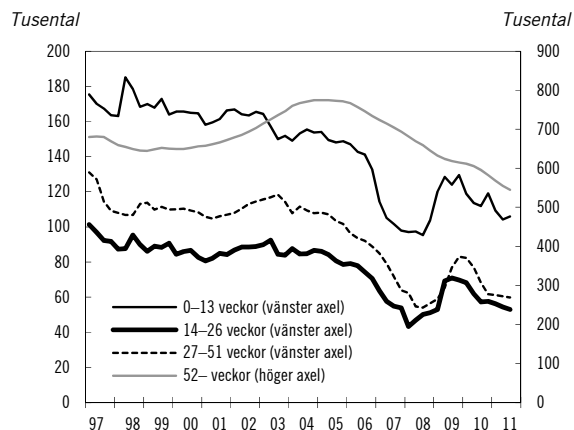
De resultat som presenteras i diagram 5.25 tyder på att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen berodde på strukturella faktorer. Det framgår av diagram 5.25 genom att både det faktiska och konjunkturrensade måttet faller. Ökningen av antalet helårsekvivalenter 2009 var huvudsakligen en konsekvens av det försämrade konjunkturläget.

Antalet helårsekvivalenter i de olika ersättningssystemen påverkades fortfarande av konjunkturläget 2012. Den förväntade minskningen av antalet helårsekvivalenter 2012–2016 beror både på konjunkturella och strukturella faktorer, vilket framgår av diagrammet genom att både det faktiska och det konjunkturrensade måttet minskar.

Helårsekvivalenterna mäter både kort- och långvarigt ersättningsmottagande. Det är mer allvarligt om personer är långvarigt försörjda av olika trygghetssystem än om ersättningsperioderna är korta. Det är därför viktigt att analysera hur ersättningsperiodernas längd har utvecklats. I diagram 5.26 visas antalet personer som mottagit ersättningar från vissa trygghetssystem fördelat efter den totala ersättningsperiodens längd.⁶²

⁶¹ De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

⁶² Ersättningsperioden avser den totala sammanhängande tiden i trygghetssystem oavsett ersättningslag. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

Diagram 5.26 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd

Anm.: Säsongrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ersättningsperioder som är längre än ett år har minskat sedan 2005. Korta ersättningsperioder minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen på grund av den finansiella krisen. Sedan 2010 har utvecklingen av antalet korta ersättningsperioder dock vänt nedåt igen.

5.4.2 Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt

Regeringen har genomfört ett omfattande reformpaket inom sjukförsäkringen som på ett övergripande plan syftar till att skapa en trygg försäkring vid sjukdom som samtidigt genom hjälp och stöd främjar en återgång till arbete. Reformpaketet är avsett att skapa drivkrafter till arbete, stimulera tidiga och aktiva insatser från berörda aktörer, stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna samt underlätta anställning av långtidssjukskrivna och personer med sjuk- och aktivitetsersättning.⁶³ Reformerna har även genom-

förts i syfte att tydliggöra rollfördelningen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Antalet personer med sjukpenning minskar

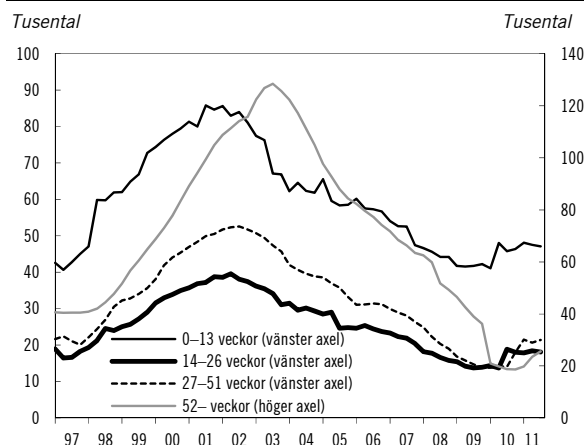
I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet ökade antalet personer med sjukpenning mycket kraftigt (se diagram 5.27). Det berodde framför allt på att sjukfallen blev längre, men även på att de blev fler. År 2003 vände utvecklingen mot allt färre och kortare sjukfall. Till viss del kan denna utveckling förklaras av att fler med sjukpenning i stället fick sjukersättning (tidigare förtidspension). Utvecklingen med kortare sjukfall accelererade under 2008 och 2009. Framför allt minskade antalet riktigt långa sjukfall. Under 2010 och 2011 har dock antalet sjukfall åter ökat, vilket bl.a. beror på att personer som tidigare uppnått maximal tid i sjukförsäkringen återvänder till sjukförsäkringen.

Det finns många möjliga förklaringar till den minskade sjukfrånvaron sedan 2003. Mycket tyder dock på att en viktig förklaring är att olika reformer har samverkat med förändrade attityder och normer. Regeringen har även genomfört reformer som gör att det har blivit mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget är den viktigaste reformen i detta avseende. Forskning visar att sjukfrånvaron tenderar att minska när det blir mer lönsamt att arbeta.

Det bör noteras att det finns kraftiga skillnader i sjukfrånvaro mellan män och kvinnor. Sjukfrånvaron är betydligt högre för kvinnor än för män. Utvecklingen över tid har dock varit förhållandevis likartad mellan könen.

⁶³ Reformerna omfattar bl.a. införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga, tolv månaders tidsgränser för sjukpenning, förlängd sjukpenning med lägre ersättning, krav på stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukersättning, att den sjukpenninggrundande inkomsten multipliceras med faktorn 0,97 i väntan på ett system där den sjukpenninggrundande inkomsten baseras på historiska inkomster, generösare regler för återgång till arbete för personer med varaktigt sjukersättning (steglös avräkning av sjukersättning mot arbetsinkomst), nystartsjobb, garanti till medicinsk rehabilitering, vidareutvecklad företagshälsovård, förstärkt stöd från Arbetsför-

medlingen och försök med kompletterande rehabiliteringsaktörer för långtidssjukskrivna.

Diagram 5.27 Personer med sjukpenning fördelat efter sjukfallslängd

Anm.: Säsongrensad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En studie från Inspektionen för socialförsäkringen påvisar positiva effekter av rehabiliteringskedjan.⁶⁴ Närmare bestämt visas att införandet av en tidsgräns för prövning av arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden efter sex månaders sjukfrånvaro har ökat sannolikheten att sjukfallet avslutas i samband med tidsgränsen.

Riksrevisionen och Försäkringskassan har granskat hur reformerna i sjukförsäkringen påverkat de olika aktörerna i sjukskrivningsprocessen.⁶⁵ Den samlade bilden är att reformerna tillsammans med nya arbetsätt på Försäkringskassan har lett till tidigare insatser och tydligare regler. Även Finanspolitiska rådet har granskat reformerna och rådets bedömning är att reformerna med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till utvecklingen mot en minskad sjukfrånvaro.⁶⁶

En direkt följd av regeringens reformer är att personer fr.o.m. årsskiftet 2009/10 kan uppnå maximal tid i sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning. De personer som lämnar sjukförsäkringen erbjuds ett individuellt anpassat arbetsmarknadspolitiskt program (arbetslivsintroduktion) hos Arbetsförmedlingen under tre månader. Därefter kan deltagarna övergå till andra arbetsmarknadspolitiska program eller påbörja en ny period med sjukskrivning om

arbetsförmågan är fortsatt nedsatt på grund av sjukdom.

Från årsskiftet 2009/10 till och med juni 2011 uppnådde knappt 67 000 personer den maximala tiden i sjukförsäkringen. Av dessa personer var det knappt 40 000 personer som fick sjuk- och aktivitetsersättning, fortsatt sjukpenning eller som återvänt till sjukförsäkringen efter tre månader utanför försäkringen. Sammanlagt är alltså ca 59 procent fortfarande sjukfrånvarande (se tabell 5.3).

Tabell 5.3 Uppföljning av de personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen från årsskiftet 2009/10 till och med juni 2011

	Antal	Procent
Totalt antal personer som uppnådde maximal tid	66 853	100
Stannat/återvänt	39 507	59
Till Arbetsförmedlingen, varav:	22 647	34
i arbete	6 096	9
arbetsökande	1 508	2
i program	9 756	15
inskrivna utan ersättning	2 442	4
lämnat, ej till arbete	2 845	4
Ej återvänt, ej till Arbetsförmedlingen	4 699	7

Anm.: Data avser status vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan den 31 oktober 2011.

Källor: Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Cirka 23 000 personer har under den aktuella perioden varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen och inte återvänt till sjukförsäkringen. Av dessa har drygt 6 000 börjat arbeta. Ytterligare knappt 5 000 personer har varken återvänt till sjukförsäkringen eller skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Av dessa arbetar sannolikt en majoritet på den reguljära arbetsmarknaden. En enkät till de personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/10 och som inte utnyttjade Arbetsförmedlingens tjänster visar att en majoritet vid tillfället för undersökningen hade lön som anställd eller inkomst från eget företag.⁶⁷ Sammanfattningsvis har alltså 9–16 procent av de som uppnådde

⁶⁴ Se rapport 2010:1 Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna från Inspektionen för socialförsäkringen.

⁶⁵ Riksrevisionen (2010) och Försäkringskassan (2011).

⁶⁶ Finanspolitiska rådet (2010).

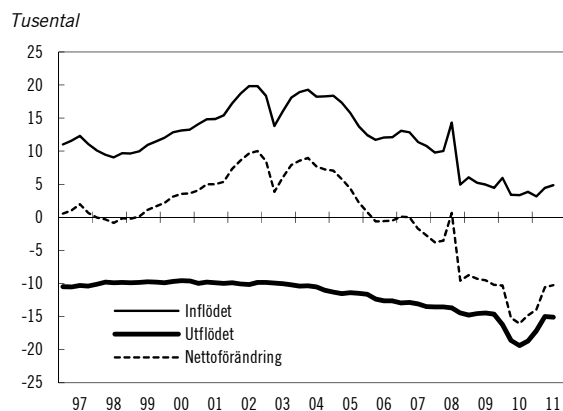
⁶⁷ Se rapporten Hur försörjer man sig – En kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, 2010.

maximal tid i sjukförsäkringen fram till och med juni 2011 börjat arbeta.

Antalet personer med sjukersättning minskar

Den allvarligaste konsekvensen av ökningen av de långa sjukfallen i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet var att allt fler kom att lämna arbetsmarknaden med sjuk- och aktivitetsersättning. Antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning har dock minskat sedan 2007 (se diagram 5.28). De förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning samt borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning gäller fr.o.m. den 1 juli 2008. Det är tydligt att inflödet till sjukersättningen har minskat markant sedan slutet av 2008 som en effekt av regeringens reformer (se diagram 5.28). Utvecklingen kan vidare delvis förklaras av att när allt färre är långvarigt sjuka och uppbär sjukpenning är det också färre som blir aktuella för sjukersättning. Nästan alla nya personer som får sjukersättning hade tidigare sjukpenning.

Diagram 5.28 Nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning, fördelat efter in- och utflöde



Anm.: Positiva (negativa) värden för nettoförändringen betyder att antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar (minskar).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer som lämnat sjukersättning har ökat något på senare år, framför allt var utflödet stort under 2010. Det kan huvudsakligen förklaras av utfasningen av den tidsbegränsade sjukersättningen och stora pensionsavgångar för den stora generation som föddes på 1940-talet.⁶⁸

⁶⁸ Regeringen har också vidtagit åtgärder för att underlätta återgången till arbete för personer med sjukersättning. Ett exempel är att personer med varaktig sjukersättning ska kunna arbeta utan att sjukersättningen omprövas.

Ett kvarvarande problem är den fortsatta ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning.⁶⁹ Allt fler unga beviljas aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång, medan det är färre som beviljas aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen visar att prövningen av arbetsförmågan hos de personer som uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång baseras på bristfälliga medicinska underlag och att de i för stor utsträckning blir beviljade aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.⁷⁰ Rapporten ger således stöd för att aktivitetsersättning för förlängd skolgång kan öka risken för långvarigt beroende från sjukförsäkringen.

I dag är den svenska sjukfrånvaron nere på vad som kan betraktas som en låg och stabil nivå. Sverige utmärker sig inte längre i relation till andra länder med motsvarande system och förmåner.

5.4.3 Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt

Åtgärderna inom arbetsmarknadspolitik riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden. Detta innebär att det tar tid innan effekterna av åtgärderna syns genom ökad sysselsättning. Arbetslösa som stått utan arbete under lång tid kan behöva stöd i sitt arbetssökande, samtidigt som deras kompetens och yrkeskunskaper troligen behöver stärkas. Vidare har arbetsmarknadsutsikterna för de arbetslösa, särskilt för de långtidsarbetslösa, varit dystra i spåren av den utdragna krisen.

Regeringens arbetsmarknadspolitik har genom utformningen av nystartsjobben bidragit till en högre sysselsättning. En rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering visar att nystartsjobben har minskat arbetslösheten och ökat sysselsättningen.⁷¹ Nystartsjobben har bidragit till att

Detta leder dock inte till färre sjukersatta eftersom personerna inte behöver lämna sjukförsäkringen när de arbetar.

⁶⁹ Aktivitetsersättning betalas ut till personer i åldrarna 19–29 år som inte kan arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

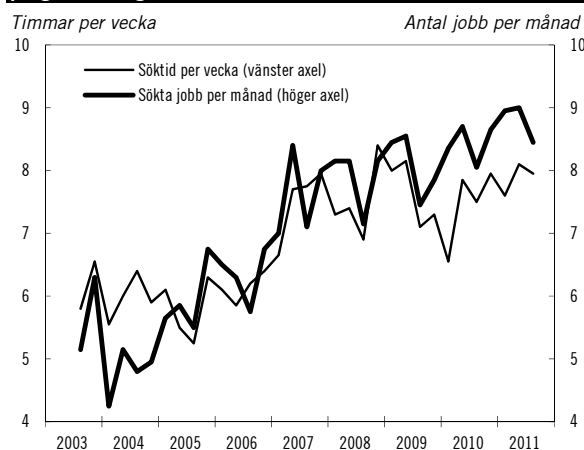
⁷⁰ Se rapport 2012:1 från Inspektionen för socialförsäkringen.

⁷¹ Se rapport 2012:6 från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

flödet från arbetslöshet till arbete ökat med i genomsnitt 17 procent. Studien, som avser perioden januari 2007–mars 2011, finner inte någon större nedgång av sysselsättningsgraden när subventionen tar slut, vilket innebär att hjälpen in på arbetsmarknaden blir bestående. En högre subventionsgrad leder till fler jobb och en längre subventionstid leder till att fler får behålla jobbet när subventionen väl tar slut. Ungefär 63 procent av nystartsjobben är undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd utan subventionen. Detta är i linje med tidigare forskning om lönesubventionerade anställningar och acceptabelt eftersom de riktas mot långtidsarbetslösa. På så sätt ökar antalet sökande som är konkurrenskraftiga om jobben, vilket i förlängningen leder till högre varaktig sysselsättning. Det finns dock fortfarande potential att förbättra nystartsjobbets träffsäkerhet, t.ex. är det viktigt att de med en lång frånvaro från arbetsmarknaden på grund av sjukdom också får nystartsjobb.

Det finns också indirekta indikationer på att arbetsmarknadspolitiken i andra avseenden verkar i rätt riktning. Statistik från Arbetsförmedlingen visar att sökaktiviteten ligger på en högre nivå nu än före 2007 och att den inte minskade under den finansiella krisen (se diagram 5.29). Sökaktiviteten är på en högre nivå än 2007 oavsett om man mäter den med det genomsnittliga antalet timmar per vecka som de arbetslösa söker arbete eller det genomsnittliga antalet jobb de söker per månad.

Diagram 5.29 Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare



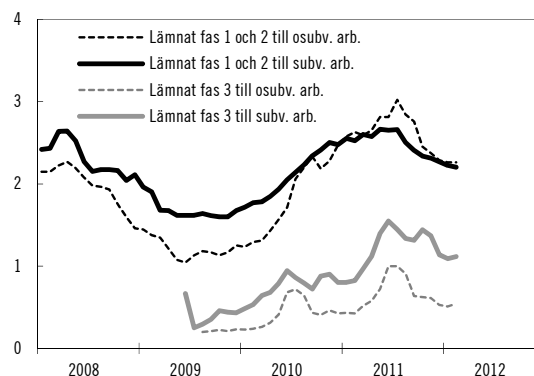
Källa: Arbetsförmedlingen.

I diagram 5.30 visas hur stor andel av personerna i jobb- och utvecklingsgarantin som lämnar

garantin för jobb varje månad.⁷² Utflödet till arbete är på förhållandevis låga nivåer. Detta är inte överraskande och i linje med tidigare erfarenheter. Anledningen är att det i jobb- och utvecklingsgarantin finns personer med stora svårigheter att nå en förankring på arbetsmarknaden. Det är mycket positivt att utflödet till både subventionerat och osubventionerat arbete ökade 2009–2011 i garantins samtliga faser. Det visar att även de långtidsarbetslösa fick del av den ökande efterfrågan.⁷³ Av diagrammet framgår även att subventionerade anställningar är en mycket viktig väg till arbete för personer i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt för de som befinner sig i fas 3 (sysselsättningsfasen).

Diagram 5.30 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde för fas 1 och 2. Tre månaders glidande medelvärde för fas 3.

Källa: Arbetsförmedlingen.

I diagram 5.31 visas utflödet från jobbgarantin för ungdomar. Diagrammet visar ett relativt stort flöde till osubventionerat arbete, medan flödet till subventionerat arbete är betydligt lägre. Ett av syftena med jobbgarantin för ungdomar var att förmå fler att söka sig till utbildning. Det är därför positivt att andelen som lämnar garantin för utbildning kontinuerligt har ökat sedan jobbgarantin infördes. Mer problematiskt är att även andelen personer som lämnar jobbgarantin för ungdomar för jobb- och

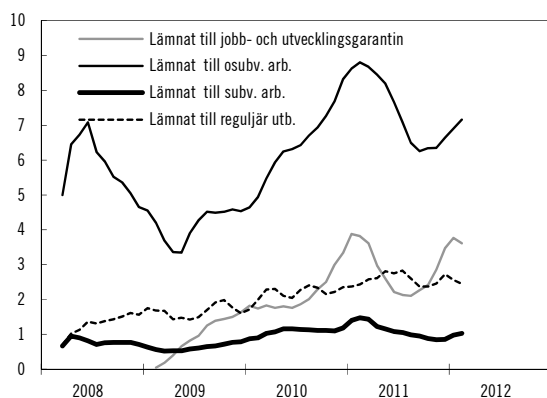
⁷² Det bör noteras att jobb- och utvecklingsgarantin infördes först 2007 och att antalet personer i garantin mer eller mindre kontinuerligt ökat sedan dess.

⁷³ I spåren av den finansiella krisen ökade långtidsarbetslösheten och med detta blev det fler personer med relativt sett stark anknytning till arbetsmarknaden i jobb- och utvecklingsgarantin. En sådan sammansättningseffekt kan vara en bidragande förklaring till det ökade utflödet.

utvecklingsgarantin uppvisar en trendmässig ökning.

Diagram 5.31 Utfloendet från jobbgarantin för ungdomar

Procent av kvarstående i garantin



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

Den finansiella krisen 2008 och 2009 har bidragit till att fler har blivit långtidsarbetslösa. Av denna anledning har antalet personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar vuxit snabbt, samtidigt som garantierna fortfarande varit i uppbyggnadsfasen. Implementeringen av garantierna har inte varit problemfri. Det finns indikationer på att kvaliteten i garantierna kan höjas. Aktiviteterna har heller inte kunnat erbjudas i den omfattning som det var tänkt på grund av det stora inflödet. Med ett förbättrat innehåll i garantierna kan utfloendet till jobb förväntas öka.

5.5 Det fortsatta arbetet

Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken är ändamålsenlig och politikens inriktning ligger därmed fast. Flera indikatorer pekar nu också på att regeringens politik har avsedd effekt.

På lång sikt bedömer regeringen att sysselsättningsgraden ökar med 3,0 procentenheter till följd av regeringens politik och når 67 procent 2020. Jämviktsarbetslösheten minskar med 1,4 procentenheter till drygt 5 procent 2020. Sett ur ett internationellt perspektiv är det en mycket låg nivå på jämviktsarbetslösheten. Det finns dock länder med välfärdssystem som liknar Sveriges som under lång tid haft lägre arbetslöshet. Vissa bedömare menar också att Sverige hade en

jämviktsarbetslöshet som underskred 5 procent före 1990-talskrisen.

Regeringen anser att det är nödvändigt att fortsätta arbetet med att varaktigt öka sysselsättningen och minska utanförskapet. En generös och gemensamt finansierad offentlig sektor kräver att en stor andel av befolkningen jobbar. Det är därför bl.a. angeläget att fortsätta arbetet med att få unga att tidigarelägga sin utbildning och att få genomströmningen i utbildningssystemet att öka. Det är också viktigt att få fler att förlänga sitt arbetsliv genom att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Vidare är det angeläget att ta till vara kvinnors arbetsutbud bättre. Kvinnors kompetens tas fortfarande inte tillvara fullt ut och deras arbetsutbud är alltså lägre än männens.

Det finns också en rad kvarvarande svåra problem på arbetsmarknaden som har med utanförskap att göra och där de enskilda drabbas hårt av att arbetsmarknaden inte fungerar väl. Långtidsarbetslösheten har ökat och grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har fortfarande en svår situation.

Motverka långa tider utan arbete

Det är en stor utmaning för Arbetsförmedlingen att säkerställa att långtidsarbetslösa får den hjälp och det stöd de behöver för att hitta ett arbete och samtidigt motverka att fler blir långtidsarbetslösa.

En effektiv arbetsförmedling och en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring är förutsättningar för att möta långtidsarbetslösheten. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2012 att fler åtgärder borde vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Detta bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad uppföljning av de korttidsarbetslösas jobb-sökande, men även i form av fler programplatser till de som riskerar långtidsarbetslöshet. För att stödja arbetsförmedlarna att identifiera vilka personer som riskerar långtidsarbetslöshet har ett s.k. profilingsystem införts vid Arbetsförmedlingen. Profiling är en statistisk metod för att beräkna en persons risk för långtidsarbetslöshet. Vid halvårsskiftet 2013 ska även nya uppföljande åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen införas. Erfarenheten visar att det finns positiva effekter på individens chanser att

hitta ett jobb när förmedlingsinsatser kombineras med kontroll av den arbetslösa arbetssökande. En viktig uppgift är att följa upp att det nya arbetssättet implementeras och fungerar som det var tänkt.

I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen även åtgärder för att öka aktivitetsnivån och kvaliteten inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Åtgärderna, som t.ex. innebär högre handläggartäthet i garantierna, syftar bl.a. till att motverka att arbetslösa når sysselsättningsfasen utan att ha fått avsedda stöd och insatser. Det är också viktigt att sysselsättningsfasen erbjuder deltagarna en sysselsättning med den kvalitet regeringen avsett. Regeringen kommer att följa utvecklingen av jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin noga.

För att öka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft om jobben är lönesubventionerade anställningar såsom nystartsjobb och särskilt anställningsstöd viktiga instrument. Regeringen kommer att se över samtliga lönesubventionerade anställningar i syfte att förenkla och effektivisera de stöd som finns.

Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov av ytterligare utbildning för att bli konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Unga

Ett utbildningssystem av god kvalitet är den viktigaste åtgärden för att minska ungdomsarbetslösheten. Regeringen har bl.a. av detta skäl genomfört och aviserat omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det är nu viktigt att arbeta för en ändamålsenlig implementering av dessa reformer och följa upp om att reformerna ger avsett resultat. Det gäller kanske särskilt införandet av nya karriärvägar för lärare, den nya gymnasieskolan och lärlingsutbildningarna.

Det krävs långsiktighet för att höja resultaten i grund- och gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, samt för att minska avhoppet från gymnasieskolan, förbättra kvaliteten inom högskolan och tidigarelägga arbetsmarknadsinträdet för högskolestudenter. Kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssystemet är fortsatt angelägna.

Särskilt viktigt är att förbättra kvaliteten på de gymnasiala yrkesprogrammen. Fler kompetenta yrkeslärare och stärkt kvalitet i det arbetsplatsförlagda lärandet är åtgärder som kan förväntas bidra till en bättre utbildning, ökad genomströmning och färre avhopp. Goda kontakter med arbetslivet är en förutsättning för framgångsrika yrkesutbildningar. Det är därför positivt med arbetsgivare som engagerar sig i det reguljära utbildningssystemets yrkesutbildningar. Det är också angeläget att motverka den ökande spridningen i studieprestationer mellan olika skolor, där skolor i socio-ekonomiskt utsatta områden halkar efter.

Utbildning är den långsiktigt bästa vägen för en fast förankring på arbetsmarknaden och det är en stor utmaning att förmå unga som lämnat skolan utan slutbetyg från grund- och gymnasieskolan att återuppta studierna. För de arbetslösa unga som inte vill återuppta studierna är det angeläget att fortsätta arbetet med insatser som ökar jobbchanserna direkt. Det är i sammanhanget ett problem att inte fler unga tar hjälp av Arbetsförmedlingens insatser.

För att övergången mellan skola och arbetsliv ska fungera smidigt krävs att arbetsgivare efterfrågar och anställer unga arbetssökande. Trots att arbetsgivare kan anställa unga som varit arbetslösa en lång tid till kraftigt subventionerade lönekostnader har långtidsarbetslösa unga svårt att få jobb. Det indikerar att arbetsgivare upplever även andra hinder än lönekostnaderna för att anställa dessa unga. Det är angeläget att få mer kunskap kring vilka dessa hinder kan vara och hur de kan undanröjas.

Regeringen följer med intresse de initiativ som tagits av arbetsmarknadens parter, enskilda företag och samarbetsprojekt som startats mellan företag, kommuner och Arbetsförmedlingen. Ett exempel är det avtal om yrkesintroduktion för unga under 25 år som IF Metall och bl.a. Teknikarbetsgivarna ingått. Avtalet, som ännu omfattar mycket få unga, innebär i korthet en möjlighet att anställa unga på tidsbegränsad anställning på tolv månader (med möjlighet till tolv månaders förlängning) till en lön som motsvarar 75 procent av ingångslönen inom avtalsområdet.

Unga med aktivitetsersättning är en liten grupp som dock ökar i antal. Orsaken till ökningen har på senare år varit att fler får aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Studier visar att prövningen av arbetsförmågan

hos de personer som uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång baseras på bristfälliga medicinska underlag och att de i för stor utsträckning blir beviljade aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Det finns således risk för att aktivitetsersättning för förlängd skolgång för vissa unga blir en inkörsport till långvarigt beroende av ersättning från sjukförsäkringen, trots att de har förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. För att ungdomars arbetsförmåga ska tas tillvara är det angeläget att såväl stöd- som bedömningsprocessen fungerar väl.

Antalet personer som får ekonomiskt bistånd har ökat till följd av den ökade arbetslösheten. Sett över en längre tid har dock andelen personer som får ekonomiskt bistånd varit tämligen konstant. Ungdomar och nyanlända är över-representerade bland de som får ekonomiskt bistånd, främst på grund av att de saknar arbete. En viktig uppgift för politiken är att motverka att dessa grupper fastnar i arbetslöshet och passivitet. För att öka drivkrafterna till arbete har regeringen aviserat att endast en del av arbetsinkomsterna ska medräknas vid bedömningen av vilket ekonomiskt bistånd som ska utgå.

Utrikes födda

Regeringen har infört ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden bland nyanlända. Regeringen följer kontinuerligt utvecklingen i systemet och kommer vid behov att genomföra förändringar. En aviserad förändring är att stärka drivkrafterna till arbete genom att inte låta etableringsersättningen minska i motsvarande omfattning som arbetsinkomsten. Det är särskilt viktigt att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. En utredning ska lämna förslag på åtgärder för att åstadkomma detta (dir. 2011:88). Det är också angeläget att förbättra kvaliteten och resultaten i undervisningen i svenska för invandrare. Goda språkkunskaper är en viktig förutsättning för en snabb arbetsmarknadsetablering. En utredning ser för närvarande över möjligheterna till ökad valfrihet och individuell anpassning av undervisningen i svenska för invandrare (dir. 2011:81).

Unga utrikes födda som kommit till Sverige i skolåldern kan få problem med att slutföra skolan och därmed även problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är viktigt

att finna sätt att stödja dessa unga att fullfölja skolan och förbättra deras studieprestationer.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Många personer med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden och gruppen förväntas växa till följd av att fler personer kommer in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringen. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste därför förbättras. Regeringen anser att alla ska ha möjlighet att delta i arbetslivet utifrån sina förmågor och förutsättningar. Det finns tecken på att uppsättningen av arbetsmarknadspolitiska program på Arbetsförmedlingen inte är ändamålsenlig och därför kan behöva ses över. Lönesubventionerade anställningar spelar en viktig roll i detta avseende. Utredningen om arbetsmarknadspolitiska insatser för funktionsnedsatta arbetar för närvarande med en analys av dessa frågor (dir. 2011:59).

Äldre

Det är viktigt att motverka ett tidigt utträde från arbetsmarknaden, inte minst för att säkerställa den offentliga sektorns finansiering. Pensionsåldersutredningen ser för närvarande över de pensionsrelaterade åldersgränserna och de hinder och möjligheter som finns till ett längre arbetsliv (dir. 2011:34).

Ett annat sätt att behålla äldre personer i arbetskraften kan vara att i större utsträckning motverka uppsägningar i djupa lågkonjunkturer. Ett system för korttidsarbete (se avsnitt 5.3) kan ge förutsättningar för långsiktigt livskraftiga företag som upplever temporärt vikande efterfrågan att behålla sin personal under djupa ekonomiska kriser. På så sätt kan de personer som är sysselsatta, men som har svårt att hitta ett annat jobb, undvika att fastna i långtidsarbetslöshet. Risken för att vissa äldre lämnar arbetslivet i förtid kan därmed minska.

Personer med endast förgymnasial utbildning

Personer med endast förgymnasial utbildning är den grupp som över tid drabbats av den kraftigaste relativa försämringen på arbetsmarknaden. Till viss del är grupperna som behandlats tidigare i detta avsnitt överlappande, dvs. av de unga, äldre och utrikes födda som har arbetsmarknadsrelaterade problem är det många som har en kort utbildning. Av denna anledning kommer också de åtgärder som är riktade mot

dessa grupper, dvs. åtgärder inom utbildnings-systemet, åtgärder riktade mot nyanlända och åtgärder riktade mot äldre som riskerar arbetslöshet, även att träffa gruppen med endast förgymnasial utbildning. Därutöver kan vissa personer i gruppen vara i behov av om- eller vidareutbildning för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknaden måste bli mer inkluderande

Regeringen anser att de stora skillnaderna mellan olika åldersgrupper liksom mellan inrikes och utrikes födda är oacceptabla och avspeglar strukturella problem på arbetsmarknaden.

Det är därför nödvändigt att arbetsmarknaden blir mer inkluderande så att fler människor med svag förankring på arbetsmarknaden ges möjlighet att få jobb. Diskriminering måste motarbetas. Det är också nödvändigt att motverka att kraftiga konjunkturbedgångar får varaktiga negativa konsekvenser på sysselsättningen. Regeringen ser därför över förutsättningarna för att införa ett system för korttidsarbete som skulle kunna aktiveras nästa gång en mycket svår ekonomisk kris som kommer sig av en försvagning i världsekonomin, slår mot Sverige. Samtidigt är det framför allt personer som har svag förankring på arbetsmarknaden som drabbas i lågkonjunkturer. Det är därför viktigt att systemet för korttidsarbete utformas så att det inte missgynnar dessa grupper.

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i stor utsträckning av politikens utformning och det är regeringens ansvar att se till att den är väl utformad. Till exempel påverkar skatter och transfereringar hur lönsamt arbete är. Arbetsmarknads- och utbildningspolitiken påverkar i sin tur matchningen och anställningsbarheten för personer i arbetskraften.

Arbetsmarknadens utveckling påverkas också av de avtal som arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer kommer överens om. Lönebildningen är och bör vara parternas ansvar. Regeringen ser positivt på de samtal som pågått mellan vissa av arbetsmarknadens parter under de senaste åren, bl.a. om hur ungas inträde på arbetsmarknaden kan underlättas och hur jobben kan bevaras i svåra ekonomiska kriser. Regeringen vill stödja ytterligare arbete från alla delar av partssystemet med att hitta breda överenskommelser som ger plats för fler på arbetsmarknaden eller generellt förbättrar

arbetsmarknadens funktionssätt. Det är i ljuset av detta som regeringen bjudit in arbetsmarknadens parter till samtal om hur inträdet på arbetsmarknaden ska kunna underlättas för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

Arbete måste löna sig

Regeringen bedömer att införandet av ytterligare steg i jobbskatteavdraget är ett effektivt sätt att öka den varaktiga sysselsättningen. De fyra genomförda stegen bedöms öka sysselsättningen med 2,3 procent på lång sikt och effekterna av ytterligare steg bedöms inte vara avtagande. Införandet av ytterligare steg bedöms kunna ge betydande sysselsättningseffekter (se fördjupningsrutan Vilka effekter har jobbskatteavdraget på sysselsättningen). Det är också viktigt att det ekonomiska biståndet är utformat så att det ger drivkrafter för att hitta ett arbete.

Stärkt företagande för ökad sysselsättning

På lång sikt är det arbetsutbudet som bestämmer sysselsättningen. För att utbudet av arbetskraft så snabbt som möjligt ska kunna omsättas i sysselsättning behövs ett väl fungerande näringsliv där nya företag kan starta och etablerade företag växa. Regeringen har som ambition att ytterligare förbättra företagsklimatet och villkoren för företagande och investeringar. En strategisk del av detta arbete sker genom Företagsskattekommittén (dir. 2011:1). Kommittén har ett brett uppdrag och kommer fram till slutet av 2013 att ha lämnat tre betänkanden, ett om skatteincitament för riskkapital, ett om skatteincitament för forskning och utveckling och i huvudbetänkandet behandlas möjligheterna att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån.

För att arbetsmarknaden ska kunna hantera de påfrestningar den utsätts för i form av t.ex. konjunkturrella störningar, demografiska förändringar och strukturomvandling behövs en god anpassningsförmåga både hos arbetskraften och hos företagen. Ett väl fungerande utbildningssystem och en högkvalitativ forskning är viktiga faktorer för en arbetsmarknad

med god anpassningsförmåga. En forskning av hög kvalitet möjliggör nya idéer och produkter. En hög utbildningsnivå i befolkningen bidrar dels till forskning av god kvalitet, dels till att de nya idéerna kan omsättas till produktion i företagen. Regeringen kommer under 2012 att lägga fram en forsknings- och innovationsproposition samt en innovationsstrategi som syftar till att ytterligare förbättra förutsättningarna för företagande, innovationer och tillväxt i det svenska näringslivet.

Förbättrad matchning

Under den ekonomiska krisen minskade antalet anställda inom industrin kraftigt, samtidigt som tjänstesektorn utvecklades förhållandevis starkt. Denna utveckling mot en allt större andel sysselsatta i tjänstesektorn ställer krav på yrkesmässig och geografisk rörlighet för att matchningseffektiviteten och sysselsättningsuppgången ska upprätthållas och förbättras. På dessa områden har Arbetsförmedlingen en viktig roll att fylla.

Det är en viktig uppgift för politiken att främja rörligheten på arbetsmarknaden. Det är mycket viktigt att arbetslösa söker jobb för att efterfrågan på arbetskraft ska leda till sysselsättning. Förmedlingsinsatser och coaching spelar en viktig roll för att stödja och följa upp individens arbetssökande.

Ett väl fungerande utbildningssystem är grundläggande för att arbetskraften ska få den kompetens som matchar den framtida arbetskraftsefterfrågan. Även arbetsmarknadsutbildning, som också kan komma de med störst behov till del, kan bidra till att förbättra matchningen. Arbetsmarknadsutbildning är särskilt viktig när konjunkturen vänder uppåt och det finns risk för brist på arbetskraft.

6

Den makroekonomiska utvecklingen



6 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- I spåren av de statsfinansiella problemen i flera europeiska länder bromsade svensk ekonomi in kraftigt under slutet av 2011. Tillväxten bedöms bli låg 2012, med stigande arbetslöshet som följd.
- Osäkerheten kring statsskuldskrisen i Europa har minskat och de finansiella marknaderna har börjat stabiliseras. Under första halvåret 2012 börjar förtroendet successivt återvända bland hushåll och företag. I stora delar av omvärlden är dock tillväxten svag de närmaste åren bl.a. till följd av åtstramande finanspolitik. Det bidrar till att lågkonjunkturen blir utdragen i Sverige.
- Den svaga efterfrågan leder till att sysselsättningen väntas bli oförändrad 2012 och öka svagt 2013. Därefter sker en förbättring på arbetsmarknaden och arbetslösheten minskar till närmare 5 procent 2016.
- Det låga resursutnyttjandet bidrar till förhållandevis låga löneökningar och låg inflation de kommande åren, vilket bedöms medföra att Riksbanken bedriver en expansiv penningpolitik.
- Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har riskbilden förskjutits i positiv riktning. Sammantaget bedöms dock fortfarande riskerna för en svagare utveckling dominera.

Tabell 6.1 Nyckeltal

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016
Procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6	3,2
BNP, kalenderkorr.	4,0	0,7	3,3	3,9	3,4	2,9
BNP-gap ¹	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0
Sysselsatta	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7	0,8
Arbetade timmar ²	2,3	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Produktivitet i näringslivet ²	2,4	1,3	3,2	2,3	1,9	2,0
Arbetslöshet ³	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7	5,2
Löner ⁴	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7	3,7
KPI ⁵	3,0	1,2	1,3	1,6	2,5	2,8
Reporänta ⁶	1,75	1,00	1,50	2,50	3,50	3,50

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

² Kalenderkorrigerad.

³ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁴ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent, vid årets slut.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden t.o.m. 2016.⁷⁴ Vidare analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver. Avslutningsvis redovisas hur prognosen för den makroekonomiska utvecklingen har reviderats jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012.

⁷⁴ I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig t.o.m. den 9 mars 2012 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och av regeringen aviserade förslag till riksdagen. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

6.1 Internationell och finansiell ekonomi

Den internationella konjunkturutvecklingen är fortsatt mycket osäker

Oron på de finansiella marknaderna har avtagit under inledningen av 2012. Stödåtgärder från Europeiska centralbanken (ECB) har motverkat den finansiella stressen i banksektorn och därigenom har riskerna för en kraftig kreditåstramning minskat betydligt. Omfattande åstramnings- och reformprogram har antagits i euroländer med statsfinansiella problem, vilket har bidragit till att lugna de finansiella marknaderna. EU har beslutat om finansiella stabilitetsmekanismer och ett fördjupat ekonomiskt-politiskt samarbete.⁷⁵ Dessa åtgärder skapar förutsättningar för en fortsatt stabilisering av de finansiella marknaderna och ökad framtidsoptimism bland hushåll och företag.

Trots att oron på de finansiella marknaderna har avtagit och åtgärder vidtagits för att motverka den statsfinansiella krisen är den internationella konjunkturutvecklingen fortsatt mycket osäker. Euroområdet bedöms befinna sig i en mild recession 2012 till följd av en åstramande finanspolitik, en svag inhemsk efterfrågan och en dämpad omvärldsefterfrågan. Återhämtningen i euroområdet väntas bli utdragen och tar fart först 2014. I USA finns det tydliga tecken på att konjunkturuppgången har inletts, med t.ex. en fallande arbetslöshet. Men även återhämtningen i USA väntas bli utdragen.

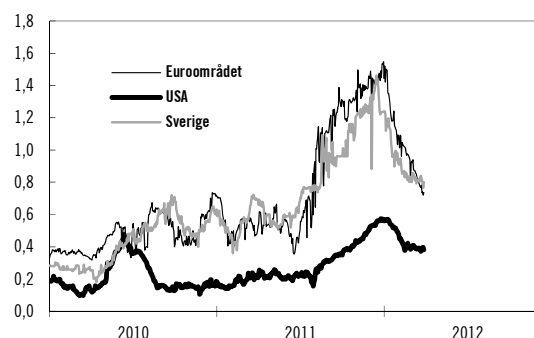
ECB:s åtgärder har bidragit till minskad oro på de finansiella marknaderna

Under det andra halvåret 2011 ökade spänningarna på de finansiella marknaderna. Oron för att statsskuldspenningen skulle spilla över på det europeiska banksystemet, i kombination med svagare tillväxtutsikter i USA och i Europa, resulterade i fallande tillgångs-

priser, stigande räntespreadar på obligationsmarknaderna och högre interbankräntor.

Diagram 6.1 TED-spreadar

Procentenheter



Anm.: TED-spreadar definieras som differens mellan 3 månaders interbankränta och ränta för 3 månaders statsskuldväxel.

Källa: ReutersEcowin.

I december 2011 beslutade ECB att i två omgångar (december 2011 och februari 2012) förse banksystemet i euroområdet med treåriga lån till låg ränta. Genom att bankerna kan låna billigt hos ECB kan de säkerställa sina finansieringsbehov relativt långt fram i tiden till en låg kostnad. Åtgärden har påtagligt minskat risken för en kris i det europeiska banksystemet.

Under inledningen av 2012 har ECB:s åtgärder lett till fallande interbankräntor och riskpremier i banksystemet. Detta avspeglas i minskade TED-spreadar, som mäter skillnaden mellan interbankräntan och korta statsskuldväxlar, i euroområdet, USA och Sverige (se diagram 6.1). ECB:s åtgärder i kombination med omfattande reformprogram i flera euroländer har bidragit till en bred uppgång i riskapitet på de globala finansiella marknaderna. Detta har medfört stigande råvarupriser och börskurser (se diagram 6.2).

Det har även visat sig att euroområdets banker genom ECB:s åtgärder fått möjlighet och incitament att i större utsträckning än tidigare köpa statsobligationer i skuldtyngda euroländer. Obligationsräntorna i exempelvis Italien och Spanien har fallit under inledningen av 2012. Detta har minskat oron för att fler statsskuldtyngda länder, som Italien och Spanien, inte ska kunna finansiera sina utgifter på långsiktig hållbara villkor. Lägre obligationsräntor har, i kombination med nya konsolideringsprogram och strukturreformer, resulterat i att risken avtagit för att dessa länder ska behöva statsfinansiellt stöd.

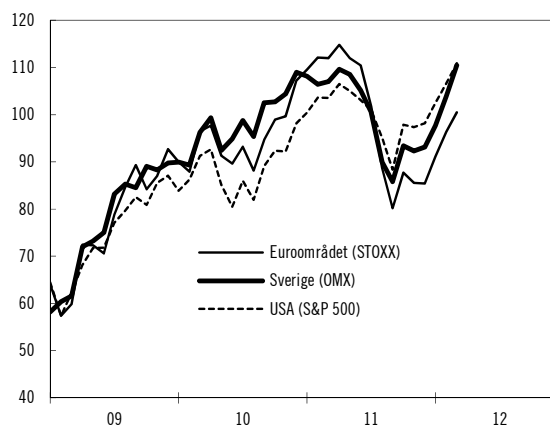
Parallellt med ECB:s åtgärder har ekonomisk statistik, främst i USA, fallit ut bättre än vad de

⁷⁵ Se även fördjupningsrutan EU:s åtgärder och inriktning i hanteringen av den statsfinansiella krisen.

finansiella marknaderna hade väntat sig under inledningen av 2012. Detta har bidragit till att ytterligare minska oron på de finansiella marknaderna.

Diagram 6.2 Börsutveckling

Aktieindex 2011 kvartal 2 = 100



Källa: ReutersEcowin.

Oljepriset har stigit under inledningen av 2012 i takt med minskad finansiell oro och förbättrade utsikter för den globala ekonomiska tillväxten. Uppgången förklaras vidare av en oro för utbudsproblem i främst Mellanöstern, men även faktiska produktionsstopp har bidragit till de stigande priserna. I slutet av 2012 bedöms oljepriset vara 115 dollar per fat.

Fortsatt expansiv penningpolitik i euroområdet och i USA

I euroområdet och i USA är penningpolitiken fortsatt mycket expansiv. ECB:s insatser innebär att det finansiella systemet har tillförts en stor mängd likviditet, vilket förväntas ha en positiv inverkan på kredit- och penningmängdstillväxten. I euroområdet ligger de korta marknadsräntorna under ECB:s styrränta, vilket talar för att de realekonomiska effekterna av eventuella ytterligare sänkningar av styrräntan skulle bli begränsade. ECB väntas därför behålla en oförändrad styrränta på 1,0 procent 2012 och 2013.

I USA har centralbanken lagt fast ett formellt inflationsmål. Det låga resursutnyttjandet och inflationstrycket i USA under de närmaste åren medför att Federal Reserve bedöms behålla styrräntan oförändrad till slutet av 2014. Vidare har centralbanken skickat signaler om att den strävar efter att hålla långa räntor på låga nivåer

under en lång period. Långa obligationsräntor väntas därför stiga relativt långsamt 2013–2016.

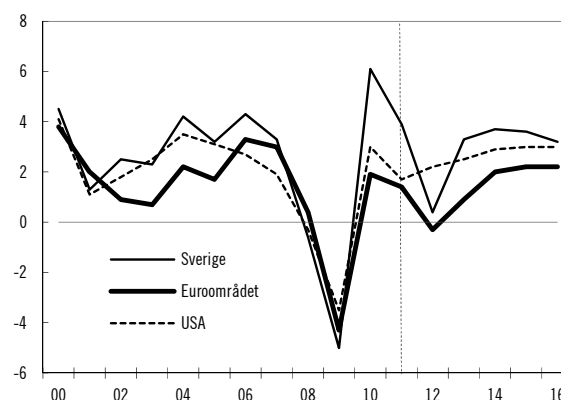
Sammantaget har penningpolitiken som förts av centralbankerna i euroområdet och USA bidragit till att hålla marknadsräntor och ränteförväntningar på längre sikt på mycket låga nivåer.

Mild recession i euroområdet 2012

Under andra halvåret 2011 fördjupades den statsfinansiella krisen i euroområdet med oro på de finansiella marknaderna och en inbromsning i tillväxten som följd. Tillväxten för euroområdet som helhet var 1,5 procent 2011 (se tabell 6.2 och diagram 6.3). Den svaga konjunkturutvecklingen syns tydligt på arbetsmarknaden. Arbetslösheten i euroområdet, som föll tillbaka något under första halvåret 2011, steg under andra halvåret 2011 och var i inledningen av 2012 den högsta på 15 år. Utvecklingen på arbetsmarknaden varierar dock mellan olika euroländer, vilket kan förklaras av både konjunkturella och strukturella skillnader. I de mest skuldtyngda euroländerna har arbetslösheten stigit markant, medan arbetslösheten i Tyskland däremot har minskat.

Diagram 6.3 BNP-tillväxt i Sverige, euroområdet och USA

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat, Bureau of Economic Analysis och egna beräkningar.

I början av 2012 bromsade fallet i förtroendeindikatorer in, och befinner sig i nuläget på nivåer som indikerar en mild recession 2012. Under 2012 kommer finanspolitiken att ha en dämpande effekt på tillväxten i flertalet euroländer. I kombination med konsolidering av hushållens skulder verkar finanspolitiska åtstramningar dämpande på

hushållens konsumtion. Konsumtionen påverkas även negativt av stigande arbetslöshet och måttliga löneökningar. Den lägre efterfrågan resulterar vidare i att investeringstakten bromsar in 2012. Sammantaget bedöms BNP i euroområdet minska med 0,3 procent 2012.

År 2013 bedöms BNP åter öka till följd av att efterfrågan i omvärlden tilltar och den inhemska efterfrågan normaliseras. Ökad utlåning till hushåll och företag skapar förutsättningar för stigande konsumtion och ökade investeringar. Det kommer dock att ta tid att genomföra aviserade konsolideringsprogram och nödvändiga strukturreformer i skuldtunga euroländer. Konjunkturuppgången blir utdragen och tar fart först under 2014. Först 2016 bedöms resursutnyttjandet i euroområdet som helhet närma sig balans.

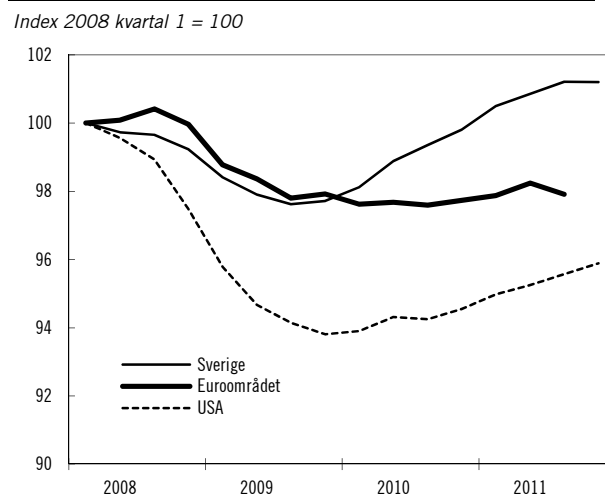
Tecken på förnyad kraft i återhämtningen i USA

Ekonomi i USA har hittills påverkats i relativt liten omfattning av statsskuldskrisen i euroområdet. Under slutet av 2011 visade förtroendeindikatorer att konjunkturuppgången hade fått förnyad kraft, och arbetslösheten hade börjat falla. BNP ökade med 1,7 procent 2011.

Resursutnyttjandet är dock fortfarande lågt och tillväxten stimuleras av en expansiv penningpolitik. Under inledningen av 2012 har tillväxten dämpats av en svag utveckling av hushållens disponibla inkomster och stigande bensinpriser. Framåtblickande indikatorer och en starkare arbetsmarknad tyder dock på att tillväxten kommer att stärkas under 2012. BNP bedöms öka med 2,2 procent 2012. Konjunkturuppgången i amerikansk ekonomi väntas dock bli utdragen. BNP bedöms växa med i genomsnitt 2,9 procent per år 2013–2016 och resursutnyttjandet i ekonomin som helhet normaliseras först efter 2016.

År 2013–2016 finns det ett behov av en kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna även i USA. Den politiska oenigheten i kongressen skapar stor osäkerhet om utformningen av den framtida finanspolitiken, vilket dämpar hushållens konsumtions-benägenhet och företagens investeringsvilja.

Diagram 6.4 Sysselsättningen i Sverige, euroområdet och USA



Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och Bureau of Labor Statistics.

Även en konsolidering av hushållens skulder verkar dämpande på konsumtionen de kommande åren. Trots att arbetsmarknaden har visat tecken på återhämtning och arbetslösheten har börjat sjunka är nivån på sysselsättningen inte tillbaka på nivån före finanskrisen 2008 (se diagram 6.4). Arbetskraftsdeltagandet är det lägsta sedan början av 1980-talet. Långa tider i arbetslöshet och låg rörlighet på arbetsmarknaden till följd av krisen på bostadsmarknaden talar för att arbetsmarknaden återhämtar sig långsamt.

Tabell 6.2 Internationell och finansiell ekonomi

Utfall för 2011, prognos 2012-2016.

Procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP, USA	1,7	2,2	2,5	2,9	3,0	3,0
BNP, EU17	1,5	-0,3	0,9	2,0	2,2	2,2
Refiränta ^{1,2}	1,00	1,00	1,00	1,50	2,75	3,25
Fed funds ^{1,3}	0,25	0,25	0,25	1,00	3,25	4,00
USD/EUR	1,31	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Brentolja ^{1,4}	108	115	120	122	125	127

¹ Värde vid respektive års slut.

² Europeiska centralbankens styrränta i procent.

³ Federal Reserves styrränta i procent.

⁴ US dollar per fat.

Källor: Bureau of Economic Analysis, Eurostat, Reuters och egna beräkningar.

Nulägesbedömning av resursutnyttjandet

Resursutnyttjandet i ekonomin beskriver i vilken grad olika produktionsfaktorer utnyttjas. Vanligtvis illustreras ekonomins samlade resursutnyttjande med BNP-gapet, som definieras som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.⁷⁶ Under en högkonjunktur är resursutnyttjandet ansträngt och BNP-gapet är positivt. På motsvarande sätt finns det lediga resurser i ekonomin i en lågkonjunktur och BNP-gapet är negativt.

Resursutnyttjandet är viktigt som utgångspunkt för att bilda sig en uppfattning om den framtida konjunkturutvecklingen. Vidare är bedömningen av resursutnyttjandet och de potentiella variablerna viktiga som utgångspunkt för behovet av stabiliserings- och strukturpolitik. Stabiliseringspolitiken syftar till att stabilisera ekonomin mot ett normalt resursutnyttjande, medan strukturpolitiken syftar till att på olika sätt påverka den potentiella produktionsnivån.

Metod för att bedöma resursutnyttjandet

Regeringen använder en bred ansats för att bedöma resursutnyttjandet. Analysen delas i huvudsak upp i två delar: resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och inom företagen.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden sammanfattas med arbetsmarknadsgapet som visar skillnaden mellan faktiskt antal arbetade timmar och potentiellt antal arbetade timmar.⁷⁷ Metoden för att bestämma arbetsmarknadsgapet innebär i korthet att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2006 bestäms med hjälp av olika ekonometriska modeller och en analys av indikatorer.⁷⁸ Från 2006 och framåt bestäms den potentiella nivån av den demografiska utvecklingen, effekter av strukturreformer och eventuella persistenseffekter av stora konjunktursvängningar (se även avsnitt 5.4).

⁷⁶ Potentiell BNP är den nivå på produktionen som uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

⁷⁷ Potentiellt antal arbetade timmar bestäms av potentiell arbetskraft, jämviktsarbetslöshet och potentiell medelarbetstid.

⁷⁸ År 2006 används som brytpunkt eftersom det är ett år som inte nämnvärt avviker från jämvikt samtidigt som flertalet strukturreformer har genomförts fr.o.m. 2007.

Nulägesbedömningen av de potentiella variablerna och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stäms kontinuerligt av mot flera indikatorer.

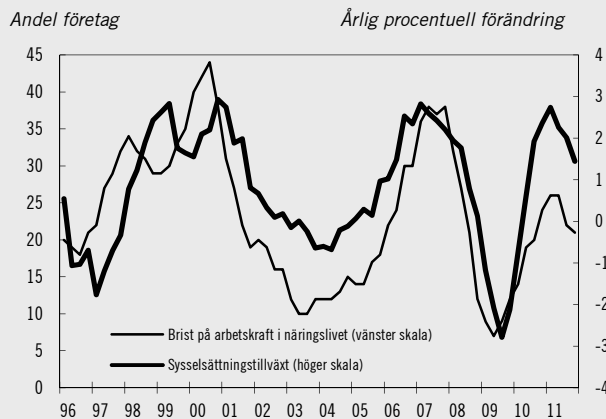
Resursutnyttjandet inom företagen anger i vilken utsträckning företagen använder befintlig produktionskapacitet, vilket illustreras av produktivitetsgapet i näringslivet.⁷⁹ Produktivitetsgapet i näringslivet bestäms i huvudsak utifrån en sammanvägd analys av olika indikatorer på företagens kapacitetsutnyttjande. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och inom företagen vägs slutligen samman för en bedömning av hela ekonomin.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms ha varit lägre än normalt 2011

Fallet i sysselsättningen och ökningen av arbetslösheten till följd av krisen 2008 och 2009 innebär att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden sjönk till den lägsta nivån sedan 1990-talskrisen. I takt med att svensk ekonomi har återhämtat sig har resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stigit, men arbetsmarknadsgapet bedöms vara fortsatt negativt 2011 (se diagram 6.9). Det tydligaste tecknet på detta är att arbetslösheten fortfarande är hög. Arbetslösheten var 7,5 procent 2011. Löne- och inflationsförväntningar visar heller inga tecken på ett ansträngt resursutnyttjande.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden började återigen minska i slutet av 2011. Indikatorer visar att allt färre företag upplevde brist på arbetskraft som hinder för att öka produktionen samtidigt som sysselsättnings-tillväxten dämpades (se diagram 6.5).

⁷⁹ För offentliga myndigheter och hushållens icke-vinstdrivande organisationer antas potentiell produktivitet sammanfalla med den faktiska produktiviteten.

Diagram 6.5 Brist på arbetskraft och sysselsättningsstillväxt

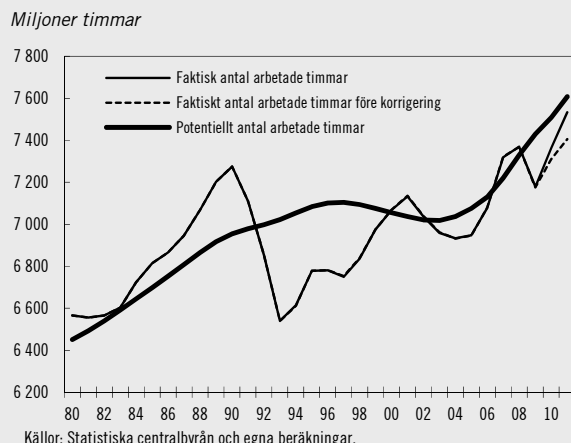
Anm.: Säsongrensade kvartalsvärden.

Källor: Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Reviderat utfall i nationalräkenskaperna påverkar bedömningen av resursutnyttjandet

I samband med Statistiska centralbyråns (SCB) publicering av nationalräkenskaperna i februari 2012 gjordes en korrigering av antalet arbetade timmar på grund av ett fel i den underliggande statistiken. Korrigeringen innebar att antalet arbetade timmar reviderades upp med 0,7 procent 2010 och med 1,7 procent 2011. Produktiviteten i näringslivet reviderades ned i motsvarande grad.

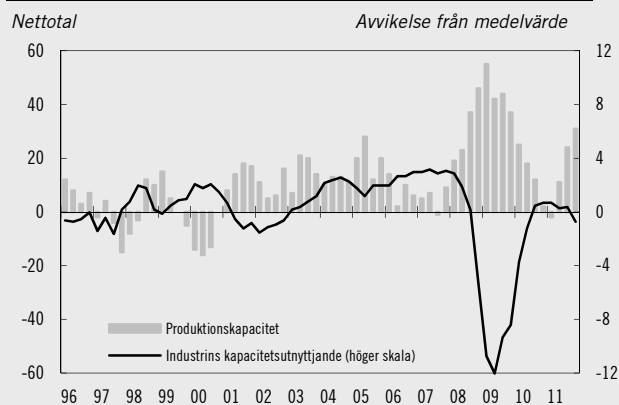
Den betydligt starkare utvecklingen av antalet arbetade timmar medför att de lediga resurserna på arbetsmarknaden 2011 var mindre än vad tidigare utfall hade indikerat (se diagram 6.6). Korrigeringen påverkar dock inte regeringens syn på de lediga resurserna i termer av sysselsättning och arbetslöshet, eller mängden lediga resurser i företagen.

Diagram 6.6 Antal arbetade timmar

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resursutnyttjandet inom företagen bedöms ha varit normalt 2011

De flesta indikatorer tyder på att resursutnyttjandet inom företagen var något ansträngt under slutet av 2010 och i början av 2011, vilket innebär att produktivitetsgapet i näringslivet då bör ha varit svagt positivt. Exempelvis var kapacitetsutnyttjandet inom industrin ansträngt samtidigt som fler företag än normalt uppgav att produktionskapaciteten inte var tillräcklig för att kunna öka produktionen (se diagram 6.7). Indikatorerna pekar vidare på att resursutnyttjandet sjönk i slutet på 2011. För helåret 2011 är bedömningen att produktivitetsgapet var slutet (se diagram 6.9). Denna bedömning har inte ändrats till följd av SCB:s korrigering av faktisk produktivitet, eftersom indikatorerna ger en samstämmig bild av resursutnyttjandet inom företagen. SCB:s korrigering har således medfört att nivån på potentiell produktivitet 2011 har reviderats ned jämfört med budgetpropositionen för 2012.

Diagram 6.7 Kapacitetsutnyttjande

Anm.: Säsongrensade kvartalsvärden. Ett positivt (negativt) netttotal innebär att majoriteten av företag anger att produktionskapaciteten är mer än tillräcklig (ej tillräcklig). Källor: Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Låg potentiell produktivitetstillväxt

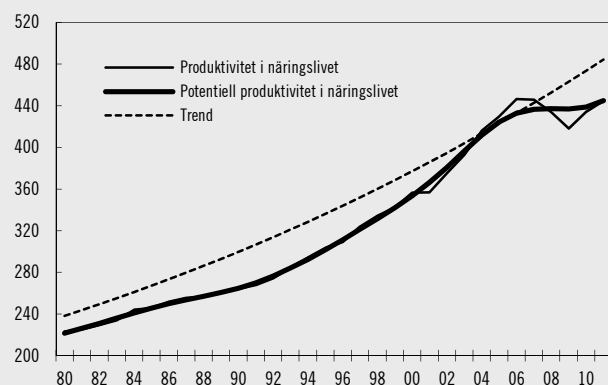
Produktivitetsnivån föll kraftigt i näringslivet mellan 2006 och 2009 (se diagram 6.8). Nivån 2009 var drygt 6 procent lägre än nivån 2006 och trots återhämtningen de senaste två åren var produktivitetsnivån lägre 2011 än 2006. Likväl anger företagen att de hade ett högt resursutnyttjande i början av 2011, vilket tyder på en svag potentiell produktivitetstillväxt 2007-2011. Regeringens bedömning är att potentiell produktivitet i näringslivet växte med i genomsnitt 0,5 procent per år 2007-2011, vilket är

betydligt lägre än den genomsnittliga tillväxttakten på 2,3 procent 1981–2011. Jämfört med trendtillväxten före fallet i produktiviteten är skillnaden ännu större. Om potentiell produktivitet skulle ha utvecklats i linje med trendtillväxten 1981–2011 skulle nivån 2011 ha varit cirka 10 procent högre (se diagram 6.8).

Den svaga utvecklingen kan delvis förklaras av fallande investeringar i samband med finanskrisen. Andra möjliga faktorer är en långsammare teknologisk utveckling samt att produktionen har skiftat mot branscher med lägre produktivitet. Ytterligare en anledning är att regeringens reformer väntas öka den varaktiga sysselsättningen, vilket dämpar den genomsnittliga produktivitetstillväxten något eftersom personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden successivt blir sysselsatta i större utsträckning än tidigare.

Diagram 6.8 Produktivitet i näringslivet

Kronor per timme i fasta priser



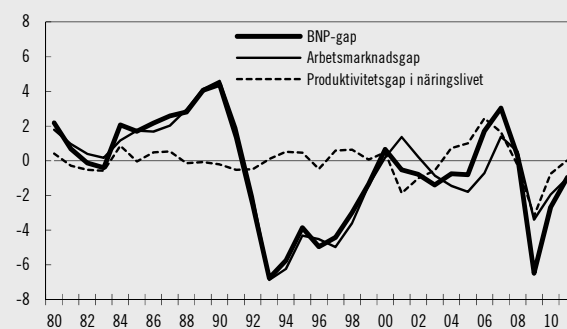
Anm.: Trenden är beräknad utifrån den genomsnittliga tillväxttakten 1981–2011.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet bedöms ha varit lägre än normalt 2011

Sammantaget innebär regeringens bedömning att resursutnyttjandet var lägre än normalt och BNP-gapet bedöms ha varit cirka -1,0 procent under helåret 2011 (se diagram 6.9). Jämfört med budgetpropositionen för 2012 är de lediga resurserna i ekonomin därmed mindre (se vidare avsnitt 6.8). Resursutnyttjandet sjönk dock inom företagen och på arbetsmarknaden i slutet av 2011.

Diagram 6.9 BNP-, arbetsmarknads- och produktivitetsgap

Procent



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Svensk efterfrågan

Svensk ekonomi bromsade in under slutet av 2011

Efter en stark återhämtning under 2010 och första halvåret 2011 bromsade svensk ekonomi in kraftigt under slutet av 2011 och tillväxten blir svag under första halvåret 2012 (se diagram 6.10). Inbromsningen beror framför allt på att efterfrågan på svenska exportprodukter minskar kraftigt i spåren av de akuta statsfinansiella problemen i euroområdet. Exporten minskade under slutet av 2011 och indikatorer tyder på en svag exporttillväxt under inledningen av 2012.

Tabell 6.3 BNP

Utfall fram till och med 2011, prognos för 2012-2016

	Mdkr 2010	Procentuell volymförändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hushållens konsumtion	1 611	2,1	1,5	3,6	3,7	3,4	3,2
Offentlig konsumtion	891	1,8	0,5	0,2	0,3	0,1	-0,1
Fasta bruttoinvesteringar	603	5,8	1,4	5,3	8,1	7,9	6,6
Lagerinvesteringar ¹	18	0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	1 656	6,8	0,3	6,3	7,2	6,9	6,3
Import	1 447	6,1	0,4	6,1	7,5	7,2	6,6
Nettoexport ¹	209	0,7	0,0	0,5	0,4	0,3	0,3
BNP	3 331	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6	3,2
BNP, kalenderkorrigerad		4,0	0,7	3,3	3,9	3,4	2,9
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad ²	3 415	2,1	2,5	2,7	2,6	2,8	2,5
BNP-gap ³		-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0

Anm.: Fasta priser, referensår 2010.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

² Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

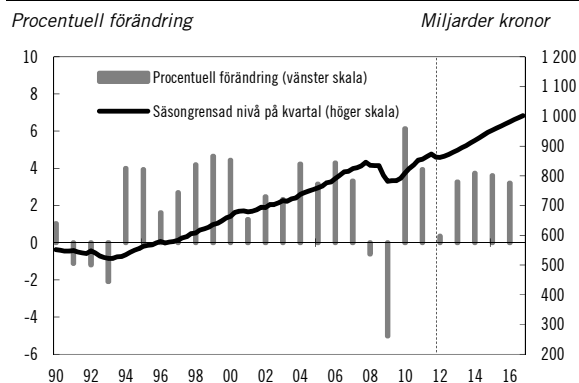
³ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även hushållens konsumtion dämpades under andra halvåret 2011 till följd av bl.a. ökad osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen och en svag förmögenhetsutveckling. Dessutom har arbetsmarknadsläget försämrats, vilket ger en svag utveckling av de disponibla inkomsterna 2012. Detta medför att hushållens konsumtion ökar relativt svagt under första halvåret 2012. Inbromsningen i produktionen och det osäkra konjunkturläget leder i sin tur till att en del företag avvaktar med att investera. Nedgången i investeringstillväxten dämpas dock av att kapacitetsutnyttjandet inom företagen är relativt högt.

Sammantaget leder den kraftiga inbromsningen i slutet av 2011 och den svaga tillväxten under första halvåret av 2012 till att BNP-tillväxten för helåret 2012 blir endast 0,4 procent (se tabell 6.3).

Diagram 6.10 Svensk BNP



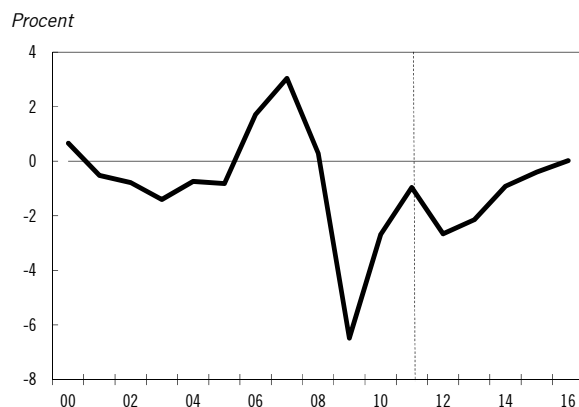
Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2010.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

God tillväxtpotential i svensk ekonomi

Den svaga tillväxten i svensk ekonomi 2012 leder till att resursutnyttjandet minskar. BNP-gapet, som illustrerar ekonomins samlade resursutnyttjande, bedöms minska från -1,0 procent 2011 till -2,7 procent 2012 (se diagram 6.11).

Diagram 6.11 BNP-gap



Anm.: Gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP-nivå, i procent av potentiell BNP-nivå.

Källa: Egna beräkningar.

Samtidigt bedöms potentiell BNP öka med i genomsnitt 2,6 procent per år 2012-2016. Utvecklingen drivs dels av stigande produktivitet i näringslivet och dels av en ökning av den varaktiga sysselsättningen till följd av regeringens reformer på arbetsmarknadsområdet och den demografiska utvecklingen. Det låga

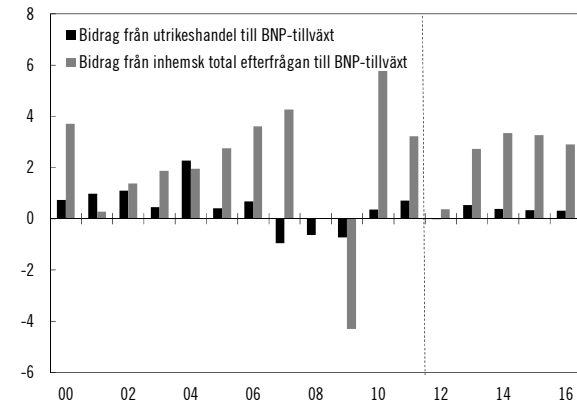
resursutnyttjandet i ekonomin 2012 och en stark potentiell tillväxt medför sammantaget att efterfrågan och produktionen kan öka starkt de närmaste åren utan att det uppstår överhettningstendenser i svensk ekonomi. Vidare har Sverige till skillnad från stora delar av omvärlden starka offentliga finanser och ett högt hushållssparande, vilket ytterligare bidrar till att förutsättningarna är goda för en stark tillväxt.

Konjunkturutsikterna förbättras gradvis från andra halvåret 2012

Under andra halvåret 2012 blir tillväxten i Sverige gradvis starkare. När osäkerheten minskar och de finansiella marknaderna stabiliseras väntas hushållen dra ned på sitt sparande och öka konsumtionen i snabbare takt. För att mildra avmattningen av konjunkturen bedöms Riksbanken sänka reporäntan till 1,0 procent under 2012. De låga räntorna, den minskade oron och den ökade produktionen leder vidare till att företagen förväntas öka investeringarna i snabbare takt.

Diagram 6.12 Bidrag till BNP-tillväxt från total inhemsk efterfrågan

Procentenheter och utrikeshandeln



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även i omvärlden sker en konjunkturuppgång 2013 vilket bidrar till en ökad exporttillväxt. Återhämtningen i omvärlden dämpas dock av bl.a. åtstramande finanspolitik, vilket medför att efterfrågan på svenska exportvaror kommer att vara lägre än vad som varit normalt i tidigare konjunkturuppgångar. I stället bedöms en stark ökning av hushållens konsumtion och investeringarna vara den viktigaste drivkraften till tillväxten 2013–2016 (se diagram 6.12).

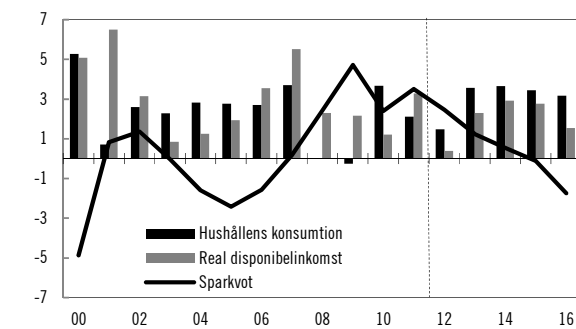
Sammantaget bedöms BNP växa med i genomsnitt 3,5 procent 2013–2016. Den starka tillväxten leder till att resursutnyttjandet stiger. Lågkonjunkturen blir dock utdragen och först 2016 bedöms resursutnyttjandet bli normalt i ekonomin som helhet.

Konsumtionen ökar i god takt 2013–2016

Hushållens konsumtion ökade starkt under 2010. Under 2011 medförde det osäkra ekonomiska läget och den finansiella oron att utvecklingen av hushållens konsumtion dämpades samtidigt som sparandet ökade (se diagram 6.13). Hushållens osäkerhet syns tydligt i hushållens förtroendeindikator som föll kraftigt under hösten 2011 (se diagram 6.14). Samtidigt utvecklades arbetsmarknaden starkt, vilket bidrog till att hushållens disponibla inkomster ökade i god takt 2011. Trots det mycket osäkra läget ökade hushållens konsumtion med 2,1 procent 2011. Det är något starkare än den genomsnittliga ökningen av hushållens konsumtion 1980–2011, som uppgår till 1,8 procent.

Diagram 6.13 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot

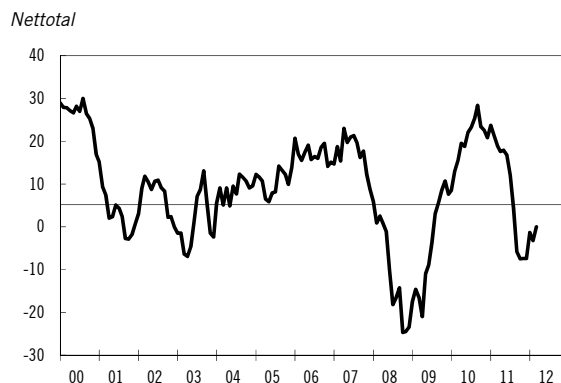
Procent



Anm.: Sparkvoten är hushållens nettosparande exklusive sparande i avtalspensioner och premiepensionssystemet. Sparkvoten är definierad som andel av hushållens disponibla inkomster medan hushållens konsumtion och real disponibel inkomst är årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bland annat ökade konsumtionen av dagligvaror och tjänster i god takt under 2011. Sedan inledningen av 2012 har den finansiella oron minskat och hushållens finansiella tillgångar har stigit betydligt i värde. Förtroendet bland hushåll har börjat återvända. Detta syns i hushållens förtroendeindikator som har börjat stiga från en låg nivå (se diagram 6.14).

Diagram 6.14 Hushållens konfidensindikator

Anm.: Hushållens konfidensindikator beräknas som genomsnittet av nettotalen för de fyra frågorna om den egna och den svenska ekonomin, i nuläget respektive 12 månader framåt, samt frågan om det är förmånligt att köpa kapitalvaror nu. Linjen avser genomsnittet 1993–2012.

Källa: Konjunkturinstitutet.

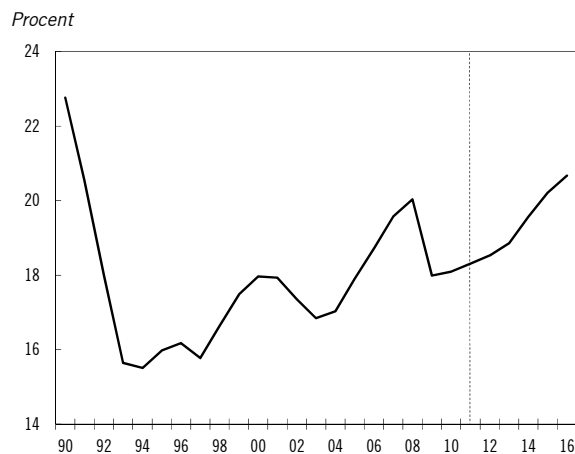
Den minskade osäkerheten, stigande tillgångspriser, låga räntor och initialt relativt högt sparande leder till att konsumtionen successivt ökar snabbare 2012 och att hushållen drar ned på sparandet. Däremot försämras arbetsmarknadsläget, vilket ger en svag ökning av de disponibla inkomsterna 2012. Sammantaget medför detta att hushållens konsumtion endast ökar med 1,5 procent 2012.

När sysselsättningen stiger och arbetslösheten minskar från 2013 och framåt ökar hushållens disponibla inkomster i god takt, vilket tillsammans med ett gradvis minskat sparande, medför att konsumtionen ökar starkt 2013–2016.⁸⁰

Företagen har ett stort behov av att öka investeringarna de närmaste åren

Inbromsningen i produktionen och det osäkra konjunkturläget leder till att företagen ökar investeringarna i långsam takt 2012. Detta avspeglas också i Statistiska centralbyråns investeringsenkät från mars 2012 där industrin reviderade ner sina investeringsplaner till en ökning om 2 procent 2012. Givet den kraftiga inbromsningen i produktionen bedöms dock nedgången av företagens investeringar bli begränsad. Det hänger samman med att

företagens investeringsnivå är låg i förhållande till förädlingsvärdet. När efterfrågan ökar 2013 har företagen därför ett stort behov av att bygga ut produktionskapaciteten.

Diagram 6.15 Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP

Anm.: Löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I kombination med låga räntor leder detta till att industrins investeringar ökar snabbt 2013–2016 (se tabell 6.4). De totala investeringarna mätt som andel av BNP stiger till drygt 20 procent 2016 (se diagram 6.15). Bostadsinvesteringarna ökade starkt 2010 och under större delen av 2011. Både investeringar i nybyggnationer och ombyggnationer ökade kraftigt. Bostadsinvesteringarna dämpades under slutet av 2011 och de förväntas minska 2012. Bostadsprisutvecklingen bedöms bli svag 2012. Detta bedöms tillsammans med Finansinspektionens striktare lånekrav ha en viss dämpande effekt på bostadsinvesteringarna de närmaste åren, även om den underliggande efterfrågan på bostäder i storstadsområdena är fortsatt hög.

Även offentliga investeringar utvecklas svagt de kommande åren efter några år med en stark ökning (se tabell 6.4 och tabell 7 i bilaga 1). Det svagare ekonomiska läget i kommunsektorn bidrar till att kommunala investeringar dämpas. Samtidigt innebär den hittills beslutade politiken att statens investeringar i infrastruktur minskar när tillfälliga infrastrukturinvesteringar fasas ut. Regeringen avser återkomma i höst med en infrastrukturproposition med bl.a. långsiktiga ramar för infrastrukturinvesteringar.

⁸⁰ På grund av en revidering av den disponibla inkomsten av Statistiska centralbyrån har nivån på sparkvoten reviderats ned från 1993 och framåt. Revideringarna av den disponibla inkomsten beror i sin tur på att myndigheten har gjort en översyn av fördelningen av produktionen mellan företagen och enskilda näringsidkare.

Tabell 6.4 Fasta bruttoinvesteringar

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

	Mdkr 2010	Procentuell volymförändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Näringslivet	495	6,8	1,8	7,2	9,7	8,6	7,4
Industrin	73	10,1	3,6	8,1	11,5	10,2	7,4
Bostäder	112	12,8	-4,7	2,0	4,9	4,7	4,9
Offentliga myndigheter	107	1,6	-0,3	-3,7	-0,8	3,8	1,3
Totalt	603	5,8	1,4	5,3	8,1	7,9	6,6

Anm.: Fasta priser, referensår 2010.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lagerförändringar förstärker konjunkturavmattningen 2012

Lagerinvesteringar har en tendens att förstärka svängningar i konjunkturen. När efterfrågan minskar svarar företagen med att minska sina lager och vice versa när efterfrågan åter börjar öka. Den stora lageruppbyggnaden under återhämtningen efter finanskrisen är alltså ett resultat av att företagen haft behov av att justera sina lager för att möta en stigande efterfrågan. Den samlade bilden är att lagernivåerna i början av 2012 är relativt väl anpassade till det rådande efterfrågeläget. Den svagare efterfrågan 2012 minskar behovet av ytterligare lageruppbyggnad. Lageruppbyggnaden blir därför mindre 2012 än 2011. Detta medför att lagerförändringen bidrar negativt till BNP-tillväxten 2012. Från och med 2013 bedöms lagerbidraget till BNP-tillväxten bli neutralt.

Svag utveckling av offentlig konsumtion

Konsumtionen i både staten och i kommunsektorn ökade starkt 2010 och 2011. Detta hängde samman med finanspolitiska satsningar i staten och tillfälliga konjunkturstöd till kommunsektorn. Vidare ökade utrymmet för kommunal konsumtion till följd av den starka återhämtningen på arbetsmarknaden. Tillväxttakten i den offentliga konsumtionen bedöms bli svag 2012–2016. Den främsta anledningen till nedväxlingen är en mer återhållen utveckling av konsumtion i kommunsektorn. Kommunal konsumtion utvecklas förhållandevis svagt till följd av att de ekonomiska förutsättningarna för kommunsektorn utvecklas svagare när de tillfälliga konjunkturstöden fasas ut och då

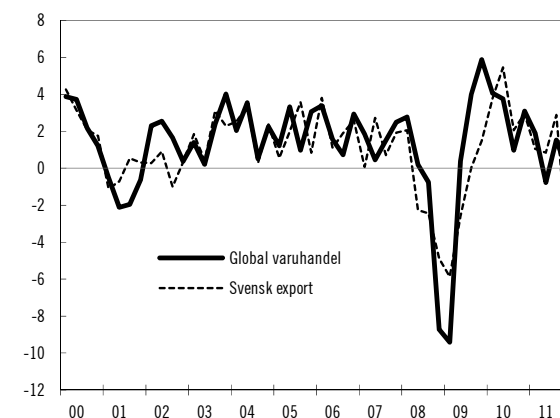
återhämtningen på arbetsmarknaden tillfälligt avbryts.⁸¹

Svag efterfrågan på svenska exportvaror

Efter en brant nedgång i världshandeln och svensk export under finanskrisen ökade exporttillväxten snabbt 2010 och under större delen av 2011 (se diagram 6.16). Svensk export bromsade dock in kraftigt under slutet av 2011 och framåtblickande indikatorer som exportordergång och exportorderstockar tyder på en svag ökning av exporten i början av 2012 (se diagram 6.17). Inbromsningen beror framför allt på en svagare tillväxt i euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad (se fördjupningsrutan Svensk exportmarknad). Den svaga exportutvecklingen är även ett resultat av sammansättningen av svensk export. Den svagare internationella efterfrågan minskar i synnerhet efterfrågan på insats- och investeringsvaror vilket är en stor del av Sveriges totala export. Även den relativt starka kronan dämpar exportutvecklingen något.

Diagram 6.16 Svensk export och global varuhandel

Årlig procentuell förändring



Källor: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis och Statistiska centralbyrån.

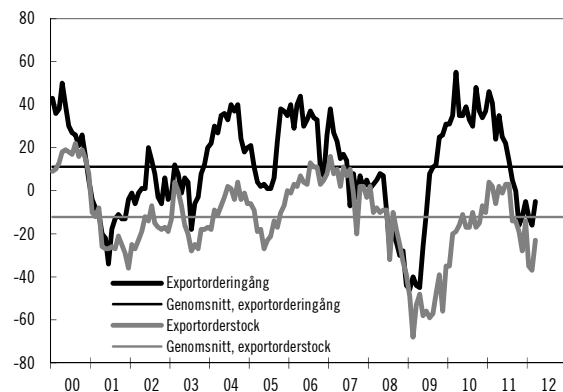
Allt eftersom den internationella investeringskonjunkturen stärks under 2013 och 2014 blir efterfrågan på svenska exportvaror successivt högre. För att vara i en återhämtningsfas är dock tillväxten i Sveriges viktigaste exportmarknader, euroområdet och USA, svag under de närmaste

⁸¹ En utförligare beskrivning av det ekonomiska läget i kommunsektorn finns i avsnitt 9.

åren. Den svenska exporten ökar därför något långsammare 2013–2016 än vad som varit normalt i tidigare konjunkturuppgångar.

Diagram 6.17 Exportordergång och exportorderstock

Nettotal, säsongrensade värden



Anm.: Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgivit att ordergången har ökat respektive minskat samt om exportorderstocken är förhållandevis för stor respektive för liten. Genomsnitten avser 2000–2012.
Källa: Konjunkturinstitutet.

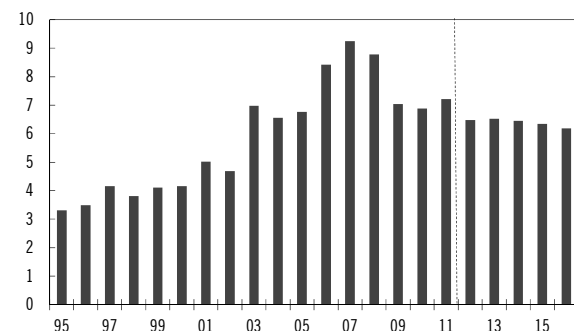
När den inhemska efterfrågan och omvärlds- efterfrågan ökar snabbare 2013–2016 stiger också importen snabbare. Utrikeshandeln bidrar dock positivt till BNP-tillväxten och bytesbalansöverskottet ligger kvar på en hög nivå 2013–2016. Sverige fortsätter därmed att ha ett högt nettosparande mot omvärlden, vilket leder till att produktionen i Sverige kommer att vara större än den inhemska konsumtionen de närmaste åren.

Bytesbalansöverskottet minskar 2012

Den dämpade exporttillväxten i kombination med en svag inhemsk efterfrågan leder till att även importen ökar svagt 2012. Den förhållandevis starka kronan motverkar delvis detta genom att göra importvaror relativt billigare. Importen ökar därför snabbare än exporten 2012. Det bidrar till att bytesbalansöverskottet minskar till ca 6,5 procent som andel av BNP 2012 (se diagram 6.18).

Diagram 6.18 Bytesbalans

Andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Svensk exportmarknad

Världshandeln har under en lång period ökat snabbare än den globala tillväxten. Mellan 2002 och 2011 växte världsekonomin med i genomsnitt drygt 3,5 procent per år medan den globala handeln ökade med närmare 6 procent som årligt genomsnitt. Global export som andel av global BNP har under samma period ökat från drygt 20 till 30 procent. Den ökade handeln har möjliggjorts genom att många länder som tidigare var slutna planekonomier integrerats i världsekonomin samtidigt som tillväxtekonomierna i Asien öppnat upp för ökad handel. En ökad globalisering har lett till att världsekonomin tillförts ett stort tillskott av nya avsättningsmarknader och ökade investerings möjligheter. En ökad globalisering har gett upphov till nya handelsmönster och förändrade förutsättningar för svensk export.

Det är viktigt att tolka traditionell handelsstatistik med stor varsamhet. Uppkomsten av allt mer komplexa handelsmönster och globala produktionsnätverk medför att exportvärden riskerar att räknas flera gånger och det har blivit allt svårare att koppla ett specifikt handelsflöde av varor till produktionen av varor i enskilda länder.

Utrikeshandeln har ökat i betydelse

Under den senaste 20-årsperioden har exportens andel av svensk BNP ökat från 30 till drygt 50 procent. Även i andra europeiska länder har exporten som andel av BNP ökat. Det finns dock relativt stora skillnader både i exportandelens storlek och hur mycket andelen ökat under de senaste 20 åren. Generellt sett har stora ekonomier med stor hemmamarknad mindre omvärldshandel än små ekonomier. I ett antal mindre länder som Nederländerna och Belgien utgör exporten närmare 80 procent av BNP. Den höga andelen kan dock delvis förklaras av att både Nederländerna och Belgien är transitländer för varuhandeln. Många varor passerar dessa länder på väg mot sin slutdestination och registreras då som export från dessa länder. I stora ekonomier som Frankrike, Spanien och Storbritannien utgör exportandelen ca 30 procent och har ökat relativt måttligt under de senaste 20 åren. Tyskland avviker från det generella mönstret med en relativt snabb ökning

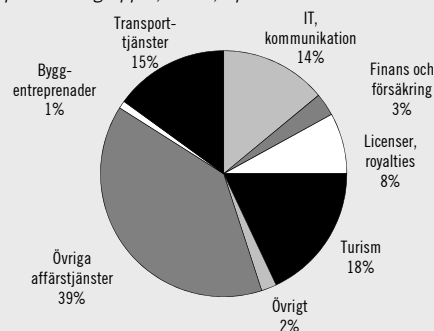
av exportens andel av BNP till dagens nivå på nästan 50 procent.

Svensk export är konjunkturkänslig

Sverige exporterar både varor och tjänster. Tjänsteexporten är betydligt mindre än varuexporten och utgör ca 30 procent av den totala exporten. Tjänsteexporten har dock ökat snabbare än varuexporten de senaste 15 åren. År 1995 utgjorde tjänsteexporten knappt 20 procent av total export. Tjänsteexporten består av flera olika typer av inkomster som t.ex. tjänsteföretagens internationella försäljning, turism, den varuproducerande industrins tjänsteinkomster och intäkter kopplade till internationellt verksamma företag med dotterbolag runt om i världen (se diagram 6.19).

Diagram 6.19 Svensk tjänsteexport

Fördelad på inkomstgrupper, 2011, i procent



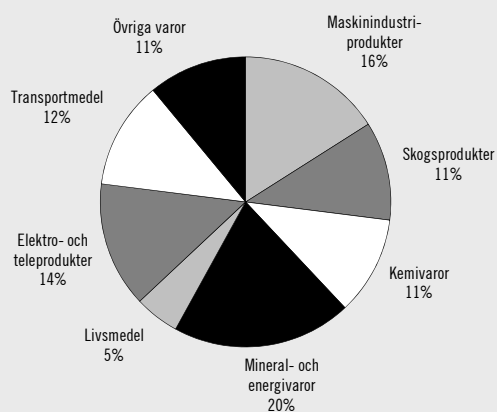
Källa: Exportrådet.

Svensk varuexport är i hög grad inriktad mot investeringsvaror och insatsvaror. Närmare hälften av den svenska varuexporten utgörs av verkstadsvaor, som fordon, maskiner, telekom och metallarbeten, medan basindustrin, skogs- och gruvindustrin står för en tredjedel av svensk export (se diagram 6.20).

Svensk produktion och export påverkas i hög grad av hur den internationella investeringskonjunkturen i omvärlden utvecklas och i mindre grad av förändringar i omvärldens efterfrågan på konsumtionsvaror. Detta gör svensk export mycket konjunkturkänslig. En stor andel av svensk export går till en region, Europa, som har en stor inbördes handel, vilket ytterligare bidrar till stora svängningar i exporten.

Diagram 6.20 Varuexport

Fördelad på varugrupper, 2011, i procent

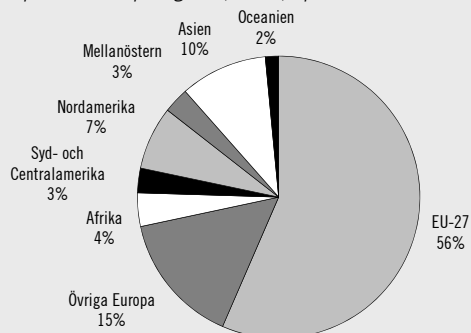


Källa: Exportrådet.

Drygt 70 procent av svensk varuexport går till länder i Europa (se diagram 6.21). Den stora exportandelen till Europa kan sannolikt delvis förklaras av att svenska varor med slutdestination utanför Europa registreras som export till Nederländerna och Belgien, som utgör viktiga transitländer i Europa. Europas andel av världsekonomin är fortsatt stor men dess andel av den globala importefterfrågan har minskat, medan framför allt tillväxtekonomierna i Asien står för en allt större del av den globala importen. Under de senaste tio åren har Kina fördubblat sin andel av den globala importen medan traditionellt viktiga exportmarknader för Sverige minskat något i betydelse.

Diagram 6.21 Sveriges handelspartner

Varuexport fördelad på regioner, 2011, i procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Sett till fördelningen på enskilda länder går drygt 60 procent av svensk varuexport till tio länder. Trots en ökad globalisering har Sveriges största handelspartner i stort sett varit desamma under de senaste två decennierna. I samband med den ekonomiska krisen 2008 tog sig Kina in på topp-

tio-listan medan Italien föll (se tabell 6.5). Även om en allt större andel av svensk varuexport går till Asien går huvuddelen till Sveriges geografiska närområde.

Sverige har haft svårt att behålla marknadsandelar i tillväxtekonomierna. Tillsammans med bl.a. USA och Storbritannien har Sverige tappat marknadsandelar, medan länder som Tyskland, Japan, Italien, Norge och Danmark vunnit andelar. Det är framför allt svensk export av teknikprodukter till tillväxtekonomierna som kan förklara minskade marknadsandelar.

Tabell 6.5 Sveriges handelspartner fördelade på länder

Sveriges tio största handelspartner, andel av total varuexport, i procent

	1990		2011
Tyskland	14,1	Tyskland	9,9
Storbritannien	10,1	Norge	9,5
USA	8,6	Storbritannien	7,0
Norge	8,3	USA	6,3
Finland	6,8	Danmark	6,1
Danmark	6,8	Finland	6,1
Frankrike	5,4	Nederländerna	4,9
Nederländerna	5,3	Frankrike	4,6
Italien	4,6	Belgien	4,5
Belgien	3,8	Kina	3,3
Av total export	73,7		62,1

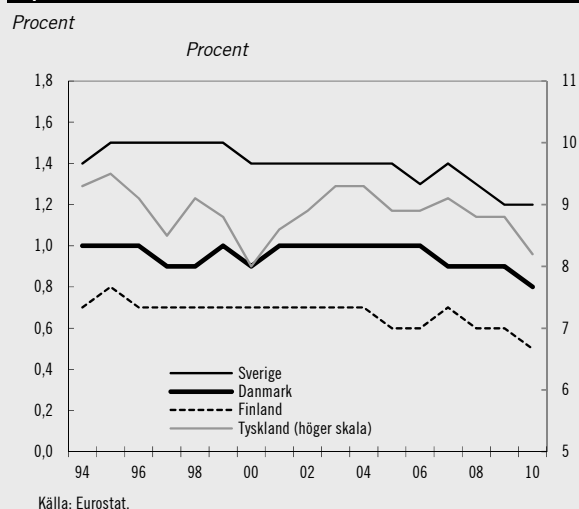
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sverige tappar marknadsandelar

Trots en god tillväxt i svensk varuexport under de senaste årtiondena har Sverige trendmässigt tappat marknadsandelar. Sveriges världsmarknadsandel ökade gradvis under 1950- och 1960-talet och nådde sin toppnotering kring 1970. Därefter har Sverige tappat marknadsandelar under konjunkturavmattningar som sedan inte fullt ut tagits igen under efterföljande konjunkturuppgångar. Detta har gradvis inneburit att den svenska världsmarknadsandelen minskat, från drygt 2 procent 1970 till 1,2 procent 2010 (se diagram 6.22). En regional fördelning av förlorade världsmarknadsandelar visar att det är främst på den europeiska marknaden som svensk export tappat mark. Förlusten av marknadsandelar i Europa har inte kunnat kompenseras av ökade marknadsandelar i andra regioner i världen utan lett till en minskad världsmarknadsandel. Sverige är emellertid inte det enda landet i Europa som förlorat

marknadsandelar under det senaste årtiondet. EU-kommissionen publicerade nyligen en rapport, Alert Mechanism Report (AMR), som bygger på tio utvalda indikatorer, och syftar till att varna för potentiella makroekonomiska obalanser (se fördjupningsrutan Sverige och obalansförfarandet). Utvecklingen av ett medlemslands exportmarknadsandel utgör en av indikatorerna. I AMR definieras exportmarknadsandel som ett medlemslands export av varor och tjänster i relation till global handel.

Diagram 6.22 Exportmarknadsandelar som andel av global export



Tröskelvärdet i AMR har satts till ett fall i marknadsandelar på 6 procent över en femårsperiod. År 2010 hade 15 av 27 medlemsländer ett fall i exportmarknadsandelar som överskred tröskelvärdet. För medlemsländer där världsmarknadsandelen är låg är indikatorn relativt volatil. Att tröskelvärdet överskrids några enskilda år blir därför svårtolkat och indikatorn bör bedömas utifrån en långsiktig trend.

Tillväxten i svensk export har varit hög. Efter en relativt låg exporttillväxt under 1970- och 1980-talen accelererade exporttillväxten under 1990-talet. Exporten ökade i genomsnitt med 7,0 procent per år mellan 1990 och 1999. Den internationella konjunkturedgången 2001 och 2008 har inneburit att exporten i genomsnitt ökade med 4,0 procent per år under 2000-talet.

Det finns flera orsaker till varför ett land förlorar marknadsandelar. Ett skäl är försämrade konkurrenskraft. För svenskt vidkommande är det snarare andra faktorer som kan förklara minskningen. I takt med att allt fler länder deltar i den globala handeln är det naturligt att Sverige

får en allt mindre del av den totala världshandeln. Det är framför allt tillväxtekonomierna som ökat sin exportmarknadsandel medan mer mogna ekonomier som Sverige förlorat marknadsandelar. När nya ekonomier, med hög befolkningstillväxt och med en stor potential för ökad produktion och konsumtion, öppnar upp för handel är det naturligt att dessa länder tar marknadsandelar på bekostnad av redan utvecklade ekonomier.

En annan bidragande förklaring till varför Sverige tappat marknadsandelar kan hänföras till den svenska företagsstrukturen med ett litet antal multinationella företag som står för en betydande andel av varuexporten. I takt med att världsekonomin har integrerats har de multinationella företagen blivit allt mer flexibla i hur de väljer att leverera varor till utländska marknader. En allt större del av produktionen och försäljningen sker på plats på utländska marknader. En ökad omvärldsefterfrågan leder därmed till att försäljningen i de svenska multinationella företagens dotterbolag etablerade utomlands ökar, snarare än företagets export. För dessa företag har export från Sverige ersatts med produktion och försäljning utomlands. Båda dessa förklaringar leder fram till bedömningen att Sverige sannolikt kommer att fortsätta tappa marknadsandelar.

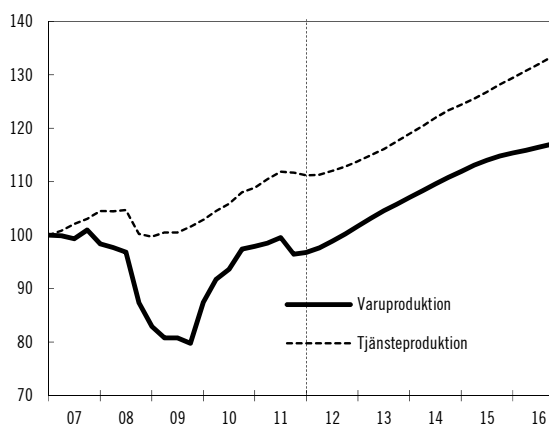
6.3 Produktion och produktivitet i näringslivet

Svag utveckling av näringslivets produktion 2012

Den svaga efterfrågan i Sverige och i omvärlden under slutet av 2011 har slagit mot produktionen i alla näringslivets branscher (se diagram 6.23). Inbromsningen har dock blivit kraftigare inom industrin jämfört med de tjänsteproducerande branscherna, eftersom den industritunga varuexporten dämpats mer än den inhemska efterfrågan. Indikatorer som orderingång och produktionsplaner pekar på en svag ökning av produktionen i näringslivet under första halvåret 2012.

Diagram 6.23 Näringslivets produktion

Index 2007 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6.6 Näringslivets produktion

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Procentuell förändring

	Mdkr 2010	Procentuell volymförändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Varuproducenter	819	6,0	-0,1	5,5	4,8	4,5	2,9
Industri	497	6,6	-0,2	6,5	5,0	5,0	3,0
Bygg	160	8,7	1,3	5,5	5,5	4,4	3,0
Tjänsteproducenter	1 468	5,1	0,8	3,4	4,7	4,3	4,3
exkl. FoF ¹	1 086	6,0	0,8	4,0	5,4	4,9	4,8
Näringslivet totalt	2 287	5,4	0,5	4,1	4,7	4,4	3,8

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning. Fasta priser, referensår 2010.

¹ Finans- och fastighetstjänstbranscherna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I samband med att efterfrågan i Sverige och i omvärlden successivt börjar öka andra halvåret 2012 stiger produktionen i både varu- och i tjänstebanscher (se diagram 6.23). En stark

efterfrågeutveckling i såväl Sverige som omvärlden, i kombination med lediga resurser på arbetsmarknaden, innebär att produktionen av varor och tjänster fortsätter att öka starkt 2013–2016 (se tabell 6.6). Till skillnad från de flesta tidigare konjunkturuppgångar i Sverige väntas inte exportefterfrågan, och därmed inte industriproduktionen, vara en lika dominerande drivkraft de närmaste åren. I stället väntas en stark utveckling av den inhemska efterfrågan, vilket leder till att tjänstesektorn blir mer betydelsefull än i tidigare konjunkturuppgångar. Sett över hela återhämtningsperioden efter finanskrisen blir bidraget från industrin därmed mindre tongivande jämfört med bland annat återhämtningen som följde efter 1990-talskrisen.

Resursutnyttjandet inom företagen minskar tillfälligt

Den snabba produktionsuppgången i näringslivet 2010 medförde att resursutnyttjandet inom företagen och därmed produktiviteten ökade starkt.⁸² Indikatorer som kapacitetsutnyttjandet inom industrin tyder på att resursutnyttjandet inom företagen var något ansträngt under större delen av 2011 (se fördjupningsrutan Nulägesbedömning av resursutnyttjandet).

Företagen bedöms betrakta den svaga efterfrågeutvecklingen under slutet av 2011 och första halvåret 2012 som en tillfällig konjunktursvacka. De anpassar därför inte personalstyrkan fullt ut till den lägre efterfrågan. Det beror bl.a. på att det är stora kostnader förknippade med att rekrytera och säga upp personal. Resursutnyttjandet inom företagen och produktiviteten dämpas därför markant 2012. I takt med att efterfrågan tar fart kan företagen inledningsvis öka produktionen utan nyanställningar. Det bidrar till att produktiviteten ökar starkt 2013 och att resursutnyttjandet inom företagen blir något ansträngt. År 2014 och 2015 sker en gradvis normalisering av resursutnyttjandet inom företagen genom att antalet anställda, och därmed antalet arbetade timmar, samt produktionens övriga insatsfaktorer fullt ut anpassas till den successivt högre produktionsnivån.

⁸² Produktivitet mäts här som arbetsproduktivitet i näringslivet, dvs. förädlingsvärde till baspris per arbetad timme i näringslivet.

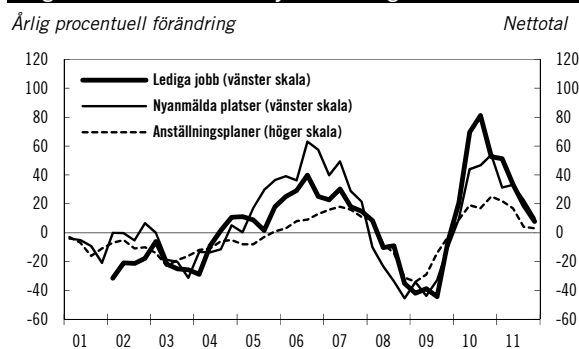
I genomsnitt växer produktiviteten i näringslivet med 2,1 procent per år 2012–2016, vilket är i linje med det historiska genomsnittet sedan 1980-talet.⁸³

6.4 Arbetsmarknaden

Paus i sysselsättningsökningen 2012

Inbromsningen i svensk ekonomi leder till att företagens behov av att öka antalet anställda minskar. Under inledningen av 2012 har sysselsättningen minskat marginellt och framåtblickande indikatorer på arbetskraftsefterfrågan som företagens anställningsplaner och varsel tyder på en svag utveckling på arbetsmarknaden den närmaste tiden (se diagram 6.24).

Diagram 6.24 Ett urval av sysselsättningsindikatorer



Anm.: Lediga jobb från Konjunkturstatistik över vakanser. Nyanmällda platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplaner avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget bedöms sysselsättningen sjunka marginellt under första halvåret 2012 och i princip vara oförändrad andra halvåret 2012. Pausen i sysselsättningsökningen under 2012 beror främst på att företagen inte förnyar visstidsanställningar eller ersätter naturliga avgångar i samma utsträckning som de senaste åren. Någon våg av varsel i paritet med utvecklingen 2008 och 2009 väntas inte.

Tabell 6.7 Arbetsmarknad

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016
Procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP ¹	4,0	0,7	3,3	3,9	3,4	2,9
Produktivitet ²	2,1	1,1	2,8	2,2	1,9	1,9
Produktivitet i näringslivet ²	2,4	1,3	3,2	2,3	1,9	2,0
Arbetade timmar	2,3	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Arbetade timmar i näringslivet	3,0	-0,4	0,9	2,5	2,2	1,4
Medelarbetstid	0,2	-0,3	0,2	0,3	-0,2	0,1
Sysselsatta	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7	0,8
Potentiell sysselsättning ³	1,0	0,9	0,6	0,3	0,7	0,3
Sysselsättningsgap ⁴	-1,3	-2,3	-2,6	-1,6	-0,6	0,0
Arbetskraft	1,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
Arbetslöshet ⁵	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7	5,2
Programdeltagare ^{5,6}	3,5	3,8	3,8	3,5	3,0	2,8

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data.

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³ Potentiell sysselsättning avser inte den högsta möjliga nivån utan den nivån som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

⁴ Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

⁵ I procent av arbetskraften.

⁶ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Medelarbetstiden minskar 2012

I samband med finanskrisen 2008 och 2009 minskade antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta, dvs. medelarbetstiden minskade, bl.a. till följd av de avtal om arbetstidsförkortning som träffades mellan arbetsmarknadens parter (se diagram 6.25). När produktionen åter tog fart 2010 steg därför medelarbetstiden. Indikatorer tyder på att företagen 2011 utnyttjade befintlig arbetskraft i något större utsträckning än normalt. Att medelarbetstiden har ökat de senaste åren beror även på regeringens politik. Bl.a. medför jobbskatteavdraget att incitamenten att gå upp i arbetstid ökar och reformerna inom sjukförsäkringsområdet bidrar till att sjukfrånvaron per sysselsatt minskar.

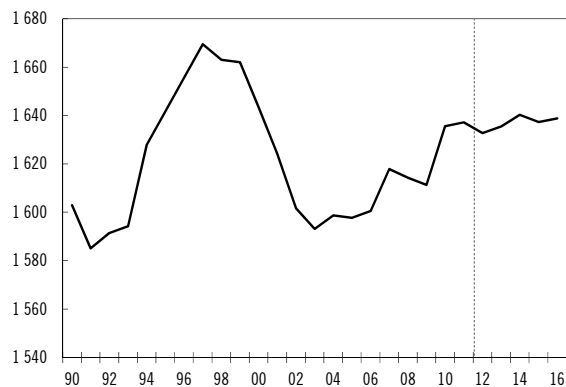
Det något ansträngda resursutnyttjandet inom företagen 2011 medför att företagen möter den tillfälligt svagare efterfrågan 2012 i stor utsträckning med att dra ner på antalet arbetade timmar bland de som är anställda snarare än att minska antalet anställda. Därmed faller medelarbetstiden 2012. I takt med att efterfrågan

⁸³ I genomsnitt har produktiviteten i näringslivet ökat med 2,3 procent per år 1981–2011.

så småningom tar fart kan därför företagen inledningsvis öka antalet arbetade timmar mer än antalet anställda. Det bidrar till att medelarbetstiden stiger 2013 och 2014 (se diagram 6.26).

Diagram 6.25 Medelarbetstid

Antal timmar

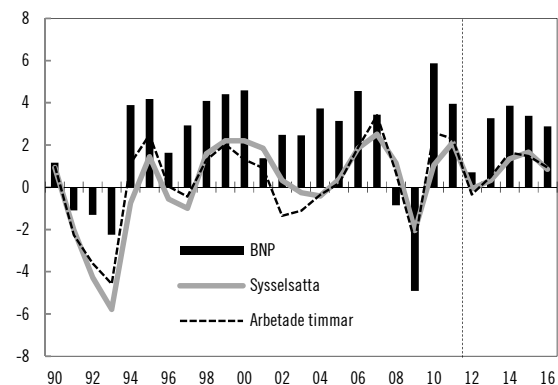


Anm.: Medelarbetstid mätt som antal timmar per sysselsatt och år. Enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 6.26 BNP, arbetade timmar och sysselsättning

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerad data för BNP och arbetade timmar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden de närmaste åren

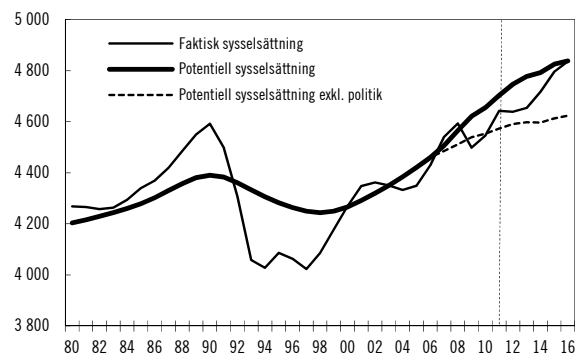
Antalet sysselsatta i Sverige ökade med cirka 210 000 personer 2006–2011. Ökningen i sysselsättningen är högre än vad som enbart kan förklaras av demografiska faktorer, vilket har bidragit till att sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupperna (se diagram 5.3 och avsnitt 5.2.1). Sammantaget indikerar detta att strukturella faktorer, framför allt regeringens politik, har bidragit till en ökning av sysselsättningen. Trots den relativt goda utvecklingen är resursutnyttjandet på arbetsmarknaden lågt

och spåren av finanskrisen syns fortfarande (se fördjupningsrutan Nulägesbedömning av resursutnyttjandet).

Den växande befolkningen i åldrarna 15–74 år och regeringens strukturreformer bidrar till att den potentiella sysselsättningen fortsätter att öka 2012–2016 (se tabell 6.7 och diagram 6.27). Detta motverkas dock på marginalen av att den utdragna lågkonjunkturen leder till att fler kommer att bli långvarigt kvar i arbetslöshet, vilket minskar de lediga resurserna på arbetsmarknaden.⁸⁴

Diagram 6.27 Faktisk och potentiell sysselsättning med och utan politik

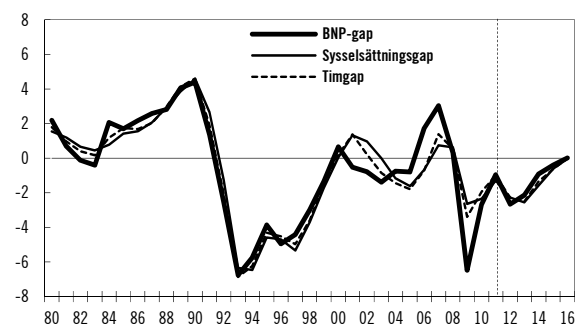
Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 6.28 BNP-gap, sysselsättningsgap och timgap

Procent



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den svaga faktiska utvecklingen av sysselsättningen 2012 i kombination med den stigande potentiella sysselsättningen medför att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortsätter att minska 2012 (se diagram 6.28). Det möjliggör

⁸⁴ Detta kan uttryckas som att den potentiella sysselsättningen under en period blir något lägre än vad som skulle ha varit fallet utan dessa negativa s.k. persistenseffekter.

att sysselsättningen kan öka starkt 2013–2016, när arbetskraftsefterfrågan tar fart, utan att det uppstår brist på arbetskraft.

I takt med att efterfrågan i ekonomin ökar och resursutnyttjandet inom företagen stiger börjar företagen öka antalet anställda under 2013. Återhämtningen på arbetsmarknaden blir stark 2014–2015 och 2016 bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden vara normalt.

Sammantaget bedöms antalet sysselsatta stiga med ca 190 000 personer från 2011 till 2016 som en följd av konjunkturåterhämtningen, regeringens politik och ökningen av antalet personer i arbetsför ålder.

En allt större andel jobbar i tjänstebranscherna

Efterfrågan på arbetskraft skiljer sig kraftigt mellan olika branscher de närmaste åren, till följd av både strukturella och konjunkturella faktorer (se tabell 6.8). Indikatorer så som anställningsplaner enligt konjunkturbarometern tyder på att antalet sysselsatta inom industrin minskar betydligt under 2012. Även för handeln är indikatorerna svaga och antalet sysselsatta väntas i princip vara ungefär oförändrat 2012.

Samtidigt bedöms sysselsättningen öka i god takt i företagstjänstebranscherna.⁸⁵ Sysselsättningen i företagstjänstebranscherna har stigit både under finanskrisen, samt under konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011. En förklaring till den ihållande ökningen av sysselsättningen i företagstjänstebranscherna är att bemanningsföretagen har expanderat snabbt. Den snabba expansionen bedöms delvis vara driven av en trend som innebär att bemanningspersonal blir en allt viktigare del av arbetsmarknaden. Denna trend väntas fortsätta ytterligare en tid, vilket medför att bemanningsbranschen bidrar till ett ökat antal sysselsatta i företagstjänstebranscherna 2012, trots den generellt sett svagare arbetskraftsefterfrågan.

Överflyttningen av sysselsatta från industrin till bemanningsbranschen bidrar till att antalet personer anställda i industribranschen minskar

de närmaste åren. Den relativt svaga utvecklingen i de varuproducerande branscherna de närmaste åren är dock i första hand en strukturell förändring som pågått en längre tid (se diagram 6.29).

Den svaga inkomstutvecklingen för kommunsektorn bidrar till att den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms i princip vara oförändrad 2012–2014 för att därefter minska något (se vidare avsnitt 9). Sysselsättningen i privat sektor som finansieras av kommunsektorn fortsätter dock att öka under hela perioden 2012–2016. Det medför att antalet sysselsatta i kommunsektorn minskar något 2012–2016 (se tabell 6.8).

Tabell 6.8 Sysselsättningen i olika sektorer

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

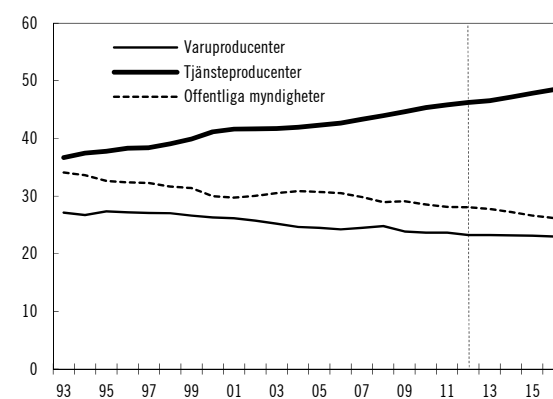
	1 000-tal personer 2011	Procentuell volymförändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Näringslivet	3 196	2,9	0,0	0,7	2,1	2,6	1,4
varav: Varusektorn	1 087	2,0	-1,7	0,3	1,1	1,5	0,0
Tjänstesektorn	2 108	3,3	0,9	1,0	2,6	3,2	2,1
Offentlig sektor	1 293	0,7	-0,2	-0,7	-0,5	-0,7	-0,7
varav: Staten	239	1,3	0,7	-0,2	-0,9	-1,1	-1,1
Kommunsektorn	1 054	0,5	-0,5	-0,8	-0,5	-0,7	-0,6
Ekonomin totalt¹	4 601	2,2	-0,1	0,3	1,3	1,7	0,8

Anm.: Bransch- och sektorindelning enligt nationalräkenskaperna.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Diagram 6.29 Andel sysselsatta i näringslivet varu- resp. tjänsteproducenter samt i offentliga myndigheter



Anm.: Sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Svag ökning av antalet personer i arbetskraften 2012–2016

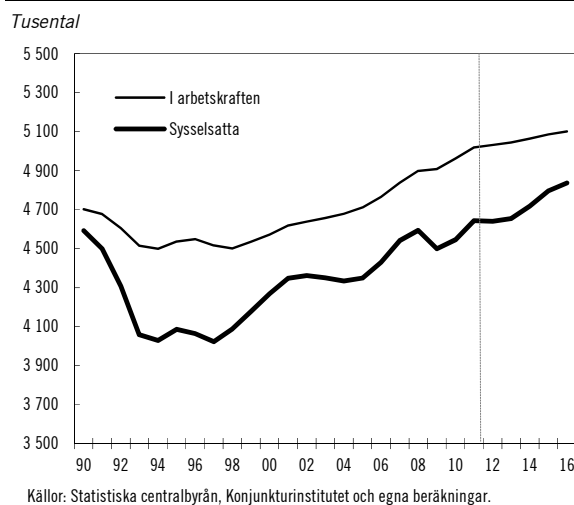
Trots att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har varit lågt sedan finanskrisen 2008 har antalet personer i arbetskraften ökat betydligt (se

⁸⁵ Begreppet företagstjänstebranscherna omfattar bl.a. juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, arkitekt- och reklambyråer, samt uthyrning, leasing och bemanning.

diagram 6.30). Den viktigaste förklaringen till detta är att regeringens reformer, framför allt jobbskatteavdraget, har ökat incitamenten att delta i arbetskraften. Även en ökning av befolkningen i åldrarna 15–74 år har bidragit till att antalet personer i arbetskraften har ökat.

År 2012–2016 ökar antalet personer i arbetskraften i betydligt långsammare takt jämfört med utvecklingen under de senaste åren. Det beror framför allt på att regeringens genomförda strukturreformer bedöms ha fått nästan fullt genomslag på arbetskraften 2011. Vidare bidrar den demografiska sammansättningen av befolkningen i åldrarna 15–74 år till att dämpa ökningen av antalet personer i arbetskraften. Samtidigt som befolkningen i åldrarna 15–74 år ökar de närmaste åren ändras sammansättningen så att åldersgrupper med ett lågt arbetskraftsdeltagande ökar. Det beror framför allt på att andelen i åldersgruppen 65–74 år, som har ett lågt arbetskraftsdeltagande, ökar till följd av att den stora generation som föddes på 1940-talet går i pension. Det demografiska bidraget till arbetskraften blir därför mindre än befolkningstillväxten i åldersgruppen 15–74 år.

Diagram 6.30 Arbetskraft och sysselsatta 15–74 år

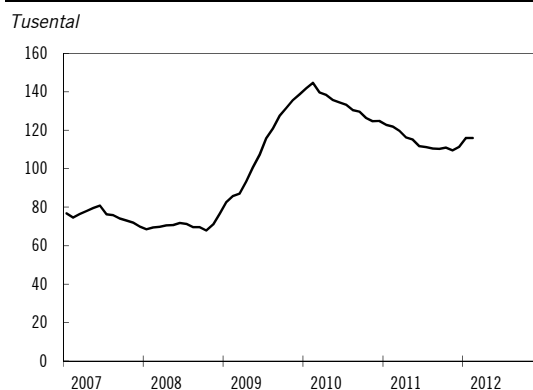


Sammantaget bedöms antalet personer i arbetskraften stiga med ca 80 000 personer från 2011 till 2016, vilket kan jämföras med en ökning av antalet personer i arbetskraften med ca 250 000 personer från 2006 till 2011 (se diagram 6.30).

Arbetslösheten stiger under 2012

Minskningen av arbetslösheten, som pågått sedan början av 2010, avstannade under slutet av 2011. Under 2012 är sysselsättningen i princip oförändrad samtidigt som antalet personer i arbetskraften fortsätter att öka. Det medför att arbetslösheten stiger till ca 8 procent 2012. Ökningen av arbetslösheten beror huvudsakligen på att tiderna i arbetslöshet blir längre och i mindre utsträckning på att flödet till arbetslöshet ökar.

Diagram 6.31 Långtidsarbetslösa



Anm.: Långtidsarbetslösa avser arbetslösa 27 veckor eller längre (svensk praxis), mätt enligt Arbetskraftsundersökningarna. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.

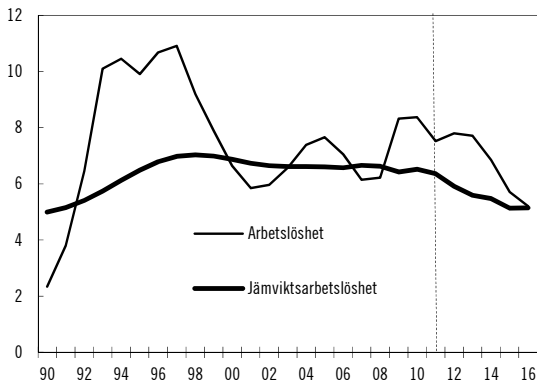
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den svaga utvecklingen under 2012 medför att de problem som finns på arbetsmarknaden förvärras under en övergångsperiod. Långtidsarbetslösheten är fortfarande hög och bedöms öka 2012 (se diagram 6.31 samt avsnitt 5.2). Eftersom en individs kompetens tenderar att minska med arbetslöshetstidens längd, samtidigt som långtidsarbetslöshet i sig kan vara stigmatiserande, bedöms avmattningen i konjunkturen leda till s.k. negativa persistenseffekter. Persistenseffekterna ökar jämviktsarbetslösheten med ca 0,4 procentenheter.⁸⁶ Dessa effekter väntas dock klinga av på sikt. Trots persistenseffekterna bidrar regeringens reformer till att jämviktsarbetslösheten bedöms minska till ca 5 procent 2016 (se diagram 6.32).

⁸⁶ Jämviktsarbetslösheten är den arbetslöshet som ekonomin går mot på sikt om inga ytterligare störningar inträffar. Denna bestäms huvudsakligen av de regler och institutioner som omgärdar arbetsmarknaden, t.ex. arbetslöshets- och sjukförsäkringarnas utformning.

Diagram 6.32 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften, årsvärden



Anm.: Jämviktsarbetslöshet motsvarar skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning, i procent av potentiell arbetskraft.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sammantaget bedöms regeringens struktur-reformer, som jobbskatteavdraget och förändringen av arbetslöshetsförsäkringen, sänka jämviktsarbetslösheten med 1,5 procentenheter till år 2016. I takt med att sysselsättningen stiger under 2013 börjar även arbetslösheten åter att minska. Den väntas därefter avta i snabb takt till 5,2 procent 2016. Antalet arbetslösa uppgår då till ca 270 000 personer.

Andelen av arbetskraften som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var 2010 den högsta sedan slutet på 1990-talskrisen och ökade marginellt 2011. Den utdragna lågkonjunkturen bedöms medföra att andelen i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder fortsätter att öka 2012, främst beroende på att fler deltar i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bedöms i viss mån motverka de negativa persistenseffekter som lågkonjunkturen medfört.

6.5 Löner

Måttliga löneökningar de kommande åren

Löneökningarna i de centrala avtal som slöts under 2010 års avtalsrörelse kom på grund av den djupa lågkonjunkturen att bli de lägsta sedan industriavtalets tillkomst 1997 (se diagram 6.33). Detta bidrog till låga löneökningstakter under 2010 och 2011.

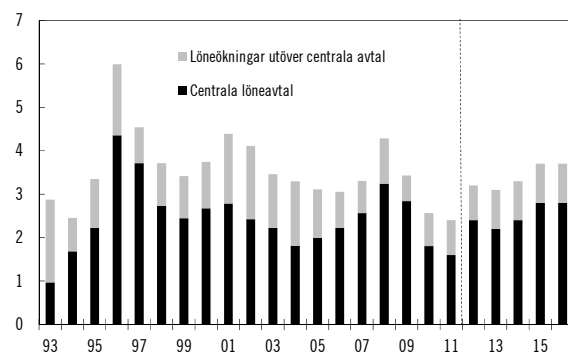
Under hösten 2011 påbörjades en ny avtalsrörelse som totalt berör ca 2,7 miljoner arbetstagare. Industrins löneavtal har i drygt tio

år varit normerande. Efter att större delen av industrins avtal blev klara i slutet av 2011, har även löneavtal för pappersindustrin och byggbranschen slutits under inledningen av 2012. För de avtal som har slutits i inledningen av 2012 har industrins avtal varit normerande. De avtal som är kvar att slutas under 2012 beräknas i stort följa industrins, även om enskilda avvikelser inte kan uteslutas.

Det fortsatt låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och konjunkturavmattningen under hösten 2011 bidrog till måttliga löneökningar i industrins centrala avtal, även om löneökningarna i de centrala avtalen blev högre i denna avtalsrunda än i 2010 års avtalsrörelse. Vidare bidrar den relativt svaga produktivitetstillväxten under 2012 till att företagets möjligheter att klara av kraftiga löneökningar är begränsade. I förra avtalsrundan kom de högre löneökningstakterna mot slutet av avtalsperioden, men i de nya avtalen förväntas de högre löneökningstakterna komma i början av avtalsperioden. Detta medför att löneökningstakten förväntas bli något lägre 2013 än 2012.

Diagram 6.33 Löneökningar i hela ekonomin

Procent

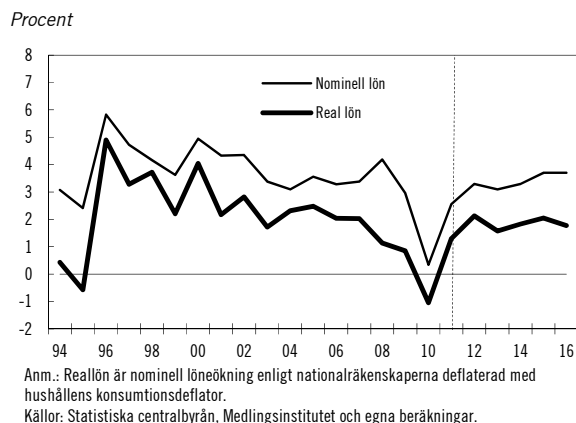


Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Sammantaget bedöms lönerna i hela ekonomin öka med 3,2 procent 2012 och 3,1 procent 2013, enligt konjunkturlönestatistikens definition (se diagram 6.33 och tabell 6.9). I takt med att arbetsmarknaden förbättras stiger lönerna gradvis snabbare 2014–2016. Lönerna bedöms dock öka något långsammare än det historiska genomsnittet sedan början av 1990-talet. Det beror framför allt på att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är fortsatt lågt 2014, vilket dämpar lönekraven. När hänsyn tas till produktivitetstillväxten, prisutvecklingen för företagen (det s.k. förädlingsvärdepriset),

vinstutvecklingen och regeringens reformer är bedömningen att lönerna i näringslivet kommer att öka med i genomsnitt knappt 3,6 procent per år 2014–2016.⁸⁷

Diagram 6.34 Reallön och nominell lön



Tabell 6.9 Löner och inflation

Procentuell förändring. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Timlön						
KL, hela ekonomin ¹	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7	3,7
KL, näringslivet ¹	2,6	3,3	3,1	3,3	3,7	3,7
NR, hela ekonomin ²	2,6	3,3	3,1	3,3	3,7	3,7
NR, näringslivet ²	2,5	3,3	3,1	3,3	3,7	3,7
Inflation						
KPI ³	3,0	1,2	1,3	1,6	2,5	2,8
KPIF ^{3,4}	1,4	1,0	1,3	1,4	1,7	1,9

Anm.: En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

¹ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

² Timlön enligt nationalräkenskaperna.

³ Årsgenomsnitt.

⁴ KPI med fast ränta.

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

Det låga resursutnyttjandet och den förhållandevis svaga produktivitetstillväxten medför att ökningstakten av reallönen 2012–2016 bedöms bli marginellt lägre än det historiska genomsnittet sedan början av 1990-talet. Däremot är ökningstakten av reallönen betydligt högre än den var 2006–2011 (se diagram 6.34). Löneutvecklingen mäts både av konjunkturlöne-

statistiken och inom nationalräkenskaperna.⁸⁸ Lönerna enligt nationalräkenskaperna ökade betydligt långsammare än lönerna enligt konjunkturlönestatistiken under 2010 till följd av de s.k. krisavtalen i samband med finans-krisen. År 2011–2016 bedöms dock lönerna enligt konjunkturlönestatistiken och nationalräkenskaperna öka i ungefär samma takt.

6.6 Inflation och reporänta

Lågt inflationstryck 2012–2013

Inflationen mätt som konsumentprisindex (KPI) var 3,0 procent 2011. Det beror till stor del på att räntorna steg kraftigt 2010 och 2011. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som visar KPI med fast ränta, var 1,4 procent 2011. Det låga inflationstrycket 2011 förklaras av ett lågt resursutnyttjande och att enhetsarbetskostnaderna utvecklades svagt under 2010 och 2011 (se diagram 6.35).

Under 2012 ökar företagens enhetsarbetskostnader snabbare än 2010 och 2011 till följd av att löneökningstakten är något högre samtidigt som produktivitetstillväxten dämpas av konjunkturavmattningen. Det låga resursutnyttjandet i ekonomin som helhet 2012 medför dock att inflationstrycket förblir lågt. Denna bild stöds av de flesta tillgängliga indikatorer. Bland annat har både hushållens och företagets inflationsförväntningar på 12 månaders sikt sjunkit. Vidare bidrar sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster till att dämpa inflationstrycket 2012. Restaurangpriserna har sänkts under inledningen av 2012 och sammantaget bedöms sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster leda till att inflationen blir ungefär 0,2 procentenheter lägre 2012. Sammantaget bedöms inflationen, mätt som KPI, öka med 1,2 procent 2012. KPIF förväntas stiga med 1,0 procent 2012 (se tabell 6.9).

På grund av den utdragna lågkonjunkturen väntas KPIF öka långsamt 2013 och 2014.

⁸⁷ Bedömningen av löneutvecklingen 2014–2016 utgår ifrån att arbetskostnaden på sikt bestäms av potentiell produktivitet och av den strukturella utvecklingen av förädlingsvärdepriserna. Under de närmaste åren beaktas även den effekt på lönerna som uppkommer på grund av regeringens reformer.

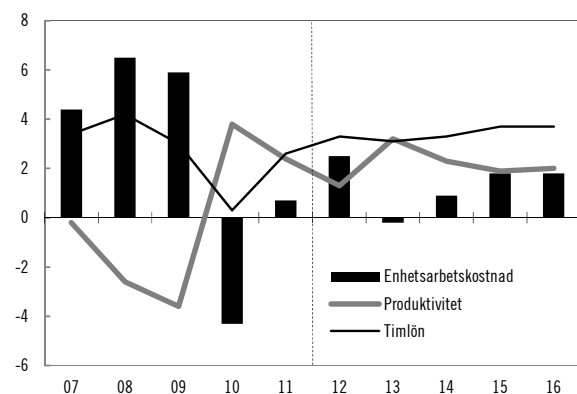
⁸⁸ Lönemåtten skiljer sig åt genom att olika typer av ersättningar, som bonusersättning, semesterersättning, sjuklön och vissa typer av skattepliktiga förmåner ingår i nationalräkenskapernas lönemått, men inte i konjunkturlönestatistiken.

Framför allt på arbetsmarknaden finns det lediga resurser de närmaste åren, vilket dämpar löneutvecklingen. Samtidigt stiger resursutnyttjandet inom företagen, med en stark produktivitetstillväxt som följd. Enhetsarbetskostnaderna utvecklas därför mycket svagt och bidrar till ett lågt underliggande inflationstryck 2013 och 2014.

2015 och 2016 leder stigande resursutnyttjande, högre oljepriser, och ökande enhetsarbetskostnader till att KPIF väntas stiga till knappt 2 procent 2016. Inflationen, mätt som KPI, väntas stiga kraftigare 2015 och 2016 på grund av stigande räntor.

Diagram 6.35 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner

Procentuell förändring



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

Lågt inflationstryck möjliggör en expansiv penningpolitik de närmaste åren

Inbromsningen i svensk ekonomi med kraftigt dämpad tillväxt, stigande arbetslöshet och lågt inflationstryck leder till att Riksbanken bedöms sänka reporäntan till 1,0 procent 2012 (se tabell 6.10). I takt med att återhämtningen i svensk ekonomi tar fart och inflationstrycket stiger börjar Riksbanken höja reporäntan under andra halvåret 2013. Reporäntan bedöms nå normala nivåer på 3,5 procent i slutet av 2015, vilket är cirka ett år innan resursutnyttjandet i ekonomin som helhet normaliseras.

Tabell 6.10 Svenska räntor och växelkurs

Värde vid respektive års slut. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reporänta	1,75	1,00	1,50	2,50	3,50	3,50
Statsobligationsränta (10-årig)	1,7	2,1	2,8	3,7	4,7	4,7
TCW-index	124	121	119	119	119	119

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

I takt med minskad finansiell oro har de svenska fem- och tioåriga statsobligationsräntorna stigit, och var i inledningen av 2012 i nivå med motsvarande räntor i Tyskland och USA. De fem- och tioåriga statsobligationsräntorna bedöms dock vara låga de närmaste åren då de antas följa den internationella utvecklingen med låga obligationsräntor.

Kronan fortsätter att visa större motståndskraft mot inbromsningen i konjunkturen än normalt. En stark svensk ekonomi med ett stort bytesbalansöverskott, sunda offentliga finanser och en hög potentiell tillväxt talar för att kronan stärks ytterligare något de närmaste åren. Kronan, mätt med det handelsviktade TCW-indexet, bedöms appreciera från 124 i slutet av 2011 till 121 i slutet av 2012. Under 2013 stärks kronan ytterligare till 119 och TCW-indexet bedöms ligga kvar på 119 under 2014–2016 (se tabell 6.10).

6.7 Risker och alternativscenarier

Risken för en sämre utveckling dominerar

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och det finns tydliga risker för både en sämre respektive bättre utveckling. Sammantaget bedöms dock riskerna för en sämre utveckling överväga, även om de bedöms ha minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades i september 2011.

En risk som avtagit under inledningen av 2012 är oron kring de europeiska bankernas möjlighet att finansiera sig på de finansiella marknaderna. ECB:s åtgärder med bl.a. treåriga lån till låg ränta har påtagligt minskat risken för att de

statsfinansiella problemen sprider sig till banksektorn.⁸⁹

I flertalet euroländer kvarstår emellertid de underliggande problemen med höga skuldnivåer och låg potentiell tillväxt. Det finns en risk att den finanspolitiska konsolideringen inte varaktigt minskar underskotten i de offentliga finanserna och att de negativa effekterna av de nödvändiga finanspolitiska åtstramningarna kan bli större än vad som antas i huvudscenariot. I USA råder dessutom stor osäkerhet om tidpunkten för och omfattningen av framtida finanspolitiska åtstramningar och hur de kommer att påverka ekonomin. Om utvecklingen blir svagare i både euroområdet och USA än vad som antas i huvudscenariot kan det resultera i en betydligt mer utdragen konjunkturuppgång i omvärlden, och därmed i Sverige. I alternativscenario 1 nedan redovisas en mer detaljerad beskrivning av hur en svagare internationell ekonomi skulle påverka Sverige.

Det finns tydliga möjligheter till både en bättre och en sämre utveckling på den svenska arbetsmarknaden. På nedåt sidan finns det en risk att den pågående inbromsningen i svensk ekonomi får större permanenta effekter på arbetsmarknaden. Det skulle i så fall ske genom att grupper som i nuläget står långt ifrån arbetsmarknaden inte kommer in på arbetsmarknaden och att fler personer därför lämnar arbetskraften permanent. Det finns även indikationer på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats den senaste tiden. Om det beror på strukturella faktorer kan det resultera i att jämviktsarbetslösheten är högre än vad som antas i huvudscenariot.

Samtidigt är det möjligt att regeringens politik får större positiva effekter på arbetsmarknaden än vad som förutses i prognosen. Sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupper och arbetskraften har vuxit starkare än den demografiska utvecklingen, trots det svaga konjunkturläget. Detta indikerar att regeringens reformer har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. I prognosen antas att regeringens politik i stort sett redan har haft fullt genomslag på arbetskraftsdeltagandet. Om deltagandet i arbetskraften under de närmaste åren fortsätter

att öka till följd av regeringens reformer kommer det resultera i att sysselsättningen och BNP ökar ännu mer än vad som antas i prognosen, utan att det uppstår överhettningstendenser i ekonomin.

En annan inhemsk risk gäller osäkerheten kring de svenska hushållens sparkvot. Sparkvoten har varit hög sedan finanskrisen 2008 (se diagram 6.13 i avsnitt 6.2). Sjunkande tillgångspriser, och ökat försiktighetssparande till följd av oron på de finansiella marknaderna samt rädsla för arbetslöshet tillhör de faktorer som tenderar att leda till en hög sparkvot. I prognosen antas sparkvoten sjunka tillbaka successivt i takt med att konjunkturen förbättras, tillgångspriserna stabiliseras och försiktighetssparandet minskar. Det är dock möjligt att hushållen vill minska sina skulder mer än vad som antas i prognosen. Om den höga sparkvoten kan härledas till ett strukturellt skifte i ekonomin, exempelvis genom att hushållen vill amortera i större utsträckning än vad som skett de senaste 20 åren, skulle det innebära att sparkvoten inte faller tillbaka i samma utsträckning som antas i huvudscenariot. En sådan utveckling skulle innebära en svagare konsumtionstillväxt, lägre BNP-tillväxt och högre arbetslöshet 2013–2016.

En ytterligare osäkerhetsfaktor är utvecklingen av produktiviteten. Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisen, och det finns en risk att produktiviteten fortsätter att utvecklas svagare än bedömningen i prognosen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom en strukturomvandling, där sammansättningen av branscher i näringslivet ändras mot mindre produktiva sektorer i större utsträckning än vad som förutses i huvudscenariot. Det är även möjligt att den starka ökningen av sysselsättningen bidrar till att produktiviteten dämpas mer än vad som antas i huvudscenariot. Samtidigt finns faktorer som talar för att produktiviteten kan öka mer än vad som antas i prognosen. Exempelvis är investeringsnivån ännu inte tillbaka på 2007 års nivå. Om svenska företag visar sig ha ett uppdämt behov av att investera skulle det resultera i att de börjar investera tidigare och i större omfattning än vad som antas i prognosen, med högre produktivitet och BNP-tillväxt som följd de kommande åren. I alternativscenario 2 redovisas en mer detaljerad analys av hur en högre produktivitet skulle påverka den svenska ekonomins utveckling.

⁸⁹ Se vidare fördjupningsrutan EU:s åtgärder och inriktning i hanteringen av den statsfinansiella krisen.

Alternativscenario 1: Svagare utveckling av den internationella ekonomin

I detta alternativscenario analyseras hur svensk ekonomi skulle påverkas av en svagare utveckling av Sveriges exportmarknad 2013–2014 än vad som antas i huvudscenariot.⁹⁰

Tabell 6.11 Alternativscenario 1: Svagare internationell efterfrågan

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

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	0,4 (0,4)	2,1 (3,3)	2,8 (3,7)	4,4 (3,6)	3,6 (3,2)
Konsumtion	1,5 (1,5)	3,7 (3,6)	3,6 (3,7)	2,9 (3,4)	3,1 (3,2)
Export	0,3 (0,3)	2,8 (6,3)	4,2 (7,2)	8,5 (6,9)	7,9 (6,3)
Sysselsättning ¹	-0,2 (-0,1)	0,0 (0,3)	0,5 (1,4)	1,5 (1,7)	1,1 (0,8)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,9 (7,8)	8,0 (7,7)	8,1 (6,9)	7,1 (5,7)	6,4 (5,2)
BNP-gap ³	-2,7 (-2,7)	-3,2 (-2,1)	-2,8 (-0,9)	-1,6 (-0,4)	-0,9 (-0,0)
Reporänta ⁴	0,75 (1,00)	0,25 (1,50)	0,25 (2,50)	1,00 (3,50)	2,25 (3,50)
Timlön ⁵	3,1 (3,3)	2,6 (3,1)	2,2 (3,3)	2,5 (3,7)	2,7 (3,7)
KPIF ⁶	0,7 (1,0)	0,7 (1,3)	0,6 (1,4)	0,8 (1,7)	1,2 (1,9)
Finansiellt sparande ⁷	-0,3 (-0,3)	0,1 (0,3)	1,0 (1,6)	2,4 (3,0)	3,0 (3,7)

¹ 15-74 år.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

⁵ Timlön enligt nationalräkenskaperna.

⁶ Årsgenomsnitt.

⁷ Den offentliga sektorns sparande i procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Alternativscenario 1 bygger på tre antaganden. För det första antas världsmarknadsefterfrågan öka långsammare 2013 och 2014 än i huvudscenariot. För det andra antas en stark svensk ekonomi jämfört med omvärlden resultera i att kronan apprecierar med 3 procent mer per år 2013 och 2014. För det tredje möter

svenska banker, till följd av en utdragen lågkonjunktur och fortsatt finansiell oro i omvärlden, högre finansieringskostnader, vilket antas ge högre bolånespreadar.

I detta alternativscenario bidrar både en lägre världsmarknadsefterfrågan och en växelkursappreciering till en svagare exportutveckling 2013 och 2014 (se tabell 6.11). Exporttillväxten blir 3,5 respektive 3,0 procentenheter svagare än bedömningarna i huvudscenariot för 2013 och 2014. I samband med att växelkursen deprecierar och världsmarknadstillväxten ökar, växer exporten snabbare 2015 och 2016. Exportnivån blir dock lägre i slutet av prognosperioden i detta alternativscenario än i prognosen.

Den svagare exportutvecklingen medför att resursutnyttjandet i ekonomin som helhet minskar. BNP-gapet faller till -3,2 procent 2013 jämfört med en minskning i BNP-gapet under 2013 till -2,1 procent i huvudscenariot. Till följd av det låga resursutnyttjandet är inflationen låg under hela prognosperioden. Penningpolitiken blir således mer expansiv och Riksbanken sänker reporäntan till 0,25 procent 2013. Reporäntan höjs inte förrän 2015 då BNP-tillväxten utvecklas starkare än trend och BNP-gapet minskar.

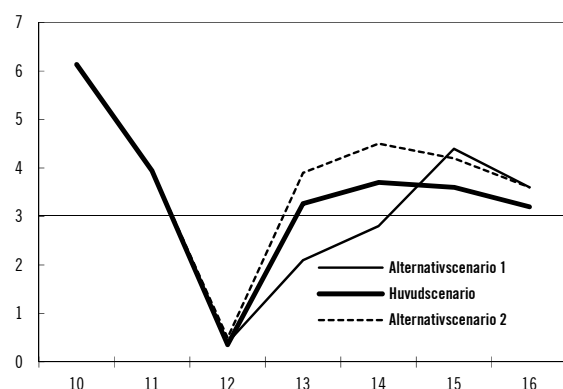
Den låga räntan bidrar positivt till fasta bruttoinvesteringar. Den svagare produktionen medför dock att investeringarna sammantaget utvecklas svagare 2014 och 2015. Eftersom bolåne-spreadarna är högre än i huvudscenariot får den låga reporäntan ingen stor positiv effekt på hushållens konsumtion. Vidare dämpas hushållens konsumtion av den svagare arbetsmarknadsutvecklingen. Samtidigt bidrar en lägre inflation i konsumentpriserna till att hushållens reala disponibla inkomster och därmed även konsumtionen endast utvecklas marginellt svagare än i huvudscenariot 2013–2016.

Den svagare efterfrågan leder till att både arbetade timmar och produktiviteten blir lägre 2013. Fallet i arbetade timmar beror både på en lägre sysselsättning och på en lägre medelarbetstid 2013. Utvecklingen i sysselsättningen blir fortsatt svag 2014–2016, vilket innebär att arbetslösheten blir högre för hela prognosperioden. Arbetslösheten blir som högst 8,1 procent 2014, men sjunker sedan till 6,4 procent 2016.

⁹⁰ De redovisade effekterna i alternativscenarierna är framtagna med hjälp av makromodellen KIMOD. Se Working paper No 2009:111 från Konjunkturinstitutet.

Diagram 6.36 BNP

Procentuell förändring

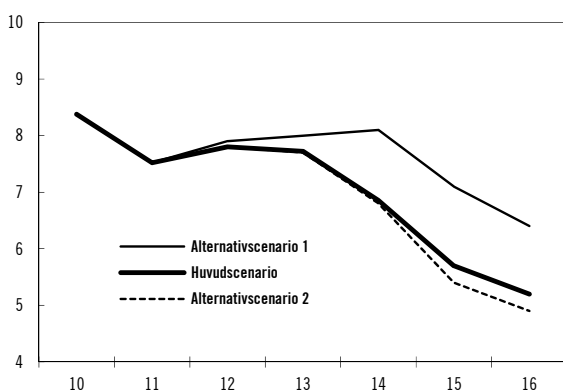


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Färre arbetade timmar leder till en lägre lönesummeutveckling, vilket i sin tur ger lägre inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Även mervärdesskatteintäkterna blir lägre till följd av lägre konsumtion i löpande priser. Sammantaget blir den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP i genomsnitt 0,5 procentenheter lägre per år 2013–2016 jämfört med huvudscenariot.

Diagram 6.37 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En svagare världsekonomi skulle innebära en mer utdragen lågkonjunktur i Sverige de närmaste åren (se diagram 6.36 och 6.37). BNP-tillväxten blir 1,2 respektive 0,9 procentenheter lägre 2013 och 2014, framför allt till följd av den svaga exportutvecklingen. I takt med att omvärldsefterfrågan tar fart ökar BNP snabbt 2015 och 2016. BNP-gapet förblir dock negativt i slutet av 2016.

Alternativscenario 2: Högre potentiell produktivitetstillväxt i näringslivet

Produktivitetsutvecklingen i näringslivet har varierat mycket historiskt sett och är således svår att prognostisera. I genomsnitt ökade produktiviteten i näringslivet med ca 2,3 procent per år 1981–2011. Utvecklingen var dock betydligt starkare 1993–2006 då den i genomsnitt ökade med 3,5 procent per år. I huvudscenariot bedöms potentiell produktivitet växa svagare med ett genomsnitt på 2,1 procent per år 2012–2016.

Tabell 6.12 Alternativscenario 2: Högre potentiell produktivitet

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

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	0,5 (0,4)	3,9 (3,3)	4,5 (3,7)	4,2 (3,6)	3,6 (3,2)
Konsumtion	1,6 (1,5)	4,0 (3,6)	4,3 (3,7)	3,9 (3,4)	3,8 (3,2)
Investeringar	2,0 (1,4)	7,7 (5,3)	10,6 (8,1)	8,9 (7,9)	6,3 (6,6)
Export	0,5 (0,3)	6,9 (6,3)	7,9 (7,2)	7,5 (6,9)	6,7 (6,3)
Sysselsättning ¹	-0,1 (-0,1)	0,3 (0,3)	1,5 (1,4)	1,9 (1,7)	0,9 (0,8)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,8 (7,8)	7,7 (7,7)	6,8 (6,9)	5,3 (5,7)	4,8 (5,2)
BNP-gap ³	-3,0 (-2,7)	-2,2 (-2,1)	-0,7 (-0,9)	0,0 (-0,4)	0,3 (-0,0)
Reporänta ⁴	1,00 (1,00)	1,75 (1,50)	2,75 (2,50)	4,00 (3,50)	4,00 (3,50)
Timlön ⁵	3,4 (3,3)	3,6 (3,1)	4,0 (3,3)	4,4 (3,7)	4,5 (3,7)
KPIF ⁶	0,9 (1,0)	1,3 (1,3)	1,4 (1,4)	1,8 (1,7)	2,0 (1,9)
Finansiellt sparande ⁷	-0,3 (-0,3)	0,4 (0,3)	1,7 (1,6)	3,3 (3,0)	4,0 (3,7)

¹ 15-74 år.² Procent av arbetskraften.³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.⁴ Slutkurs.⁵ Timlön enligt nationalräkenskaperna.⁶ Årsgenomsnitt.⁷ Den offentliga sektorns sparande i procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

I detta alternativscenari analyseras effekterna på Sveriges ekonomi av en genomsnittlig potentiell produktivitetstillväxt i näringslivet på 2,6 procent per år 2012–2016.⁹¹ Den högre produktiviteten kan bero på ett strukturellt skifte mot mer produktiva marknader och/eller innovationer inom givna marknader. Det kan även bero på att produktiviteten hos nya deltagare på arbetsmarknaden är högre än vad som antas i huvudscenariot. Vidare antas att den ökade potentiella produktiviteten bidrar till större konkurrenskraft på exportmarknaden, vilket resulterar i att Sverige inte tappar exportmarknadsandelar.

Den högre potentiella produktiviteten i näringslivet innebär att en högre nivå på kapitalstocken kan öka företagets vinster. Detta höjer investeringsnivån 2012–2016 vilket leder till att investeringarna växer med i genomsnitt 7,1 procent 2012–2016, jämfört med 5,9 procent i huvudscenariot. Vidare blir exporttillväxten starkare till följd av att exportföretagen inte tappar marknadsandelar och har en högre produktionskapacitet jämfört med prognosen.

Den högre produktiviteten leder till att reallönen ökar snabbare, vilket i sin tur bidrar till att konsumtionen växer starkt med 4,0 procent i genomsnitt per år 2013–2016 jämfört med 3,5 procent per år i huvudscenariot. Den starkare efterfrågan leder till en bättre arbetsmarknadsutveckling under slutet av prognosperioden. Arbetslösheten sjunker under sin jämviktsnivå på 5,1 procent till 4,8 procent 2016. KPIF-inflationen är i stort sett oförändrad jämfört med huvudscenariot då marginellt högre enhetsarbetskostnader till stor del motverkas av en starkare växelkurs. Penningpolitiken blir dock något stramare och reporäntan höjs till 4,0 procent 2015.

En högre privat konsumtion leder till högre mervärdesskatteintäkter, och en starkare lönesummetillväxt ger högre intäkter från skatt på arbete. Vidare blir bolagsskatteintäkterna högre än i huvudscenariot. Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP blir därför i genomsnitt 0,2 procentenheter högre per år 2013–2016.

Sammantaget växer BNP med i genomsnitt 4,1 procent per år 2013–2016 jämfört med 3,5 procent per år i genomsnitt under samma period i prognosen. Eftersom även potentiell BNP är högre i alternativscenariot kan faktisk BNP växa mer än i huvudscenariot utan att det leder till ett ansträngt resursutnyttjande och överhettning i svensk ekonomi. Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet, mätt med BNP-gapet, är därför i detta alternativscenariot endast marginellt positivt 2016.

6.8 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2012

BNP-tillväxten för helåret 2011 blev marginellt svagare än prognosen i budgetpropositionen för 2012 (se tabell 6.13) som beslutades i september 2011. Inbromsningen i svensk ekonomi under slutet av 2011 blev kraftigare än vad som förutsågs då exporten föll mer än väntat. Även investeringarna ökade långsammare än väntat samtidigt som hushållens konsumtion och offentlig konsumtion ökade något snabbare. Sammantaget var dock den säsongsrensade nivån på BNP i fasta priser marginellt högre 2011 än i prognosen för budgetpropositionen för 2012 eftersom Statistiska centralbyrån har reviderat upp BNP för 2009 och 2010.

Antalet arbetade timmar ökade väsentligt snabbare 2011 än prognosen i budgetpropositionen för 2012. Detta förklaras till stor del av Statistiska centralbyråns revideringar av timutvecklingen 2010 och 2011 (se fördjupningsrutan Nulägesbedömning av resursutnyttjandet). Däremot var prognoserna för sysselsättningsstillväxten och arbetslöshetsnivån i linje med utfallet. Den starkare utvecklingen av antalet arbetade timmar innebär att de lediga resurserna bedöms ha varit lägre 2011 än bedömningen i budgetpropositionen för 2012, både på arbetsmarknaden och i ekonomin som helhet. BNP-gapet bedöms ha varit -1,0 procent 2011 jämfört med -2,2 procent i prognosen i budgetpropositionen för 2012.

⁹¹ De redovisade effekterna i alternativscenariot är framtagna med hjälp av makromodellen KIMOD.

Tabell 6.13 Regeringens prognoser i 2012 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2012

Årlig procentuell förändring

Prognos enligt budgetpropositionen för 2012 inom parentes

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	3,9 (4,1)	0,4 (1,3)	3,3 (3,5)	3,7 (3,9)	3,6 (3,7)
Arbetade timmar	2,3 (1,5)	-0,3 (0,2)	0,5 (0,9)	1,6 (2,0)	1,5 (1,9)
Sysselsättning ¹	2,1 (2,2)	-0,1 (0,0)	0,3 (0,4)	1,4 (1,6)	1,7 (1,8)
Arbetslöshet ^{1, 2}	7,5 (7,5)	7,8 (7,8)	7,7 (7,7)	6,9 (6,6)	5,7 (5,5)
BNP-gap ³	-1,0 (-2,2)	-2,7 (-3,6)	-2,1 (-2,9)	-0,9 (-1,6)	-0,4 (-0,9)
Reporänta ⁴	1,8 (2,0)	1,0 (1,5)	1,5 (2,0)	2,5 (3,0)	3,5 (3,5)
Timlön ⁵	2,4 (2,7)	3,2 (2,9)	3,1 (3,1)	3,3 (3,3)	3,7 (3,3)
KPI ⁶	3,0 (3,0)	1,2 (1,2)	1,3 (1,8)	1,6 (2,6)	2,5 (2,5)
KPIF ⁶	1,4 (1,4)	1,0 (0,9)	1,3 (1,4)	1,4 (1,7)	1,7 (1,8)

¹ 15–74 år.² Procent av arbetskraften.³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.⁴ Slutkurs.⁵ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.⁶ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

linje med prognosen i budgetpropositionen för 2012.

Reporäntan sänks något mer och snabbare än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012. Den lägre styrräntan i kombination med ett lågt underliggande inflationstryck, bl.a. i form av låga enhetsarbetskostnader, innebär att inflationen mätt som KPI bedöms öka långsammare 2013 och 2014. Lönerna förväntas däremot öka något snabbare 2012 jämfört med budgetpropositionen för 2012 till följd av att industriavtalet blev högre än väntat.

Den förändrade bilden av resursutnyttjandet 2011 innebär att resursutnyttjandet blir högre även 2012–2015. BNP-gapet är dock fortsatt negativt under hela perioden.

Inflationen 2011, mätt både som KPI och KPIF, var helt enligt prognosen i budgetpropositionen för 2012. Däremot ökade lönerna enligt konjunkturlönestatistiken något mindre än väntat 2011.

BNP-tillväxten 2012 väntas bli 0,4 procent jämfört med 1,3 procent i budgetpropositionen för 2012. Exporten väntas växa betydligt långsammare, bl.a. till följd av att tillväxtutsikterna för euroområdet har reviderats ned. Även investeringarna väntas öka betydligt mindre 2012. År 2013–2015 bedöms BNP-tillväxten bli i stort sett densamma som i prognosen i budgetpropositionen för 2012.

I syfte att möta den svagare efterfrågan 2012 väntas företagen dra ner på antalet arbetade timmar bland de anställda. Det leder till att antalet arbetade timmar faller i år. Eftersom resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är högre i utgångsläget, ökar antalet arbetade timmar långsammare 2013–2015. Sysselsättningen och arbetslösheten utvecklas 2012–2015 däremot i

Sverige och obalansförfarandet

Europeiska kommissionen publicerade den 14 februari en första rapport om potentiella makroekonomiska obalanser i medlemsländerna.⁹² Rapporten innehåller 10 huvudsakliga och 18 komplementära indikatorer. Avsikten med att beräkna dessa indikatorer är att få tidig information om händelseutvecklingen. Indikatorerna ska varken betraktas som politiska mål eller styrmedel; deras indikation ska kompletteras med en djupgående ekonomisk bedömning av det enskilda landets där övrig relevant information beaktas. Först i detta skede är det möjligt att avgöra om någon obalans föreligger.

Med anledning av att tröskelvärden passerats för fyra av de huvudsakliga indikatorerna har Sverige blivit föremål för en djupgranskning. Detta gäller snittvärden med slutår 2010 med avseende på högt bytesbalansöverskott, sjunkande exportmarknadsandelar i världen, stigande bostadspriser, samt hög privat skuldsättning.

Sverige har ett stort överskott i bytesbalansen. Underskott är betydligt mer problematiska än överskott (jfr prop. 2010/11:100). Med en i grunden sund ekonomi med stabila och hållbara offentliga finanser är inte ett överskott i bytesbalansen ett problem.

Bostadspriserna i Sverige har stigit snabbt de senaste 15 åren. En studie som Riksbanken publicerade 2011 indikerade exempelvis att stigande huspriser i stor mån kan förklaras av högre disponibla inkomster, större förmögenheter och lägre räntor.⁹³

Bostadsprisernas utveckling är en central komponent i hushållens skuldsättning. Svenska hushåll har ökat sin belåning under flera år och nivån på skuldsättningen är hög. Det bör dock noteras att skulden som andel av hushållens disponibla inkomst i princip slutade växa under 2011, och att räntornas andel av den disponibla inkomsten ligger nära det historiska genomsnittet. Finansinspektionen har nyligen gjort en studie som indikerar att svenska hushåll står väl rustade att hantera sina lån även om bostads-

priserna stiger ytterligare eller räntekostnaderna ökar. Samtidigt är utvecklingen av hushållens skuldsättning något som regeringen följer noga. Åtgärder som dämpar hushållens skuldsättning har redan införts, bl.a. ett bolånetak. Dessutom införs högre kapitaltäckningsregler för banker som minskar risken i deras kreditgivning.

Sveriges exportmarknadsandelar i världen har sjunkit. Detta sammanfaller med hög BNP-tillväxt i utvecklingsländer och en snabbt ökande världshandel. Även om exportmarknadsandelarna har sjunkit har tillväxttakten i svensk export varit hög och bytesbalansen har visat överskott sedan slutet av 1990-talet. Sverige har dessutom stora framgångsrika företag som även har verksamheter utanför Sverige, vilket inte det av kommissionen använda måttet fångar upp. Även EU som helhet har minskat sina exportandelar under finanskrisen.

⁹² Alert Mechanism Report.

⁹³ Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden, Sveriges Riksbank, april 2011.

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Det dämpade konjunkturläget medför att skatteintäkterna ökar svagt 2012. Framför allt är det intäkterna från skatt på kapital och skatt på konsumtion som bedöms öka måttligt.
- År 2013–2016 väntas skatteintäkterna öka snabbare igen, i takt med att konjunkturläget stärks. Samtliga skattebaser; arbete, kapital och konsumtion, bidrar till att skatteintäkterna ökar allt starkare.

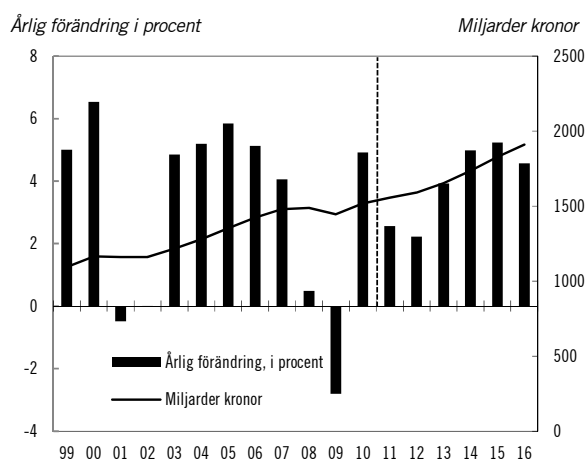
7.1 Den offentliga sektorns skatteintäkter

Svensk ekonomi bromsade in kraftigt under slutet av 2011. Tillväxten förväntas bli låg 2012, med stigande arbetslöshet som följd. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar väntas utveckla svagt både 2012 och 2013. Även privat konsumtion, liksom investeringarna, bedöms öka långsamt under 2012, till följd av det dämpade konjunkturläget (se vidare avsnitt 6).

De totala skatteintäkterna bedöms ha ökat relativt måttligt 2011, trots att konjunkturavmattningen påverkade arbetsmarknaden först mot slutet av året. Det beror i huvudsak på att intäkterna från skatt på konsumtion ökade långsamt, till följd av den återhållna privata konsumtionen, samt även att intäkterna från skatt på kapital krympte till följd av den finansiella oron under 2011. Det dämpade konjunkturläget

framöver innebär att skatteintäkterna ökar långsamt även 2012 (se diagram 7.1). Även detta år är det framför allt intäkterna från skatt på kapital och skatt på konsumtion som bedöms öka svagt. I takt med att konjunktoren successivt förstärks, ökar skatteintäkterna snabbare för varje år, fram till 2016 då ökningstakten dämpas något. Samtliga skattebaser; arbete, kapital och konsumtion, bidrar till att skatteintäkterna ökar allt snabbare 2013–2016.

Diagram 7.1 Totala skatteintäkter



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

De totala skatteintäkterna har reviderats upp 2010–2013 med 3–6 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012 (se tabell 7.1). Det är intäkterna från skatt på arbete som har reviderats upp, huvudsakligen till följd av att de utbetalda lönerna 2011 blev väsentligt högre än förväntat. Högre inkomst- och avtalspensioner bidrar också till de högre intäkterna. För 2014 och 2015 har de totala intäkterna reviderats ned med 3–4 miljarder kronor. De högre intäkterna från skatt på arbete motverkas

dessa år av att intäkterna från mervärdesskatten har reviderats ned. Revideringen beror till stor del på lägre investeringar och en ändrad sammansättning av privat konsumtion.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012

Miljarder kronor

	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatt på arbete	0	12	9	7	3	9
Skatt på kapital	3	-5	-4	-1	0	-1
Skatt på konsumtion	0	0	-1	-3	-7	-11
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	3	6	3	3	-4	-3

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

I tabell 7.2 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2010 och 2016. I tabellen visas den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av ändrade skatteregler.

Tabell 7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	-14	-8	0	0	0	0	0
Skatt på kapital	1	2	2	-5	1	0	0
Skatt på konsumtion	0	0	-5	3	0	1	0
Övriga skatter	0	-1	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-13	-7	-3	-2	1	2	0

Anm.: Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. de anger storleken på den initiala skatteändringen. Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källa: Egna beräkningar.

Ändrade skatteregler beräknas sänka skatteintäkterna med ca 3 miljarder kronor 2012. Intäkterna från skatt på konsumtion bedöms bli 5,4 miljarder kronor lägre till följd av den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Intäkterna från skatt på kapital beräknas bli högre 2012 till följd av den införda schablonbeskattningen av andelsägare i fonder och införandet av investeringssparkonton. De ändrade reglerna för beskattning av investeringsfonder medför att skatteintäkterna från skatt på kapital beräknas bli lägre 2013.

I tabell 7.10 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2007–2016.

Arbetsmarknaden är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas

Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren. Det är också för dessa skatter som prognososäkerheten normalt är störst på kort sikt. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom ca 60 procent av intäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster.

För att illustrera känsligheten hos beräkningarna av skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med ca 10 miljarder kronor. En ökning av hushållens konsumtion med 1 procent (och med bibehållen sammansättning) ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består av kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, skattereduktioner samt artistskatt. De indirekta skatterna på arbete består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 59 procent av de totala skatteintäkterna 2012.

Intäkterna från skatt på arbete väntas öka från 909 till 1 128 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 7.3).

Tabell 7.3 Skatt på arbete

Miljarder kronor om inte annat anges

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aktuell beräkning	874	909	937	975	1 022	1 076	1 128
Utveckling (%)	0,8	4,0	3,1	4,0	4,8	5,3	4,8

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tillväxten i lönesumman bromsar in

Utbetalda löner, dvs. lönesumman, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen är av störst betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del

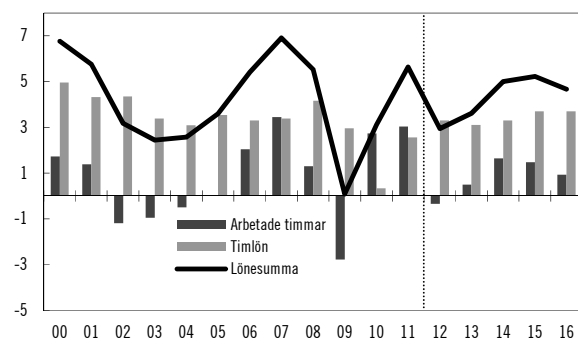
av skatteunderlaget består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

År 2011 växte lönesumman med 5,6 procent (se diagram 7.2), men till följd av den tillfälliga konjunkturavmattningen väntas lönesummans tillväxt växla ned till 2,9 procent 2012. Återstoden av prognosperioden (2013–2016) växer lönesumman med i genomsnitt 4,6 procent årligen.

Skillnaden i ökningen av lönesumman mellan de olika åren under prognosperioden beror främst på skillnaden i utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 7.2). Antalet arbetade timmar beräknas minska med 0,3 procent 2012. År 2013–2016 ökar antalet arbetade timmar med i genomsnitt 1,1 procent per år. År 2012–2016 beräknas timlönen öka med i genomsnitt 3,4 procent per år (se vidare avsnitt 6).

Diagram 7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringarna till hushållen ökar igen 2012

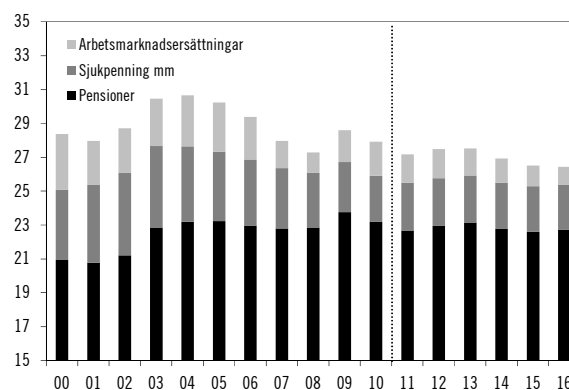
Prognosen för transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen, eftersom de flesta ersättningarna är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp.

Transfereringarna till hushållen väntas öka något som andel av skatteunderlaget 2012 (se diagram 7.3). Den ökade andelen förklaras dels av de försämrade arbetsmarknadsutsikterna, vilket ökar de arbetsmarknadsrelaterade ersättningarna, dels av att pensionerna ökar starkt i förhållande till lönesumman 2012. För 2013 väntas transfereringarnas andel vara oförändrad. År 2014–2016 minskar andelen något, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden åter förbättras och

att pensionerna väntas växa något långsammare än lönesumman 2014 och 2015 (se vidare avsnitt 8).

Diagram 7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt väntas öka från 541 till 667 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 7.5). År 2011 och 2012 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 3,5 respektive 3,4 procent (se tabell 7.4). Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2011 och 2012 uppgå till 4,9 respektive 3,2 procent. År 2013–2016 ökar kommunernas skatteunderlag med i genomsnitt 4,4 procent per år.

Tabell 7.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Faktisk utveckling	2,2	3,5	3,4	3,8	4,3	4,9	4,7
Underliggande utveckling	2,8	4,9	3,2	3,8	4,3	4,9	4,7

Anm.: Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget är utvecklingen justerad för regeländringar.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.5 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	873,6	909,0	867,1	873,9	908,7	937,3	974,8	1 021,9	1 076,3	1 128,0
<i>Direkta skatter</i>	<i>483,0</i>	<i>497,5</i>	<i>475,7</i>	<i>474,7</i>	<i>490,5</i>	<i>508,4</i>	<i>530,0</i>	<i>554,8</i>	<i>584,7</i>	<i>613,3</i>
Kommunal inkomstskatt	479,1	503,4	511,1	522,9	541,3	560,5	582,0	607,2	636,9	667,0
Statlig inkomstskatt	44,8	48,0	40,1	42,5	45,1	45,3	47,0	49,2	52,0	53,8
Allmän pensionsavgift	81,1	85,2	86,8	89,2	93,7	96,9	100,1	104,7	109,7	114,7
Skattereduktioner m.m.	-122,0	-139,2	-162,5	-179,9	-189,6	-194,4	-199,2	-206,3	-214,0	-222,2
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>390,6</i>	<i>411,5</i>	<i>391,4</i>	<i>399,2</i>	<i>418,2</i>	<i>429,0</i>	<i>444,7</i>	<i>467,1</i>	<i>491,6</i>	<i>514,7</i>
Arbetsgivaravgifter	382,1	404,1	392,4	403,9	428,1	437,9	454,0	476,6	501,5	524,9
Egenavgifter	11,8	12,2	11,6	12,2	13,5	14,0	14,5	15,4	16,3	17,1
Särskild löneskatt	30,2	32,6	32,5	33,1	34,2	35,9	37,2	39,0	40,9	42,8
Nedsättningar	-10,5	-13,4	-20,6	-24,6	-29,7	-30,0	-31,0	-32,4	-34,0	-35,4
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	1,2	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-23,9	-25,1	-25,4	-26,4	-28,9	-29,7	-30,9	-32,4	-34,1	-35,7
Skatt på kapital	208,7	163,5	160,2	191,5	187,0	188,1	194,2	210,5	224,3	239,3
Skatt på kapital, hushåll	49,7	26,3	24,9	34,5	23,8	29,0	26,8	29,5	29,6	28,7
Skatt på företagsvinster	104,6	83,0	86,5	106,6	111,4	109,0	116,9	125,5	132,5	140,1
Avkastningsskatt	12,8	15,2	12,3	11,9	11,5	10,2	8,6	12,4	18,1	25,2
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,9	24,0	25,3	26,4	27,7	28,8	30,2	30,6	30,9	31,4
Stämpelskatt	9,4	9,4	8,1	9,0	8,0	8,1	8,4	8,8	9,2	9,7
Kupongskatt m.m.	6,3	5,5	3,1	3,1	4,6	3,0	3,4	3,7	4,0	4,2
Skatt på konsumtion och insatsvaror	399,0	418,7	422,9	449,6	456,3	460,8	479,4	498,3	520,9	537,6
Mervärdesskatt	284,8	300,3	301,5	324,6	333,0	335,5	350,1	367,3	386,2	400,5
Skatt på tobak	9,7	9,9	10,6	10,6	11,9	11,6	11,7	11,8	12,1	12,5
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	4,0	4,1	4,4	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8
Skatt på öl	2,8	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Energiskatt	38,2	38,8	40,1	41,2	40,6	41,6	42,5	43,0	43,5	44,0
Koldioxidskatt	25,1	25,7	26,1	27,3	25,4	26,4	26,4	26,6	28,2	27,4
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	5,1	4,1	4,7	4,5	4,7	6,2	6,1	6,2	6,2
Skatt på vägtrafik	13,1	16,0	16,4	16,4	15,7	16,0	17,3	17,7	18,2	20,0
Skatt på import	5,9	5,9	5,2	5,7	5,7	5,6	6,1	6,6	7,1	7,7
Övriga skatter	6,5	5,6	6,7	7,1	7,4	7,3	7,2	7,2	7,2	7,1
Restförda och övriga skatter	-0,8	-3,3	-4,2	2,1	4,1	4,4	4,7	4,8	4,9	4,9
Restförda skatter	-7,6	-8,2	-7,8	-5,7	-6,3	-5,7	-5,7	-5,7	-5,7	-5,7
Övriga skatter	6,8	4,8	3,6	7,8	10,4	10,1	10,4	10,5	10,6	10,6
Totala skatteintäkter	1 480,5	1 487,8	1 446,0	1 517,1	1 556,1	1 590,7	1 653,1	1 735,5	1 826,4	1 909,9
Avgår, EU-skatter	-7,3	-7,3	-6,8	-7,1	-7,2	-7,2	-7,7	-8,3	-8,9	-9,5
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 473,2	1 480,5	1 439,2	1 510,0	1 548,8	1 583,5	1 645,4	1 727,2	1 817,5	1 900,4
Avgår, kommunala skatteintäkter	-479,1	-515,5	-524,8	-537,0	-555,7	-575,9	-597,8	-623,3	-653,2	-683,6
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-168,9	-178,1	-178,8	-183,5	-195,4	-199,9	-207,2	-217,1	-227,9	-238,5
Statens skatteintäkter	825,2	786,9	735,6	789,6	797,7	807,6	840,4	886,8	936,4	978,2

Tabell 7.5 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Statens skatteintäkter	825,2	786,9	735,6	789,6	797,7	807,6	840,4	886,8	936,4	978,2
Periodiseringar	-9,7	21,8	-29,8	-10,1	42,3	11,7	-3,5	7,0	2,4	6,6
Uppbördsförskjutningar	-2,0	36,3	-2,6	-10,6	23,9	4,5	6,8	8,4	-1,1	2,4
Betalningsförskjutningar	-6,5	-15,6	-22,7	-1,1	14,9	5,0	-12,5	-3,5	1,3	2,0
varav kommuner och landsting	9,0	-4,2	-22,1	13,3	31,2	-0,8	-12,6	-6,3	0,4	0,5
varav ålderspensionssystemet	1,5	-0,7	-1,3	2,9	0,9	-0,2	0,0	0,8	0,9	0,9
varav privat sektor	-14,5	-8,1	-4,7	-16,3	-16,9	6,0	0,1	1,9	0,1	-0,7
varav kyrkosektorn	0,4	0,5	-0,3	-1,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1	1,3
varav EU	-2,9	-3,1	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-1,2	1,1	-4,6	1,6	3,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Statens skatteinkomster	815,5	808,7	705,8	779,5	840,0	819,3	836,9	893,8	938,8	984,9
Övriga inkomster	48,2	92,6	3,8	0,0	32,4	16,7	11,7	7,7	8,0	7,3
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	48,1	41,8	55,3	52,6	48,1	45,7	48,4	48,9
3000 Inkomster av försäld egendom	18,0	76,5	0,1	0,2	23,1	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	8,9	8,9	11,1	10,1	10,7	10,8	11,4	11,3
6000 Bidrag m.m. från EU	13,0	11,0	11,7	13,0	12,3	12,2	11,5	10,7	9,3	9,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,2	-66,8	-65,5	-70,8	-74,5	-74,8	-75,6	-77,1	-78,1
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,7	-2,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomster på statens budget	863,7	901,3	709,5	779,5	872,4	836,0	848,5	901,5	946,8	992,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

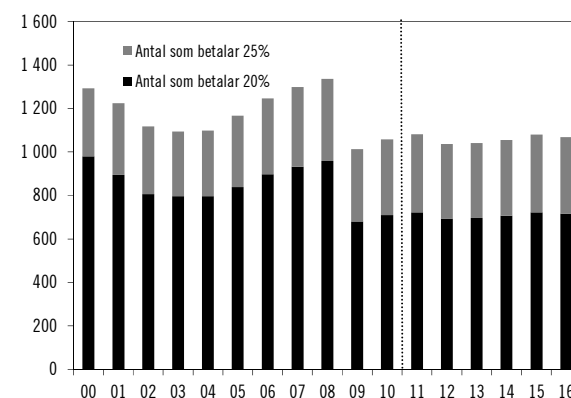
Normaliseringen av konjunkturläget under 2010 medförde att intäkterna från statlig inkomstskatt ökade från 40 miljarder kronor 2009 till 43 miljarder kronor 2010 (se tabell 7.5). Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas fortsätta öka med drygt 2 miljarder kronor 2011. Till följd av att konjunkturen dämpas beräknas intäkterna från statlig inkomstskatt förbli nästan oförändrad 2012. I takt med att konjunkturen åter förstärks bedöms intäkterna öka med ca 2 miljarder kronor årligen 2013–2016.

År 2012 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska något till följd av att timlönen i ekonomin bedöms öka betydligt svagare än det s.k. jämförelsetal med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt skrivs upp (se diagram 7.4). Under återstoden av prognosperioden väntas antalet personer som betalar statlig skatt förbli relativt oförändrat. Utvecklingen av antalet personer som betalar statlig skatt bestäms utöver av timlöneutvecklingen i förhållande till

jämförelsetalet även av ålderssammansättningen och inkomstfördelningen.

Diagram 7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt

Tusentals personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna beräknas sammanlagt uppgå till mellan 190 och 222 miljarder kronor 2011–2016 (se tabell 7.6). De sammanlagda reduktionerna till följd av jobbskatteavdraget beräknas öka från 80 miljarder kronor 2011 till 95 miljarder kronor 2016.

HUS-avdraget (skattereduktionen för ROT- och RUT-tjänster) beräknas minska från 15 miljarder kronor 2011 till 12 miljarder kronor 2016. Minskningen beror på att efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av successivt under prognosperioden. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna uppgår till ca 1,7 miljarder kronor 2011 och beräknas öka till 3,8 miljarder kronor 2016.

Tabell 7.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Allmän pensionsavgift	-89	-94	-97	-100	-105	-110	-115
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-77	-80	-83	-85	-88	-91	-95
HUS-avdrag	-14	-15	-14	-14	-13	-13	-12
Gåvor till ideell verksamhet				0	0	0	0
Summa	-180	-190	-194	-199	-206	-214	-222

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Beloppen för Fastighetsavgift, Sjöinkomst och Gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av pensionsgrundande ersättningar, varför intäkterna från denna avgift följer utvecklingen av skatteunderlaget för de direkta skatterna på arbete. Intäkterna från den allmänna pensionsavgiften förväntas öka från 94 till 115 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms uppgå till drygt 418 miljarder kronor 2011. Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvud-

sakliga delen av intäkterna. Även för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är av störst betydelse. Intäkterna från de indirekta skatterna väntas öka varje enskilt år under prognosperioden och väntas uppgå till knappt 515 miljarder kronor 2016 (se tabell 7.5).

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på kapital består i huvudsak av skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt samt fastighetsavgift och kommunal fastighetsavgift. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på kapital utgöra 12 procent av de totala skatteintäkterna. Intäkterna från skatt på företagsvinster utgör mer än hälften av intäkterna från skatt på kapital.

Hushållens kapitalvinster minskar till följd av nedgången på börsen 2011

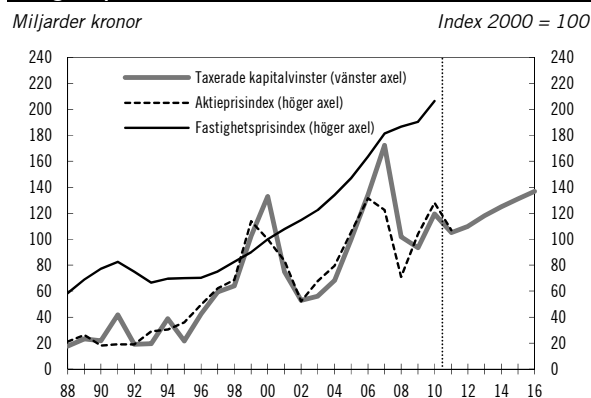
Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga taxeringen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2011 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgängliga för 2011. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot av kapitalinkomsterna och kapitalutgifterna. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster.

Huvuddelen av skatteintäkterna från hushållens kapitalinkomster kommer från taxerade kapitalvinster. År 2010 uppgick de taxerade kapitalvinsterna till 120 miljarder kronor. Det är betydligt högre än under lågkonjunkturåren 2008 och 2009, men lägre än 2007, då de uppgick till 172 miljarder kronor. Nedgången på börsen under 2011 beräknas medföra att kapitalvinsterna minskar till 105 miljarder kronor 2011. Vinsterna antas fr.o.m. 2012 återgå till en genomsnittlig historisk nivå på drygt 3 procent av BNP. I diagram 7.5 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

Hushållens ränteinkomster ökade relativt kraftigt 2011 jämfört med 2010, vilket huvudsakligen kan förklaras av att de korta räntorna i genomsnitt låg på en högre nivå 2011 än 2010. Det högre ränteläget gav dock högre ränteutgif-

ter och sammantaget bidrog hushållens räntenetto mer negativt till skatteintäkterna än 2010. Det negativa bidraget från hushållens räntenetto väntas bestå på ungefär samma nivå, mellan 8–13 miljarder kronor, under hela prognosperioden. Sammanlagt uppgår intäkterna från hushållens skatt på kapital till 29 miljarder kronor 2012. Intäkterna bedöms uppgå till mellan 27 och 30 miljarder kronor 2013–2016.

Diagram 7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser

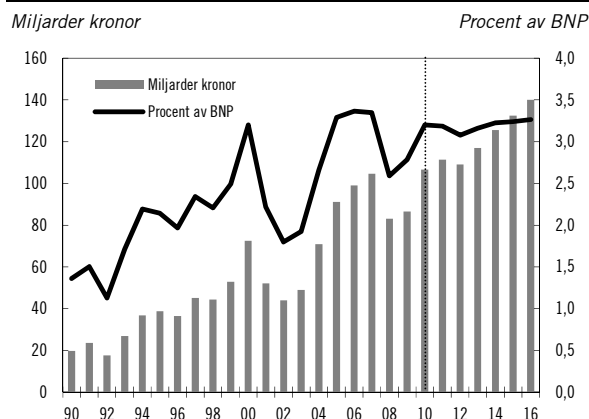


Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

Intäkterna från skatt på företagsvinster minskar 2012 och ökar därefter i takt med konjunkturförstärkningen

Intäkterna från skatt på företagsvinster uppgick 2010 till knappt 107 miljarder kronor. Det är 20 miljarder kronor, eller 23 procent, högre än 2009. Det innebär också att intäkterna 2010 blev högre än vad de var 2007, före finanskrisen och den därpå följande lågkonjunkturen (se diagram 7.6). Bolagsskatteintäkterna beräknas öka även 2011, om än i måttligare takt än 2010. Intäkterna bedöms uppgå till 111 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökningstakt på 4,5 procent. Inbromsningen i svensk ekonomi och den svaga tillväxten under 2012 leder till att bolagsskatteintäkterna bedöms falla tillbaka något 2012 och då uppgå till 109 miljarder kronor. I takt med att konjunkturen åter stärks växer därefter intäkterna från bolagsskatten med i genomsnitt ca 6 procent per år 2013–2016.

Diagram 7.6 Skatt på företagsvinster



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En låg statslåneränta 2012 ger låga intäkter från avkastningsskatt 2013

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, beräknas minska med knappt 12 procent mellan 2011 och 2012. En orsak till de lägre intäkterna är att det ingående värdet på livbolagens tillgångar 2012 är lägre än 2011 till följd av börsfallet under 2011. En annan orsak är att den genomsnittliga statslåneräntan var lägre 2011 än 2012. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 4 miljarder kronor. Statslåneräntan bedöms bli som lägst 2012, vilket gör att intäkterna faller även 2013, då de bedöms uppgå till knappt 9 miljarder kronor. När statslåneräntan stiger igen fr.o.m. 2013 ökar intäkterna kraftigt 2014–2016. År 2016 beräknas intäkterna uppgå till ca 25 miljarder kronor (se tabell 7.5).

Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift ökar 2012

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift beräknas uppgå till knappt 29 miljarder kronor 2012, vilket är ca 1 miljard kronor högre än 2011 (se tabell 7.7). Ökningen beror i huvudsak på fastighetstaxeringen av småhus 2012.

Tabell 7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Småhus	12,2	12,5	13,5	13,8	14,0	14,1	14,4
varav kommunal avgift	11,7	12,0	12,9	13,1	13,4	13,5	13,8
Hyreshus, bostadslägenheter	2,9	2,9	3,0	3,2	3,2	3,3	3,3
varav kommunal avgift	2,8	2,9	2,9	3,1	3,2	3,2	3,3
Hyreshus, lokaler	6,8	6,9	7,0	7,6	7,7	7,8	7,9
Industrier	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
Vattenkraft	2,9	3,7	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
Summa	26,4	27,7	28,8	30,2	30,6	30,9	31,4

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

År 2013 bedöms intäkterna sammanlagt uppgå till ca 30 miljarder kronor. Ökningen jämfört med 2012 beror framför allt på att intäkterna ökar till följd av fastighetstaxeringen av hyreshus och industrifastigheter 2013.

7.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 461 miljarder kronor. Det utgör 29 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatteintäkterna från mervärdesskatten motsvarar 21 procentenheter och skatteintäkterna från punktskatterna 8 procentenheter. Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.8.

Tabell 7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på konsumtion	450	456	461	479	498	521	538
Utvecklingstakt (%)	6,3	1,5	1,0	4,0	4,0	4,5	3,2
Mervärdesskatt	325	333	335	350	367	386	401
Utvecklingstakt (%)	7,6	2,6	0,7	4,4	4,9	5,1	3,7
Punktskatter	125	123	125	129	131	135	137
Utvecklingstakt (%)	3,0	-1,4	1,7	3,1	1,4	2,8	1,8

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper påverkas intäkterna även av sammansättningen i konsumtionen (se diagram 7.7).

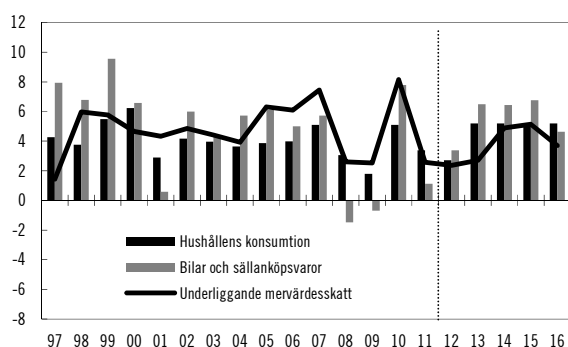
Skattebasen för mervärdesskatten består också av offentlig konsumtion samt av investeringar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor i verksamheter som saknar skatteplikt, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer 79 procent från den privata sektorn. Staten och kommunerna svarar för 9 respektive 12 procent av mervärdesskatteintäkterna.

Under andra halvåret 2011 bromsade hushållens konsumtion in efter att ha utvecklats starkt under 2010 och inledningen av 2011. Även tillväxten i investeringarna dämpades under hösten. Sammantaget ledde detta till att intäkterna från mervärdesskatten ökade med 2,6 procent under 2011 till 333 miljarder kronor. Mervärdesskatteintäkterna från den privata konsumtionen ökade procentuellt sett mindre än den totala ökningen av hushållens konsumtion i löpande priser. Detta skedde som en följd av att andelen konsumtion av dagligvaror och tjänster, som i genomsnitt beskattas med lägre skattesatser, ökade. Vidare ökade hushållens konsumtion av bostäder, som inte mervärdesbeskattas, kraftigt.

Mervärdesskattesatsen för restaurang- och cateringtjänster sänktes från 25 procent till 12 procent fr.o.m. den 1 januari 2012, vilket bedöms leda till drygt 5 miljarder kronor lägre skatteintäkter fr.o.m. 2012. Vidare väntas ett försämrat arbetsmarknadsläge och något fallande bostadspriser leda till att hushållens konsumtion ökar svagt under 2012. Inbromsningen i produktionen och det osäkra konjunkturläget bedöms leda till att företagen är återhållsamma med investeringarna. Sammantaget leder detta till att intäkterna från mervärdesskatten endast ökar med 0,7 procent till 335 miljarder kronor 2012.

Diagram 7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den underliggande mervärdesskatten exkluderar effekten av ändrade skatteregler.
Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2013–2016 väntas konjunkturläget förstärkas. Hushållen bedöms öka sin konsumtion i snabbare takt bl.a. till följd av att läget på arbetsmarknaden förbättras. Däremot gör sammansättningen av hushållens konsumtion att intäkterna från mervärdesskatten från privat konsumtion ökar procentuellt sett mindre än vad hushållens konsumtion i löpande priser gör. Exempelvis ökar konsumtionen av dagligvaror, bostäder och tjänster förhållandevis starkt (se vidare avsnitt 6). Företagens behov av att investera för att kunna möta den stigande efterfrågan väntas öka, vilket leder till högre mervärdesskatteintäkter från investeringar. Sammantaget medför detta att mervärdesskatteintäkterna ökar med mellan 3,7 och 5,1 procent per år för att 2016 uppgå till 401 miljarder kronor.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspriset.⁹⁴ I likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt konjunkturen som betyder mest för utvecklingen av punktskatteintäkterna, vid sidan om regeländringar.

Under 2011 minskade punktskatteintäkterna med 1,4 procent till 123 miljarder kronor (se tabell 7.8). Det förklaras till stor del av att det

⁹⁴ Skattesatserna för tobaksskatten samt energi- och koldioxidskatterna omräknas dessutom med hänsyn till förändringen av konsumentprisindex.

milda vädret i slutet av året medförde lägre elkonsumtion, men även av att konjunkturinbromsningen ledde till en lägre användning av bensin och oljeprodukter.

Intäkterna från energi- och koldioxidskatt utgör lite drygt hälften av punktskatteintäkterna. Intäkterna från energiskatt väntas öka under prognosperioden 2012–2016 till följd av att användningen av el bedöms öka. Intäkterna från koldioxidskatt väntas öka i början av prognosperioden till följd av regeländringar på skatteområdet, trots att användningen av oljeprodukter bedöms minska. I slutet av prognosperioden minskar även punktskatteintäkterna från koldioxidskatten.

Intäkterna från punktskatter på alkohol och tobak utgör knappt 20 procent av punktskatteintäkterna. I genomsnitt över prognosperioden väntas punktskatteintäkterna från alkohol och tobak uppgå till 24 miljarder kronor per år. Skatten på samtliga tobaksvaror har höjts fr.o.m. 2012, vilket bedöms medföra att skatteintäkterna från tobaksskatten blir 0,8 miljarder kronor högre från och med detta år.

Sammantaget väntas intäkterna från punktskatterna öka under hela prognosperioden 2012–2016 med mellan 1,4 och 3,1 procent per år för att uppgå till 137 miljarder kronor 2016.

7.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP.

Tabell 7.9 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skattekvot	45,6	44,5	44,9	44,7	44,6	44,6	44,5
varav							
Skatt på arbete	26,2	26,0	26,5	26,4	26,3	26,3	26,3
Skatt på kapital	5,7	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,6
Skatt på konsumtion	13,5	13,1	13,0	13,0	12,8	12,7	12,5
Övriga skatter	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Normalt har regelförändringar i skattesystemet störst inverkan på förändringen av skattekvoten. År 2011 väntas skattekvoten minska med en dryg procentenhet jämfört med året innan, vilket främst förklaras av det höjda grundavdraget för pensionärer och av en förändrad sammansätt-

ning av hushållens konsumtion. Att kvoten för skatt på arbete väntas öka 2012 beror bl.a. på att ökningstakten för de nedsatta arbetsgivaravgifterna för unga antas minska fr.o.m. 2012 (se tabell 7.9).

7.2 Inkomster i statens budget

7.2.1 Skatteinkomster

I statens budget tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Inkomster på statens budget ska enligt budgetlagen (2011:204) redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Av denna anledning tillämpas även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

7.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under övriga inkomster på statens budget presenteras i tabell 7.5.

Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligt rättsliga avgifter. Inkomsterna för 2011 blev betydligt högre än 2010 års utfall. Aktieutdelningen från de statligt ägda bolagen uppgick till ca 26,9 miljarder kronor (varav 6 miljarder kronor från utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna), vilket är 10 miljarder kronor högre än 2010 års utdelningsnivå. Denna ökning beror främst på den starka ekonomiska återhämtningen under 2010, vilket är det resultatår som låg till grund för utdelningar 2011.

2012 års utdelningsprognos på 25 miljarder kronor inkluderar en engångsutdelning från Sveaskog om 4 miljarder kronor utöver den ordinarie utdelningsnivån. Utdelningsnivån 2013–2016 ligger på en relativt stabil, dock något lägre nivå än 2012, dels till följd av att antaganden om extrautdelningar saknas, dels som en konsekvens av fortsatta beräkningstekniska antaganden om försäljningar av statliga ägarandelar i bolag.

Prognosen för Riksbankens inlevererade överskott minskar med mellan 1 och 3 miljarder kronor per år 2012–2016, detta på grund av att justeringen för priseffekten är negativ för dessa år (det inlevererade överskottet bygger på ett femårigt glidande medelvärde med priseffekt som en av huvudkomponenterna). Räntorna på studielån och offentligt rättsliga avgifter ökar långsamt under samma period.

Inkomster av försäld egendom

Utfallet för inkomster av försäld egendom blev 23,1 miljarder kronor för 2011, inkomsterna utgörs nästan helt av försäljning av Nordea- och TeliaSoneraaktier (19 respektive 3,7 miljarder kronor). År 2012–2016 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till 15 miljarder kronor per år, vilket är samma antagande som i budgetpropositionen för 2012.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas bl.a. återbetalning av studiemedel (avser lån upptagna före 1989) och återbetalning av övriga lån. Från och med 1989 finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgälden. Inbetalningarna på studielån av upplånat kapital redovisas därför under posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i stället för under denna inkomsttyp. År 2011 uppgick inkomsterna till 1,5 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel står för 1,4 miljarder kronor.

År 2012–2016 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter gradvis minska eftersom antalet återbetalare blir färre.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter. De senare utgör huvuddelen av inkomsterna. För 2011 uppgick inkomsterna till 11,1 miljarder kronor, varav 10,5 miljarder kronor utgjordes av de statliga pensionsavgifterna. Under 2012 väntas dessa inkomster sjunka med ca 1 miljard kronor, för att sedan sakta stiga upp till 11,4 miljarder kronor 2015. Ökningen förklaras nästan uteslutande av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen Bidrag m.m. från EU redovisas bidrag från olika EU-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen avser Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska jordbruksfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, utgiftsområde 22 Kommunikationer samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inkomsterna för 2011 uppgick till 12,3 miljarder kronor, varav bidrag från EU:s jordbruksfond utgör den största enskilda posten (8,7 miljarder kronor). Enligt prognosen minskar inkomsterna från denna nivå till 9,3 miljarder kronor 2016. Detta är en nedrevidering av prognosen från budgetpropositionen 2012, då inkomsterna antogs öka till 13,7 miljarder kronor 2013 för att sedan falla tillbaka till 11,8 miljarder kronor 2015.

Nedrevideringen förklaras bl.a. av en framskjutning i tiden av utbetalningar från EU till landsbygdsstödet (som i sin tur påverkar inkomstflödet) samt att delar av en större finansiell korrigering, föranledd av tidigare felaktigheter vid utbetalning av jordbruksstöd från EU, har skjutits fram till 2012.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsttypen Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet består av två delar: tillkommande inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredovisas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomsttitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgår till mellan 10 och 13 miljarder kronor 2012–2015.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Under avräkningar redovisas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Inom inkomsttypen Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget.

År 2012 flyttades jämställdhetsbonusen från denna inkomsttyp till budgetens utgiftssida. Det innebär att alla skattekrediteringar som tidigare redovisats under denna inkomsttyp upphört eller flyttats till budgetens utgiftssida.

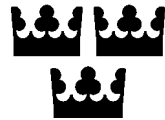
Tabell 7.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomstår										
Skatt på arbete	-34,4	-11,9	-47,1	-14,4	-7,6	-0,4	-0,1	0,3	0,0	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	1,5	0,3	-0,2	-2,8	-7,5	1,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Förändrad medelutdebitering	-0,5	-1,8	1,3	0,7		1,1				
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	0,3		-1,9	-3,5	-7,5					
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionsparande m.m.)	1,7	2,1	0,4			0,3				
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift										
Övrigt					0,0	-0,4	0,0	0,2		
<i>Statlig skatt</i>	0,5	0,0	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skiktgränsjusteringar			-4,2							
Övrigt	0,5									
<i>Skattereduktioner</i>	-36,5	-11,4	-21,8	-10,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag	-39,9	-10,7	-10,8	-10,0						
HUS-avdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster)	-0,7	-0,7	-11,0							
Skattereduktion allmän pensionsavgift										
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007)	4,1									
Övrigt						-0,3				
<i>Socialavgifter</i>	0,1	-0,7	-20,9	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	0,0	0,0
Sänkning socialavgift	0,6	-0,4	-12,8							
Nedsättning socialavgift	-0,5	-0,4	-8,1	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2		
Skatt på kapital	-10,9	4,5	1,5	0,9	2,1	1,6	-4,6	0,6	0,4	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	-1,0	3,8	1,7	0,7	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Företagsskattepaketet andelar i handelsbolag, underskotts företag		3,8	1,6							
Andelar i handelsbolag, underskotts företag			0,2	0,7						
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar	-1,0									
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)										
Övrigt						-0,1				
<i>Fastighetsskatt</i>	-2,5	-3,6	0,0	-0,2	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.	-1,3	-3,9		-0,2						
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.	-1,2	-0,4								
Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande										
Vattenkraft: skattesatsändringar		0,6			1,5					
<i>Övriga skatter på kapital</i>	-7,4	4,3	-0,2	0,5	0,6	1,7	-4,6	0,6	0,4	0,0
Investeringsfonder samt investeringssparkonto						1,6	-4,8	0,5	0,5	
Ändrade regler för kapitalförsäkringar						0,2	0,2	0,0	-0,1	
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder		1,1								
Ändrade uppskovsregler	-0,1	3,2		0,2						
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder			-0,2		-0,1	0,0				
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsmedelsskatt, penninglån	-0,6		-0,1	0,2		-0,2				
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad	-6,7									
Höjd stämpelskatt				0,1	0,7					
Skatt på konsumtion	4,0	6,7	-0,1	-0,2	-0,5	-4,5	3,2	0,0	1,1	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster						-5,4				
Sänkt skatt på personbefordran, böcker och skidliftar	-0,1									
Övrigt		0,2	0,0		0,0					
<i>Skatt på energi och miljö</i>	0,2	2,6	-0,1	-0,1	0,7	0,1	2,3	0,0	1,1	0,0
Energiskatt	0,0	0,3	0,1	0,1	0,9		0,9			
Koldioxidskatt	0,2	1,5	-0,2	0,2	-0,2		0,2		1,1	
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.										
Gödselmedelsskatt				-0,4						
Skatt på termisk effekt		0,8								
Övrigt						0,1	1,2			
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	3,8	3,9	0,0	-0,1	-1,2	0,8	0,9	0,0	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik m.m.	1,7	2,2	0,0	-0,1	-1,2		0,9			
Skatt på tobak	2,1	1,5				0,8				
Skatt på alkohol		0,3								
Reklamskatt		-0,1								
Övrigt		0,0								
Restförda och övriga skatter	0,0	0,0	-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Insolvens				-0,1						
Övriga skatter			-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0		
Totala skatteintäkter	-41,3	-0,7	-46,1	-13,5	-6,8	-2,9	-1,6	0,8	1,5	0,0

Källa: Egna beräkningar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 97 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Som andel av BNP faller dock de takbegränsade utgifterna från 28,3 procent till 25,3 procent under samma period.
 - Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 67 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner, som är en följd av pris- och löneökningar, men också på att antalet pensionärer ökar under perioden.
 - Utgifterna på utgiftsområdena i statens budget, exklusive statsskuldräntor, ökar med ca 30 miljarder kronor från 2011 t.o.m. 2016. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 21,9 till 18,6 procent.
 - Sjunkande arbetslöshets- och ohälsorelaterade utgifter bidrar till en lägre ökningstakt av utgifterna i statens budget. Sammantaget bedöms dessa utgifter minska med ca 19 miljarder kronor mellan 2011 och 2016.
 - Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2013 av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med ca 2 miljarder kronor i förhållande till 2012. Omräkningen för 2014–2016 bedöms bli högre än 2013.
-

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna på statens budget och de takbegränsade utgifterna 2012–2016.

8.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

Utgiftssidan på statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 10.2.1). De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 97 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 8.1). Drygt 30 procent av ökningen, 30 miljarder kronor, kan hänföras till utgifter på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara lägre 2016 än 2011. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter, vilka beräknas öka med 67 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en ökning med knappt 0,4 procentenheter.

År 2011 ökade utgifterna för statsskuldräntor kraftigt; jämfört med 2010 var utgifterna 11 miljarder kronor högre. Ökningen beror i huvudsak på högre räntebetalningar på lån i svenska kronor, vilket bl.a. förklaras av att räntorna på statsskuldsväxlar steg jämfört med 2010. Dessutom bidrog lägre överkurser vid emission till att räntebetalningarna blev högre. Det beror främst på att Riksgäldskontoret introducerade ett nytt tioårigt referenslån under 2011. Räntan på det nya lånet låg närmare de aktuella marknadsräntorna än motsvarande referenslån 2010. År 2015 beräknas ränte-

utgifterna också bli tillfälligt höga till följd av att en realobligation förfaller till betalning. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan 2012 och 2016: låga men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. Fram t.o.m. 2014 dominerar effekten av stigande marknadsräntor. Från och med 2015 blir effekten av en minskande statsskuld starkare och ränteutgifterna, rensat från tillfälliga effekter, minskar.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 55 miljarder kronor 2012, och till 50 respektive 51 miljarder kronor 2013 och 2014. År 2015 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 59 miljarder kronor. Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2016 innebär att budgeteringsmarginalen beräknas uppgå till 67 miljarder kronor detta år (se avsnitt 11.4.2).

8.1.1 Takbegränsade utgifter 2012–2016

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2012 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2013–2016 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se tabell 8.4).

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2012.

Förbrukningen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2013–2016 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar (se tabell 8.2)⁹⁵.

Tabell 8.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2011–2016

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldsräntor ¹	767,0	790,2	788,2	789,9	790,8	797,1
Procent av BNP	21,9	22,3	21,3	20,3	19,3	18,6
Statsskulds-räntor m.m. ¹	34,5	19,3	22,8	19,8	30,9	15,8
Procent av BNP	1,0	0,5	0,6	0,5	0,8	0,4
Summa utgiftsområden	801,5	809,5	811,0	809,7	821,7	812,9
Procent av BNP	22,9	22,9	21,9	20,8	20,1	19,0
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	222,0	238,6	254,7	262,0	273,3	289,1
Procent av BNP	6,4	6,7	6,9	6,7	6,7	6,7
Takbegränsade utgifter²	989,0	1 028,8	1 042,9	1 051,9	1 064,1	1 086,1
Procent av BNP	28,3	29,1	28,2	27,0	26,0	25,3
Utgiftstak	1 063	1 084	1 093	1 103	1 123	1 153³
Budgeterings-marginal	74,0	55,2	50,1	51,1	58,9	66,9

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

³ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2016 (se avsnitt 11.4.2).

Källa: Egna beräkningar.

⁹⁵ Förändringar av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, dvs. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

Tabell 8.2 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2011 Utfall ¹	2012 Anslag ²	2012 Prognos	2013 Beräknat	2014 Beräknat	2015 Beräknat	2016 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 188	11 817	11 802	11 852	12 069	12 244	12 454
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 870	13 361	13 252	13 372	13 670	14 028	14 426
3 Skatt, tull och exekution	9 910	10 179	10 028	10 193	10 425	10 615	10 847
4 Rättsväsendet	37 164	37 871	37 700	37 718	38 457	39 123	39 928
5 Internationell samverkan	1 892	2 024	1 888	2 028	2 026	2 031	2 036
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44 153	45 624	44 520	45 875	47 009	47 765	48 494
7 Internationellt bistånd	29 199	30 265	31 019	31 909	33 829	35 864	37 827
8 Migration	7 572	9 068	8 463	9 614	9 450	9 443	9 334
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56 538	60 078	59 880	61 795	63 436	63 799	65 472
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	95 800	95 451	94 027	90 203	87 489	84 886	84 161
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 590	41 060	41 240	39 737	38 919	38 070	37 211
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	71 994	76 717	76 120	77 962	79 955	81 365	83 354
13 Integration och jämställdhet	4 968	8 374	8 012	8 001	8 289	8 701	8 807
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	63 285	71 581	68 531	66 990	63 525	58 291	56 039
15 Studiestöd	21 813	22 256	21 214	21 197	20 809	21 079	21 790
16 Utbildning och universitetsforskning	53 709	54 538	54 068	54 844	55 937	56 019	56 504
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 952	12 300	12 212	12 374	12 468	12 526	12 672
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 110	1 152	1 118	1 143	1 154	1 146	1 166
19 Regional tillväxt	3 222	3 424	3 272	3 176	2 967	2 818	3 432
20 Allmän miljö- och naturvård	5 069	5 025	5 020	4 740	4 876	4 821	4 732
21 Energi	2 918	2 873	3 324	2 438	2 401	1 757	1 663
22 Kommunikationer	38 734	43 061	43 538	43 014	40 776	44 751	45 053
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 372	17 733	17 846	16 117	16 241	15 262	15 400
24 Näringsliv	5 344	6 012	5 919	4 917	4 963	4 452	4 494
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 023	85 075	85 075	85 895	85 680	85 112	85 112
26 Statsskuldräntor m.m.	34 491	21 870	19 329	22 870	19 870	30 970	15 870
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 596	31 291	31 083	32 360	33 524	36 695	36 117
Minskning av anslagsbehållningar				-1 325	-478	-1 930	-1 499
Summa utgiftsområden³	801 478	820 077	809 499	811 007	809 733	821 704	812 895
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	766 987	798 207	790 171	788 197	789 898	790 768	797 060
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222 003		238 640	254 668	262 016	273 316	289 069
Takbegränsade utgifter	988 990		1 028 811	1 042 865	1 051 914	1 064 084	1 086 129
Budgeringsmarginal	74 010		55 189	50 135	51 086	58 916	66 871
Utgiftstak för staten	1 063 000		1 084 000	1 093 000	1 103 000	1 123 000	1 153 000⁵

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2012.² Enligt 2011/12:FiU1 och förslag till Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99).³ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2016 (se avsnitt 11.4).

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas vara 40 miljarder kronor högre 2012 jämfört med 2011, varav 17 miljarder kronor förklaras av högre utgifter inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. År 2013–2016 förväntas den årliga utgiftsökningen bli lägre och uppgå till mellan 9 och 22 miljarder kronor per år. De huvudsakliga faktorerna bakom den årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Takbegränsade utgifter	40	14	9	12	22
<i>Förklaras av:</i>					
Pris- och löneomräkning	3	2	4	4	5
Övriga makroekonomiska förändringar	18	17	7	11	19
Beslut/åtgärder ¹	3	-4	-4	-5	0
Tekniska förändringar	3	-1	0	0	0
Övrigt (volymer m.m.)	13	1	2	2	-2

¹ Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget 2012 (prop. 2011/12:99) föreslås tillföras transfereringsanslagen (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp och 1:11 *Bidrag till lönegarantiansättning* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Källa: Egna beräkningar.

Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder

Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt ca 10 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 8.3). I tabell 8.4 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största utgiftseffekterna 2012–2016 till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder.

Den överenskommelse om ett gemensamt ansvarstagande för den samlade asyl- och migrationspolitiken som regeringen 2011 träffade med Miljöpartiet de gröna bidrar till 850 miljoner kronor högre anslag 2012 och 1 700 miljoner kronor högre anslag fr.o.m. 2013 på utgiftsområde 8 Migration. I budgetpropositionen för 2013 kommer regeringen att föreslå öknings även på andra utgiftsområden till följd av denna överenskommelse. Regeringen kommer då samtidigt att föreslå minskningar av

anslaget 1:9 *Ramöverenskommelse om migrationspolitik* under utgiftsområde 8 Migration. Efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99) ökades anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområdet med 875 miljoner kronor 2011, vilket innebär att anslaget minskar med motsvarande belopp 2012 till följd av beslutade åtgärder.

År 2015 minskar utgifterna på utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med 1 000 miljoner kronor jämfört med 2014, till följd av att beslut om vissa specialdestinerade statsbidrag endast har fattats fram t.o.m. 2014.

För att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer, särskilt för ensamstående föräldrar, aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2011 en höjning av det särskilda bidraget i bostadsbidraget fr.o.m. den 1 januari 2012. Till följd av detta beräknas utgifterna öka med ca 700 miljoner kronor fr.o.m. 2012 under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Vidare förklaras utgiftsökningen inom utgiftsområdet av de ytterligare höjningar av bostadsbidraget som gäller fr.o.m. 2012 och som då uppgår till ca 500 miljoner kronor. Dessa åtgärder syftar till att stärka ekonomin för de barnfamiljer och unga utan barn som har de lägsta inkomsterna utan att incitamenten till arbete försvagas i alltför stor utsträckning.

Med anledning av inbromsningen på arbetsmarknaden har medel avsatts för en rad temporära åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken, vilka bidrar till att utgifterna på utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar 2012. Från och med 2013 minskar de tillfälliga satsningarna i omfattning, vilket bidrar till att utgifterna på utgiftsområdet minskar successivt fram t.o.m. 2016.

På utgiftsområde 22 Kommunikationer höjdes anslagen 2012 och 2013 efter förslag i budgetpropositionen för 2012, bl.a. för underhåll av vägar och järnvägar. Denna tvååriga extrasatsning bidrar till att utgifterna på utgiftsområdet 2013 är drygt 2 000 miljoner kronor högre än 2014. Regeringen kommer under mandatperioden att återkomma med förslag till ett nytt infrastrukturbeslut som syftar till att möta framtida behov inom transportsystemet. Utfasningar av tillfälliga stimulansåtgärder, bl.a. tidigareläggningar av underhållsåtgärder och den s.k. närtidssatsningen, bidrar till lägre

anslagnivåer på utgiftsområdet 2012 jämfört med 2011. För att möjliggöra viktiga investeringar som medfinansieras med bl.a. brukaravgifter har tidigare vissa omfördelningar av de statliga anslagen gjorts mellan åren. Detta förklarar skillnaden i beräknad utgiftsnivå mellan 2014 och 2015 på utgiftsområdet.

Det kapitaltillskott till bolaget Ersättningsmark i Sverige AB under 2012 som riksdagen beslutat om bidrar till att utgifterna på utgiftsområde 24 Näringsliv ökar tillfälligt med ca 1 000 miljoner kronor 2012.

Till följd av den förväntade relativt svaga utvecklingen av kommunsektorns inkomster infördes ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011, vilket innebär att bidragen till kommunsektorn minskar med motsvarande belopp 2012.

Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftstaket ökar med ca 3 miljarder kronor 2012, minskar med ca 4 miljarder 2013 och 2014, minskar med 5 miljarder 2015 samt i princip är oförändrade 2016 till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder.

Tabell 8.4 Utgiftsförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar¹

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.
Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

	2012	2013	2014	2015	2016
UO 1 Rikets styrelse	0,40	-0,04	0,00	-0,02	-0,03
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,02	-0,13	0,02	-0,01	-0,02
UO 3 Skatt, tull och exekution	-0,01	-0,06	0,00	-0,01	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,53	-0,37	0,00	0,00	0,00
UO 5 Internationell samverkan	0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,10	0,12	0,14	0,03	-0,21
UO 7 Internationellt bistånd	0,56	0,06	0,00	0,00	0,00
UO 8 Migration	0,01	0,55	-0,13	-0,10	-0,22
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,68	0,25	0,13	-1,50	-0,02
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	0,38	-0,17	-0,25	-0,05	-0,01
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,45	-0,01	0,00	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,40	0,02	0,05	0,05	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	0,01	-0,11	0,00	-0,19	0,00
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	3,02	-2,16	-1,40	-2,43	-0,14
UO 15 Studiestöd	-0,88	-0,41	-0,06	-0,10	0,00
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	-1,17	-0,05	0,19	-0,77	-0,56
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,04	0,01	0,00	-0,06	-0,02
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,02	0,00	-0,01	-0,02	0,00
UO 19 Regional tillväxt	-0,11	0,07	-0,01	-0,74	0,71
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-0,20	-0,32	0,12	-0,16	-0,05
UO 21 Energi	-0,04	-0,45	-0,06	-0,62	-0,09
UO 22 Kommunikationer	-0,06	0,36	-2,69	3,43	-0,16
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,20	-0,45	-0,15	-1,04	0,82
UO 24 Näringsliv	1,11	-1,13	-0,01	-0,56	-0,03
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	-3,16	0,62	-0,22	0,00	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	3,10	-3,80	-4,34	-4,87	-0,03

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och överföringar av anslag mellan utgiftsområden ingår ej.

¹ Nu föreslagna åtgärder och finansieringar avser förslag i propositionen Vårdringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99) exklusive medel som föreslås tillföras transfereringsanslagen (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp och 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Källa: Egna beräkningar.

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 sedan om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

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

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex som baseras på utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn två år före det aktuella året, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2013 är omräkningstalet 0,00 procent, till följd av att produktivetsavdraget för detta år blev lika stort som förändringen av arbetskostnadsindex.

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2013 är omräkningstalet 1,80 procent för hyresavtal som inte kan omförhandlas. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast hade kunnat tecknas om. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2013 är omräkningstalet 1,26 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål gör att utgifterna ökar med 3 miljarder kronor 2012 och med 2 miljarder kronor 2013. År 2014–2016 förväntas den årliga omräkningen bli högre än både 2012 och 2013.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. År 2012 bidrar makroekonomiska förändringar sammantaget till att de takbegränsade utgifterna ökar med 18 miljarder kronor jämfört med 2011. År 2013 och 2014 ökar utgifterna till följd av sådana faktorer med 17 respektive 7 miljarder kronor. År 2015 och 2016 ökar utgifterna till följd av makroförändringar med 11 respektive 19 miljarder kronor.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. Det låga resursutnyttjandet under framför allt 2009 och 2010, till följd av den ekonomiska krisen, förde med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt, särskilt under 2010 och i viss mån även under 2011. Från och med 2012 bedöms pris- och löneökningstakten bli högre och därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

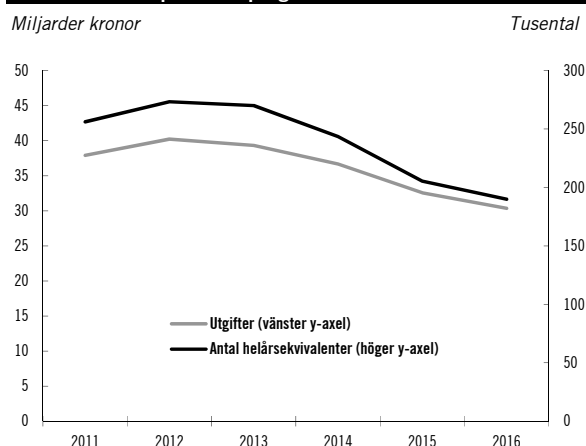
De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. År 2012 leder den relativt höga ökningstakten av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet till en förhållandevis snabb ökning av pensionerna. Sammanslaget bidrar den makroekonomiska utvecklingen till att pensionsutgifterna ökar med drygt 11 miljarder kronor 2012. Från och med 2013 väntas utgifterna för ålderspensionssystemet öka till följd av makroekonomiska faktorer med 12 miljarder kronor 2013, 4 miljarder kronor 2014, 8 miljarder kronor 2015 och 13 miljarder kronor 2016. Den svagare utvecklingen av pensionerna 2014 och 2015 beror bl.a. på att den s.k. bromsen i pensionsystemet då är aktiverad. Det är en följd av att pensionsystemets skulder överstiger dess tillgångar och det medför att de inkomstrelaterade pensionerna ökar i långsammare takt än vad de annars hade gjort. År 2016 beräknas återigen pensionsystemets tillgångar överstiga dess skulder, vilket bidrar till den högre ökningstakten av pensionsutgifterna detta år.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar mot slutet av prognosperioden

Den starka återhämtningen på arbetsmarknaden under 2011 bidrog till att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskade detta år. Bland annat som en följd av de statsfinansiella problemen i flera euroländer bromsade dock svensk ekonomi in under slutet av 2011, vilket bidrar till en något högre arbetslöshet 2012 och 2013 jämfört med 2011. Den högre arbetslösheten är den främsta förklaringen till de högre beräknade volymerna i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program (se tabell 8.5), vilket bidrar till högre utgifter dessa år jämfört med 2011.

År 2014–2016 väntas arbetsmarknaden återigen utvecklas starkt och arbetslösheten falla tillbaka, vilket bidrar till att volymerna i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen minskar fr.o.m. 2014. I takt med de fallande volymerna i dessa system väntas också utgifterna minska samtliga år 2014–2016 (se diagram 8.1).

Diagram 8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program¹ samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2011–2016



Anm.: Utfall 2011 och beräknade utgifter/volymer 2012–2016.

¹ Avser utgifter på anslagen 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd och 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 8.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem

Tusental	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	217	196	170	147	131	150	155	155	153	152	149
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	354	325	302	283	266	251
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	88	98	98	87	73	67
Arbetsmarknadspolitiska program ²	135	83	76	117	178	168	176	172	156	132	123
Etableringsersättning ³	-	-	-	-	-	4	10	14	14	14	14
Ekonomiskt bistånd ⁴	80	77	79	89	96	91	88	86	82	75	69
Summa	1 083	961	878	919	918	856	852	827	776	712	673

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

² Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning.

³ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.

⁴ Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

Övrigt

En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2011 och 2012 förklaras av andra faktorer än beslutade åtgärder, pris- och löneomräkningen och makroekonomiska förändringar. Totalt uppgår dessa övriga faktorer till 13 miljarder kronor 2012, varav 4 miljarder beror på volymförändringar inom regelstyrda transfereringssystem. Utgiftsökningen till följd av volymförändringar beror främst på ett ökat antal personer med tilläggs- och inkomstpension (se tabell 8.6). Även ökade volymer i föräldrapenningen bidrar till högre utgifter.

En ytterligare förklaring till de högre utgifterna till följd av övriga faktorer är att utgifterna under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar 2012, bl.a. till följd av senareläggningar av infrastrukturinvesteringar som ursprungligen var avsedda att belasta anslagen 2011.

Vidare bidrog förseningar av åtgärder för landsbygdens miljö och struktur till att utgifterna blev lägre 2011. Dessa förseningar bidrar till högre utgifter 2012 jämfört med 2011.

Utgifterna för det internationella biståndet väntas till följd av övriga faktorer öka 2012 jämfört med 2011, vilket bl.a. förklaras av att anslagssparande från 2011 väntas användas 2012.

Utgifterna för stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken var något lägre 2011 jämfört med 2010 på grund av en nedgång i antalet nya åtaganden som ingicks inom ramen för investeringsstödet riktat till bostäder anpassade för äldre. Utgifterna för investeringsstödet antas dock öka 2012 jämfört med 2011.

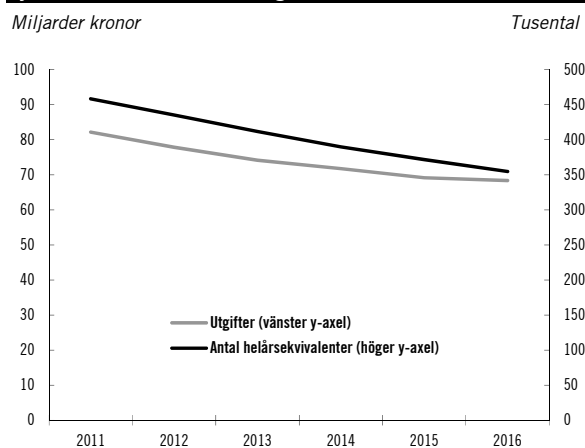
Fortsatt fallande ohälsorelaterade utgifter

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas minska samtliga år 2011–2016 (se diagram 8.2). År 2016 beräknas utgifterna inom detta område till följd av volymförändringar vara omkring 20 miljarder kronor lägre än 2011. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenningen samt sjuk- och aktivitetsersättningen) har fallit sedan 2004. År 2003–2006 minskade antalet sjukpenningdagar medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. År 2007–2010 föll volymerna i båda systemen. Volymen i sjukpenningen ökade dock 2011 jämfört med 2010, vilket främst förklaras av ett återflöde av

personer som under 2010 lämnade sjukpenningen till följd av att de förbrukat maximalt antal dagar, men också av något fler nya sjukfall, samt av att sjukfallen blev något längre. Under de kommande åren planar utvecklingen av antalet sjukpenningdagar ut. Nedgången i antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter dock under hela prognosperioden.

Bland dem som har sjukersättning kommer utflödet till bl.a. ålderspension att överstiga inflödet till ersättningen. Vidare upphör ersättningsformen tillfällig sjukersättning vid slutet av 2012.

Diagram 8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning¹ samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2011–2016



Anm.: Utfall 2011 och beräknade utgifter 2012–2016.

¹ Avser utgifter på anslagen 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. och 1:2 Aktivitets- och sjukersättningar m.m. under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Källa: Egna beräkningar.

Fler barn och fler pensionärer

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Trots att det totala antalet pensionärer ökar kraftigt de kommande åren väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska något mellan 2012 och 2016. Det beror på att fler nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och på att de nytillkomna pensionärerna generellt har en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen

beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka mellan 2011 och 2016.

Tabell 8.6 Volymier inom olika transfereringssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2010	Köns- fördelning Utfall 2011	Utfall		Prognos					
			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	37,0%kv 63,0%m	37,0%kv 63,0%m	34 631	35 019	36 500	34 100	33 000	33 000	33 000
9	Antal personer med assistansersättning	46,7%kv 53,3%m	46,4%kv 53,6%m	15 877	15 942	15 992	16 037	16 082	16 135	16 193
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	59,7%kv 40,3%m	61,6%kv 38,4%m	31,7	36,0	37,3	36,6	36,2	35,9	35,8
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	64,5%kv 35,5%m	64,0%kv 36,0%m	1,7	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,1%kv 39,9%m	59,6%kv 40,4%m	442 415	390 976	356 344	328 916	305 622	285 328	267 515
10	Antal personer med aktivitetsersättning	47,9%kv 52,1%m	47,4%kv 52,6%m	25 768	26 155	27 019	27 359	27 646	27 889	28 096
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	55,0%kv 45,0%m	54,7%kv 45,3%m	127 746	125 219	121 989	120 543	119 649	119 224	119 224
11	Antal personer med garantipension	80,5%kv 19,5%m	80,2%kv 19,8%m	771 100	817 100	807 900	786 300	780 800	782 700	769 100
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	80,7%kv 19,3%m	79,6%kv 20,4%m	251 900	254 000	254 900	246 200	241 800	235 000	226 500
ÅP	Antal personer med tilläggs-pension	52,3%kv 47,7%m	52,2%kv 47,8%m	1 745 300	1 807 600	1 864 500	1 916 900	1 964 900	2 005 400	2 035 600
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,3%kv 50,7%m	49,5%kv 50,5%m	817 300	942 100	1 059 100	1 171 100	1 277 700	1 379 300	1 475 700
12	Antal barnbidrag	93,3%kv 6,7%m	93,1%kv 6,9%m	1 671 816	1 676 524	1 689 497	1 716 097	1 740 477	1 766 004	1 787 990
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	76,9%kv 23,1%m	76,3%kv 23,7%m	49,7	50,3	50,4	50,8	51,1	51,4	51,8
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,5%kv 44,5%m	5,5	5,9	6,0	5,8	5,9	5,9	5,9
13	Antal personer med etableringsersättning ¹	-	48,0%kv 52,0%m	-	4 811	12 261	17 186	17 726	17 470	17 393
15	Antal personer med studiehjälp	48,6%kv 51,4%m	48,6%kv 51,4%m	484 100	467 500	444 100	420 800	400 700	387 000	381 700
15	Antal personer med studiemedel ²	59,9%kv 40,1%m	60,0%kv 40,0%m	502 300	500 200	503 000	492 300	486 300	477 800	465 500

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 6.

¹ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.

² Bruttoräknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 466 300 personer 2010 och 465 100 personer 2011.

Källa: Egna beräkningar.

9

Det ekonomiska läget i kommunsektorn



9 Det ekonomiska läget i kommunsektorn

Sammanfattning

- Kommunsektorn beräknas 2012 sammantaget redovisa ett ekonomiskt resultat på 8 miljarder kronor. Resultatet uppfyller balanskravet, men bedöms understiga god ekonomisk hushållning.
 - I takt med att tillväxten i svensk ekonomi tar fart väntas även det kommunala skatteunderlaget växa snabbare. Sammantaget beräknas kommunsektorn redovisa ett resultat på mellan 10–13 miljarder kronor per år 2013–2016. I slutet av denna period bedöms resultatet vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
 - Kommunerna och landstingen antas anpassa sina kostnader i syfte att åtminstone klara balanskravet. Ökningen i den kommunala konsumtionen förväntas därför dämpas 2012. De efterföljande åren ökar konsumtionen i takt med inkomsterna.
 - Den kommunalt finansierade sysselsättningen beräknas i stort sett vara oförändrad t.o.m. 2014. Sysselsättningen i kommunsektorn väntas falla något, samtidigt som sysselsättningen bland privata utförare av välfärdstjänster ökar.
 - Soliditeten i den samlade kommunsektorn är relativt god och prognostiseras en stabil utveckling de närmaste åren. Det finns dock betydande skillnader mellan olika kommuner där vissa visar upp en svag finansiell ställning, vilket bl.a. beror på omfattande pensionsåtaganden.
-

9.1 Kommunsektorn – en stor del av svensk ekonomi

Det ekonomiska läget i kommunsektorn beskrivs i flera olika avsnitt i denna proposition. Syftet med detta avsnitt är att förmedla en samlad och fördjupad bild av det ekonomiska läget i kommuner och landsting. I avsnittet beskrivs inledningsvis utvecklingen av kommunernas finanser, dvs. inkomsterna, utgifterna, det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet i kommunsektorn. Därefter redogörs för den reala sidan av kommunsektorns verksamhet, dvs. den kommunala konsumtionen, produktivitetsutvecklingen och förändringen av antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsättning. Även skuldsättningen och soliditeten i kommunerna beskrivs. Avslutningsvis redogörs för hur prognosen för kommunsektorns finanser har reviderats jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2012.

Utrymmet för verksamhet finansierad av kommuner och landsting styrs bl.a. av kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning och det s.k. balanskravet, vilka beskrivs närmare i avsnitt 11.5. I avsnitt 10 redogörs sedan för kommunsektorns del av den totala offentliga sektorns finansiella sparande och sektorns finansiella ställning. Vidare beskrivs utvecklingen av kommunsektorns finanser under de närmast föregående åren utförligt i regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2011/12:102).

Kommunsektorns betydelse

Verksamhet som finansieras av kommuner och landsting är av stor betydelse för svensk ekonomi och arbetsmarknad i allmänhet och för tillhandahållandet av välfärdstjänster i synnerhet. Kommunsektorn svarar för närmare 75 procent av konsumtionsutgifterna i den offentliga sektorn och för närmare hälften av den offentliga sektorns totala utgifter. Den kommunala konsumtionen, som i huvudsak utgörs av utgifter för vård, skola och omsorg, uppgår till ca 20 procent av BNP. Den kommunalt finansierade sysselsättningen, dvs. alla personer som är sysselsatta i kommuner, landsting och hos privata utförare av välfärdstjänster, står för ca 26 procent av den totala sysselsättningen i Sverige.

Olika redovisningsmetoder

Redovisningen i nationalräkenskaperna (NR) utgör grunden för den huvudsakliga analysen i detta avsnitt. Det är endast i denna redovisning som den offentliga sektorns (och således kommunsektorns) finansiella sparande återfinns. Det är också endast i NR:s redovisning som den kommunala konsumtionen, dvs. de varor och tjänster som konsumeras med kommunala skattemedel och statsbidrag, beskrivs i både nominella och reala termer. Den kommunala konsumtionen utgör en del av BNP. Prognoserna över den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 6) och den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn utgår från de preliminära utfallen i NR, där de kommunala konsumtionsutgifterna inte delas in i olika ändamål (exempelvis vård, skola och omsorg). En begränsning med redovisningen i NR är alltså att det inte går att relatera kommuners och landstings utgifter för olika ändamål till den demografiska utvecklingen.

Ett alternativ till redovisningen i NR är att utgå från redovisningen i kommunernas och landstingens räkenskapsammandrag. I sammandragen redovisas kommunernas och landstingens utgifter som kostnader uppdelade efter olika ändamål.

Prognosförutsättningar

Regeringens prognoser för den kommunala konsumtionen baseras i hög utsträckning på det ekonomiska utrymmet för kommunsektorn. Kommunerna och landstingen antas anpassa kostnaderna i syfte att åtminstone klara balanskravet. Sedan balanskravet infördes tyder

resultatutvecklingen också på att kommuner och landsting årligen redovisar överskott och strävar mot kravet på god ekonomisk hushållning. Därmed styrs de kommunala konsumtionsutgifterna i regeringens prognoser av inkomstillväxten. På sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett normalt resursutnyttjande, beräknas kommunsektorn redovisa ett resultat som ligger i närheten av god ekonomisk hushållning.

9.2 Kommunsektorns inkomster

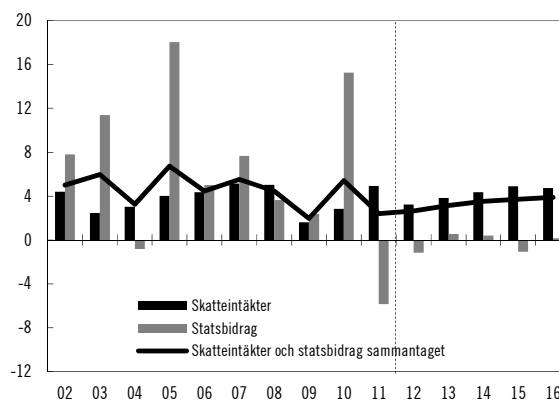
Kommunsektorns inkomster utgörs i huvudsak av skatteintäkter och statsbidrag. Tillsammans uppgår dessa inkomster till ca 85 procent av kommunsektorns totala inkomster, varav skatteintäkterna svarar för ca 67 procentenheter.

Den fortsatta återhämtningen i ekonomin efter den kraftiga nedgången 2009 medförde att det kommunala skatteunderlaget stärktes 2011. Kommunsektorns skatteintäkter ökade 2011 med 4,9 procent, vilket motsvarar den genomsnittliga tillväxten 2000–2008.

Samtidigt upphörde merparten av de tillfälliga statsbidragen 2011. Inkomsterna från skatter och statsbidrag växte därmed sammantaget med 2,1 procent 2011.

Diagram 9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2016

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Skatteintäkter och statsbidrag är justerade för regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Skatteintäkterna redovisas exklusive ändrad medelutdebitering. Statsbidragen omfattar här både generella och riktade bidrag, men exkluderar kompensationen för mervärdesskatt. Den kraftiga ökningen av statsbidragen 2005 var i huvudsak en följd av ökade generella bidrag på ca 7 miljarder kronor och att sysselsättningsstöden ökade med 4 miljarder kronor jämfört med 2004. För 2010 beror ökningen framför allt på de tillfälliga stöden. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.2.1 Kommunsektorns skatteintäkter

Det kommunala skatteunderlaget består till största delen av utbetalda löner i hela ekonomin, dvs. lönesumman, men också av skattepliktiga transfereringar och hushållens inkomster från näringsverksamhet.

Lönesumman bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar i hela ekonomin och av timlönerna. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn löneutvecklingen i näringslivet. Detta innebär att personalkostnaderna i kommunerna och landstingen utvecklas i ungefär samma takt som de kommunala skatteintäkterna vid ett givet antal arbetade timmar i kommunsektorn och ekonomin i övrigt. Det är i stället främst en ökning av antalet arbetade timmar i näringslivet som skapar ökat utrymme för den kommunala konsumtionen.

Tabell 9.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma

Årlig procentuell förändring, nominella löner. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Timlön, näringslivet	2,5	4,0	3,1	3,4	3,7	3,7
Kommunsektorn	2,3	3,0	3,1	3,3	3,7	3,7
Totalt, konjunkturlönestatistiken	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7	3,7
Totalt, NR	2,6	3,3	3,1	3,3	3,7	3,7
Arbetade timmar, näringslivet	3,0	-0,4	0,9	2,5	2,2	1,4
Kommunsektorn	0,4	-1,3	-0,9	-0,9	0,2	0,6
Hela ekonomin	3,0	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Kommunfinansierade timmar	1,1	0,2	-0,3	-0,1	-0,5	-0,3
Lönesumma, hela ekonomin	5,6	2,9	3,6	5,0	5,2	4,7

Anm.: De båda lönemåtten skiljer sig definitionsmässigt åt främst genom att olika typer av ersättningar som bonusersättning, semesterersättning m.m. ingår i NR:s lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken.
Kalenderkorrigerad utveckling av arbetade timmar.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2011 ökade lönesumman i hela ekonomin relativt starkt med 5,6 procent. Det var främst en ökning av antalet arbetade timmar i näringslivet som låg bakom denna tillväxt (se tabell 9.1).

Den förväntat svagare tillväxten i ekonomin under första halvan av 2012 innebär att lönesumman beräknas växa svagare för helåret 2012 jämfört med 2011. I huvudsak är det ökningen av timlönen som ökar det kommunala skatteunderlaget 2012. Antalet arbetade timmar väntas utvecklas svagt i hela ekonomin.

År 2013 beräknas antalet arbetade timmar i näringslivet öka med 0,9 procent, medan timlönerna i hela ekonomin ökar med 3,1 procent. Lönesumman prognostiseras öka med 3,6 procent 2013.

Den förväntade tillväxten och framför allt den successivt starkare arbetsmarknaden medför att bidraget från antalet arbetade timmar till lönesumman ökar 2014–2016.

Tabell 9.2 Skatter och statsbidrag

Utfall för 2011 i miljarder kronor. Prognos för 2012–2016, procentuell förändring om annat ej anges.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatter o. bidrag exkl. moms	677	2,7	3,1	3,5	3,7	3,9
Skatteintäkter justerade för regleringar varav	540	3,4	3,8	4,3	4,9	4,7
Skatteunderlag		3,2	3,8	4,3	4,9	4,7
Ändrad medelutdebitering		0,2				
Statsbidrag justerade för regleringar	136	-1,2	0,5	0,4	-1,1	0,2
Statsbidrag justerade för regleringar, mdkr	136	-1,7	0,8	0,6	-1,6	0,2

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Skatteinkomster och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012. För 2013–2016 används beräkningsprincipen om en oförändrad skattesats.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det kommunala skatteunderlaget väntas öka med 3,2 procent 2012 (se tabell 9.2). Samtidigt fasas den sista delen på 3 miljarder kronor ut av de tillfälliga statsbidragen. Detta innebär att den totala inkomstökningen av skatter och statsbidrag uppgår till knappt 3 procent 2012.

Den starkare tillväxten i lönesumman innebär, tillsammans med att även pensionsutbetalningarna till hushållen successivt ökar, att det kommunala skatteunderlaget årligen växer med 4–5 procent 2013–2016. Samtidigt är statsbidragen i stort sett oförändrade under denna period. Skatter och statsbidrag beräknas tillsammans växa med närmare 4 procent 2013–2016.

I det följande avsnittet redogörs mer detaljerat för den årliga utvecklingen av statsbidragen.

9.2.2 Statsbidrag

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels generella statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag.⁹⁶ Det generella statsbidraget utgörs av anslaget *1:1 Kommunalekonomisk utjämnning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, som dels används för att reglera kommunsektorns finansiella utrymme, dels för utjämnning av skillnader i skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidrag för läkemedelsförmånerna svarar för ca 40 procent av de riktade statsbidragen.

Tabell 9.3 Årlig förändring av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna, exklusive kompensation för mervärdesskatt

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2011, prognos för 2012–2016.

	Nivå 2011	Förändring				
		2012	2013	2014	2015	2016
Generellt bidrag	85,0	-3,0	0,8	-0,2	-0,6	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
permanent	5,0					
tillfälligt	-1,0	-3,0				
regleringar ¹	7,5	-0,2				
övrigt ²		0,2	0,8	-0,2	-0,6	0,0
Konjunkturstöd	-13,0					
Specialdestinerade bidrag	51,5	1,1	0,0	0,8	-1,0	0,2
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	136	-1,9	0,8	0,6	-1,6	0,2
Totala statsbidrag, justerade för regleringar	129	-1,7	0,8	0,6	-1,6	0,2

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Av de tillfälliga statsbidragen på 4 miljarder kronor som betalades ut 2010 kvarstod 3 miljarder kronor 2011, medan konjunkturstödet på 13 miljarder kronor upphörde. De tillfälliga statsbidragen fasas ut helt 2012.

¹ Regleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För 2011 rör regleringen utökade grundavdrag för pensionärer.

² Övrigt avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De generella statsbidragen uppgick enligt NR till 85 miljarder kronor 2011. Av dessa utgjorde 3 miljarder kronor den slutliga delen av de tillfälliga stöd som betalades ut 2009–2011 i samband med den ekonomiska krisen 2008 och 2009 (se tabell 9.3).

Utöver de generella statsbidragen betalades 51,5 miljarder kronor ut som specialdestinerade statsbidrag.

År 2012 minskar statsbidragen netto med 2 miljarder kronor, huvudsakligen beroende på att de tillfälliga statsbidragen på 3 miljarder kronor upphör. Samtidigt ökar de specialdestinerade statsbidragen med 1 miljard kronor till följd av ekonomiska regleringar med anledning av reformer som aviserades i budgetpropositionen för 2012.

För 2013 ökar de generella statsbidragen under anslaget *1:1 Kommunalekonomisk utjämnning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, bl.a. till följd av ekonomiska regleringar med anledning av reformer som gjorts inom utbildningsområdet.

Statsbidragen är därefter relativt oförändrade fram till 2016. År 2015 minskar statsbidragen dock med 1,6 miljarder kronor, vilket till största delen förklaras av att beslut om vissa specialdestinerade statsbidrag endast har fattats för tiden fram t.o.m. 2014.

9.3 Kommunsektorns utgifter

Utgifterna i kommuner och landsting fördelas enligt NR på konsumtion, investeringar, transfereringar till företag, hushåll och stat samt räntebetalningar. Med kommunal konsumtion avses utgifter för tillhandahållande av kommunfinansierade tjänster och varor. Till största delen går utgifterna till konsumtionsutgifter för vård, skola och omsorg. Den kommunala konsumtionen beskrivs utförligare i avsnitt 9.3.1.

År 2011 uppgick de totala utgifterna i kommuner och landsting enligt NR till 821 miljarder kronor, vilket motsvarar 23 procent av BNP. Kommunsektorn svarade också för närmare hälften, 47 procent, av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.

Utgifterna för investeringar uppgick till 8 procent av de totala utgifterna. Enligt NR fortsatte investeringarna under 2011 att öka kraftigt för andra året i rad. I fasta priser ökade

⁹⁶ Utöver de generella och specialdestinerade statsbidragen får kommuner och landsting dessutom transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskatt. Denna kompensation uppgick till ca 51 miljarder kronor 2011.

investeringarna med 8 procent. Det var framför allt bland kommunerna som investeringarna ökade. I landstingen växte däremot investeringarna långsammare 2011 än 2010.

År 2012 väntas en mindre nedgång av investeringarna i kommunsektorn till följd av den senaste tidens starka investeringstillväxt. År 2013–2016 beräknas investeringarna öka med 2–3 miljarder kronor per år eller 2–5 procent i löpande priser.

Tabell 9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion	680	697	718	742	769	797
Investeringar	65	62	64	67	70	71
Transfereringar	68	69	71	73	75	78
Ränteutgifter	8	8	8	9	12	14
Summa utgifter	821	835	861	891	926	961

Anm.: Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är dessa netto-utgifter negativa, vilket minskar de redovisade utgifterna för investeringar med ca 5 miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bland övriga utgifter utgör transfereringar till hushållen den största posten. I dessa transfereringar ingår bl.a. ekonomiskt bistånd. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd väntas minska mellan 2011 och 2012. I huvudsak är detta en följd av att stöden som betalas ut avseende den kommunala introduktionsersättningen successivt ersätts med en statlig etableringsersättning fram t.o.m. 2012. Även kommunsektorns pensionsutbetalningar väntas utvecklas svagare. Det är i stället övriga transfereringar som bl.a. går till ideella organisationer och föräldrakooperativ som väntas öka 2012. Totalt beräknas transfereringarna till hushåll öka med 3 procent 2012. För 2013 prognostiseras samtliga transfereringar till hushållen att öka. Därefter väntas de växa något svagare till följd av att utgifterna för ekonomiskt bistånd minskar, i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras.

Kommunernas upplåning ökade kraftigt mellan 2010 och 2011, vilket medförde en kraftig ökning av ränteutgifterna. Utgifterna för räntor beräknas vara mer eller mindre oförändrade fram till 2014 för att sedan successivt öka.

9.3.1 Kommunal konsumtion i löpande priser

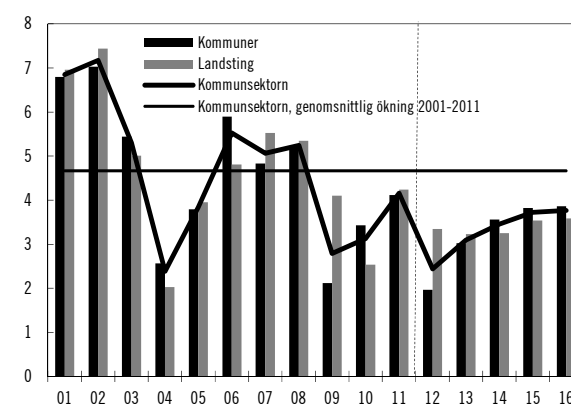
Förändringen av konsumtionen i löpande priser påverkas både av att priser och löner i ekonomin ändras och av ändringar i omfattningen av den kommunala verksamheten. En ökning av konsumtionen kan alltså både bero på att antalet lärare ökar eller på att lärarnas löner ökar. Den kostnad som är av störst betydelse för konsumtionen i löpande priser är lönekostnaden.

De totala kommunala konsumtionsutgifterna och sammansättningen av de välfärdstjänster m.m. som tillhandahålls påverkas vidare av den demografiska utvecklingen. Kommuner och landsting måste dessutom beakta kommunalagens bestämmelser om budgetbalans och god ekonomisk hushållning som är kopplade till resultatutvecklingen.

Den kommunala verksamheten bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har dock tendensen varit att verksamhet som finansieras av kommuner och landsting i allt högre utsträckning utförs av privata aktörer. Andelen av den kommunala konsumtionen som kan hänföras till kommunfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 17 procent 2011. Det är en ökning med 0,3 procentenheter jämfört med 2010 och med 1,2 procentenheter jämfört med 2009.

Diagram 9.2 Konsumtion i löpande priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kommunala konsumtionen i löpande priser ökade preliminärt med 4,2 procent 2011. Konsumtionen ökade därmed i stort sett enligt genomsnittet för 2000-talet, som ligger på 4,7 procent (se diagram 9.2). Givet den stora osäkerheten avseende konjunkturutvecklingen får dock konsumtionsökningen i kommunsektorn ses som förhållandevis stark 2011.

År 2012 beräknas konsumtionen öka långsammare än 2011, vilket beror på att inkomsterna i kommunsektorn beräknas öka långsammare 2012 (se avsnitt 9.2).

Den successivt starkare konjunkturen medför att arbetsmarknaden och därmed inkomsttillväxten för kommuner och landsting förstärks fram till 2016. Detta innebär att det skapas utrymme för de kommunala konsumtionsutgifterna att öka snabbare. Historiskt sett följer konsumtionsutgifterna i löpande priser inkomsterna förhållandevis väl. Samtidigt sätter prognosprincipen för den kommunala konsumtionen ett tak på den förväntade tillväxten av konsumtionsutgifterna. Konsumtionsutgifterna i prognosen är därför anpassade så att de ökar i takt med inkomsterna. Under 2013–2016 motsvarar detta en årlig nominell ökning med ca 3–4 procent. Ökningen i konsumtionen är främst en pris-effekt till följd av högre löner i kommunsektorn. Lönerna väntas öka med 3–4 procent 2012–2016 (se tabell 9.1). I fasta priser beräknas konsumtionsutgifterna öka med 0,3–0,4 procent per år (se avsnitt 9.5.1).

9.4 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn

Det finansiella sparandet i kommunsektorn definieras av regelverket för NR, medan det ekonomiska resultatet bestäms av sektorns intäkter och kostnader enligt den kommunala redovisningen (se även avsnitt 11.5).

Kommuner och landsting redovisade för 2011 ett ekonomiskt resultat före extraordinära poster på 6 miljarder kronor. Resultatet 2011 blev därmed betydligt svagare än 2010. Detta förklaras i stor utsträckning av den engångsvisa effekten av att diskonteringsräntan för pensionskulden justerats ned. Den redovisade kostnadsökningen för kommunsektorn till följd av den lägre räntan uppgår till 8 miljarder

kronor. Justerat för denna effekt skulle resultatet för hela kommunsektorn vara i nivå med vad som torde motsvara god ekonomisk hushållning.

Det finansiella sparandet uppgick enligt NR till -10 miljarder kronor. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förklaras bl.a. av att NR och den kommunala redovisningen använder olika redovisningsprinciper för bl.a. investeringsutgifter och finansiella poster. Utgifterna enligt NR påverkas däremot inte av den redovisade effekten av diskonteringsräntan.

Tabell 9.5 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	811	829	856	886	921	958
Skatteintäkter	540	560	582	607	637	667
Kommunal fastighetsavgift	14	16	16	17	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	136	135	135	136	134	135
Varav						
<i>generella bidrag</i>	85	82	83	83	82	82
<i>riktade bidrag</i>	51	53	53	53	52	53
Övriga inkomster	119	118	123	127	133	139
<i>varav komp. moms</i>	51	52	53	55	57	58
Utgifter	821	835	861	891	926	961
Konsumtionsutgifter	680	697	718	742	769	797
<i>Kostnader i fasta priser, procent</i>	<i>2,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Övriga utgifter	141	139	144	149	157	164
Finansiellt sparande	-10	-7	-5	-5	-5	-3
Resultat före extra ordinära poster	6	8	10	11	11	13

Anm.: Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen på 3 miljarder kronor 2011.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att resultatet kunde hållas uppe i kommunsektorn 2011, trots att den lägre diskonteringsräntan belastade utgifterna, kan delvis förklaras av att det kommunala skatteunderlaget växte förhållandevis starkt till följd av att antalet arbetade timmar i näringslivet ökade. Även de tillfälliga statsbidragen höll i viss mån uppe inkomsterna.

Det förhållandevis starka resultatet återspeglas dock inte i det finansiella sparandet. Detta beror delvis på att investeringsutgifterna, som i första hand belastar det finansiella sparandet, ökade med 7 miljarder kronor mellan 2010 och 2011. Samtidigt ökade konsumtionsutgifterna

preliminärt enligt NR i löpande priser med 4,2 procent.

Fortsatt stabila finanser i kommunsektorn 2012

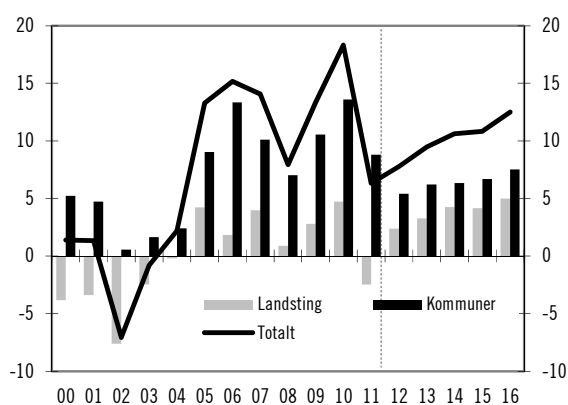
De totala inkomsterna för kommunsektorn beräknas växa med 2,5 procent 2012, vilket är relativt måttligt. Det är i huvudsak det kommunala skatteunderlaget som bedöms hålla uppe inkomstillväxten.

Efter att ha vuxit förhållandevis starkt 2011, väntas en återhållen ökning av konsumtionsutgifterna 2012. De kommunala konsumtionsutgifterna beräknas liksom inkomsterna växa med 2,5 procent 2012 i löpande priser.

Det finansiella sparandet 2012 förstärks i förhållande till 2011 och beräknas uppgå till -7 miljarder kronor, medan det ekonomiska resultatet beräknas till 8 miljarder kronor.

Diagram 9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabila finanser även 2013–2016

Det finansiella sparandet beräknas successivt stärkas, men vara fortsatt negativt för samtliga år under prognosperioden. Prognosprincipen för beräkningen av de kommunala konsumtionsutgifterna medför att det ekonomiska resultatet beräknas uppgå till 10–13 miljarder kronor 2013–2016. För 2016 bedöms resultatet vara i nivå med god ekonomisk hushållning.

9.5 Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster

Omfattningen och kvaliteten på varor och tjänster som finansieras med kommunala skattemedel och statsbidrag jämförs över tid med fördel i fasta priser. I detta avsnitt beskrivs den reala sidan av kommunsektorns verksamhet, dvs. den kommunala konsumtionen i fasta priser, den kommunalt finansierade sysselsättningen och produktiviteten i kommunsektorn. Som tidigare nämnts redovisar NR inte konsumtionsutgifterna i fasta priser uppdelat för olika ändamål (skola, vård och omsorg). Den historiska utvecklingen av kostnaderna för olika ändamål, och hur dessa relaterar till demografin, beskrivs utförligt i avsnitt 9.6 i budgetpropositionen för 2012.

Den ansats som NR använder för att mäta huvuddelen av den kommunala konsumtionen i fasta priser (i BNP) är att mäta vad som produceras, exempelvis antalet undervisade elever i skolan eller utförda hemtjänststimmar i omsorgen.⁹⁷

Ett alternativt sätt att jämföra kommunsektorns verksamhet över tid är att utgå från de kostnader som är förknippade med kommunsektorns verksamhet. Kostnaderna kan ses som ett mått på resursinsatsen i den kommunala verksamheten.⁹⁸ Det som gör att utvecklingen skiljer sig åt mellan konsumtionen och kostnaderna i fasta priser är produktiviteten.

En viktig faktor som styr hur mycket som produceras av kommunal verksamhet över tid är, som nämnts tidigare, inkomstutvecklingen i kommunsektorn, som i sin tur är starkt kopplad till konjunkturen. Andra viktiga faktorer är demografin, produktiviteten och politiska beslut. Kopplingen till inkomstutvecklingen i kommunsektorn är starkare för kostnaderna än för

⁹⁷ År 2007 bytte NR metod för att beräkna den offentliga sektorns individuella konsumtion i fasta priser. Metodomläggningen innebär att delar av produktionsutvecklingen i kommunsektorn, och därmed konsumtionsutvecklingen, bestäms utifrån volymindex i stället för kostnader. Avsikten är att dessa volymindex bättre ska mäta vad den offentliga sektorn faktiskt producerar (output) i stället för att likställa produktionen med insatsen i produktionen i form av arbete och kapital (input). Volymindex finns för merparten av de individuella ändamålen såsom utbildning och omsorg.

⁹⁸ Med kostnader i fasta priser avses konsumtionen i löpande priser deflaterad med ett prisindex.

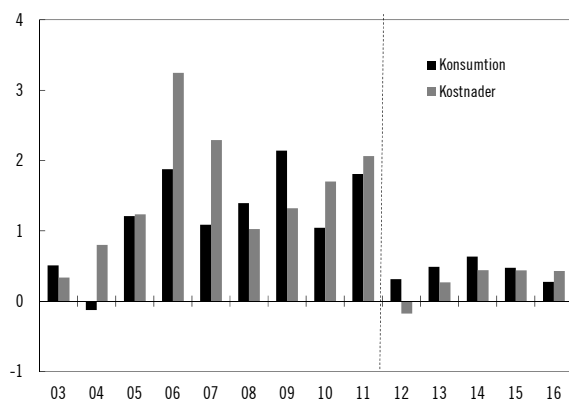
konsumtionen. I det följande beskrivs därför både hur kommunernas och landstingens konsumtion och kostnader i fasta priser varierar över tid.

9.5.1 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Den kommunala konsumtionen ökade förhållandevis starkt i fasta priser under 2011, men förväntas öka långsammare under 2012 (se diagram 9.4). Den svagare konsumtionen 2012 beror på att inkomsterna ökar förhållandevis svagt. Därmed finns det sämre förutsättningar att öka konsumtionsutgifterna i fasta priser givet att lönerna ökar enligt prognosen och att balanskravet ska hållas under 2012. Som tidigare nämnts påverkas en stor del av den kommunala produktionen, och därmed också konsumtionen, i NR av den demografiska utvecklingen. Den demografiskt betingade efterfrågan förväntas öka förhållandevis svagt i kommunerna under 2012. Detta beror delvis på att elevunderlaget i grund- och gymnasieskolan utvecklas svagt.

Diagram 9.4 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Konsumtionen och kostnaderna är uttryckta i 2010 års prisnivå.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2013–2016, när antalet arbetade timmar i ekonomin, och därmed ökningen av kommunsektorns skatteintäkter, ökar snabbare väntas den kommunala konsumtionen i fasta priser öka något snabbare jämfört med 2012.

Tabell 9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion i fasta priser						
Kommuner	1,4	0,4	0,5	0,8	0,5	0,2
Landsting	2,6	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4
Kommunsektorn	1,8	0,3	0,5	0,6	0,5	0,3
Kostnader i fasta priser						
Kommuner	1,8	-0,4	0,1	0,5	0,4	0,4
Landsting	2,6	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4
Kommunsektorn	2,1	-0,2	0,3	0,4	0,4	0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsumtionen väntas öka något starkare än kostnaderna under några år, främst 2012–2014. Oavsett förändringen i inkomsterna ökar det kommunala åtagandet i takt med att befolkningen ökar i storlek och att andelen äldre personer som är i behov av äldreomsorg blir fler. Utrymmet att öka kostnaderna i fasta priser är dock begränsat, i synnerhet 2012. En förutsättning för att konsumtionen ska öka i enlighet med prognosen är därför att produktiviteten i kommunsektorn ökar de närmaste åren (se avsnitt 9.5.3).

9.5.2 Kommunalt finansierad sysselsättning

För att följa utvecklingen av antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar för välfärdstjänster kan man inte enbart se till den verksamhet som bedrivs direkt i kommunal regi. Överföringen av tjänster från kommunala till privata utförare har ökat under senare år och är en viktig förklaring till att sysselsättningen i kommunsektorn inte ökar starkare. Med kommunalt finansierad sysselsättning avses sysselsatta i kommuner och landsting samt hos privata utförare av välfärdstjänster. Det finns i dagsläget ingen statistik avseende antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsättningen i den privata sektorn. Uppgifterna för utfallsåren baseras därför på Konjunkturinstitutets beräkningar.⁹⁹

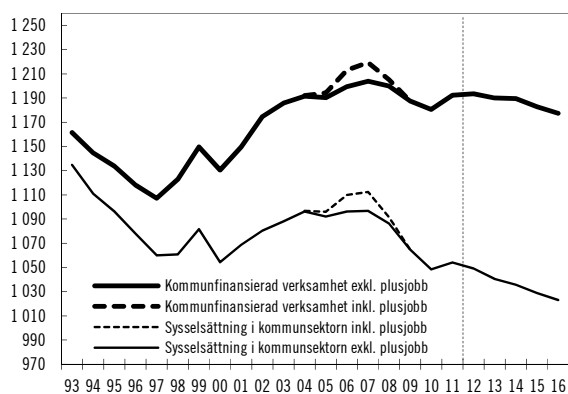
⁹⁹ Se promemoria nr 6 2010 från Konjunkturinstitutet.

Antalet sysselsatta väntas i stort sett vara oförändrat 2012–2014

Den kommunalt finansierade sysselsättningen bedöms vara i stort sett oförändrad 2012–2014 (se diagram 9.5). Sysselsättningen väntas falla svagt under 2012 och 2013 (mätt som årsgenomsnitt ökar dock sysselsättningen något 2012). Sammantaget faller sysselsättningen med 0,2 procent 2012 och 2013. Den svaga nedgången i sysselsättningen hänger samman med den förhållandevis svaga inkomst- och konsumtionsökningen under perioden. I och med att antalet arbetade timmar i ekonomin i stort sett är oförändrat under denna period betyder det att inkomstökningen i kommuner och landsting i stor uträkning uppstår till följd av högre löner i ekonomin. Konsumtionsutgifterna i kommunsektorn går därmed också i hög utsträckning till högre lönekostnader och således inte till att anställa fler personer. Den svaga nedgången i sysselsättningen väntas uteslutande ske i kommunsektorn medan den kommunalt finansierade sysselsättningen i privat sektor förväntas fortsätta öka. I tabell 9.7 redovisas hur den kommunalt finansierade sysselsättningen beräknas vara sammansatt 2012–2016.

Diagram 9.5 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn

Tusentals personer. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

De senaste åren har förändringen i sysselsättningen i kommunsektorn förklarats av att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetar fler timmar än tidigare. Den genomsnittliga arbetstiden bedöms inte komma att förändras i någon större utsträckning under de kommande åren. Den årliga ökningstakten för antalet sysselsatta förväntas av den anledningen

bli densamma som ökningstakten i antalet arbetade timmar i kommunsektorn 2012–2016.

Tabell 9.7 Kommunfinansierad sysselsättning

Tusentals personer. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	Tusentals personer 2011	Årlig förändring i tusentals personer				
		2012	2013	2014	2015	2016
Kommunsektorn ¹	1054	-5	-9	-5	-7	-6
varav kommuner	795	-5	-6	-3	-5	-3
varav landsting	259	0	-2	-2	-2	-2
Privat sektor ²	138	6	5	4	0	0
Totalt	1192	1	-4	-1	-7	-6

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

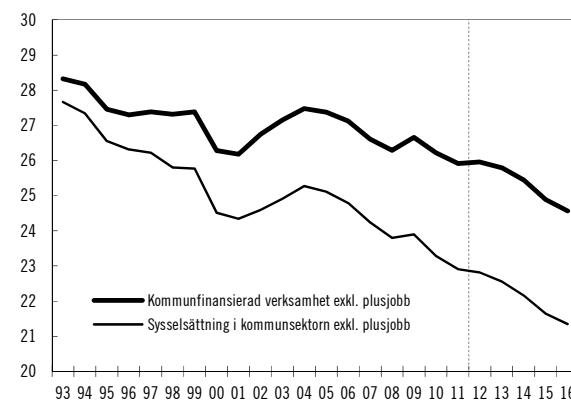
² Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen i näringslivet förväntas öka mer än den kommunalt finansierade sysselsättningen under kommande år. Den kommunalt finansierade sysselsättningen väntas därför falla som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin (se diagram 9.6).

Diagram 9.6 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin

Procentuell andel. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar väntas öka svagt 2012

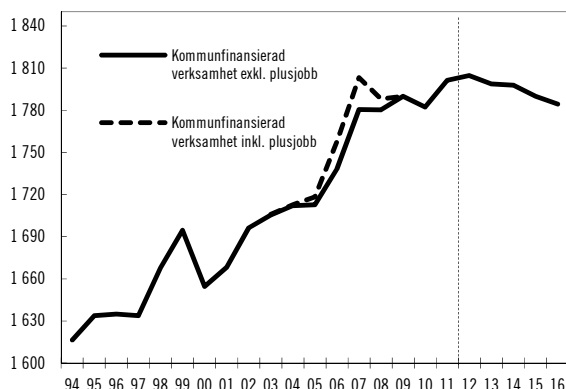
Antalet kommunalt finansierade timmar beräknas öka svagt 2012 efter att ha ökat förhållandevis starkt under 2011 (se diagram 9.7).¹⁰⁰ De kommunalt finansierade timmarna bedöms falla i kommunsektorn, men fortsätta öka i den privata sektorn (se tabell 9.8). Antalet kommunalt finansierade timmar bedöms 2011

¹⁰⁰ Kalenderkorrigerade timmar.

vara tillbaka på samma nivå som före finans-krisen som inleddes 2008.

Diagram 9.7 Antalet kommunalt finansierade arbetstimmar

Miljoner timmar. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet kommunalt finansierade arbetstimmar beräknas successivt falla något 2013 samt 2015 och 2016. Anledningen till detta är, som tidigare nämnts, att ökningen i kommunernas inkomster och konsumtionsutgifter i löpande priser främst förklaras av högre löner. Omfattningen av verksamheten (dvs. konsumtionen i fasta priser) ökar endast i mindre omfattning.

Tabell 9.8 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	Miljoner timmar 2011	Procentuell förändring				
		2012	2013	2014	2015	2016
Kommunsektorn ¹	1 583	-0,4	-0,8	-0,5	-0,6	-0,4
varav kommuner	1 186	-0,5	-0,8	-0,4	-0,5	-0,3
varav landsting	397	0,0	-0,8	-0,6	-0,7	-0,8
Privat sektor ²	218	4,2	2,7	2,7	0,3	0,4
Totalt	1 801	0,2	-0,3	-0,1	-0,5	-0,3

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

² Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

9.5.3 Produktiviteten i kommunsektorn

Metoden som NR använder för att mäta produktionen i kommunsektorn möjliggör i teorin beräkningar av produktiviteten i kommunsektorn.¹⁰¹ Kostnaderna i fasta priser används dock till viss del i NR:s beräkningar av produktionen i fasta priser, vilket gör att produktivetsmättet riskerar att bli missvisande.¹⁰² En förutsättning för att mäta produktiviteten på ett bra sätt är att också kvaliteten på verksamheten kan mätas. En neddragning av personalen, och därmed kostnaderna, höjer sannolikt den uppmätta produktiviteten, samtidigt som kvaliteten riskerar att bli sämre. I en sådan situation riskerar den uppmätta produktivetsökningen att överskattas om inte den sämre kvaliteten också fångas upp i statistiken (och vice versa). Problemet med att kvalitetsjustera produktionen gäller inte bara för den offentliga sektorn utan också delvis för den privata tjänstesektorn.¹⁰³

Vad visar utfallen?

I genomsnitt har den av NR årliga uppmätta produktivetsförändringen i kommunsektorn varit -0,1 procent per år 2001–2011. Produktiviteten föll under 2006 och 2007, vilket sannolikt i hög utsträckning förklaras av plusjobben (se diagram 9.8). Den huvudsakliga förklaringen till detta är att NR inte justerade för den kvalitetshöjning i produktionen som sannolikt uppstod till följd av plusjobben, samtidigt som antalet arbetade timmar utförda av sysselsatta i plusjobb ökade förhållandevis mycket. En annan förklaring skulle kunna vara att personer sysselsatta i plusjobb inte hade samma produktivitet som ordinarie anställda. Utfasningen av plusjobben under 2008 och 2009 är därför också sannolikt en starkt bidragande faktor till att produktiviteten ökade starkt dessa år. Den minskade sysselsättningen i kommunsektorn 2009 i spåren av finanskrisen som

¹⁰¹ Med produktivitet avses arbetsproduktivitet, dvs. utvecklingen av produktionen i förhållande till utvecklingen i antalet arbetade timmar.

¹⁰² Om endast kostnaderna skulle användas för att mäta produktionen skulle det inte vara möjligt att beräkna produktiviteten.

¹⁰³ Till följd av Eurostats riktlinjer kan sedan några år tillbaka inga nya kvalitetsjusteringar av offentlig produktion införas.

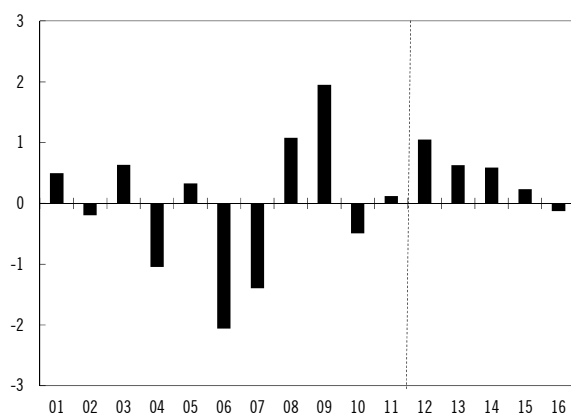
inleddes 2008 kan också vara en bidragande förklaring till den starka ökningen av produktiviteten 2009.

Förhållandevis stark produktivitet i prognosen

Produktionen i kommunsektorn väntas öka svagt i fasta priser 2012–2016 samtidigt som antalet arbetade timmar successivt sjunker något. Sammantaget medför detta att produktiviteten ökar i kommunsektorn under prognosåren. Anledningen är att värdet av produktionen enligt NR till stor del bestäms av den demografiska utvecklingen medan antalet arbetade timmar i kommunsektorn i stället bestäms av resursinsatsen (som mäts i kostnader i fasta priser). Om produktionen i kommunsektorn skulle bestämmas av resursinsatsen skulle produktionen (och därmed produktiviteten) bli lägre 2012–2016.

Diagram 9.8 Produktivitet i kommunsektorn

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.6 Skuldsättning och soliditet i kommunerna

I det följande beskrivs hur skuldsättningen och soliditeten har utvecklats i kommunerna under de senaste åren.¹⁰⁴ Beskrivningen av det ekonomiska läget i kommunerna har så här långt främst handlat om poster enligt NR som bygger på kommunernas resultaträkning. För att få en djupare förståelse för det ekonomiska läget är det viktigt att också se till kommunernas skulder och tillgångar i balansräkningen. Betydelsen av kontroll över skuldutvecklingen illustreras inte minst av de senaste årens skuld-kris i flertalet europeiska länder. Kommuners och landstings skulder ingår i den s.k. Maastrichtskulden som beskrivs närmare i avsnitt 10.3.2.¹⁰⁵

Det finns några aspekter som måste beaktas för att ge en rättvis bild av utvecklingen av skulderna och soliditeten i och mellan kommunerna. Flertalet kommuner har exempelvis valt att organisera stora delar av sin verksamhet i bolagsform, dvs. genom andra juridiska personer. Detta medför att skuldsättningen och soliditeten i den sammanställda redovisningen, där både kommunen och de kommunala bolagen ingår (fortsättningsvis avser benämningen kommunkoncerner den sammanställda redovisningen), ger en mer rättvisande bild. En annan viktig aspekt att beakta är att en stor del av pensionskulden i kommunerna redovisas utanför balansräkningen. Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska pensionsförmåner som är intjänade före 1998 inte tas upp som en skuld eller avsättning i balansräkningen utan i stället redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalningar av dessa pensionsförmåner ska redovisas som kostnader i kommunernas resultaträkning.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Med skulder avses skulder med korta och långa löptider samt totala avsättningar i balansräkningen. Skulderna och soliditeten i landstingen beskrivs inte i denna proposition.

¹⁰⁵ Skulderna i kommuner och landsting utgjorde 2011 sammantaget 17 procent av Maastrichtskulden, vilket motsvarar 7 procent av BNP (Maastrichtskulden utgjorde sammantaget 38 procent av BNP).

¹⁰⁶ Oavsett om de intjänade pensionsrätterna redovisas som en skuld eller avsättning i balansräkningen eller som en ansvarsförbindelse är kommunens åtagande detsamma.

Skulderna har ökat något snabbare i kommunerna jämfört med i kommunkoncernerna

Skuldsättningen per invånare i kommunerna är lägre än i de kommunala koncernerna till följd av att även de kommunala bolagen inkluderas i koncernerna. Upplägget med att organisera kommunal verksamhet i bolagsform medför ofta att kommuner går in som borgenär för bolagen. Om borgensåtagandena skulle räknas in som en skuld skulle således skillnaden mellan kommunerna och kommunkoncernernas skuldsättning minska.

Under senare år har skulderna i genomsnitt ökat något snabbare i kommunerna jämfört med i kommunkoncernerna (se diagram 9.9). En förklaring till det skulle kunna vara att kommuner tar upp lån som sedan lånas vidare till bolagen. Kommunerna har ofta en bättre kreditvärdighet än bolagen vilket medför att lånevillkoren blir bättre för kommunen.

Som nämndes ovan redovisas pensionskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 utanför kommunernas balansräkning. Om pensionskulden utanför balansräkningen beaktas blir skulden således högre. Pensionskulden utanför balansräkningen är förhållandevis stor jämfört med de totala skulderna i balansräkningen men ska också utbetalas under en lång tid. Kostnaderna för pensionskulden utanför balansräkningen utgör för flertalet kommuner en betydande del av de totala kostnaderna de närmaste åren för att sedan börja minska i storlek.

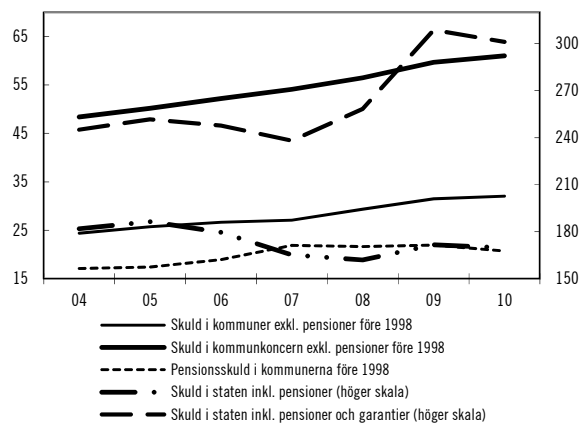
Skulderna i de kommunala koncernerna, inklusive pensionskulden utanför balansräkningen, har ökat med i genomsnitt 3,9 procent per år 2006–2010. Som en jämförelse kan nämnas att statens skulder i genomsnitt har minskat med 1,7 procent per år under samma period.¹⁰⁷ Om statens garanti- och ansvarsförbindelser inkluderas har dock statens skulder ökat i samma takt som i kommunkoncernerna.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Skulderna i staten (uttryckt per invånare) utgår från statens balansräkning i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101). Pensionsåtagandet för staten redovisas i sin helhet i statens balansräkning, vilket alltså inte är fallet i kommunernas och de kommunala koncernernas redovisning (där pensionsrätter intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse).

¹⁰⁸ Garantiförbindelserna inkluderar den statliga insättningsgarantin och bankgarantin.

Diagram 9.9 Skulder i kommuner, kommunkoncerner och staten

Tusentals kronor per invånare



Anm.: Skulderna i staten utgår från statens balansräkning i årsredovisningen för staten 2008–2011. Tidsserierna inkluderar både statens garanti- och övriga ansvarsförbindelser. Källor: Statistiska centralbyrån, statens årsredovisning och egna beräkningar.

I jämförelse med staten är skulderna per invånare betydligt lägre i den genomsnittliga kommunkoncernen, i synnerhet om statens garanti- och ansvarsförbindelse inkluderas i jämförelsen (se diagram 9.9).

Soliditeten har förbättrats något i kommunkoncernerna de senaste åren

För att få en bättre uppfattning om det ekonomiska läget i kommunerna är det nödvändigt att jämföra utvecklingen av skulderna med utvecklingen av tillgångarna. Soliditeten beskriver den långsiktiga betalningsförmågan genom att ange hur stor andel av tillgångarna som är finansierade med eget kapital.¹⁰⁹

Kommunerna skiljer sig från privata företag genom att de har beskattningsrätt och därmed ett förhållandevis stabilt och långsiktigt flöde av framtida intäkter. Flertalet kommuner kan till följd av rätten att beskatta arbetsinkomster redovisa ett negativt eget kapital (och således en negativ soliditet) utan att anses vara insolventa.

Kommunernas soliditet inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen har i genomsnitt varit positivt och legat stabilt kring 20 procent. Soliditeten i privata företag bedöms utifrån hur säkra dess tillgångar är och hur stabil avkastningen är. I privata industriföretag bedöms soliditeten ofta vara tillfredsställande om den överstiger 25 procent. För andra privata företag som har förhållandevis säkra tillgångar och en

¹⁰⁹ Soliditeten kan öka exempelvis till följd av att överskott återinvesteras eller genom att en amortering görs.

stabil avkastning (exempelvis vattenkraftföretag) betraktas istället en soliditet kring 8–10 procent som tillfredsställande.¹¹⁰

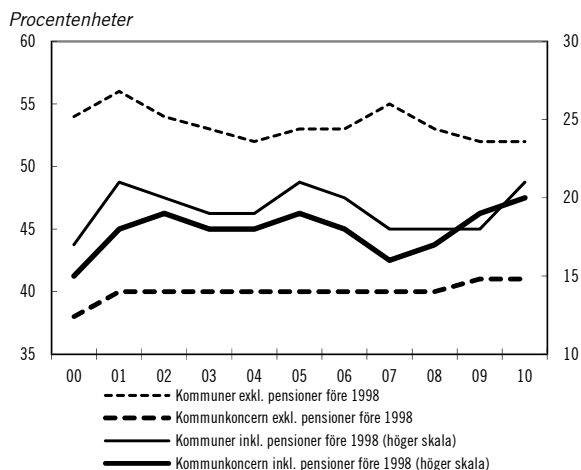
Soliditeten i kommunkoncernerna har under de inledande åren av 2000-talet varit något lägre än i kommunerna, men de senaste åren har skillnaden minskat (se diagram 9.10). En förklaring till att avvikelsen har minskat är troligen att kommunerna i viss utsträckning tar upp lån som de senare lånar vidare till de kommunala bolagen. Anledningen till att kommunerna, och inte de kommunala bolagen, tar upp lånen är att kommunerna har bättre kreditvärdighet och därmed får en lägre upplåningsränta. Detta medför sedan lägre räntekostnader i de kommunala bolagen. De lägre räntekostnaderna kan i sin tur användas till att exempelvis öka tillgångarna eller till att amortera på befintliga lån, vilket förbättrar soliditeten i kommunkoncernen.

Ett upplägg som innebär att kommunen tar upp lån som sedan lånas vidare till de kommunala bolagen kan alltså bidra till att förbättra lånevillkoren i de kommunala bolagen. Samtidigt innebär upplägget en risk för kommunen om de kommunala bolagen inte klarar att betala tillbaka lånen. Många kommuner har också stora borgensåtaganden gentemot de kommunala bolagen. Om risktagandet i de kommunala bolagen blir för stort skulle det i förlängningen alltså kunna få negativa konsekvenser för kommunens kärnverksamhet (se vidare fördjupningsrutan Spridning i skuldsättning och soliditet mellan olika kommungrupper).

Soliditeten i både kommunerna och kommunkoncernerna (inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen) var högre 2010 än den varit tidigare under 2000-talet.¹¹¹

Jämfört med staten är soliditeten betydligt högre för den genomsnittliga kommunkoncernen. År 2010 var soliditeten i staten (exklusive garanti- och ansvarsförbindelser) -29 procent, vilket kan jämföras med soliditeten i den genomsnittliga kommunkoncernen på 20 procent.

Diagram 9.10 Soliditeten i kommuner och kommunkoncerner



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹¹⁰ Bedömningarna om vilken soliditet ett privat företag bör ha är hämtade från Hansson, S. m.fl., 2006, Företags- och räkenskapsanalys.

¹¹¹ År 2005 var kommunernas soliditet (inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen) lika hög som 2010.

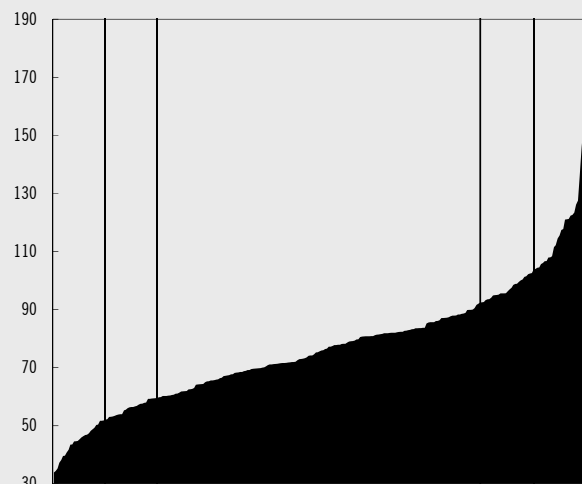
Spridning i skuldsättning och soliditet mellan olika kommungrupper

Skuldsättningen är låg för kommunerna som helhet, både mätt som andel av BNP och i förhållande till statens skuldsättning. Det finns dock betydande skillnader i skuldsättningen och även soliditeten mellan olika kommuner. I denna fördjupningsruta beskrivs hur skulderna och soliditeten varierar mellan olika kommungrupper och hur förhållandena har förändrats under 2000-talet.

Det är svårt att jämföra skulder och soliditet mellan olika kommuner till följd av att kommuner i olika hög utsträckning valt att organisera verksamheten i bolagsform (dvs. genom andra juridiska personer). Jämförelsen mellan olika kommungruppers skulder och soliditet utgår därför främst från den sammanställda redovisningen i de kommunala koncernerna, där både kommunen och de kommunala bolagen ingår. Utgångspunkten för jämförelsen är Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommungruppsindelning från 2011.

Diagram 9.11 Skulden i olika kommunkoncerner 2010, inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen

Tusentals kronor per invånare



Anm.: De lodräta linjerna i diagrammet illustrerar, från vänster till höger, den 10:e, 20:e, 80:e respektive 90:e percentilen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Spridningen i skulderna, mätt per invånare, är stor mellan olika kommunkoncerner (se diagram 9.11).¹¹² De kommunkoncerner som har de

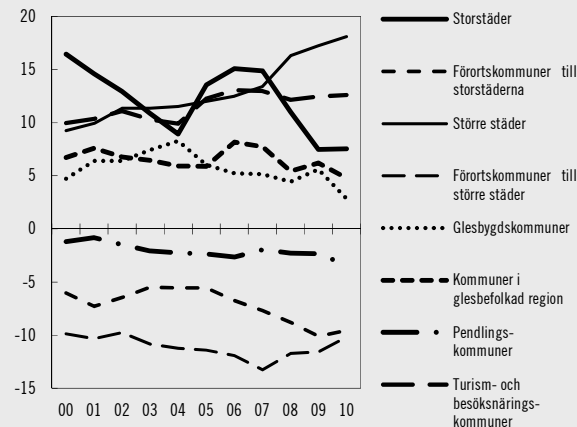
¹¹² Skulderna inkluderar skulder med korta och långa löptider samt totala avsättningar i balansräkningen. Pensionsskulden som redovisas som en ansvarsförbindelse i balansräkningen är också inkluderad.

högsta skulderna per invånare har ofta åtminstone ett kommunalt bolag i koncernen som är verksam inom antingen energi- eller fastighetsbranschen. Som jämförelse kan nämnas att endast en kommunkoncern har en högre skuld per invånare än staten.¹¹³

Oavsett om man ser till kommunerna eller kommunkoncernerna återfinns de i särklass högsta skulderna per invånare i storstäderna (dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö) och i de större städerna.¹¹⁴ Trenden de senaste åren i både kommunerna och kommunkoncernerna är att skulderna i förhållande till riksgenomsnittet minskar i storstäderna, men ökar i de större städerna (se diagram 9.12).

Diagram 9.12 Skulden i kommunkoncernen inklusive pensionsåtagandet utanför balansräkningen

Avvikelse i förhållande till riksgenomsnittet i tusentals kronor per invånare



Anm.: 2011 års kommungruppsindelning används. Två kommungrupper är exkluderade i diagrammet då dessa i stort sett följer riksgenomsnittet. Dessa två kommungrupper är: varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En förklaring till den minskade skuldsättningen (i förhållande till riksgenomsnittet) i storstädernas kommunkoncerner är Stockholms försäljning av kommunalägda fastigheter under senare år. Ökade investeringar i exempelvis

¹¹³ Enligt regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101) var statens skulder för 2010 ca 170 000 kronor per invånare. Utöver statsskulden inkluderas även avsättningar, skulder m.m. och periodavgränsningsposter i statens skulder enligt balansräkningen. Om statens garanti- och ansvarsförbindelser inkluderas blir skulden ca 301 000 kronor per invånare.

¹¹⁴ Större städer definieras i SKL:s kommungruppsindelning som kommuner med 50 000–200 000 invånare och med en tätortsgrad överstigande 70 procent.

kommunalägda energibolag är en förklaring till den ökade skuldsättningen i de större städerna.

Turism- och besöksnäringkommuner är en annan kommungrupp där skulderna är förhållandevis höga och där skulderna har ökat i förhållande till riksgenomsnittet de senaste åren. En anledning till detta är att skulderna har ökat förhållandevis mycket i dessa kommuner är att kommunerna har investerat förhållandevis mycket jämfört med andra kommungrupper. Investeringarna har medfört att även tillgångarnas värde har stigit. Soliditeten har därför inte försämrats i förhållande till riksgenomsnittet (se diagram 9.14).

Förortskommuner till storstäder och större städer är de kommungrupper som har lägst skuldsättning per invånare i förhållande till riksgenomsnittet.

Glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region är de kommungrupper som har den i särklass högsta pensionsskulden som redovisas utanför balansräkningen, följt av turism- och besöksnäringkommuner. Om endast skulderna som inkluderas i balansräkningen beaktas, medför det att skulderna i kommuner i glesbefolkad region blir lägre än riksgenomsnittet. Storstäder, större städer och förortskommuner är de kommungrupper som har den lägsta pensionsskulden utanför balansräkningen (i kronor per invånare i förhållande till riksgenomsnittet).

Diagram 9.13 Soliditeten i olika kommunkoncerner 2010, inklusive pensionsåtaganden utanför balansräkningen

Procentenheter



Anm.: De lodräta linjerna i diagrammet illustrerar, från vänster till höger, den 10:e, 20:e, 80:e respektive 90:e percentilen.

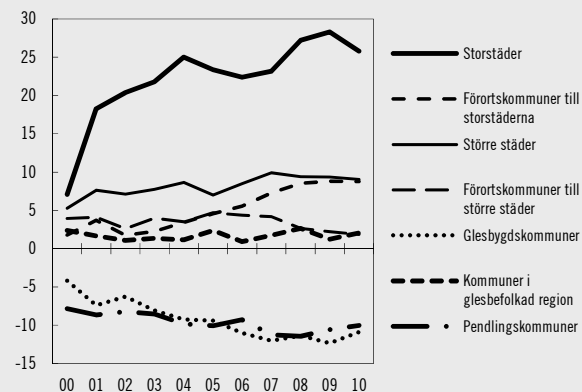
Källa: Statistiska centralbyrån.

För att ge en bild av en kommunkoncerns finansiella styrka kan måttet soliditet användas. Soliditeten anger hur stor del av tillgångarna som är finansierat med eget kapital. Spridningen i soliditeten (inklusive pensionsskulden utanför balansräkningen) är betydande mellan olika kommunkoncerner (se diagram 9.13).

Samtidigt som de största skulderna återfinns i storstäder och de större städerna är det också där som de största tillgångarna finns. Soliditeten i storstädernas kommunkoncerner (inklusive pensionsskulden utanför balansräkningen) överstiger vida den genomsnittliga soliditeten för landets övriga kommungrupper (se diagram 9.14). Även de större städerna uppvisar en förhållandevis hög soliditet. Glesbygdskommuner och pendlingskommuner är de kommungrupper som i genomsnitt uppvisar en negativ soliditet, både i absoluta tal och i förhållande till riksgenomsnittet.

Diagram 9.14 Soliditeten i kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden utanför balansräkningen

Avvikelse i förhållande till riksgenomsnittet i procentenheter



Anm.: 2011 års kommungruppsindelning används. Tre kommungrupper är exkluderade i diagrammet då dessa i stort sett följer riksgenomsnittet. Dessa tre kommungrupper är: varuproducerande kommuner, kommuner i tätbefolkad region samt turism- och besöksnäringkommuner.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis är skuldsättningen låg och soliditeten god för kommunsektorn som helhet. Samtidigt finns det betydande skillnader mellan olika kommuner där vissa uppvisar svaga balansräkningar, vilket bl.a. beror på omfattande pensionsåtaganden. Mer utredning krävs för att dra några säkrare slutsatser om vad som förklarar skillnaderna i skuldsättning och soliditet mellan olika kommuner. Det är dock viktigt att riskerna med alltför höga skulder beaktas och noga följs upp i kommunerna.

9.7 Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2012

Kommunsektorns finansiella sparande och ekonomiska resultat för 2011 överskattades i budgetpropositionen för 2012. Både det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet blev 2 miljarder kronor lägre än i den föregående prognosen. I budgetpropositionen för 2012 saknades underlag för beräkningar av resultateffekten av den lägre diskonteringsräntan för pensionskostnaderna. Inkluderas denna effekt skulle resultatet i stället underskattats med 6 miljarder kronor.

Såväl inkomster som utgifter för 2011 underskattades i budgetpropositionen för 2012. Det kommunala skatteunderlaget blev högre än förväntat 2011 till följd av att antalet arbetade timmar ökade överraskande starkt. Bland övriga inkomster underskattades framför allt kompensationen för ingående mervärdesskatt avseende icke skattepliktig verksamhet. Till följd av en oväntat hög utlåning från kommunerna till de kommunala bolagen ökade också räntekomsterna oväntat snabbt mellan 2010 och 2011. Samtidigt ökade dock den kommunala upplåningen, vilket medförde att även utgiftsräntorna blev högre än beräknat. Sammantaget blev dock räntenettet i linje med prognosen. På utgiftssidan underskattades även konsumtionsutgifterna, investeringsutgifterna och transfereringar till hushåll. Dessa transfereringar reviderades även enligt NR upp för 2010.

Revideringar av beräkningarna för 2011 i förhållande till budgetpropositionen för 2012 till följd av utfallet medför att effekterna på inkomster och utgifter i stort sett tar ut varandra. Vidare beräknas lönesumman i ekonomin växa starkare 2012 än enligt den tidigare beräkningen. Detta vägs dock upp av att även konsumtionsutgifterna i stor utsträckning anpassas till de högre skatteinkomsterna. Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat revideras följaktligen endast marginellt för 2012.

För 2013 och 2014 har inkomster och utgifter också reviderats i motsvarande grad i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2012. För 2015 beräknas de högre inkomsterna dock i större utsträckning slå igenom på det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet.

Tabell 9.9 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012

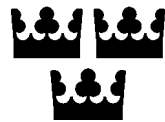
Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totala inkomster	-2	14	13	14	10	14
Inkomstskatter	-2	5	8	8	6	9
Kommunal fastighetsavgift	0	0	0	1	1	1
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	0	0	0	0	0
Övriga inkomster	0	10	5	6	4	4
<i>varav mervärdes skatt</i>	1	3	3	2	2	2
Totala utgifter	-2	16	14	14	10	10
Konsumtionsutgifter	-6	4	7	6	4	4
Övriga utgifter	4	13	7	7	6	6
Finansiellt sparande	0	-2	-1	0	-1	4
Resultat före extra-ordinära poster	0	-2	0	1	0	5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10

Den offentliga sektorns
finanser, statens
budgetsaldo och
statsskuld



10 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finansiella sparande visade överskott 2011. Inbromsningen i ekonomin medför ett mindre underskott 2012. När tillväxten åter tar fart förstärks det finansiella sparandet och för 2016 beräknas ett överskott på 3,7 procent av BNP.
 - Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna överstiger skulderna med motsvarande ca 20 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2011 till 38,4 procent av BNP, vilket understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP med god marginal.
 - Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 102 miljarder kronor år 2012, vilket är en ökning med 26 miljarder kronor jämfört med 2011. Ökningen är dock en effekt av vissa förändringar i redovisningen av statsskulden. Statsskulden minskar 2013–2016, både nominellt och uttryckt som andel av BNP.
 - Kommunsektorns finansiella sparande förstärks mellan 2011 och 2012. Kommuner och landsting beräknas redovisa ett successivt starkare, men fortsatt negativt finansiellt sparande 2013–2016.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och statsbidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

10.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna av dels de förslag som regeringen lämnar i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99), dels de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats.

I redovisningen förutsätts att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Reformer sedan budgetpropositionen för 2012

I tabell 10.1 redovisas de sammantagna effekterna på det finansiella sparandet i den offentliga sektorn av de förslag som regeringen lämnar i propositionen Vårändringsbudget för 2012. I redovisningen exkluderas effekterna av de förslag där medel tillförs transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. För dessa anslag föreslås att anslagna medel höjs för att finansiera redan tidigare beslutade regelsystem, till följd av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar. Sammantaget medför föreslagna reformer en ökning av anvisade anslagsmedel för 2012 med 0,2 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen för 2012. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas till följd av detta minska med 0,2 miljarder kronor 2012.

Tabell 10.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2012.

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter, brutto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Föreslagna anslagsförändringar beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99). Medel som föreslås tillföras transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (se vidare tabell 8.3). Inklusive medel till dessa transfereringsanslag uppgår i propositionen Vårändringsbudget för 2012 till 3,4 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsidan i statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statens budgets inkomstsida ingår inte.

År 2011 förstärktes de samlade offentliga finanserna något, trots att skatterna sänktes. Det beror på att det tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting på 13 miljarder kronor upphörde. De offentliga finanserna försvagas 2012, främst till följd av reformer på inkomstsidan. Åren därefter förstärks de offentliga finanserna, med undantag för 2016, främst till följd av att satsningar på utgiftssidan trappas ned.

Utgifterna i statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämma med det finansiella sparandet, minskade till följd av beslut om reformer med 10,4 miljarder kronor 2011 i förhållande till 2010. Det beror i första hand på att konjunkturstödet till kommunsektorn upphörde. År 2012 ökar de takbegränsade utgifterna till följd av beslut om reformer, men efter justering till NR:s redovisningsprinciper minskar utgifterna något, bl.a. för att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna minskar i omfattning. År 2013–2015 beräknas utgifterna minska till följd av beslut om reformer, främst på grund av att satsningar av tillfällig karaktär, t.ex. på infrastruktur, arbetsmarknadspolitik och utbildning, successivt fasas ut. I avsnitt 8.1.1 (tabell 8.4) redovisas förändringarna per utgiftsområde.

Inkomsterna minskade med 7,8 miljarder kronor 2011, i första hand på grund av att grundavdraget för pensionärer höjts. Även 2012 försvagas inkomsterna, främst till följd av sänkningen av mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster. Från och med 2013 beräknas inkomsterna förändras relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer.

Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 10.2 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna åtgärder inklusive finansieringen av dessa.

Tabell 10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande¹

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Utgiftsförändringar²</i>						
Förändring av takbegränsade utgifter ³	-3,1	3,1	-3,8	-4,3	-4,9	0,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper ⁴	-7,3	-3,4	-1,1	-0,4	-0,5	0,6
varav konjunkturstöd till kommuner och landsting ⁴	-13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁵	0,1	-1,0	-1,9	0,2	-1,1	0,6
varav kapitaltillskott till statliga bolag	3,1	-1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	-10,4	-0,3	-4,9	-4,7	-5,4	0,6
<i>Inkomstförändringar²</i>						
Skatter, brutto ⁶	-6,8	-4,0	-2,9	0,8	1,5	0,0
Indirekta effekter av skatter	-1,0	0,1	1,0	-0,3	-0,4	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	0,1	1,2	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-7,8	-3,8	-0,7	0,5	1,1	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{2,7}	2,6	-3,5	4,3	5,2	6,4	-0,6

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Nu föreslagna åtgärder och finansieringar avser förslag i prppositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99) exklusive medel som föreslås tillföras transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås (se vidare tabell 8.4).

² För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

³ I tabell 8.4 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.1.1).

⁴ Ett tillfälligt konjunkturstöd på sammanlagt 13 miljarder kronor till kommuner och landsting (varav 6 miljarder kronor föreslogs i budgetpropositionen för 2010 och 7 miljarder kronor föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition) utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaper (NR) redovisar därför stödet 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken, till skillnad från statens budget där stödet redovisas 2009. Övriga statsbidrag till kommuner och landsting redovisas samma år i budgeten och i NR. I tabell 10.2 är de en del av raden Förändring av takbegränsade utgifter och ingen justering för redovisningsprinciper behöver göras för dessa. Se även avsnitt 9.2.2.

⁵ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁶ Se tabell 7.10. År 2012 och 2013 överensstämmer inte bruttoeffekten mellan tabellerna. För 2012 beror det på att tabell 7.10 inkluderar förändrad kommunal utdebitering, vilket inte ska ingå i tabell 10.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av riksdagsbeslut och förslag från regeringen. För 2013 beror det på att tabell 7.10 inkluderar intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter bland de totala skatteintäkterna till följd av regeländringar. I tabell 10.2 redovisas i stället utsläppsrätterna som övriga inkomstreformer.

⁷ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

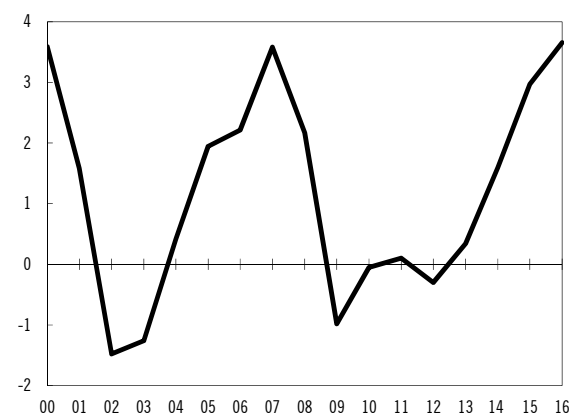
Källa: Egna beräkningar.

10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den svenska ekonomin gick igenom den finansiella och ekonomiska kris som inleddes under 2008, utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna.

Diagram 10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP. Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet uppvisade för 2009 ett underskott på endast 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt milda konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till för 2002 och 2003 (se diagram 10.1).

Återhämtningen i ekonomin bidrog till att underskottet i det finansiella sparandet minskade 2010 till 0,1 procent av BNP och för 2011 uppstod ett överskott i det finansiella sparandet på 0,1 procent av BNP. Förbättringen av de offentliga finanserna mellan 2009 och 2011 berodde på att utgifterna minskade mer än inkomsterna som andel av BNP.

Den ekonomiska avmattningen leder till en försämring av det finansiella sparandet, som för 2012 beräknas visa ett underskott på 0,3 procent av BNP. Då tillväxten åter tar fart förbättras det finansiella sparandet och för 2016 beräknas ett överskott på 3,7 procent av BNP. Förstärkningen sker genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	1 735	1 773	1 837	1 922	2 024	2 116
Procent av BNP	49,6	50,1	49,7	49,4	49,5	49,3
Skatter och avgifter	1 546	1 583	1 645	1 727	1 817	1 900
Procent av BNP	44,2	44,7	44,5	44,4	44,4	44,3
Kapitalinkomster	74	74	73	72	80	86
Övriga inkomster	116	115	119	122	126	130
Utgifter	1 731	1 783	1 824	1 861	1 902	1 959
Procent av BNP	49,5	50,4	49,3	47,8	46,5	45,7
Utgifter exkl. räntor	1 690	1 741	1 781	1 819	1 866	1 923
Räntor	42	42	43	42	35	37
Finansiellt sparande	4	-10	13	60	122	157
Procent av BNP	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna ökar i takt med BNP

Inkomsterna och skatteintäkterna minskade relativt kraftigt 2011 i förhållande till BNP. Det berodde till en del på skattesänkningen för pensionärer genom det höjda grundavdraget, men också på att pensionerna och andra skattepliktiga transfereringar minskade i förhållande till BNP. År 2012 ökar skatteintäkterna något som andel av BNP till följd av att lönesumman och pensionerna ökar mer än BNP. År 2013–2016 ökar skatteintäkterna i takt med BNP (se tabell 10.4).

Tabell 10.4 Skatter och avgifter

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hushållens direkta skatter	15,3	15,6	15,5	15,5	15,6	15,6
Företagens direkta skatter	3,4	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	11,9	12,1	12,0	12,0	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	9,3
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Övriga indirekta skatter	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3
Summa	44,4	44,9	44,7	44,6	44,6	44,5
Till offentlig sektor	44,2	44,7	44,5	44,4	44,4	44,3
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna minskar som andel av BNP

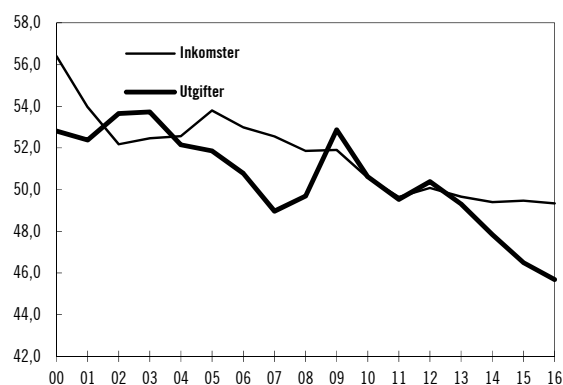
Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP) 2011 uppgick till 49,5 procent av BNP, vilket är

en minskning jämfört med 2010 med ca 1 procentenhet. Inbromsningen av tillväxten bidrar till att utgiftskvoten ökar 2012. När tillväxten åter tar fart minskar utgiftskvoten. Eftersom inkomsterna som andel av BNP är i stort sett oförändrade fr.o.m. 2013 är det den minskande utgiftskvoten som leder till förstärkningen av det finansiella sparandet.

Vid en normal ekonomisk tillväxt, och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, är det normalt att skatteintäkterna ökar i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Vidare medför den högre än normala tillväxten under prognosperioden att utgifterna för arbetslösheten minskar (se diagram 10.2).

Diagram 10.2 Inkomster och utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 kan i huvudsak hänföras till den offentliga konsumtionen som ökar i volym med 0,5 procent, och till inkomstpensionerna som åter höjs efter minskningarna 2010 och 2011. År 2013–2016 leder en återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De hälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Den minskade statskulden medför tillsammans med successivt högre ränta att ränteutgifterna beräknas vara i stort sett nominellt oförändrade 2012–2014 för att sedan minska, vilket innebär att ränteutgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 10.5).

Tabell 10.5 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion	26,5	26,9	26,4	25,8	25,3	24,9
Investeringar	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9
Transfereringar till hushåll	15,3	15,7	15,4	14,8	14,3	14,0
Ålderspensioner	8,2	8,5	8,5	8,3	8,1	8,1
Hälsorelaterat	2,9	2,9	2,7	2,5	2,4	2,3
Arbetsmarknad	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
Familjer och barn	1,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6
Övrigt	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4
Övriga transfereringar och subventioner ¹	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0
Ränteutgifter	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	0,9
Summa utgifter	49,5	50,4	49,3	47,8	46,5	45,7
Exklusive räntor	48,3	49,2	48,2	46,8	45,6	44,8

¹ Inklusivt ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.6 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	901	918	951	997	1051	1096
<i>procent av BNP</i>	<i>25,8</i>	<i>25,9</i>	<i>25,7</i>	<i>25,6</i>	<i>25,7</i>	<i>25,5</i>
Skatter och avgifter	796	807	840	886	936	978
Kapitalinkomster	39	41	40	38	40	41
Övriga inkomster	67	69	71	72	75	77
Utgifter	906	927	927	930	924	933
<i>procent av BNP</i>	<i>25,9</i>	<i>26,2</i>	<i>25,1</i>	<i>23,9</i>	<i>22,6</i>	<i>21,7</i>
Utgifter exkl. räntor	871	891	890	895	899	909
<i>procent av BNP</i>	<i>24,9</i>	<i>25,2</i>	<i>24,1</i>	<i>23,0</i>	<i>22,0</i>	<i>21,2</i>
Ränteutgifter	35	36	37	35	25	24
Finansiellt sparande	-5	-10	24	67	127	163
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,7</i>	<i>1,7</i>	<i>3,1</i>	<i>3,8</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.2.1 Staten

Statens finansiella sparande förstärks fr.o.m. 2013. Budgetsaldot är positivt under hela prognosperioden och statsskulden minskar.

Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande uppvisade 2011 ett underskott på 5 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 9 miljarder kronor jämfört med 2010. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrar till att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) överstiger ränteutgifterna.

För 2012 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet på 10 miljarder kronor eller 0,3 procent av BNP. Från och med 2013 beräknas inkomsterna öka i takt med BNP, medan utgifterna är i det närmaste nominellt oförändrade. Därmed uppstår ett överskott i det finansiella sparandet som 2016 ökar till 3,8 procent av BNP (se tabell 10.6).

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov med omvänt tecken och påverkar därmed förändringen av statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas exempelvis kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.¹¹⁵ Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

¹¹⁵ Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR oavsett när betalningen sker.

Tabell 10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	-5	-10	24	67	127	163
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-7	8	5	6	-15	-1
Periodisering av skatter	45	12	-4	7	2	7
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	23	18	15	15	15	15
Övriga finansiella transaktioner m.m.	11	-15	-6	-5	-6	-6
Budgetsaldo	68	12	35	90	123	177

¹ För 2012 antas försäljningarna av aktier uppgå till 15 miljarder kronor. Därtill kommer extra utdelningar och kapitaltillskott på netto 3 miljarder kronor.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2011 visade budgetsaldot ett betydligt större överskott än det finansiella sparandet. De kassamässigt inbetalda skatterna blev 45 miljarder kronor högre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Det är en följd av att den kraftiga ökningen av skatteintäkterna på kapitalinkomster 2010 till stor del betalades som fyllnadsinbetalningar 2011. Försäljningar av aktier och extra aktieutdelningar tillgodoräknades budgetsaldot med 25 miljarder kronor, men påverkade inte det finansiella sparandet.

År 2012–2016 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av beräknings-tekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 15 miljarder kronor per år (se tabell 10.7).

Statens budgetsaldo

Enligt budgetlagen (2011:203) ska budgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande minskat lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoupplåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

Tabell 10.8 Statens budgetsaldo 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	872	836	849	901	947	992
Utgifter exkl. statsskuldsräntor¹	767	790	788	790	791	797
Statsskuldsräntor m.m.²	34	19	23	20	31	16
Riksgäldskontorets nettoutlåning	2	14	2	2	2	2
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-1	-4	-4	-4	-4	-4
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-32	-33	-34	-36	-37	-39
Utbetalning av premiepensionsmedel	32	34	35	36	38	39
CSN, studielån	6	6	6	6	6	6
Investeringslån till myndigheter	2	1	1	1	1	1
Stabilitetsfond	-4	-5	-5	-5	-5	-5
Kärnavfallsfond	-9	9	0	0	0	0
Lån Riksbanken	-6	5	0	1	0	0
Lån till andra länder	2	2	3	0	0	0
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ³	7	6	4	4	3	3
Apoteket AB	6	0	0	0	0	0
Övrigt, netto	0	-5	-2	0	1	1
Kassamässig korrigerings⁴	2	0	1	0	0	0
Statens budgetsaldo	68	12	35	90	123	177

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

³ Avser infrastruktururlån (netto) för Botniabanan AB och Trafikverket.

⁴ Den kassamässiga korrigeringen avser främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Statens budgetsaldo minskar 2012, men ökar på sikt

År 2011 visade statens budget ett överskott på 68 miljarder kronor. År 2012 och 2013 beräknas överskottet bli lägre, 12 miljarder respektive 35 miljarder kronor. På längre sikt väntas en gradvis ökning av budgetsaldot och 2016 beräknas överskottet bli 177 miljarder kronor. I tabell 10.8 och diagram 10.3 redovisas budgetsaldots utveckling.

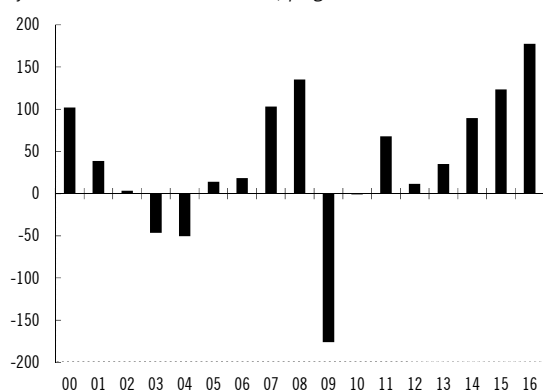
Höga statsskuldsräntor 2011 och 2015

Statsskuldsräntorna varierar mycket från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå är statsskuldens storlek, räntenivåerna och den svenska kronans växelkurs. Ränteutgifterna påverkas även till stor del av Riksgäldskontorets låneplan. År 2011 ökade utgifterna för statsskuldsräntor

kraftigt; jämfört med 2010 var utgifterna 11 miljarder kronor högre. Ökningen berodde i huvudsak på högre räntebetalningar på lån i svenska kronor, vilket bl.a. förklaras av att räntorna på statsskuldsväxlar steg jämfört med 2010. Dessutom bidrog lägre överkurser vid emission till att räntebetalningarna blev högre. Det beror främst på att Riksgäldskontoret introducerade ett nytt tioårigt referenslån under 2011. Räntan på det nya lånet låg närmare de aktuella marknadsräntorna än motsvarande referenslån 2010. Även 2015 är ränteutgifterna höga i förhållande till övriga år under prognosperioden. Det beror på att en realobligation förfaller detta år och därmed betalas ca 15 miljarder kronor ut som inflationskompensation.

Diagram 10.3 Statens budgetsaldo 2000–2016

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Riksgäldskontorets nettoutlåning tillfälligt hög 2012

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 14 miljarder kronor år 2012. År 2013–2016 beräknas nettoutlåningen bli 2 miljarder kronor per år. Ökningen av nettoutlåningen 2012 beror bl.a. på Kärnavfallsfondens obligationshantering, lån till Riksbanken, lån till infrastrukturinvesteringar, investeringslån till myndigheter och lån till Irland.

I slutet av 2011 förföll en av Kärnavfallsfondens obligationer och nära 9 miljarder kronor placerades på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. I januari 2012 togs motsvarande belopp ut och en ny obligation tecknades. Detta minskade nettoutlåningen 2011 och ökade utlåningen 2012.

I februari 2012 lånade Riksbanken motsvarande 10 miljarder kronor i utländsk valuta via Riksgäldskontoret. Anledningen till detta var att

Riksbankens deltagande i Internationella valutafondens olika lånearrangemang hade ökat i omfattning de senaste åren, vilket inneburit att valutareserven tagits i anspråk. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas dessutom av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån med bl.a. växelkurseffekter som följd. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen.

Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas även av lån till andra länder. Regeringen har den 22 mars 2012 beslutat om en proposition om utlåning till Irland (prop. 2011/12:119). I propositionen föreslås riksdagen godkänna att regeringen beslutar om ett lån till Irland om högst 600 miljoner euro. Detta lån antas i prognosen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013. År 2009–2011 lånade Island 495 miljoner euro, motsvarande 4 800 miljoner kronor, från svenska staten. Island gjorde 2012 en förtida återbetalning av sitt lån om 102 miljoner euro (890 miljoner kronor). Den första ordinarie återbetalningen kommer att ske i mars 2016 och beräknas bidra med ca 450 miljoner kronor till nettoutlåningen 2016.

För att förbättra likviditetshanteringen i staten har sedan början av 1990-talet den s.k. räntekontomodellen använts. Alla medel som myndigheterna disponerar i sin verksamhet förs till ett räntekonto i Riksgäldskontoret och från detta görs alla betalningar för myndigheternas egna verksamheter. De myndigheter som är helt anslagsfinansierade har normalt en relativt låg behållning på räntekontot. En del myndigheter har dock mycket stora räntekontobehållningar, delvis beroende på att de har stora avgifts- eller bidragsinkomster. Sedan 2004 har den genomsnittliga behållningen på räntekontot ökat med omkring 4 miljarder kronor per år. År 2012–2016 antas denna ökning fortsätta, vilket minskar nettoutlåningen med 4 miljarder kronor per år.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2011 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot positivt med 36 miljarder kronor (se tabell 10.9). Försäljning av statligt aktieinnehav bl.a. i Nordea Bank AB förbättrade budget-

saldot med nära 23 miljarder kronor. Kärnavfallsfondens tillfälliga insättning om knappt 9 miljarder kronor på Riksgäldskontorets räntekonto påverkade budgetsaldot positivt. Även Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkade budgetsaldot positivt 2011. Lånen har tecknats i euro och dollar och en stärkt krona har medfört valutavinster.

År 2012–2016 beräknas de årliga större engångseffekterna öka budgetöverskottet med mellan 3 och 15 miljarder kronor. För dessa år görs, som tidigare nämnts, ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. För 2012–2016 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. Under 2012 har en extrautdelning från Sveaskog AB inneburit en inkomst om 4 miljarder kronor, och ett kapitaltillskott till Ersättningsmark AB har inneburit en utgift om 1 miljard kronor. För 2013 till 2016 finns inga antaganden om extrautdelningar eller kapitaltillskott.

Tabell 10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Statens budgetsaldo	68	12	35	90	123	177
Större engångseffekter	-36	-3	-12	-14	-15	-15
Varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav	-23	-15	-15	-15	-15	-15
Extra utdelningar m.m. ¹	-6	-3				
Tillfällig placering Apoteket AB	6					
Kärnavfallsfonden	-9	9				
Lån till Riksbanken ²	-6	5		1		
Lån till andra länder	2	2	3			
Infriande av lönegaranti, Saab	2					
Försäljning 4G tillstånd	-3					
Övrigt, netto ³	0					
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	32	9	23	76	108	162

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

³ Avser bl.a. återbetalning Swedavia AB, Carnegie och övertagna lån från Venantius AB.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

10.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2011 till 19 miljarder kronor eller 0,5 procent av BNP (se tabell 10.10). Under 2011–2016 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2011 och 2012 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. År 2013 väntas avgiftsunderskottet öka med 10 miljarder kronor och bedöms då vara så stort att kapitalavkastningen inte räcker för att täcka underskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas bli negativt. Det finansiella sparandet bedöms även under återstoden av prognosperioden vara svagt negativt.

Tabell 10.10 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avgifter	216	222	227	238	248	259
Pensioner	220	236	252	259	270	286
Avgiftsöverskott	-3	-14	-24	-21	-22	-27
Räntor, utdelningar	26	24	22	24	26	28
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	19	6	-6	-2	-1	-3
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

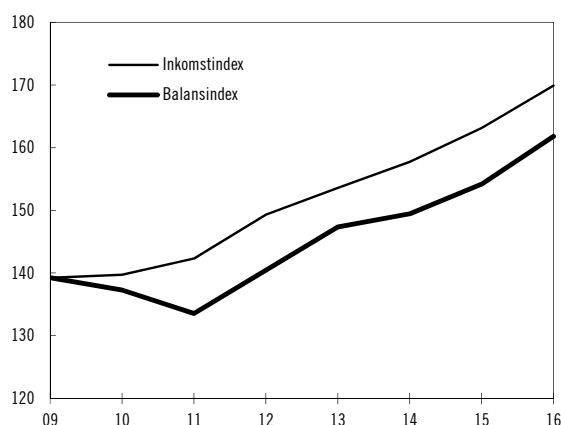
Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av ett balansindex istället för ett inkomstindex.

Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balanstalets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Diagram 10.4 Utveckling av inkomstindex och balansindex

Utfall för 2009–2012, prognos för 2013–2016.

Index



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balanseringen förväntas vara aktiverad under hela prognosperioden (se diagram 10.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. Eftersom balanstalet för 2012 överstiger 1,0000, och väntas göra det även 2013, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år. Omvänt väntas en svagare ökning av balansindex 2014 och 2015. År 2016 väntas åter balanstalet överstiga 1,0000 (se tabell 10.11).

Tabell 10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex

Procentuell förändring om annat ej anges, Utfall för 2011–2012, prognos för 2013–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomstindex	1,9	4,9	2,9	2,7	3,4	4,1
Balansindex	-2,7	5,2	4,9	1,4	3,2	4,9
Följsamhetsindexering ¹	-4,3	3,5	3,3	-0,2	1,6	3,3
Balanstal²	0,9549	1,0024	1,0198	0,9877	0,9975	1,0078

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggs pensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procent. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Balanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

10.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting 2011 blev sammantaget -10 miljarder kronor, vilket motsvarar -0,3 procent av BNP. Det är en kraftig minskning jämfört med 2010 då det finansiella sparandet uppgick till 6 miljarder kronor. Försämringen från 2010 förklaras bl.a. av att de tillfälliga statsbidragen trappades ned, och av att framför allt utgifterna för konsumtion och investeringar blev betydligt högre 2011 än 2010. Det ekonomiska resultatet

före extraordinära poster uppgick till 6 miljarder kronor 2011 (se tabell 10.12).

Tabell 10.12 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totala inkomster	811	829	856	886	921	958
<i>procent av BNP</i>	23,2	23,4	23,1	22,8	22,5	22,3
Inkomstskatter	540	560	582	607	637	667
Kommunal fastighetsavgift	14	16	16	17	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	136	135	135	136	134	135
<i>skatter och bidrag som procent av BNP</i>	19,8	20,1	19,8	19,5	19,3	19,1
Övriga inkomster	119	118	123	127	133	139
varav moms	51	52	53	55	57	58
Totala utgifter	821	835	861	891	926	961
<i>procent av BNP</i>	23,5	23,6	23,3	22,9	22,6	22,4
Konsumtionsutgifter	680	697	718	742	769	797
<i>kostnader i fasta priser, procent</i>	2,1	-0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Övriga utgifter	141	139	144	149	157	164
Finansiellt sparande	-10	-7	-5	-5	-5	-3
<i>procent av BNP</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Resultat före extra ordinära poster	6	8	10	11	11	13

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade konjunkturavmattningen medför att det kommunala skatteunderlaget växer något svagare 2012 än 2011. Statsbidragen minskar något till följd av den slutliga utfasningen av de tillfälliga statsbidragen. De totala inkomsterna i kommunsektorn beräknas öka med 2,5 procent.

Konsumtionsutgifterna, som växte starkt med över 2 procent i fasta priser 2011, väntas öka långsammare 2012. Även utgifterna för investeringar bedöms växa långsammare 2012 än 2011.

Den sammantagna effekten av inkomst- och utgiftsförändringarna blir mot denna bakgrund att det finansiella sparandet förstärks 2012. Även det ekonomiska resultatet ökar, vilket dock beror på att resultatet för 2011 belastades av den redovisade engångseffekten på pensionsskulden som följde av den sänkta diskonteringsräntan.

Då arbetsmarknaden förbättras fr.o.m. den senare delen av 2013 medför det att de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting gradvis förbättras fram till 2016. Detta

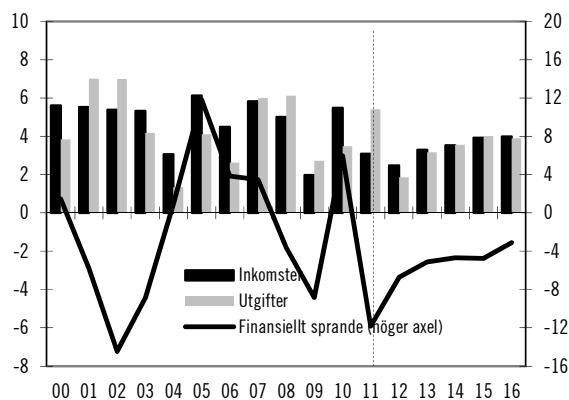
bidrar till att sektorns totala inkomster sammantaget beräknas öka med över 3 procent samtliga år 2013–2016 (se diagram 10.5). De totala utgifterna i kommuner och landsting väntas följa inkomstutvecklingen under perioden. Det medför att tillväxten av konsumtionsutgifterna mätt som kostnader i fasta priser prognostiseras understiga 0,5 procent per år.

Det finansiella sparatet för kommuner och landsting beräknas successivt öka fram till 2016 (se diagram 10.5). Kommunsektorns bidrag till den offentliga sektorns finansiella sparande är dock negativt under hela prognosperioden. Det ekonomiska resultatet i kommunsektorn väntas också gradvis förbättras och ökar till 13 miljarder kronor 2016. Detta beror till stor del på prognosprincipen för kommunal konsumtion som innebär att utgifterna förväntas anpassas till utrymmet som inkomsterna ger (se inledningen till avsnitt 9).

Diagram 10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande

Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.

Procent Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

10.3.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte

ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader, medan infrastrukturen ger en samhälls-ekonomisk avkastning.

Tabell 10.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Procent av BNP. Utfall för 2008–2011.

	2008	2009	2010	2011
Tillgångar	116,2	127,7	124,3	123,0
Finansiella	57,3	66,1	64,3	62,5
varav aktier	27,3	32,9	32,3	29,9
Kapitalstock	58,9	61,6	60,0	60,5
Skulder	60,0	63,3	58,8	59,9
Finansiella	44,7	46,5	43,4	44,1
Maastrichtskuld	38,8	42,6	39,4	38,4
Övriga	5,9	3,9	4,0	5,7
Pensionskuld	15,3	16,8	15,4	15,8
Förmögenhet	56,2	64,4	65,6	63,1
Staten	4,0	5,6	7,2	8,2
Ålderspensionssystemet	22,1	26,6	26,7	24,7
Kommunsektorn	30,1	32,2	31,7	30,2

Anm.: Finansiella tillgångar och skulder redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn och på utländska aktörer även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital. Detta gäller t.ex. statens ägande av Statens Järnvägar AB och Vattenfall AB och kommunernas ägande av bolag inom t.ex. fastighetsförvaltning, kommunikationer, renhållning m.m. I den kommunala redovisningen bokförs innehavet i denna typ av bolag som anläggningstillgångar, i motsats till placeringstillgångar.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden, som till övervägande del utgörs av statskulden, redovisas till nominellt värde. I övriga skulder ingår skillnaden mellan marknadsvärden och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

För ålderspensionssystemet ingår endast tillgångarna i buffertfonder (AP-fonder). Varken avgiftstillgången eller pensionskulden tas med i detta sammanhang. Det allmänna pensionssystemets fördelningsdel definieras i NR som en socialförsäkring, vars åtaganden finansieras av avgifter från den aktiva befolkningen och inte av fonderade medel.

Vid utgången av 2011 uppgick den offentliga sektorns förmögenhet till 2 204 miljarder kronor eller 63,1 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 60,5 procent av BNP. Den finansiella förmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 18,4 procent av BNP. Åtagandena för statliga och kommunala tjänstepensioner uppgick till 15,8 procent av BNP.

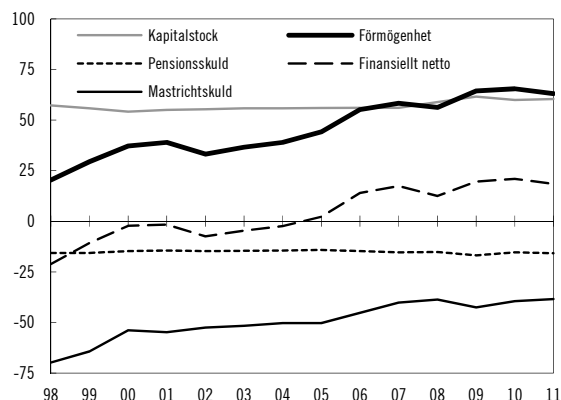
Statens andel av förmögenheten är lägre än ålderspensionssystemets och kommunsektorns andel, då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 10.13).

År 2011 minskade förmögenheten i förhållande till BNP. Minskningen berodde huvudsakligen på värdeminskningar på innehavet av aktier.

Mellan 1998 och 2011 har förmögenheten ökat med 43 procent som andel av BNP. Ökningen beror huvudsakligen på att den finansiella ställningen som andel av BNP förstärktes med 40 procentenheter, och då till största delen till följd av att Maastrichtskulden har minskat med 32 procentenheter. Kapitalstocken har ökat med 3 procentenheter, medan pensionskulden var oförändrad som andel av BNP mellan 1998 och 2011 (se diagram 10.6).

Diagram 10.6 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Procent av BNP. Utfall för 1998–2011.



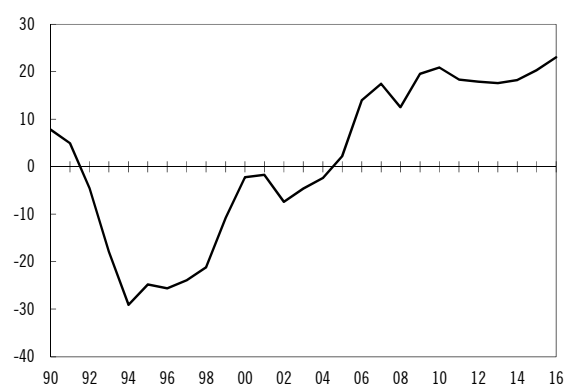
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2011 till 643 miljarder kronor, vilket motsvarade 18,4 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Diagram 10.7 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 10.7). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten minskade 2011 med motsvarande 2,5 procent av BNP. Till minskningen bidrog värdeförändringar m.m. med 1,7 procentenheter. Den relativt starka ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 1 procentenhet (se tabell 10.14).

Tabell 10.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Staten	-8,5	-8,6	-7,4	-5,4	-2,0	1,8
Ålderspensions-systemet	24,7	24,5	23,3	22,1	21,0	20,0
Kommunsektorn	2,2	2,0	1,8	1,6	1,4	1,2
Offentlig sektor	18,4	17,9	17,6	18,3	20,3	23,1
Förändring	-2,5	-0,4	-0,3	0,6	2,1	2,7
Bidrag till förändringen						
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Värdeförändringar m.m.	-1,7	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Nominell BNP-förändring	-1,0	-0,2	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förmögenheten fortsätter att minska i förhållande till BNP 2012 och 2013. För 2012 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. För 2013 räcker inte överskottet i det finansiella sparandet till för att kompensera den negativa effekt på förmögenheten som andel av BNP som följer av att BNP ökar. År 2014–2016 är bidraget från det finansiella sparandet till förmögenheten som andel av BNP större än det negativa bidraget från BNP. För 2016 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 989 miljarder kronor, motsvarande 23,1 procent av BNP.

Mellan 2011 och 2016 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 347 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

10.3.2 Skuldutvecklingen

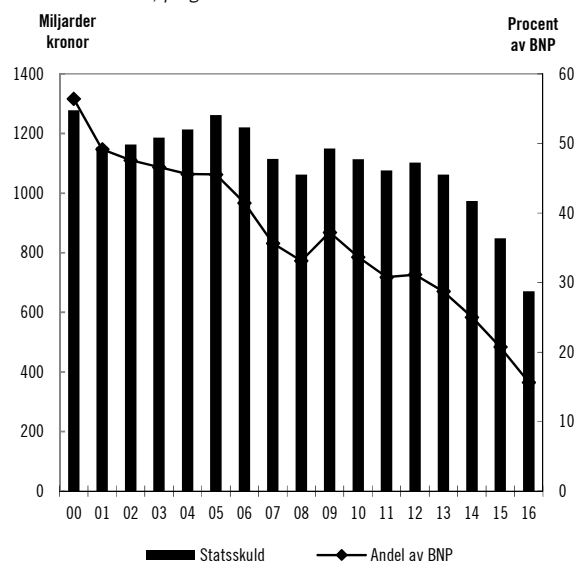
Statsskulden minskar

Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 102 miljarder kronor 2012, vilket är en ökning med 26 miljarder kronor jämfört med 2011. Ökningen är dock en effekt av vissa förändringar i redovisningen av statsskulden (se utförlig beskrivning nedan). Den officiella statsskulden för 2011 och tidigare år följer den gamla redovisningen. I och med den nya definitionen höjs nivån på statsskulden med ca 50 miljarder

kronor fr.o.m. 2012. Rensat för denna effekt minskar statsskulden med ca 24 miljarder 2012 jämfört med 2011.

Diagram 10.8 Statsskuldens utveckling 2000–2016

Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Från den högre reviderade nivån 2012 som följer av det nya sättet att redovisa statsskulden minskar skulden 2013–2016, både nominellt och uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2016 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 15,6 procent.

Det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens innehav av aktier i statliga bolag bidrar till minskningen av statsskulden. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 15 miljarder kronor per år 2012–2016, vilket minskar statsskulden med sammanlagt 75 miljarder kronor. Om man bortser från detta antagande beräknas skuldkvoten uppgå till 17,4 procent 2016.

Tabell 10.15 Statsskuldens förändring 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Okonsoliderad stats- skuld vid ingången av året	1 108	1 143	1 104	1 017	893	716
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-44	35	-39	-87	-124	-177
varav:						
Lånebehov ¹	-68	-12	-35	-90	-123	-177
Skulddispositioner m.m. ²	24	47	-4	2	0	0
Okonsoliderad statsskuld³	1 108	1 143	1 104	1 017	893	716
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-32	-41	-42	-43	-45	-45
Statsskuld vid årets slut⁴	1 076	1 102	1 062	974	848	671
Statsskuldensförändring ⁵	-37	26	-40	-88	-126	-177
Statsskuld i procent av BNP	30,8	31,1	28,7	25,0	20,7	15,6

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.² Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.⁵ Avser statsskuldensförändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Förändrade redovisningsprinciper för statsskulden

I januari 2012 genomförde Riksgäldskontoret förändringar i redovisningen av statsskulden. Syftet var att uppnå en mer konsekvent och transparent redovisning. Förändringarna medför att den redovisade skulden blir något större eftersom man i beräkningarna numera också inkluderar utestående säkerheter och s.k. omvända repor i svenska statspapper (då man lånar pengar genom att utfärda obligationer med syfte att återköpa dem senare). Förändringarna i redovisningen av statsskulden innebär inte att statens faktiska skuldsättning förändras. Statsskuld räntorna, budgetsaldot och det finansiella sparandet påverkas inte. Maastrichtskulden påverkas inte heller eftersom dessa poster sedan tidigare ingår i detta skuldmått.

Med den nya definitionen skulle statsskulden vara nära 50 miljarder kronor högre år 2011 eller mätt som andel av BNP nära 1,5 procentenheter högre än annars. Statsskulden för 2011 och tidigare kommer dock inte att räknas om med den nya definitionen.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar nominellt

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av statskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2011 uppgå till 1 341 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2011 med 125 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2011 uppgick till 146 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

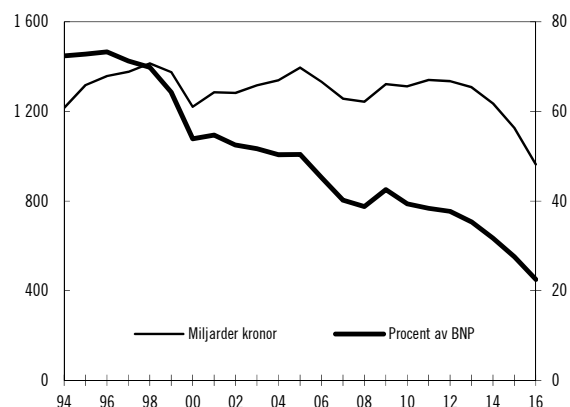
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2011 till 38,4 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 10.9).

Diagram 10.9 Den konsoliderade bruttoskulden

Utfall för 1994–2011, prognos för 2012–2016.

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Mellan 2010 och 2011 ökade skulden nominellt men minskade med

1,1 procent som andel av BNP. Det finansiella sparandet gav ett bidrag till minskningen av skuldkvoten på 0,4 procentenheter medan stockflödet bidrog till en ökning av skulden med 1,2 procentenheter. Periodisering av skatter och räntor samt försäljningar av aktier bidrog till att minska skulden. Detta motverkades av en ökning av finansiella tillgångar, bl.a. genom att den kommunala sektorns utlåning till kommunala bolag ökade kraftigt. Den relativt starka BNP-ökningen bidrog till en minskning av skuldkvoten med 1,9 procentenheter (se tabell 10.16).

Mellan 2011 och 2016 beräknas skulden minska även nominellt. Det beror på att överskotten i det finansiella sparandet till övervägande del består av statens sparande som därmed bidrar till att minska skulden. Det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav ger ytterligare bidrag till amorteringar av skulden. Sammantaget beräknas skulden minska med 377 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Som andel av BNP minskar skulden under prognosperioden till 22,5 procent av BNP 2016.

Tabell 10.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljarder kronor	1 341	1 335	1 309	1 236	1 126	964
procent av BNP	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5	22,5
Förändring	-1,1	-0,7	-2,3	-3,6	-4,2	-5,0
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	-1,3	-0,9	-1,5	-2,6	-3,8	-4,5
Ränteutgifter (EDP)	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9
Stock-flöde	1,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,3	-0,1
Periodisering av räntor och skatter	-0,7	-0,2	-0,2	-0,1	0,4	-0,1
Försäljning av aktier m.m.	-0,7	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Övrigt	2,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Nominell BNP-förändring	-1,9	-0,5	-1,6	-1,7	-1,6	-1,3

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Uppföljning av de
budgetpolitiska målen
samt bedömning av
reformutrymme och
utgiftstak



11 Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.
 - Det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2000–2011 var förenligt med överskottsmålet.
 - Det finansiella sparandet 2012 bedöms vara i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till det aktuella konjunkturläget och behovet av säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna.
 - Regeringen bedömer att det finns ett begränsat utrymme för nya reformer 2013.
 - Regeringen bedömer att utgiftstaket för 2016 bör bestämmas till 1 153 miljarder kronor. Utgiftstaket ökar då med 30 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.
 - Kommuner och landsting beräknas 2012 sammantaget redovisa ett resultat före extraordinära poster som uppgår till 8 miljarder kronor, vilket är något högre än 2011. Resultatet i kommunsektorn förväntas successivt förstärkas 2013–2016, och bedöms mot slutet av perioden vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
-

I detta avsnitt görs en uppföljning av finanspolitikens inriktning och en analys av utrymmet för reformer eller behovet av besparingar. Vidare

görs en uppföljning av utgiftstaket och en bedömning av utgiftstakets nivå 2016. Avsnittet avslutas med en uppföljning av den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

11.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att skapa en så hög varaktig välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt, varaktigt hög sysselsättning, och en välfärd som kommer alla till del. En förutsättning för detta är makroekonomisk stabilitet. För att bidra till en sådan utveckling ska finanspolitiken vara i linje med de kriterier för en väl avvägd finanspolitik som anges i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Finanspolitiken bidrar till stabilitet på flera sätt, bl.a. genom att vara samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt eller att behov av kraftiga höjningar av skatteuttaget uppstår. Detta gäller trots att den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globaliseringen m.m. ibland kan försvåra denna uppgift. Om finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts leder detta till betydande samhällsekonomiska kostnader, särskilt för en liten och

öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till att den offentliga skulden växer snabbare än BNP, vilket ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som främjar tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. Detta var vad som hände i Sverige i början av 1990-talet, och som nu sker i ett antal EU-länder, t.ex. Grekland, Portugal och Irland. En ogynnsam utveckling till följd av en oansvarig finanspolitik riskerar att främst drabba svaga grupper i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar också till stabilitet när den utformas på ett sådant sätt att den dämpar eller åtminstone inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan genom s.k. persistenseffekter påverka arbetskraftsutbudet och kapitalstocken (de byggnader, maskiner, m.m. som behövs i produktionen) negativt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin.¹¹⁶ Erfarenheten visar dock att finanspolitiken i regel inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin vid normala konjunkturvariationer. I sådana lägen bidrar Riksbanken till att stabilisera ekonomin med hjälp av penningpolitiken. Finanspolitiken medverkar till stabilitet genom att tillåta att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturcykeln, dvs. de s.k. automatiska stabilisatorerna tillåts verka fritt. Vidare bidrar de s.k. semiautomatiska stabilisatorerna, främst olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, till stabiliteten. Därutöver finns det beredskap att stödja penningpolitiken genom finanspolitiska åtgärder vid mer allvarliga konjunkturstörningar. För att det ska finnas utrymme för de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna att verka, och för att upprätthålla beredskap för en aktiv stabiliseringspolitik, bör det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ligga i linje med överskottsmålet vid ett genomsnittligt resursutnyttjande.

11.1.1 Det finanspolitiska ramverket är grunden för en ansvarsfull finanspolitik

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner i hög grad bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska budgetpolitiska ramverket, med en välordnad och stram budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav, har ökat förtroendet för den ekonomiska politiken.¹¹⁷ Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte utformas på ett sätt som gör att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket hjälper också Sverige att som EU-medlem efterleva stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Det budgetpolitiska ramverket spelar en central roll när storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs. Med utgångspunkt i ramverkets mål och restriktioner stäms reformutrymmet eller besparingsbehovet av mot ett antal hållpunkter. En sådan hållpunkt är att en väl avvägd finanspolitik ska säkerställa att överskottsmålet klaras och utgiftstaket inte överskrids. När reformutrymmet eller besparingsbehovet bedöms ska också det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl anpassad till konjunkturläget och i möjligaste mån underlätta Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Det innebär att det offentliga sparandet temporärt kan avvika från överskottsmålet vid kraftiga konjunktursvängningar utan att detta kommer i konflikt med ramverkets intentioner.

Utrymmet för finanspolitiska åtgärder beror dessutom på hur åtgärderna utformas. Strukturella reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt och ökar produktionskapaciteten kan bidra till att öka det totala utrymmet för permanenta reformer. Slutligen ska en ansvarsfull bedömning av besparingsbehovets eller reformutrymmets storlek ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen, samt till osäkerheten i såväl

¹¹⁶ Persistens innebär att en konjunkturrell effekt på arbetslösheten eller kapitalstocken tenderar att dröja sig kvar för att endast långsamt klinga av.

¹¹⁷ Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket, se regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

prognoser som i bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

11.1.2 Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt och inte som ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet hade varit att sparandet skulle motsvara 1 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att målet nåddes. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle motverkas. Det finns således goda skäl att formulera ett mål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Den valda formuleringen gör det dock svårare att löpande följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet. Då överskottsmålet är formulerat i termer av finansiellt sparande är en naturlig utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En nackdel med detta tillvägagångssätt är att konjunkturläget inte beaktas. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om sparandet motsvarade 1 procent av BNP även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs.

Överskottsmålet utvärderas i ett bakåtblickande perspektiv, för att se om målet nåtts under den tid som det har varit styrande för finanspolitiken. Det analyseras också i ett

framåtblickande perspektiv, som ett underlag för en bedömning av det framtida reformutrymmet eller behovet av besparingar.¹¹⁸ För den bakåtblickande analysen används ett tioårigt medelvärde för det finansiella sparandet. För den framåtblickande analysen används det strukturella sparandet och ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet. Vid bedömningen av sjuårsindikatorn tas även hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under den period för vilken indikatorn beräknas.

I grund och botten bestäms utrymmet för reformer av den långsiktiga utvecklingen av produktionsförmågan i Sverige, som i sin tur bestäms av framför allt antalet arbetade timmar i ekonomin och kapitalstockens utveckling. Samtidigt som den långsiktiga produktionsförmågan är avgörande för reformutrymmet och möjligheten att vidta nya politikåtgärder, kan politiken i sig också påverka produktionsnivån och därmed reformutrymmet. Exempelvis har de åtgärder som regeringen har vidtagit inom ramen för sjukförsäkringssystemet och ändringarna av reglerna för arbetslöshetsersättningen bidragit till att varaktigt öka antalet arbetade timmar och därmed utrymmet för reformer.

Bedömningen av reformutrymmet görs alltid utifrån en prognos av det finansiella sparandet där det antas att det inte tillkommer några nya diskretionära åtgärder utöver de som redan tidigare har beslutats och aviserats, samt de som föreslås och aviserats i den aktuella propositionen. Vid en normal ekonomisk tillväxt, utan stora strukturella förändringar i ekonomin, innebär detta förfarande normalt att skatteintäkterna ökar i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar något som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade till tillväxten fullt ut, och vissa år på att tillfälliga åtgärder, t.ex. temporära arbetsmarknadspolitiska åtgärder, faller bort.

¹¹⁸ Bland annat till följd av rekommendationer från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen görs fr.o.m. 2010 års ekonomiska vårproposition en tydligare åtskillnad mellan de bakåt- och framåtblickande bedömningarna av överskottsmålet.

Det tioåriga bakåtblickande medelvärdet för det finansiella sparandet

Syftet med den bakåtblickande analysen är att bedöma om överskottsmålet uppnåtts eller om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen används ett tioårigt medelvärde som beräknas för de tio senaste åren för vilka det finns ett utfall för det offentliga finansiella sparandet, för närvarande 2002–2011. Vid bedömningen av detta genomsnitt beaktas även det genomsnittliga konjunkturläget, uttryckt som ett BNP-gap, under den aktuella perioden.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Indikatorn för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet, justerat för större engångseffekter, det angivna året samt de tre åren före och efter detta år. Det sjuåriga medelvärdet för 2012 omfattar följaktligen sparandet 2009–2015, indikatorn för 2013 omfattar sparandet 2010–2016, osv.

En fördel med sjuårsindikatorn är att den är enkel att beräkna. Den beaktar även i viss utsträckning konjunkturläget eftersom den är beräknad utifrån sparandet under flera år. Det finns trots det en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- än lågkonjunkturår, eller tvärtom, vilket i så fall innebär att indikatorn ger en felaktig bild av reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera sjuårsindikatorn på ett korrekt sätt måste därför hänsyn tas till konjunkturläget. Om det sjuåriga medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära ett, samtidigt som medelvärdet för BNP-gapet under samma period ligger nära noll, är finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet, under förutsättning att risken för ett högre sparande bedöms vara lika stor som risken för ett lägre sparande jämfört med prognosen.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska, dvs. att perioder med ett lågt resursutnyttjande blir längre och djupare i en lågkonjunktur än perioderna med högt

resursutnyttjande i högkonjunkturer. De senaste årens globala konjunkturavmattning leder exempelvis till en relativt lång period av negativa BNP-gap som är stora i ett historiskt perspektiv. Det är osannolikt att dessa stora negativa gap kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen åter vänder uppåt. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan inte sjuårsindikatorn justeras fullt ut för konjunkturen om den ska vara en god indikator för överskottsmålet. Vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek bör därför vikt även läggas vid de ojusterade indikatorvärdena.

Erfarenheten från de senaste åren visar att de offentliga finanserna kan försämrans snabbt när tillväxten försvagas. Från 2007 till 2009 minskade det finansiella sparandet från 3,6 till -0,9 procent av BNP. Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser för det finansiella sparandet det kommande budgetåret att det genomsnittliga absoluta felet uppgick till nästan 2 procent av BNP 2000–2010.¹¹⁹ Eftersom beräkningen av sjuårsindikatorn för 2013 omfattar fem prognosår är storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet baserad på denna indikator osäker.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. I regeringens beräkning av det strukturella sparandet justeras det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om ett underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge. En nackdel med det strukturella sparandet är att det inte ens i efterhand fastställs ett exakt utfall. En annan nackdel med det strukturella sparandet som indikator för överskottsmålet är att BNP-gapen inte behöver vara noll i genomsnitt över en konjunkturcykel.

¹¹⁹ Se Finanspolitiska rådets rapport 2011 s. 42 f.

Det finns flera metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att det finansiella sparandet justeras utifrån en uppskattning av resursutnyttjandet, uttryckt som ett BNP-gap, och en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. I beräkningen används för närvarande en budgetelasticitet på 0,55, vilket innebär att om ett negativt BNP-gap ökar med 1 procentenhet försämras det finansiella sparandet med 0,55 procent av BNP. Storleken på denna budgetelasticitet ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar för Sverige. Det innebär exempelvis att om det faktiska finansiella sparandet är -2 procent av BNP, och BNP-gapet bedöms vara -5 procent av potentiell BNP, uppgår det strukturella sparandet till 0,75 procent av BNP ($-2 + 0,55 * 5 = 0,75$).

Även om man bortser från prognososäkerheten för det finansiella sparandet är beräkningen av det strukturella sparandet förknippad med stor osäkerhet. För det första är bedömningen av resursutnyttjandet osäker. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapen såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik för faktisk BNP. För det andra är även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod. Varje enskild konjunkturförändring har dock egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga historiska utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. De offentliga finansernas konjunkturkänslighet kan även påverkas av strukturella reformer, vilket inte återspeglas i historiska tidsserier. Sammantaget innebär detta att bedömningar av det strukturella sparandet är osäkra och att olika bedömningar gjorda vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket såväl för historiska som för framtida år.

Viktigt med samlad bedömning

Det finns således en betydande osäkerhet kring de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste analysen med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet. I stället görs en samlad bedömning av de två indikatorerna (sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet) med hänsyn tagen till det aktuella konjunkturläget och risken för att utvecklingen blir en annan än vad som förutsetts.¹²⁰

11.1.3 Principer för avstämning av finanspolitiken mot utgiftstaket

Utgiftstaket är den tidiga, övergripande restriktionen som i termer av totala utgifter begränsar budgetprocessen från det att taket fastställs flera år innan budgetåret till dess att budgetåret är slut. Det är obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak för det kommande tredje året, förutsatt att det inte redan har fattats ett beslut för detta år. Vilken nivå på utgiftstaket som regeringen ska föreslå är däremot inte reglerat.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet mätt i utgiftstermer ska utvecklas. Samtidigt är den grundläggande idén bakom utgiftstaket att i hög grad frigöra diskussionen om det totala utrymmet för statliga utgifter från diskussionen om vilka enskilda utgiftsförändringar som är nödvändiga eller angelägna. En meningsfull utgiftsbegränsning måste på ett eller annat sätt utgå från en övergripande tanke om hur den offentliga sektorn ska förhålla sig till den totala produktionen i landet. Nivån på utgiftstaket är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget och

¹²⁰ Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen menar att användningen av flera indikatorer gör uppföljningen av överskottsmålet och bedömningen av reformutrymmet otydlig. Regeringen anser dock att det inte finns någon enskild indikator som på ett perfekt sätt mäter måluppfyllelsen, och att det dessutom är viktigt att väga in flera olika faktorer vid uppföljningen och göra en samlad bedömning. En mer mekanisk uppföljning riskerar enligt regeringen att leda politiken fel.

nivån på ett nytt tak bör därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara utan att de samhällsekonomiska kostnaderna blir för höga.

Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Olika politiska majoriteter kommer att ha olika bevekelsegrunder till nivån på de offentliga utgifterna. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivå på utgiftstaket till en i förväg bestämd formel. Det är emellertid viktigt att regeringen, i samband med att utgiftstakets nivå för ett nytt år föreslås, beskriver hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter och tydligt motiverar vilka avväganden som lett fram till den föreslagna nivån. Lämpliga bestämningsfaktorer vid fastställandet av utgiftstakets nivå för ett nytt år är takets relation till överskottsmålet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek och utvecklingen av utgiftstaket i fasta priser.

Utgiftstakets relation till överskottsmålet

Utgiftstaket är ett viktigt verktyg för att uppnå överskottsmålet och det bör fastställas så att det stödjer detta mål. Med utgångspunkt i prognoserna för den offentliga sektorns inkomster och de utgifter som inte ingår under utgiftstaket (i första hand utgifter i kommuner och landsting), går det att beräkna en nivå på utgiftstaket som är konsistent med ett offentligt sparande i linje med överskottsmålet. Beräknat på detta sätt visar utgiftstaket hur höga de beräknade takbegränsade utgifterna kan bli utan att det finansiella sparandet sjunker under den målsatta nivån. Om beräkningen i stället resulterar i ett utgiftstak som är lägre än de beräknade takbegränsade utgifterna visar denna skillnad hur mycket lägre de takbegränsade utgifterna måste bli för att sparandet ska uppnå målsatt nivå.

I praktiken är det emellertid knappast meningsfullt att mekaniskt härleda en exakt nivå på utgiftstaket. För det första revideras i normalfallet prognoserna för de offentliga finanserna efter tidpunkten för utgiftstakets fastställande. Sådana revideringar kan innebära förändringar av den utgiftsbegränsning som ett redan fastställt utgiftstak utgör i förhållande till överskottsmålet. En orsak till att sambandet mellan de takbegränsade utgifterna och det finansiella

sparandet inte är mekaniskt är det faktum att förändrade priser och löner tenderar att påverka de takbegränsade utgifterna mer än det finansiella sparandet. För det andra skulle det vara nödvändigt att ta hänsyn till framtida skatteförändringar vid fastställandet av utgiftstaket. En grundläggande tanke bakom utgiftstaket är att skattehöjningar inte motiverar en höjning av redan fastslagna tak. I annat fall skulle utgiftstaket inte ha någon begränsande effekt på det offentliga åtagandet och skatteuttagets storlek. För att förändringar i skattesystemet ska få fullt genomslag på utgiftstakets nivå måste de vara kända i detalj när utgiftstaket fastställs.

Normalt sett bör utgiftstakets nivå bestämmas så att det ger stöd åt överskottsmålet. Sambandet mellan utgiftstaket och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn bör emellertid mer betraktas som en bestämningsfaktor bland andra än som ett sätt att mekaniskt beräkna en nivå på utgiftstaket.

Utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Utgiftstaket omfattar större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet. Tillsammans med utgifterna i kommunerna och landstingen utgör de nästan samtliga utgifter i den offentliga sektorn. Det är denna utgiftsnivå, tillsammans med överskottsmålet, som i slutändan är avgörande för hur stora de samlade skatteintäkterna behöver vara. De flesta skatter ger upphov till välfärdsförluster som måste vägas mot nyttan av de utgifter som skatterna finansierar. Utgiftstaket bör därför över tiden sättas i samklang med regeringens ambitioner för skattepolitiken.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens minsta storlek

Grunden i budgetarbetet är en bedömning av den förväntade utvecklingen av de statliga utgifterna vid en oförändrad politik. Även om nivån på utgiftstaket i första hand bestäms i samklang med de beräknade inkomsterna och överskottsmålet, bör det finnas en kontinuitet i utgiftsutvecklingen för att minska risken för ryckighet och svåra planeringsförhållanden i den offentliga verksamheten. Bra prognoser över den

kommande utgiftsutvecklingen ger dessutom i god tid en indikation på om de faktiska utgifterna riskerar att öka mer än vad som kan anses överensstämma med de finanspolitiska målen. En grundlig genomgång av den förväntade utgiftsutvecklingen och de aviserade reformerna på utgiftssidan är således nödvändig för att få en uppfattning om vilka utgifter som rymms inom den tänkta ramen.

Utgiftstaket fastställs i nominella termer och ändras normalt inte. Av denna anledning bör det finnas en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Marginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av bland annat konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat. Budgeteringsmarginalen ger på så sätt utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka på budgetens utgiftssida. Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek är regeringens bedömning av hur stor marginalen minst behöver vara för att enbart hantera osäkerheter till följd av främst konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år (2012), minst 1,5 procent år $t+1$ (2013) och minst 2 procent år $t+2$ (2014). Den nödvändiga bufferten för $t+3$ (2015) och för $t+4$ (2016) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.¹²¹

Utöver utgiftsförändringar till följd av förändrade makroekonomiska förutsättningar bör budgeteringsmarginalen även kunna tas i anspråk för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av den makroekonomiska utvecklingen, om dessa utgiftsförändringar är förenliga med överskottsmålet och med behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Utvecklingen av utgiftstaket i fasta priser

De statliga utgifterna redovisas i normala fall i nominella termer. Det betyder att en förändring av utgiftsnivån mellan två år består av dels en volymkomponent (förändringen i fasta priser), dels en priskomponent. Volymkomponenten

visar om staten växer eller krymper t.ex. i termer av årsarbetskrafter, kontorsyta eller antal års-personer som erhåller transfereringar. Denna bestämningsfaktor visar således hur det samlade utrymmet för den statliga verksamheten utvecklas över tiden. Att beräkna utgiftstaket i fasta priser är ett komplement till att relatera utgiftstaket till BNP, som visar hur utgiftstaket utvecklas i förhållande till ekonomin i stort.

11.2 Uppföljning av överskottsmålet

I tabell 11.1 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden med utfallsdata, samt de indikatorer som används för att stämma av reformutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

11.2.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

Det bakåtblickande tioårssnittet

Under 2002–2011 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,7 procent av BNP. Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet dock -0,9 procent av potentiell BNP. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet (0,55), och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårssnittet på 1,2 procent av BNP.

Detta utfall indikerar att det finansiella sparandet i genomsnitt varit i linje med överskottsmålet under den ovannämnda perioden när hänsyn tas till konjunkturläget. Härav följer att den bakåtblickande analysen inte pekar på några systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

¹²¹ 2011 års ekonomiska vårproposition innehåller en utvärdering av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek (prop. 2010/11:100 bilaga 4).

11.2.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är 0,5 procent av BNP 2012 och ökar sedan till 1,2 procent av BNP 2013. År 2013 beräknas indikatorn på sparandet 2010–2016, dvs. för sju år av vilka det endast finns utfallsdata för två. Om resursutnyttjandet under respektive sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn på ett sparande som ligger ca en procentenhet över målet. Under dessa perioder är nämligen det sjuåriga medelvärdet för BNP-gapet negativt. Vid bedömningen av det konjunkturjusterade indikatorvärdet måste dock hänsyn tas till att de stora negativa BNP-gapen under innevarande lågkonjunktur med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Av detta skäl bör inte värdet på den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn beaktas fullt ut. En sammantagen bedömning av den ojusterade och konjunkturjusterade sjuårsindikatorn pekar på ett sparande som 2012 är i linje med och 2013 något över överskottsmålet.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet är 1,2 procent av BNP 2012 och ökar sedan 2013–2016 (se tabell 11.1). Denna indikator visar på ett sparande som ligger något över 1 procent av BNP 2012, och som fortsätter att öka åren därefter. Det strukturella sparandet uppgår till 1,6 procent av BNP 2013 och till 2,1 respektive 3,2 procent av BNP 2014 och 2015. År 2016 förväntas det strukturella sparandet motsvara 3,7 procent av BNP. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har potentiell BNP och därmed det strukturella sparandet reviderats ned relativt mycket samtliga år efter 2010. Ett skäl till att det strukturella sparandet gradvis stärks efter 2012 är att inga nya finanspolitiska beslut förutsätts i beräkningen av det strukturella sparandet under denna period. Osäkerheten är dock betydande vid en bedömning som sträcker sig över en sådan lång tidshorisont.

Tabell 11.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ¹	1,2					
Sjuårsindikatorn	0,4	0,5	1,2			
Konjunkturjusterat ¹	1,6	1,8	2,0			
Strukturellt sparande	0,7	1,2	1,6	2,1	3,2	3,7
BNP-gap	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4	0,0
Sjuårsnitt	-2,2	-2,3	-1,4			
Bakåtblickande tioårsnitt	-0,9	-1,1	-1,1	-1,2	-1,1	-1,3

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.2.3 Bedömning av reformutrymmet

Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet, riskbilden och konjunkturläget

Samtliga indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finansiella sparandet för närvarande ligger i linje med eller något högre än överskottsmålet, det sist nämnda gäller särskilt för den senare delen av prognosperioden. Bedömningen är dock osäker och kan komma att ändras till budgetpropositionen för 2013.

Som noterats ovan visar en utvärdering av prognoserna för finansiellt sparande under innevarande år för perioden 1998–2010 som gjorts av Finanspolitiska rådet att prognososäkerheten är så stor som +/-2 procent av BNP. Erfarenheten är också att bedömningen av det strukturella sparandet är mycket osäker. Det är inte ovanligt att bedömningen av det strukturella sparandet för ett utfallsår i efterhand ändras med mer än 1 procent av BNP. Den genomsnittliga skillnaden mellan den lägsta respektive högsta bedömningen av strukturellt sparande för ett utfallsår (dvs. i frånvaro av ny politik) uppgick

2000–2010 till hela 2 procent av BNP.¹²² Om bedömningen av det strukturella sparandet skulle komma att revideras ned i den storleksordningen skulle det i praktiken inte finnas något reformutrymme alls 2013, utan i stället uppstå ett sparbehov.

I budgetpropositionen för 2012 bedömdes att riskerna för en betydligt mer negativ ekonomisk utveckling i Sverige än den som prognostiserades var betydande. Risken för en kombinerad global finans- och skuldkris gjorde det extra angeläget att då upprätthålla relativt stora säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Bedömningen är nu att riskerna för en sämre utveckling fortfarande dominerar, men att riskbilden är mindre negativ än den som redovisades i budgetpropositionen för 2012. Behovet av säkerhetsmarginaler finns således fortfarande, men har minskat något.

I budgetpropositionen för 2012 bedömdes att prognosen för BNP och sysselsättningen å ena sidan talade för att det skulle kunna vara motiverat att låta finanspolitiken vara något mer expansiv (eller mindre kontraktiv). Å andra sidan talade de tydliga nedåtriskerna kopplade till skuldproblemen i euroområdet för att det var extra angeläget att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Det var då en svår avvägningsfråga vilken vikt som i det läget skulle läggas vid behovet av att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, och vilken vikt som skulle läggas vid att finanspolitiken inte skulle vara för åtstramande, då resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortfarande var svagt. Med hänvisning till den mycket osäkra situationen i omvärlden gjordes då bedömningen att det i det läget var välvärdigt att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. En markant försämring i förtroendet för de offentliga finanserna bedömdes ha större negativa återverkningar på arbetsmarknaden än att finanspolitiken var något återhållsam till följd av behovet av extra säkerhetsmarginaler.

Riskbilden är nu, som ovan anförts, något mindre negativ jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012. Det talar för ett

mindre behov av säkerhetsmarginaler. Det strukturella sparandet bedöms dock vara mindre än enligt bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2012.

Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

När reformutrymmet läggs fast är det viktigt att ta hänsyn till om finanspolitiken är hållbar i ett längre tidsperspektiv. Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs fortlöpande i Regeringskansliet och publiceras normalt i den ekonomiska vårpropositionen. Långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna är dock förknippade med betydande osäkerhet. Det är därför viktigt att bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utgår från flera möjliga utvecklingsförlopp och att en samlad bedömning görs utifrån dessa. Den samlade bedömningen utifrån de långsiktiga hållbarhetsbedömningar som presenteras i avsnitt 13 är att finanspolitiken är hållbar på lång sikt.

Samlad bedömning av reformutrymmet 2013

Indikatorerna för uppföljning av överskotts-målet pekar sammantaget på att utrymmet för permanenta reformer är relativt begränsat i närtid, men att det ökar successivt under prognosperioden. Även om situationen i Sydeuropa nu ser ut att ha stabiliserats finns det ett fortsatt behov av goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, även om behovet minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades. Vid en kraftigt sämre konjunktur-utveckling än den som ligger i huvudscenariot, där sysselsättningen riskerar att försvagas allvarligt, måste det finnas utrymme att vidta ytterligare åtgärder för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen, även om Riksbanken kan förväntas sänka reporäntan i en sådan situation. Det måste också finnas utrymme att kunna hantera en betydligt mer besvärlig situation på de finansiella marknaderna. Denna strategi säkerställer att de offentliga finanserna inte blir en källa till osäkerhet.

Resursutnyttjandet är samtidigt lågt och arbetslösheten hög. Det finns därmed ett behov av att vidta vissa åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast. Det ekonomiska

¹²² Detta illustrerades i fördjupningsrutan Bedömningen av det strukturella sparandet är osäker i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m.).

läget bedöms dock inte vara sådant att det nu finns behov av breda krisåtgärder.

Mot denna bakgrund görs sammantaget bedömningen att det kommer att finnas ett begränsat reformutrymme i budgeten för 2013.

11.3 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

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

Vid en konjunkturedgång sjunker skatteinkomsterna, medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsersättning ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas, samtidigt som efterfrågan i ekonomin hålls uppe. Det omvända gäller vid en konjunkturförstärkning. På detta sätt bidrar finanspolitiken genom de automatiska stabilisatorerna till att dämpa konjunktursvängningarna, utan att några särskilda beslut behöver fattas.

Med diskretionär finanspolitik avses den direkta effekt nya finanspolitiska åtgärder har på det finansiella sparandet. Sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster är ett exempel på en åtgärd som direkt påverkar det finansiella sparandet.

De offentliga finanserna påverkas också av en rad andra faktorer än de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statens budget. Exempel på sådana faktorer är variationer i de offentliga kapitalinkomsterna och ränteutgifterna till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder och ett ändrat ränteläge, kommunala beslut som påverkar denna sektors finanser, samt övriga faktorer som BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i transfereringsutgifterna på grund av ändringar av demografin och beteenden, m.m.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 11.2, inte bara diskretionär finanspolitik i statens budget utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på

grund av en ändrad kommunal utdebitering, och effekter av strukturella förändringar i ekonomin.

Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar detta att finanspolitiken, bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

Tabell 11.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	-0,4	0,6	1,2	1,4	0,7
varav					
Automatiska stabilisatorer	-1,0	0,3	0,7	0,3	0,2
Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	0,5	0,3	0,5	1,1	0,5
varav					
Diskretionär finanspolitik ¹	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,0
Kapitalkostnader, netto	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,1
Kommunsektorns finanser	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Övrigt	0,6	0,3	0,4	0,7	0,4
BNP-gap, förändring i procentenheter	-1,7	0,5	1,2	0,5	0,4

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 10.2)

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

År 2012 förväntas resursutnyttjandet minska och det negativa BNP-gapet öka med motsvarande 1,7 procent av potentiell BNP (se den sista raden i tabell 11.2). En sådan avmattning försvagar normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 1,0 procent av BNP (se rad två i tabellen). Detta är effekten av de automatiska

stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av automatiska stabilisatorer, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet. Förändringen av det strukturella sparandet har en något åtstramande effekt på ekonomin eftersom det stärks med 0,5 procent av BNP 2012 och med 0,3 procent av BNP 2013. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 11.2) lämnar endast ett mindre bidrag till det strukturella sparandets förändring 2012–2016, medan posten övrigt är svagt åtstramande. Den sist nämnda postens bidrag beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna. Utgifterna faller som andel av BNP under prognosperioden, delvis till följd av att de arbetslöshetsrelaterade utgifterna minskar när tillväxten åter tar fart, men också på grund av strukturella faktorer under prognosperioden, bl.a. fortsatt minskade volymer i sjukförsäkringen, och att en del av utgifterna inte är indexerade.

11.4 Uppföljning av utgiftstaket samt bedömning av utgiftstak för 2016

11.4.1 Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna på statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgifterna under utgiftsområde 1–25 och utgiftsområde 27, samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2012–2015 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i

utgiftsutvecklingen (se avsnitt 11.1.3 för en beskrivning av behovet av en budgeteringsmarginal). För 2012 beräknas budgeteringsmarginalen bli 55 miljarder kronor. Marginalen blir något lägre 2013 och 2014 för att öka till 59 miljarder kronor 2015.

Utgifterna under utgiftstaket ökade förhållandevis långsamt 2011. En förklaring till detta är att utgifterna i ålderspensionssystemet minskade jämfört med 2010, till följd av en måttlig ökningstakt av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet. Budgeteringsmarginalen växte därför till en jämförelsevis hög nivå 2011. Delvis till följd av den växande budgeteringsmarginalen har regeringen tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997 då utgiftstaket infördes. Även för 2015 föreslog regeringen en nivå på utgiftstaket som innebär en mindre årlig ökning än tidigare år.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 bedöms budgeteringsmarginalen nu bli något större för samtliga år. Det är i första hand utgifter för arbetsmarknaden, försvaret och studiestödet som nu bedöms bli lägre.

Budgeteringsmarginalen är större samtliga år fram t.o.m. 2015 än vad som följer av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Det betyder emellertid inte i sig att det med nödvändighet finns ett betydande utrymme för framtida reformer på budgetens utgiftssida. Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Utrymmet för reformer på utgiftssidan bestäms av regeringens bedömning av reformutrymmet i förhållande till överskottsmålet samt avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer, givet begränsningen på utgiftssidan. De offentliga finanserna bedöms förstärkas de kommande åren, vilket medför att budgeteringsmarginalen successivt minskar i förhållande till överskottet i de offentliga finanserna. Samtidigt finns det ändå skäl för att budgeteringsmarginalen inte ska vara större än att den har en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

Tabell 11.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2002–2015

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2002–2011, prognos 2012–2015.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	30	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20
Ursprungligt beslutade utgiftstak	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123
Teknisk justering ²	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	0	0	0
Reell justering ³					-11								
Slutligt fastställda utgiftstak	822	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 093	1 103	1 123
Takbegränsade utgifter	819	856	864	895	910	943	965	986	989	1 029	1 043	1 052	1 064
Budgeteringsmarginal	3	2	6	12	28	14	24	38	74	55	50	51	59
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	5,4	4,8	4,9	5,5

Anm.: För år 1997–2002, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

¹ Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år vid det tillfälle utgiftstaket för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 2) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl. Exempelvis uppgick utgiftstaket för 2006 till 931 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 907 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2007 med 42 miljarder kronor.

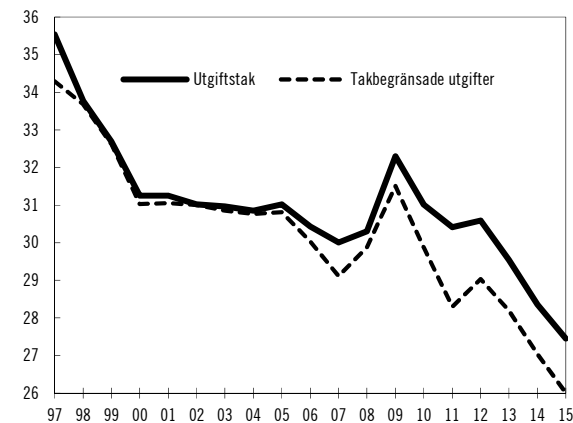
² Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger till av tekniska orsaker. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

³ Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Diagram 11.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter korrigerats för skillnader i tekniska justeringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg 2000–2005 på en relativt stabil nivå på drygt 30 procent av BNP.¹²³ År 2006–2008 minskade det något

som andel av BNP. Under krisåret 2009 föll BNP kraftigt och både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna steg som andel av BNP. Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP, med undantag för 2012. Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar från år till år är bl.a. ett uttryck för hur de automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningar.

tiden. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i diagram 11.1 korrigerats för skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2015. Utgiftstakets nivå för åren före 2015 är justerat genom att den för samtliga år getts samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, med hänsyn tagen till eventuella reella förändringar som därefter har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att man från den på detta sätt beräknade nivån på utgiftstaket drar bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

¹²³ På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försvaras jämförelser av utgiftstakets utveckling över

11.4.2 Bedömning av utgiftstaket för 2016

I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen utgiftstak för 2015. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m., bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2010/11:32). Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Regeringen lämnar i denna proposition en bedömning av utgiftstaket för 2016 som ett instrument för att understödja en utveckling av de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet.

Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2016 som kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2013.

Regeringens bedömning: För 2016 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 153 miljarder kronor.

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

Så långt fram i tiden som 2016 är bedömningen av den ekonomiska utvecklingen mycket osäker. Det är därför viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. När det gäller utgiftstaket anger regeringen emellertid redan nu en fast övre gräns för utgiftsnivån 2016. De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras fram till 2016. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer förändras dess relation till andra makroekonomiska storheter när bedömningen av den ekonomiska utvecklingen förändras jämfört med det tillfälle när nivån på utgiftstaket bedömdes. Risker för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna bör därför vägas in i bedömningen.

Regeringens överväganden som ligger till grund för den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till

andra makroekonomiska storheter. Nedan följer en motivering till utgiftstakets nivå för 2016 med utgångspunkt i bl.a. de bestämningsfaktorer som redovisats i avsnitt 11.1.3.

Relationen till överskottsmålet

Utgiftstaket bör fastställas så att det ger stöd åt överskottsmålet. Det innebär att utgiftstaket bör begränsa den möjliga utgiftsnivån så att överskottsmålet uppnås utan att skatterna behöver förändras mer än vad som bedöms lämpligt.

I tabell 11.4 redovisas den bedömda utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och det offentliga sparandet. De offentliga finanserna förstärks successivt fram t.o.m. 2016, då både det finansiella och det strukturella sparandet uppgår till 3,7 procent av BNP.

Regeringen anser att utgiftstaket för 2016 bör uppgå till 1 153 miljarder kronor. Det är en nivå som bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet. Budgeteringsmarginalen, dvs. det maximala utrymmet för tillkommande takbegränsade utgifter, uppgår då till 1,6 procent av BNP, vilket motsvarar knappt hälften av det beräknade sparandet i den offentliga sektorn.¹²⁴

Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskottsmålet. Det sätt på vilket överskottsmålet är formulerat innebär att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst arbetslösheten, vid en försvagning av konjunkturen normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeterings-

¹²⁴ Hela budgeteringsmarginalen bör emellertid inte utnyttjas. Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek bör en marginal motsvarande minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna finnas kvar under budgetåret för att hantera osäkerhet i utgiftsbedömningarna. År 2016 motsvarar det 11 miljarder kronor eller knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår 2016 till 1,3 procent av BNP, vilket kan jämföras med den totala budgeteringsmarginalen som uppgår till 1,6 procent av BNP (se tabell 11.4).

marginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskottsmålet. Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet, eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter, sett över ett par år, tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå påverkar dock indikatorerna för överskottsmålet.

Tabell 11.4 Utgiftstak för staten 2012–2016

Miljarder kronor om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 084	1 093	1 103	1 123	
Regeringens bedömning av utgiftstak					1 153
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	20	10	10	20	30
Utgiftstak, procent av BNP	30,6	29,5	28,4	27,5	26,9
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,8	28,9	28,0	27,3	27,0
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 054	1 046	1 039	1 038	1 044
Takbegränsade utgifter	1 029	1 043	1 052	1 064	1 086
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	29,1	28,2	27,0	26,0	25,3
Takbegränsade utgifter, fasta priser ¹	1 000	998	991	984	984
Budgeringsmarginal	55	50	51	59	67
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	5,4	4,8	4,9	5,5	6,2
Budgeringsmarginal, procent av BNP	1,6	1,4	1,3	1,4	1,6
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	1,2	1,6	2,1	3,2	3,7
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,4	49,3	47,8	46,5	45,7

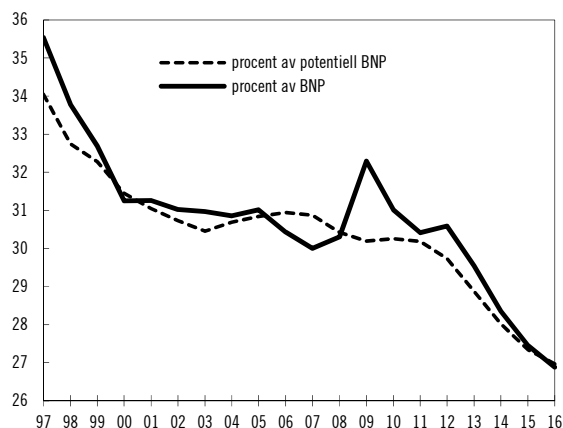
¹ Beräkningen av fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter,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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Den svaga konjunkturutvecklingen 2009, med fallande nominell BNP, innebar att utgiftstaket ökade som andel av BNP. Från och med 2010 minskar utgiftstaket åter som andel av BNP, även om kvoten tillfälligt ökar något 2012. I förhållande till potentiell BNP utvecklades utgiftstakets nivå naturligt nog jämnare under krisåret 2009, medan utgiftstaket efter 2012 minskar på ungefär samma sätt som i förhållande till faktisk BNP. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2016 än 2010.

Vid sidan av utgifterna i kommuner och lands- ting begränsar utgiftstaket i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn. Utgiftskvoten i Sverige är hög i ett internationellt perspektiv. Därmed blir också det skatteuttag som krävs för att finansiera utgifterna relativt högt. Ett högt skatteuttag kan verka snedvridande och hämma ekonomisk aktivitet, sysselsättning och välfärd. Detta måste vägas mot den välfärd som utgifterna är tänkta att generera.

Diagram 11.2 Utgiftstak 1997–2006

Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter korrigerats för skillnader i tekniska justeringar.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för 2016 innebär att taket ökar med 30 miljarder kronor jämfört med 2015. Det är ungefär lika mycket som den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan

taket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2015 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning mellan 2015 och 2016 uppgår till 2,7 procent.

Den bedömda nivån på utgiftstaket medför att budgeteringsmarginalen för 2016 uppgår till 67 miljarder kronor. I budgeten för 2016 bör budgeteringsmarginalen för 2016 av osäkerhetsskäl uppgå till minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna eller ca 16 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje.

Även om utgiftstaket inte är ett utgiftsmål kan utrymmet under utgiftstaket successivt komma att tas i anspråk. Utgiftsnivån för 2016 kan bli högre än i den aktuella bedömningen av olika anledningar, så som makroekonomiska förändringar (t.ex. högre inflation), större volymer i transfereringssystemen eller beslut om reformer.

Budgeteringsmarginalen kan rymma framtida utgiftsreformer under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet och bedömningen av reformutrymmet, samt att det kvarstår en tillräckligt stor marginal som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat. Till exempel skulle utgifterna i pensionssystemet kunna bli väsentligt annorlunda till följd av konjunkturutvecklingen. Finanskrisen som inleddes 2008 medförde att den s.k. balanseringen i pensionssystemet aktiverades 2010. Så länge som balanseringen i pensionssystemet är aktiverad bestäms utvecklingen av de utbetalda pensionerna inte bara av den allmänna inkomstutvecklingen i samhället, utan även av balanstalet för pensionssystemets tillgångar och skulder. Det gör att bedömningen av pensionssystemets utgiftsnivå kan revideras relativt mycket om de makroekonomiska förutsättningarna eller tillgångspriserna ändras. Sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades har pensionssystemets utgifter 2015 exempelvis reviderats upp med närmare 6 miljarder kronor till följd av förändrade förutsättningar.

Om storleken på budgeteringsmarginalen vid fastställandet av utgiftstaket motsvarar den minsta storlek som bör upprätthållas av osäkerhetsskäl kan det begränsa möjligheterna att genomföra ny politik på utgiftssidan i större utsträckning än vad som är motiverat av att utgiftstaket ska stödja överskottsmålet. Regeringen bedömer att överskotten i de offentliga

finanserna växer fram till 2016. Om bedömningen under de kommande åren blir att det successivt uppstår ett reformutrymme är det rimligt att en del av detta utrymme kan utnyttjas för reformer på utgiftssidan. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir begränsas bl.a. av hur stor del av budgeteringsmarginalen som fram till budgetpropositionen för 2016 tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Oavsett vilken typ av utgiftsförändring som hypotetiskt tar budgeteringsmarginalen för 2016 i anspråk till dess att det året har passerat, kan inte de takbegränsade utgifterna förändras mer än vad som följer av kravet på budgeteringsmarginalens storlek. I förhållande till bedömningen av överskottet i de offentliga finanserna 2016 är budgeteringsmarginalen för 2016 inte större än att utgiftstaket bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser är, i frånvaro av nya beslut om reformer, ca 15 miljarder kronor lägre 2016 än 2012 (se tabell 11.4). Det betyder att statens och pensionssystemets samlade storlek volymmässigt minskar något från 2012. Utgiftsnivån är dock relativt hög 2012. Jämfört med 2010 och 2011 är nivån 2016 ungefär lika hög eller något högre. Förändringen i fasta priser är liten i förhållande till de takbegränsade utgifternas utveckling som andel av BNP. Det är statens utgifter i fasta priser som faller under perioden, vilket främst beror på fallande volymer i transfereringssystemen för sjuk- och aktivitetsersättning och inom arbetsmarknadsområdet. Pensionssystemets utgifter i fasta priser ökar fr.o.m. 2012 t.o.m. 2016, eftersom antalet pensionärer stiger.

Även utgiftstaket omräknat till fasta priser är marginellt lägre 2016 än 2012. Det beror på den låga årliga ökningstakten 2013 och 2014. Beräknat i fasta priser är nivån på det föreslagna utgiftstaket för 2016 något högre än utgiftstaket för 2015.

11.5 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

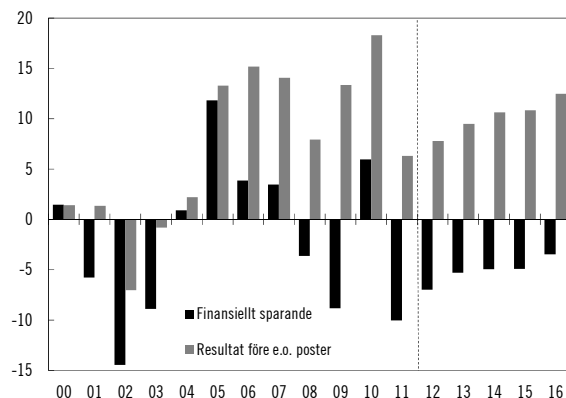
Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat specifikt mål för kommunsektorns finansiella sparande.

Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska samtliga kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. I undantagsfall, om synnerliga skäl föreligger, får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska dock regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 11.3). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

Diagram 11.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting långsiktigt ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade ett resultat före extraordinära poster 2011 som preliminärt uppgick till 6 miljarder kronor (se diagram 11.3).

Resultatet är betydligt svagare än 2010, vilket till stor del förklaras av den engångsvisa effekten av att diskonteringsräntan för pensionskostnader justerats ned. Den redovisade kostnadsökningen till följd av detta uppgår till ca 2 miljarder kronor för kommunerna och ca 6 miljarder kronor för landstingen. Justerat för denna effekt torde resultatet för kommunsektorn i sin helhet motsvara god ekonomisk hushållning. Av tabell 11.5 framgår att finansnettot kraftigt försämrades 2011 jämfört med 2009 och 2010, till följd av den redovisade effekten av en lägre diskonteringsränta för pensionskostnader.

Tabell 11.5 Resultaträkning för kommuner och landsting

Miljarder kronor

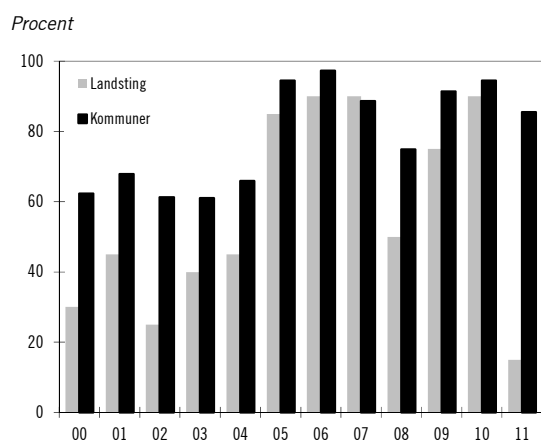
	Kommuner			Landsting		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Nettokostnader	-392	-409	-422	-214	-221	-228
Skatteintäkter	336	343	355	176	179	186
Utjämn. system o. generella statsbidrag	62	76	76	41	47	47
Finansnetto	5	4	1	0	0	-7
Resultat före e.o. poster	11	15	9	3	4	-2
Extra ord. poster	0	0	0,6	0	0	–
Årets resultat	11	14	9	3	4	-2

Anm. På grund av avrundningar överensstämmer summan av de enskilda posterna inte alltid med totalsumman. Utfallet för kommunerna 2011 är fortfarande preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Närmare 250 eller 85 procent av kommunerna redovisade 2011 antingen ett nollresultat eller ett överskott (se diagram 11.4).

Diagram 11.4 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000–2011



Källa: Statistiska centralbyrån.

Anm. Med resultat avses resultat före extraordinära poster.

Landstingen påverkades däremot i större utsträckning av den redovisade effekten av diskonteringsräntan, vilket medförde att endast 3 av landstingen eller 15 procent, redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster.

Sedan kravet på att fastställa de finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen 2005, har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller överskott varierat mellan 75–95 procent per år. För landstingen har motsvarande andel, frånsett 2011, varierat mellan 50–90 procent.

Fortsatt stabila resultat

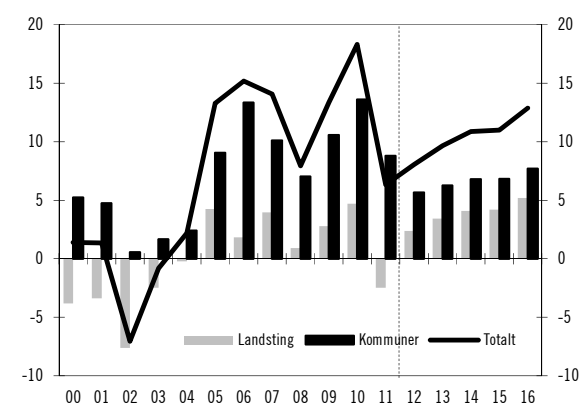
Inbromsningen i ekonomin som inleddes under slutet av 2011 och väntas fortsätta under första halvåret 2012 medför att det kommunala skatteunderlaget växer något svagare 2012 än 2011. Inkomstutvecklingen för kommuner och landsting dämpas också något av den slutliga utfasningen av de tillfälliga statsbidragen 2009–2011. Konsumtionsutgifterna, som växte starkt med över 2 procent i fasta priser 2011, väntas samtidigt öka svagare 2012.

Det ekonomiska resultatet för 2012 bedöms öka något i förhållande till 2011, vilket främst följer av att resultatet det senare året belastades av den redovisade effekten av en lägre diskonteringsränta. Resultatet bedöms dock

understiga vad som motsvarar god ekonomisk hushållning.

Diagram 11.5 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den successiva återhämtningen på arbetsmarknaden medför att de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting gradvis förbättras 2013–2016. Resultatet i kommunsektorn förstärks därmed under denna period.

Prognosprincipen om att kommunerna och landstingen sammantaget bedöms anpassa konsumtionsutgifterna så att en resultatnivå motsvarande god ekonomisk hushållning ska uppnås på sikt, innebär att de gradvis bättre förutsättningarna i ekonomin slår igenom på kommunsektorns resultat (se diagram 11.5). Resultatet för 2016 beräknas uppgå till 13 miljarder kronor, vilket bedöms vara i nivå med god ekonomisk hushållning.

12

Uppföljning av statens
inkomster, utgifter och
den offentliga sektorns
finansiella sparande



12 Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande

Sammanfattning

- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har statens skatteintäkter reviderats ned med 5 miljarder kronor 2012. För 2013–2015 har skatteintäkterna reviderats ned med mellan 6 och 11 miljarder kronor per år.
 - De takbegränsade utgifterna har reviderats ned med knappt 2 miljarder kronor för 2012 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2012. År 2013 bedöms de takbegränsade utgifterna bli oförändrade och för 2014 och 2015 beräknas de bli ca 2 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen.
 - År 2012 har statens budgetsaldo reviderats ned med 7 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. För 2013–2015 är prognosen för budgetsaldot nedreviderad med mellan 4 och 6 miljarder kronor per år.
 - Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012 blev utfallet 2011 för den offentliga sektorns finansiella sparande som väntat, medan den finansiella ställningen blev svagare än beräknat.
- Den reviderade bedömningen av den ekonomiska utvecklingen medför att den offentliga sektorns finanser försvagas något 2012–2015 i förhållande till den bedömning som redovisades i budgetpropositionen för 2012.
-
- I detta avsnitt görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade budgeten för staten 2012 samt de prognoser för inkomster, utgifter och statens budgetsaldo avseende 2012–2015 som gjordes i budgetpropositionen för 2012. Vidare redogörs för prognosförändringar för den offentliga sektorns finansiella sparande.
- Enligt 9 kap. 1 § andra stycket och 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt lånebehov. Väsentliga skillnader mellan anvisade medel på statens budget och beräknat utfall ska förklaras.
- För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2010 och 2011.
- En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2011 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101).

12.1 Inkomster i statens budget

12.1.1 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2012

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2012. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2010 och 2011. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 12.2. I tabell 12.1 finns de viktigaste ekonomiska antaganden för skatteprognoserna och en jämförelse med budgetpropositionen för 2012.

Tabell 12.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP, marknadpris ¹	7,2	4,9	1,3	4,5	5,2	5,2	4,8
Diff. BP12	0,2	0,4	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	
Arbetade timmar ²	2,7	3,0	-0,3	0,5	1,6	1,5	0,9
Diff. BP12	0,7	1,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	
Timlön ³	0,3	2,6	3,3	3,1	3,3	3,7	3,7
Diff. BP12	-0,6	-0,5	0,4	0,0	0,0	0,4	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	3,1	5,6	2,9	3,6	5,0	5,2	4,7
Diff. BP12	0,1	0,7	-0,1	-0,5	-0,4	0,0	
Arbetslöshet ⁴	8,4	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7	5,2
Diff. BP12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	
Arbetsmarknads-politiska program ⁵	3,7	3,5	3,8	3,8	3,5	3,0	2,8
Diff. BP12	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5	
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	5,1	3,4	2,7	5,2	5,2	5,2	5,2
Diff. BP12	0,3	0,2	0,3	0,2	-0,8	-0,6	
Kommunal medelutdebitering ⁶	31,56	31,55	31,61	31,61	31,61	31,61	31,61
Diff. BP12	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Statslåneränta ⁶	2,8	2,6	1,7	2,3	3,2	4,2	4,6
Diff. BP12	0,0	-0,3	-0,9	-1,2	-1,2	-0,5	
KPI juni-juni	0,9	2,7	1,3	1,3	1,5	2,5	2,8
Diff. BP12	0,0	0,0	0,1	-0,5	-1,1	0,1	
Inkomstbasbelopp ⁷	51,1	52,1	54,6	56,2	57,7	59,7	62,1
Diff. BP12	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,0	
Prisbasbelopp ⁷	42,4	42,8	44,0	44,6	45,2	45,8	47,0
Diff. BP12	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,7	
Inkomstindex	139,7	142,3	149,3	153,6	157,8	163,2	169,9
Diff. BP12	0,0	0,0	0,0	1,2	0,7	-0,1	
Skiktgräns ⁸	372,1	383,0	401,1	414,1	427,8	442,8	462,7
Diff. BP12	0,0	0,0	0,0	0,3	-1,6	-6,5	
Övre skiktgräns ⁸	532,7	548,3	574,3	592,9	612,5	634,1	662,6
Diff. BP12	0,0	0,0	3,0	-1,7	-10,5	-18,6	

¹Löpande priser, procentuell förändring.

²Kalenderkorrigerat, anställda.

³Enligt nationalräkenskapernas definition.

⁴Arbetslöshet 15–74 år.

⁵Procent av arbetskraften.

⁶Procent.

⁷Tusentals kronor.

⁸Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 12.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2012 samt statens budget för 2010 och 2011

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2010	Jmf. SB 2010	Aktuell prognos 2011	Jmf SB 2011	Jämförelse med budgetpropositionen för 2012					
					Prognos					
					2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatt på arbete	873,9	9,3	908,7	16,3	0,3	11,8	9,3	6,7	3,0	9,2
<i>Direkta skatter</i>	474,7	-2,4	490,5	9,2	0,0	6,1	5,2	4,5	2,8	9,5
Kommunal inkomstskatt	522,9	9,0	541,3	12,8	-0,6	5,8	7,5	7,8	5,5	8,8
Statlig inkomstskatt	42,5	0,4	45,1	3,3	0,0	0,6	0,9	0,8	1,0	2,7
Allmän pensionsavgift	89,2	2,0	93,7	0,3	-0,1	0,6	0,5	0,2	-0,3	-0,4
Skattereduktioner m.m.	-179,9	-13,8	-189,6	-7,1	0,8	-1,0	-3,6	-4,3	-3,5	-1,6
<i>Indirekta skatter</i>	399,2	11,7	418,2	7,1	0,4	5,7	4,1	2,3	0,3	-0,3
Arbetsgivaravgifter	403,9	11,8	428,1	11,0	0,0	5,2	2,2	0,6	-1,2	-1,4
Egenavgifter	12,2	0,7	13,5	1,0	0,0	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Särskild löneskatt	33,1	1,5	34,2	-0,2	0,0	-0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Nedsättningar	-24,6	-1,7	-29,7	-4,0	0,3	0,3	1,5	1,3	1,2	0,7
Skatt på tjänstegruppliv	1,1	0,0	1,0	0,1	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Avgifter till premiepensionssystemet	-26,4	-0,7	-28,9	-0,9	0,0	0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Skatt på kapital	191,5	34,4	187,0	-2,7	2,9	-5,5	-4,5	-0,9	0,2	-0,9
Skatt på kapital, hushåll	34,5	10,6	23,8	-9,1	0,0	-6,3	-2,4	0,6	1,7	-0,8
Skatt på företagsvinster	106,6	25,3	111,4	6,6	2,6	0,2	-0,5	1,2	2,0	2,6
Avkastningsskatt	11,9	-2,0	11,5	0,3	0,0	-0,1	0,0	-1,8	-2,5	-1,7
Fastighetsskatt	26,4	0,4	27,7	0,8	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8
Stämpelskatt	9,0	0,8	8,0	-2,3	0,0	-0,6	-1,1	-1,3	-1,3	-1,4
Kupongskatt m.m.	3,1	-0,7	4,6	1,0	0,0	0,7	-1,0	-0,4	-0,4	-0,4
Skatt på konsumtion och insatsvaror	449,6	32,0	456,3	0,6	0,0	0,0	-1,4	-3,0	-7,3	-10,8
Mervärdesskatt	324,6	29,2	333,0	3,8	0,0	0,6	-0,3	-1,5	-5,1	-7,8
Skatt på tobak	10,6	-0,7	11,9	1,1	0,0	1,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Skatt på etylalkohol	4,3	-0,1	4,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,6	0,0	4,7	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på öl	3,2	0,0	3,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Energiskatt	41,2	1,0	40,6	-1,4	0,0	-0,9	0,0	-0,1	-0,3	-0,8
Koldioxidskatt	27,3	1,2	25,4	-1,5	0,0	-0,6	-0,2	-0,5	-0,8	-1,0
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-0,3	4,5	-0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	-0,1
Skatt på vägtrafik	16,4	0,0	15,7	-0,5	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Skatt på import	5,7	0,9	5,7	-0,5	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Övriga skatter	7,1	0,7	7,4	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Restförda skatter och övriga skatter	2,1	7,1	4,1	3,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Restförda skatter	-5,7	3,5	-6,3	0,3	0,0	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Övriga skatter	7,8	3,6	10,4	3,0	-0,1	0,9	0,6	0,7	0,7	0,8
Totala skatteintäkter	1 517,1	82,8	1 556,1	17,4	3,1	6,2	3,3	2,7	-4,2	-2,5
Avgår EU-skatter	-7,1	-1,0	-7,2	0,5	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 510,0	81,8	1 548,8	17,9	3,1	6,1	3,5	3,0	-4,0	-2,2
Avgår, kommunala inkomstskatter	-537,0	-8,9	-555,7	-12,8	0,5	-6,2	-7,9	-8,4	-6,1	-9,4
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-183,5	-5,0	-195,4	-4,3	0,1	0,3	-1,0	-0,4	0,5	0,6
Statens skatteintäkter	789,6	67,9	797,7	0,8	3,8	0,2	-5,5	-5,8	-9,6	-11,0

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012 har prognosen för intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med mellan 3 och 12 miljarder kronor 2011–2015. Den främsta anledningen till upprevideringen är att utvecklingen av både pensionerna och lönesumman 2011 blev betydligt större än prognosen i budgetpropositionen. Eftersom den reviderade lönesummeutvecklingen framför allt beror på att antalet arbetade timmar blev fler än förväntat, snarare än att timlönen blev högre, innebär det att den kommunala inkomstskatten påverkas i större utsträckning än den statliga inkomstskatten. Samtidigt beräknas HUS-avdraget (skattereduktionen för ROT och RUT-arbete) 2012–2015 bli högre än vad som redovisades i budgetpropositionen för 2012, vilket minskar intäkterna från skatt på arbete med ca 3 miljarder kronor per år 2012–2015.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Intäkterna från hushållens kapitalinkomster 2011 har reviderats ned med drygt 6 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012. Det beror till största delen på att hushållens utgiftsräntor bedöms bli högre än tidigare. År 2012 har intäkterna reviderats ned med drygt 2 miljarder kronor, vilket huvudsakligen beror på att inkomsterna från räntor och utdelningar bedöms bli lägre än enligt prognosen i budgetpropositionen för 2012.

Skatt på företagsvinster

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2010 uppgick till knappt 107 miljarder kronor, vilket var 2,6 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen för 2012. År 2011 och 2012 är revideringarna av prognosen för bolagsskatteintäkterna mycket små i förhållande till prognosen i budgetpropositionen. Från och med 2013 har intäkterna reviderats upp med ca 1–3 miljarder kronor per år till följd av att driftöverskottet i företagssektorn beräknas öka något starkare än enligt tidigare bedömningar.

Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten har reviderats ned med mellan 2 och 3 miljarder kronor 2013–

2015 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2012. Det är huvudsakligen en effekt av att statslåneräntan har reviderats ned, framför allt för 2012–2014. Nedrevideringen till följd av den lägre räntan motverkas dock av att livbolagens tillgångar 2011 blev större än förväntat.

Övriga skatter på kapital

Taxeringsutfallet för intäkterna från fastighets-skatt och kommunal fastighetsavgift 2010 blev 0,3 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen. Det var framför allt intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften på hyreshus som blev högre än förväntat. Det högre utfallet föranledde även en översyn av prognosen för 2012–2015, vilket medfört att intäkterna reviderats upp även dessa år.

Utfallet för intäkterna från stämpelskatt 2011 blev 0,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen. Intäkterna har därutöver reviderats ned ytterligare för 2012 och framåt eftersom utvecklingen på fastighetsmarknaden nu bedöms bli något sämre än vad som bedömdes tidigare.

Intäkterna från kupongskatten 2011 blev 0,7 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen. För år 2012 har utdelningsinkomsterna reviderats ned, vilket medför att intäkterna från kupongskatten har reviderats ned med ca 1 miljard kronor.

Skatt på konsumtion

Intäkterna från mervärdesskatten har reviderats upp med 0,6 miljarder kronor för 2011, till följd av att hushållens konsumtion utvecklades något starkare än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012.

För 2012–2015 har prognosen för mervärdesskatteintäkterna reviderats ned med mellan 1 och 8 miljarder kronor. Det beror till viss del på att investeringarna bedöms utvecklas svagare än enligt prognosen i budgetpropositionen, men även på att de olika delarna av hushållens konsumtion bedöms vara sammansatta så att mervärdesskatteintäkterna ökar mindre än vad hushållens konsumtion som helhet gör.

Intäkterna från punktskatterna 2011 har reviderats ned med knappt 1 miljard kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen, trots att intäkterna från tobaksskatten blev högre än väntat. Det beror på att det milda vädret i slutet

av 2011 medförde en lägre konsumtion av el samt på att inbromsningen i konjunkturen i slutet av samma år medförde en lägre användning av bensin och oljeprodukter än vad som förutsågs i budgetpropositionen.

Prognosen för punktskatteintäkterna för 2012–2015 har reviderats ned med mellan 1 och 3 miljarder kronor. Nedrevideringen är föranledd av minskade intäkter från energi- och koldioxidskatt till följd av att användningen av bensin och oljeprodukter bedöms bli lägre.

12.1.2 Uppföljning av statens budget för 2010 och 2011

Skatt på arbete

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2010 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med ca 9 miljarder kronor. Upprevideringen beror på att de utbetalda lönerna ökade betydligt starkare än väntat. Trots detta har de direkta skatterna reviderats ned med drygt 2 miljarder kronor, vilket beror på att kostnaderna för HUS-avdraget (skattereduktionen för ROT och RUT-tjänster) blev högre än beräknat.

Intäkterna från skatt på arbete bedöms uppgå till 909 miljarder kronor 2011, vilket är drygt 16 miljarder kronor högre än vad som beräknades i statens budget för 2011. De direkta och indirekta skatterna har reviderats upp med ca 9 respektive 7 miljarder kronor. I huvudsak förklaras upprevideringen av att lönesummetillväxten blev starkare än förväntat, vilket i sin tur beror på att antalet arbetade timmar har ökat. Även pensionerna blev högre än vad som beräknades i statens budget. Samtidigt beräknas kostnaderna för HUS-avdraget bli högre än beräknat, vilket drar ned intäkterna med ca 5 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2010 blev intäkterna från skatt på kapital drygt 34 miljarder kronor högre. Det är i huvudsak intäkterna från skatt på företagsvinster som blev högre än beräknat. Konjunkturåterhämtningen efter finansoron och lågkonjunkturen 2008 och 2009 gick betydligt snabbare än vad som för-

väntades under hösten 2009, då prognosen som låg till grund för statens budget 2010 gjordes. Detta har också slagit igenom i företagens vinstutveckling. Även intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster blev högre än i statens budget för 2010. Det beror dels på att hushållens taxerade kapitalvinster blev högre än väntat, dels på att ränteinkomsterna blev högre.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2011 har intäkterna från skatt på företagsvinster 2011 reviderats upp med knappt 7 miljarder kronor. Även här bidrar den snabbare konjunkturåterhämtningen till att vinsterna ökade mer än förväntat. Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster beräknas bli 9 miljarder kronor lägre än budgeten för 2011. Till viss del beror det på att hushållens taxerade kapitalvinster har reviderats ned, men till övervägande del beror det på att hushållens utgiftsräntor bedöms bli högre än beräknat.

Skatt på konsumtion

Intäkterna från mervärdesskatten 2010 blev drygt 29 miljarder kronor högre än beräkningarna i statens budget för 2010. Det beror på att återhämtningen i ekonomin efter finanskrisen blev starkare än väntat och hushållens konsumtion ökade i snabbare takt än vad som förutsågs i den prognos som låg till grund för budgeten.

För 2011 blev intäkterna från mervärdesskatten ca 4 miljarder kronor högre än beräknat, vilket beror på högre privat konsumtion är beräknat.

Intäkterna från punktskatterna 2010 blev nästan 3 miljarder kronor högre än beräkningarna i statens budget för 2010. Det förklaras av att det kalla vädret under 2010 ledde till högre konsumtion av el och eldningsolja samtidigt som den starka konjunkturåterhämtningen ledde till högre användning av bensin och oljeprodukter.

Det omvända gäller för intäkterna från punktskatterna 2011, som blev drygt 3 miljarder kronor lägre än beräkningarna i statens budget för 2011. Det förklaras av det milda vädret i slutet av året och konjunkturinbromsningen.

12.2 Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter

12.2.1 Utgiftsprognos 2012

I statens budget för 2012 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 813,8 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 809,5 miljarder kronor, dvs. 4,3 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2012 till 1 030,6 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 1 028,8 miljarder kronor för samma år, dvs. 1,8 miljarder kronor lägre (se tabell 12.3).

Att utgifterna bedöms bli lägre än i statens budget för 2012 beror huvudsakligen på lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, främst i form av lägre utgifter för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Även för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap bedöms utgifterna bli lägre än vad som beräknades i statens budget, bl.a. till följd av lägre utgifter för fredsfrämjande förbandsinsatser. Slutligen har utgifterna för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. reviderats ned, bl.a. till följd av lägre marknadsräntor.

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99). Vidare har hänsyn tagits till bedömda volymer i de rättighetsstyrda transfereringssystemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 12.3 Takbegränsade utgifter 2012

Miljarder kronor

	Statens budget ¹	Prognos	Differens prognos–budget
Summa utgiftsområden²	813,8	809,5	-4,3
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldräntor m.m.	792,0	790,2	-1,9
Utgiftsområde 26			
Statsskuldräntor m.m.	21,9	19,3	-2,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238,6	238,6	0,1
Takbegränsade utgifter³	1 030,6	1 028,8	-1,8

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32).

² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ I de takbegränsade utgifterna ingår inte utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

I tabell 12.5 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, föreslagna medel på ändringsbudget summerat per utgiftsområde, de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,1 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, vilket bl.a. förklaras av nedreviderade utgifter för fredsfrämjande förbandsinsatser. Vidare bidrar leveransförseningar av materiel till Kustbevakningen till att minska utgifterna under innevarande år. Dessa utgifter kommer istället att belasta anslaget under kommande år.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror huvudsakligen på att anslagssparande från 2011 förväntas användas under innevarande år.

Utgiftsområde 8 Migration

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Framför allt beror detta på att medel avsatta för den ramöverenskommelse som slutits mellan regeringspartierna och Miljöpartiet de gröna på migrationsområdet inte förväntas utnyttjas fullt ut under 2012.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,4 miljarder kronor lägre än totalt anvisade medel i statens budget. Detta beror huvudsakligen på att medel om 2,1 miljarder kronor föreslås tillföras anslaget för *sjukpenning och rehabilitering m.m.* i propositionen Vårändringsbudget för 2012. Detta är en följd av att utfallet för anslaget 2011 blev högre än vad som budgeterats och att anslagskrediten till följd av detta utnyttjades. Det högre utfallet i slutet av 2011 förklaras i huvudsak av ett högre återflöde till sjukförsäkringen och att sjukfallen blev något

längre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012. Anslagsökningen reglerar detta ingående underskott från 2011 och har ingen utgiftseffekt för 2012.

Jämfört med ursprungligt anvisade medel i statens budget har prognosen för samma anslag reviderats upp med ca 0,7 miljarder kronor sedan budgetpropositionen beslutades till följd av att återinflödet till sjukpenningen blivit större än beräknat och att medelersättningen har reviderats upp till följd av högre timplönersättning.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det är framför allt utgifterna på anslagen *Allmänna barnbidrag* och *Föräldrarförsäkring* som nedreviderats till följd av att färre barn fötts under 2011 jämfört med vad som antogs i budgetpropositionen för 2012.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,9 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget.

Förklaringen till den lägre prognosen är framför allt att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen reviderats ner till följd av färre ersättningstagare och att aktivitetsstödet reviderats ned på grund av lägre styckkostnader. Även lägre volymer och styckkostnader för det särskilda anställningsstödet bidrar till lägre utgifter. De sänkta utgifterna motverkas delvis av högre utgifter på anslaget *Bidrag till lönegarantiersättning* till följd av ökade utgifter i samband med att Saab Automobile AB försattes i konkurs i december 2011. Cirka 1,1 miljarder kronor föreslås därför tillföras anslaget i propositionen Vårändringsbudget för 2012.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta förklaras huvudsakligen av att utgifterna under anslaget *Studiemedel m.m.* för studiemedel med den högre studienivån förväntas bli ca 1,0 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statens budget. Detta är en följd av att prognosen för antalet studerande med högre studiebidrag är lägre än

vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,4 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror på att utgifterna sammantaget beräknas bli något lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012 för ett flertal anslag. Exempelvis bedöms utgifterna för anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* bli ca 0,1 miljarder kronor lägre. Även för ett antal universitet och högskolor bedöms utgifterna bli något lägre än vad som anvisats i statens budget.

Utgiftsområde 21 Energi

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 0,5 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det är främst utgifterna för anslaget *Energiforskning* som bedöms bli högre. Det beror huvudsakligen på att Statens energimyndighet bedömer att myndigheten nu kan betala ut projektmedel mer effektivt, vilket leder till en högre utbetalningstakt.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,5 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det är främst utgifterna för anslagen *Väghållning* och *Banhållning* som bedöms bli högre. Det beror främst på senareläggningar av infrastrukturinvesteringar som ursprungligen var avsedda att belasta anslagen 2011 och på högre prioriteringar av insatser för drift och underhåll av järnväg 2012.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. De lägre utgifterna beror delvis på att marknadsräntorna beräknas bli lägre än enligt den bedömning som gjordes i budgetpropositionen. Vidare innebär en ny låneplan att utgifterna beräknas minska.

Förändring av anslagsbehållningar

I statens budget för 2012 var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala

utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna post uppgick i statens budget till -2,8 miljarder kronor, dvs. anslagsbehållningarna förväntades öka. I denna post ingår endast förändringar av anslagsbehållningar med effekt på den faktiska anslagsavräkningen. Kommande indrag av anslagsbehållningar som inte förväntas förbrukas ingår således inte.

I den aktuella prognosen för 2012 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2012 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 12.4).

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2012/13 beräknas uppgå till 8,0 miljarder kronor (exklusive statsskuld räntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 19,6 miljarder kronor mellan årsskiftet 2011/12 och årsskiftet 2012/13.

Tabell 12.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2012

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp¹	27,5
+ Anvisat på ursprunglig budget ²	792,0
+ Anvisat på ändringsbudget för 2012 ³	3,4
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	24,8
- Prognos	790,2
= Beräknat utgående överföringsbelopp	8,0
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-19,6

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101).

² Enligt Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (bet 2011/12 FiU10, rskr 2010/11:113).

³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99).

Utfallet för statens budget 2011 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 27,5 miljarder kronor vid årsskiftet 2011/12. År 2012 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2011 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel i statens budget för 2012, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I propositionen Vårändringsbudget för 2012 föreslås anslagsökningar om sammanlagt 3,4 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 24,8 miljarder kronor, varav merparten berör de rättighetsstyrda transfereringsanslagen som t.ex. anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Tabell 12.5 Utgifter 2011 och 2012

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2011			2012		Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
	Utfall ¹	Urspr. budget ²	Ändrings- budget ³	Totalt anvisat ⁴	Prognos		
1 Rikets styrelse	11,2	11,8	0,0	11,8	11,8	0,0	0,0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12,9	13,4	0,0	13,4	13,3	-0,1	-0,1
3 Skatt, tull och exekution	9,9	10,2		10,2	10,0	-0,2	-0,2
4 Rättsväsendet	37,2	37,9		37,9	37,7	-0,2	-0,2
5 Internationell samverkan	1,9	2,0		2,0	1,9	-0,1	-0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44,2	45,6	0,0	45,6	44,5	-1,1	-1,1
7 Internationellt bistånd	29,2	30,3	0,0	30,3	31,0	0,8	0,8
8 Migration	7,6	9,1		9,1	8,5	-0,6	-0,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56,5	60,1		60,1	59,9	-0,2	-0,2
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	95,8	93,4	2,1	95,5	94,0	0,7	-1,4
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41,6	41,1		41,1	41,2	0,2	0,2
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	72,0	76,7		76,7	76,1	-0,6	-0,6
13 Integration och jämställdhet	5,0	8,4		8,4	8,0	-0,4	-0,4
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	63,3	70,5	1,1	71,6	68,5	-1,9	-3,1
15 Studiestöd	21,8	22,2	0,1	22,3	21,2	-1,0	-1,0
16 Utbildning och universitetsforskning	53,7	54,5	0,1	54,5	54,1	-0,4	-0,5
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,0	12,3		12,3	12,2	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,1	1,2		1,2	1,1	0,0	0,0
19 Regional tillväxt	3,2	3,4	0,0	3,4	3,3	-0,1	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	5,1	5,0		5,0	5,0	0,0	0,0
21 Energi	2,9	2,9		2,9	3,3	0,5	0,5
22 Kommunikationer	38,7	43,1		43,1	43,5	0,5	0,5
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16,4	17,7		17,7	17,8	0,1	0,1
24 Näringsliv	5,3	6,0		6,0	5,9	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	88,0	85,1		85,1	85,1	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	34,5	21,9		21,9	19,3	-2,5	-2,5
27 Avgiften till Europeiska unionen	30,6	31,3		31,3	31,1	-0,2	-0,2
Minskning av anslagsbehållningar		-2,8					
Summa utgiftsområden	801,5	813,8	3,4	817,3	809,5	-4,3	-7,8
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	767,0	792,0		795,4	790,2	-1,9	-5,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222,0	238,6		238,6	238,6	0,1	
Takbegränsade utgifter	989,0	1030,6			1028,8	-1,8	
Budgeringsmarginal	74,0	53,4			55,2	1,8	
Utgiftstak för staten	1063,0	1084,0			1084,0		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ I utfallet för 2011 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2012.² Statens budget för 2012 enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:113).³ Enligt förslag i proposition Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99) Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:113) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99).

12.2.2 Utgiftsprognos 2013–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2012

I budgetpropositionen för 2012 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna 2013–2015. I tabell 12.6 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2013–2015 vid en jämförelse mellan en uppdaterad beräkning och beräkningen i budgetpropositionen, fördelad på olika förklaringskomponenter. Sammantaget bedöms de takbegränsade utgifterna bli 0,1 miljarder kronor lägre 2013 samt 1,5 respektive 1,8 miljarder kronor lägre 2014 och 2015 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Tabell 12.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2012

Miljarder kronor

	2013	2014	2015
Takbegränsade utgifter budgetpropositionen för 2012	1 042,9	1 053,4	1 065,8
Beslut/reformer	0,0	0,0	0,0
Reviderad pris- och löneomräkning	-2,8	-3,1	-4,9
Övriga makroekonomiska förändringar	2,9	0,1	1,5
Volymförändringar	0,1	0,4	0,6
Tekniska förändringar ¹	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	-0,4	0,5	-0,3
Övrigt	0,2	0,7	1,4
Total utgiftsförändring	-0,1	-1,5	-1,8
Takbegränsade utgifter i 2012 års ekonomiska vårproposition	1 042,9	1 051,9	1 064,1

Källa: Egna beräkningar.

Reformer

Regeringen har inte föreslagit eller aviserat några reformer som påverkar de takbegränsade utgifterna 2013–2015 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2012.

Reviderad pris- och löneomräkning

Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2013 minskar utgifterna med 2,8 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2012. Detta beror bl.a. på att omräkningstalet för löneindex, mätt som utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn, med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn, blev lägre än vad som antogs i budgetpropositionen. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar

utgifterna 2014 och 2015 med 3,1 respektive 4,9 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2012.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2012 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir 2,9 miljarder kronor högre 2013, 0,1 miljarder kronor högre 2014 och 1,5 miljarder kronor högre 2015 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2012. En viktig förklaring till detta är att utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget bedöms bli högre bl.a. till följd av att den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten nu beräknas vara högre 2013–2015 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012.

En motverkande faktor är att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna beräknas vara lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2012 under 2013–2015, vilket huvudsakligen förklaras av färre ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen. En ytterligare motverkande faktor är lägre utgifter för studiemedelsräntor till följd av lägre marknadsräntor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymerna inom de regelstyrda transfereringssystemen. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna jämfört med budgetpropositionen för 2012 beräknas bli 0,1 miljarder kronor högre 2012 samt 0,4 respektive 0,6 miljarder kronor högre 2014 och 2015. Ett beräknat högre antal uttagna dagar med sjukpenning samtliga år 2013–2015 bidrar till högre utgifter jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Även ett högre beräknat antal personer med studiemedel samtliga år 2013–2015 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen bidrar till högre utgifter. En motverkande faktor är att det beräknade antalet uttagna föräldrapenningdagar är färre samtliga år 2013–2015 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. I tabell 11.7 redovisas ett urval av volymprognoserna för 2013–2015 och förändringarna av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen för 2012.

Tabell 12.7 Volymprognoser 2013–2015

Förändring mot budgetpropositionen för 2012 inom parentes

	2013	2014	2015
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	36,6 (1,3)	36,2 (1,7)	35,9 (1,9)
Antal personer med sjukersättning	328 916 (2 730)	305 622 (2 718)	285 328 (2 369)
Antal personer med aktivitetsersättning	27 359 (351)	27 646 (333)	27 889 (314)
Antal personer med garantipension	786 300 (-10 100)	780 800 (-16 300)	782 700 (-35 900)
Antal pensionärer som erhåller bostadsbidrag	246 200 (10 000)	241 800 (11 700)	235 000 (10 500)
Antal uttagna föräldrapenningdagar	50,8 (-0,8)	51,1 (-0,8)	51,4 (-0,8)
Antal personer med tilläggs pension	1 916 900 (-2 700)	1 964 900 (-4 500)	2 005 400 (-7 300)
Antal personer med inkomstpension	1 171 100 (-400)	1 277 700 (-1 000)	1 379 300 (-2 200)
Antal personer med studiemedel	492 300 (4 200)	486 300 (4 800)	477 800 (4 300)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

Källa: Egna beräkningar.

Övrigt

Revideringar av utgiftsberäkningarna kan förorsakas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 0,2 miljarder kronor högre 2013 samt 0,7 respektive 1,4 miljarder kronor högre 2014 och 2015 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2012.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på raman-slag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade medel, vilket ger viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till budgetpropositionen för 2012 har utgifts-prognoserna justerats ner mer än beräknade anslagna medel 2013 och 2015, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar bedöms bli 0,4 respektive 0,3 miljarder kronor lägre dessa år. För 2014 är förhållandet det motsatta, dvs. att utgiftsprognoserna justerats upp mer än beräknade anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslags-behållningar bedöms bli 0,5 miljarder kronor högre 2014 än enligt beräkningen i budgetpropositionen för 2012.

12.3 Statens budgetsaldo

Statens budgetsaldo 2011

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2011 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statens budgetsaldo 2011 visade ett överskott på 68 miljarder kronor.

Utfallet för statens budgetsaldo för 2011 blev 27 miljarder kronor högre än den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2012 (se tabell 12.8).

Skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen för 2012 och utfallet för utgifterna förklaras till ungefär lika stora delar av de takbegränsade utgifterna och Riksgäldskontorets nettoutlåning. Bland de takbegränsade utgifterna var det främst utgifterna för arbetsmarknad, kommunikationer och försvar som blev lägre än beräknat. Att Riksgäldskontorets nettoutlåning blev lägre än förväntat beror främst på en tillfällig insättning från Kärnavfallsfonden (se avsnitt 10.2.1), och att Lettland aldrig utnyttjade den kreditmöjlighet landet hade fram t.o.m. den 31 december 2011.

Inkomsterna blev drygt 872 miljarder kronor 2011, vilket är 9 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012. Statens skatteinkomster uppgick 2011 till 840 miljarder kronor och övriga inkomster till drygt 32 miljarder kronor. Det är främst högre intäkter

från skatt på arbete som förklarar avvikelserna gentemot budgetpropositionen för 2012.

Tabell 12.8 Utfall för statens budget 2011

Miljarder kronor

	Prognos i BP12	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	863,4	872,4	9,0
Statens skatteinkomster ¹	825,9	840,0	14,1
Övriga inkomster ¹	37,5	32,4	-5,1
Utgifter m.m.	822,3	804,6	-17,7
Utgifter exkl. statsskuldsräntor ²	775,2	767,0	-8,2
Statsskuldsräntor m.m.	36,1	34,5	-1,6
Riksgäldskontorets nettoutlåning	9,7	1,6	-8,1
Kassamässig korrigering	1,3	1,5	0,2
Budgetsaldo	41,1	67,8	26,7

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 12.9 Förändring av statens budgetsaldo 2012–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2012

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015
Statens budgetsaldo i budgetpropositionen för 2012	18,7	39,5	95,8	127,9
Inkomster	2,9	-8,0	-8,3	-9,2
Statens skatteinkomster	6,1	-2,6	-2,4	-3,6
Övriga inkomster	-3,2	-5,4	-5,9	-5,6
Utgifter m.m.	9,9	-3,5	-2,2	-4,7
Utgifter exkl.				
Statsskuldsräntor	-1,9	-4,5	-3,5	-7,3
Statsskuldsräntor	-2,5	-0,4	-2,7	-1,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	14,3	1,4	4,1	4,0
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring av statens budgetsaldo	-7,0	-4,0	-6,1	-4,5
Statens budgetsaldo i 2012 års ekonomiska vårproposition	11,7	35,0	89,6	123,4

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Källa: Egna beräkningar.

Statens budgetsaldo 2012–2015

Budgetsaldot för 2012 beräknas bli 7 miljarder lägre än det saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2012 (se tabell 12.9). År 2013 beräknas budgetsaldot bli 4 miljarder kronor lägre, 2014 beräknas det bli 6 miljarder kronor lägre och 2015 nära 5 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012.

Sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades har konjunkturen försämrats, vilket framför allt har inneburit att statens inkomster nu beräknas bli något lägre 2012–2015. Det är främst intäkterna från mervärdesskatten som beräknas bli lägre än vad som förutspåddes i budgetpropositionen för 2012. Även bidragen från EU har sänkts jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012, bl.a. för att några utbetalningar för landsbygdsstödet blivit senarelagda och för att felaktigt utbetalt jordbruksstöd har krävts åter.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 14 miljarder kronor högre i år än bedömningen i budgetpropositionen för 2012. Revideringen beror huvudsakligen på att Kärnavfallsfonden tillfälligt placerade pengar på ett räntekonto i Riksgäldskontoret och på att vidareutlåningen till Riksbanken har ökat (se avsnitt 10.2.1).

12.4 Den offentliga sektorns finanser

Utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2011 blev 4 miljarder kronor, vilket också är vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012. Inkomsterna och utgifterna blev 14 miljarder kronor högre än beräknat. Den konsoliderade bruttoskulden blev större och den finansiella förmögenheten mindre än beräknat.

För prognosperioden 2012–2015 har det finansiella sparandet reviderats ned och den finansiella ställningen beräknas bli svagare än vad som beräknades i budgetpropositionen. För 2012–2015 har sparandet reviderats ned med mellan 0,2–0,5 procent som andel av BNP per år (se tabell 12.10).

Inkomsterna och den offentliga sektorns skatteintäkter har reviderats upp för 2012 och 2013, trots att BNP-tillväxten reviderats ned. Upprevideringar av lönesumman och pensionerna medför att de kommunala skatteintäkterna beräknas bli högre för hela prognosperioden. De kommunala konsumtionsutgifterna har höjts i motsvarande grad, vilket innebär att revideringen av den kommunala sektorns finansiella sparande är liten. Intäkterna från skatt på kapital och konsumtion har reviderats ned, vilket påverkar statens

skatteintäkter och finansiella sparande. Ålderspensionerna har reviderats upp, vilket bidrar till en nedrevidering av det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet.

Tabell 12.10 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2011	2012	2013	2014	2015
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2012	4	-2	27	80	134
<i>procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>2,1</i>	<i>3,3</i>
Förändringar					
Inkomster	14	10	7	-5	-3
Skatter	3	3	3	-4	-2
Staten	-2	-5	-6	-10	-11
Ålderspensionssystemet	0	1	0	0	-1
Kommunsektorn	5	8	8	6	9
Övriga inkomster	11	7	4	-1	-1
Utgifter	14	19	21	15	9
Kommunal konsumtion	4	7	6	4	4
Ålderspensioner	0	0	4	2	5
Övriga primära utgifter	10	7	6	6	1
Ränteutgifter	1	6	5	3	-1
Finansiellt sparande	0	-9	-15	-20	-12
<i>procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,3</i>
Staten	0	-8	-9	-13	-6
Ålderspensionssystemet	2	1	-6	-6	-10
Kommunsektorn	-2	-1	0	-1	4
Finansiellt sparande i 2012 års ekonomiska vårproposition	4	-10	13	60	122
<i>procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,6</i>	<i>3,0</i>

Anm.: För 2011 jämförs prognosen i budgetpropositionen för 2012 med utfall.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella nettoställning 2011 blev 118 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012, vilket motsvarar 3,6 procent av BNP. Det beror dels på historiska revideringar av statistiken, dels på de värdeförändringar på aktier m.m. som uppstod 2011 och som vanligtvis inte beaktas i prognoserna. I prognosen skrivs nettoställningen i huvudsak fram med det finansiella sparandet, då de framtida värdeförändringarna är synnerligen osäkra. För prognosperioden medför således revideringen av det finansiella

sparandet till i stort sett motsvarande revidering av den finansiella nettoställningen från den lägre nivån 2011.

Den konsoliderade bruttoskulden blev 66 miljarder kronor högre 2011 än prognosen i budgetpropositionen. Den främsta orsaken till att skulden blev högre än beräknat är att den kommunala sektorn ökade sina finansiella tillgångar genom utlåning till kommunala bolag. För prognosperioden 2012–2015 har skulden justerats upp från den högre nivån 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen (se tabell 12.11).

Tabell 12.11 Offentliga sektorns finansiella ställning Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2012

Miljarder kronor, procent av BNP.

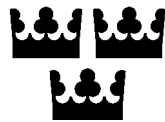
	2011	2012	2013	2014	2015
Budgetpropositionen för 2012					
Nettoställning	760	759	783	865	999
<i>procent av BNP</i>	<i>22,0</i>	<i>21,6</i>	<i>21,3</i>	<i>22,3</i>	<i>24,5</i>
Konsoliderad skuld	1275	1271	1249	1171	1060
<i>procent av BNP</i>	<i>36,9</i>	<i>36,2</i>	<i>34,0</i>	<i>30,2</i>	<i>26,0</i>
Förändringar					
Nettoställning	-118	-124	-131	-154	-167
Konsoliderad skuld	66	64	61	65	67
2012 års ekonomiska vårproposition					
Nettoställning	643	635	652	711	832
<i>procent av BNP</i>	<i>18,4</i>	<i>17,9</i>	<i>17,6</i>	<i>18,3</i>	<i>20,3</i>
Konsoliderad skuld	1341	1335	1309	1236	1126
<i>procent av BNP</i>	<i>38,4</i>	<i>37,7</i>	<i>35,4</i>	<i>31,8</i>	<i>27,5</i>

Anm.: För 2011 jämförs prognosen i budgetpropositionen för 2011 med utfall.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

13

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



13 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Hållbarhetsberäkningarna för Sveriges offentliga finanser visar att den långsiktiga finansiella hållbarheten är god och i allt väsentligt oförändrad sedan föregående års beräkningar.
 - Hållbarheten skapar en marginal för finanspolitiken att möta både den rådande lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av de demografiska förändringarna på lång sikt.
 - År 2020–2040 karaktäriseras av ett betydande demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. gradvis falla med knappt 1 procentenhet av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat finansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka kan medföra att finanspolitiken drabbas av påtagliga hållbarhetsproblem. Mot denna bakgrund är det finanspolitiska manöverutrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar mycket viktigt.
 - Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar. Stiger inte pensionsåldern så minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivas. Följden kan bli att inkomstspridningen både allmänt och inom generationer ökar och att pensionerna upplevs som otillräckliga.
 - De offentliga finanserna står inför ett antal utmaningar som tillsammans utgör påtagliga risker för finansernas långsiktiga hållbarhet. Utgifterna ökar bl.a. på grund av en åldrande befolkning och ökade behov. Vidare minskar andelen förvärvsaktiva som ska finansiera utgifterna.
 - Välståndet växer och resurserna ökar med tiden. Den stora politiska utmaningen är därför inte att det finns en brist på resurser i framtiden. Frågan är i stället hur dessa resurser kan användas så att finansieringen av välfärden sker på ett finansiellt hållbart sätt, samtidigt som den är samhälls-ekonomiskt effektiv och fördelningspolitiskt acceptabel.
 - För att möta utmaningarna på lång sikt är det viktigt att fortsätta förstärka drivkrafterna till arbete. En högre sysselsättning som förbättrar hållbarheten kan uppnås bl.a. genom att öka integrationen, tidigare-lägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet.
-
- Den internationella finansiella oron ställer finanspolitikens hållbarhet i fokus. Krisen är bl.a. föranledd av ett minskat förtroende för högt skuldsatta länders förmåga att hantera sina statsskulder och underskott. Förutom att ländernas möjlighet att återbetala sina skulder är ifrågasatt finns det även en osäkerhet kring hur balansen i de offentliga finanserna ska säkras.

Den statsfinansiella krisen i Europa illustrerar tydligt att en ohållbar finanspolitik förr eller senare måste läggas om. I flera länder sker nu denna omläggning genom akuta ingrepp i de offentliga verksamheterna och risken är stor att de åtgärder som krävs för att upprätthålla hållbarheten får negativa konsekvenser som kan ta lång tid att återställa. För det första innebär åtgärder som akuta skattechöjningar eller neddragningar i välfärden att den rådande lågkonjunkturen förstärks och troligtvis även förlängs. För det andra ger åtgärderna även struktur- och fördelningspolitiska effekter som kan inverka negativt på tillväxt, sysselsättning och fördelningen av välfärden. För det tredje medför ett minskat förtroende för finanspolitiken och den offentliga sektorns förmåga att finansiera sina åtaganden att riskpremier och räntor höjs. För det fjärde försvagar försämrade upplåningsvillkor det finansiella sparandet som tillsammans med en stigande skuld minskar utrymmet till stabiliseringspolitiska åtgärder.

För att kunna bedriva en aktiv och framåtblickande finanspolitik är det mot denna bakgrund viktigt att hållbarheten och förtroendet för politiken upprätthålls. Detta gäller i synnerhet för strukturpolitiken där finansiellt utrymme kan krävas för åtgärder som inte alltid förbättrar hållbarheten, men som är önskvärda ur ett effektivitets- eller välfärdsperspektiv. En hållbar finanspolitik kan dessutom skapa en positiv spiral som underlättar och möjliggör en aktiv strukturpolitik som i sin tur utgör en grund för att kunna upprätthålla hållbarheten i längden.

Huvudsyftet med detta avsnitt och med hållbarhetsbedömningar i allmänhet är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna kan vidtas. Nödvändiga förändringar som skjuts på framtiden försvårar förändringsarbetet och förvärrar problemen samtidigt som kraftigare och mer omfattande åtgärder måste vidtas i ett senare skede. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger mer tid åt väl genomtänkta reformer samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre period.

13.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Olika alternativ till utformning av finanspolitiken kan alla vara finansiellt hållbara, men detta betyder inte att de är genomförbara eller samhällsekonomiskt önskvärda. Om finanspolitisk hållbarhet enbart behandlas utifrån ett finansiellt perspektiv bortses därför från väsentliga delar av den problematik som politiken står inför på lång sikt. Mot denna bakgrund används i detta avsnitt finanspolitisk hållbarhet i en vidare mening där även politikens genomförbarhet och samhällsekonomiska konsekvenser tas med i bedömningen.

13.1.1 De offentliga inkomsterna och utgifterna måste balansera över tiden

De offentliga inkomsterna och utgifterna måste balansera över tiden, men inte varje enskilt år. Det finns tvärtom starka skäl för att tillåta variationer i det finansiella sparandet. Till exempel bör inte skattesatserna ändras som svar på temporära över- eller underskott i den offentliga budgeten. Orsaken till detta är att stabila skattesatser är att föredra framför varierande eller trendmässigt höjda skatter då effektivitets- och välfärdsförlusterna blir mindre under mer stabila förhållanden. Samtidigt bör temporära neddragningar i de offentliga välfärdssystemen undvikas, då dessa kan leda till omotiverade omfördelningar av välfärden. Vidare riskerar en finanspolitik inriktad på att balansera budgeten varje enskilt år att förstärka konjunktursvängningarna och störa planeringsförutsättningarna för t.ex. hushållen.

Den offentliga sektorns finanser bör i stället balansera över en längre tidsperiod. En bedömning om budgetbalansen är uppfylld kan göras med den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetvillkor, som innebär att den initiala nettoförmögenheten tillsammans med nuvarande och framtida offentliga inkomster ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden. Är det intertemporala budgetvillkoret uppfyllt så är finanspolitiken finansiellt hållbar.

13.1.2 Den offentliga skulden och sparandet måste utvecklas på ett hållbart sätt

Även om regeringen bedömer att finanspolitiken är finansiellt hållbar kan finansiella marknader, hushåll och företag, som agerar utifrån kortare tidshorisonter, göra en annan bedömning. Till exempel kan ett tillfälligt försämrat finansiellt sparande, med en temporär uppgång i statskulden, skapa en osäkerhet kring den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta kan minska förtroendet för finanspolitiken och leda till höjda riskpremier och räntor, vilket i sin tur kan medföra att det intertemporala budgetvillkoret inte längre är uppfyllt. För att finanspolitiken ska betraktas som hållbar måste därför utvecklingen av statsskulden och det finansiella sparandet även ligga inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer bedömer som trovärdigt.

Ett antal studier visar att en försämring av de offentliga finanserna leder till högre räntor, men att sambandet mellan det finansiella läget och riskpremiernas storlek är otydligt.¹²⁵ Det är även oklart vilka nivåer på statsskulden och budgetunderskottet som resulterar i högre riskpremier. Det är därför svårt att bedöma hur de finansiella marknaderna reagerar på variationer i statsskulden och det finansiella sparandet och under vilka förutsättningar de uppfattar de offentliga finanserna som hållbara.

För en övergripande bedömning kan ändå de uppsatta reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten samt det svenska överskottsmålet användas. Reglerna kan inte direkt kopplas till de finansiella marknadernas reaktioner, men utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som både skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med.¹²⁶ Misslyckas finanspolitiken med att nå sina egna uppsatta eller internationellt pålagda normer skadas politikens trovärdighet.

13.1.3 Fördelningen av välfärden måste vara rimlig

En finansiellt hållbar finanspolitik kan nås på olika sätt. Alla sätt är dock inte samhälls-ekonomiskt önskvärda eller genomförbara i längden. Uppnås den finansiella hållbarheten på bekostnad av t.ex. stora sänkningar av ersättningsnivåerna i trygghetssystemen, kraftiga omfördelningar mellan generationer eller stora skattehöjningar kan detta skapa problem för den förda politiken. Finanspolitikens genomförbarhet kan komma att ifrågasättas eftersom sättet som hållbarheten uppnås på kan vara fördelningspolitiskt orimligt, och inte nödvändigtvis accepteras av alla samhällsgrupper. För att finanspolitiken ska betraktas som hållbar måste den finansiella hållbarheten uppnås på ett sätt som inte omfördelar välfärden och de ekonomiska resurserna på ett oacceptabelt sätt.

Hur skatter och offentliga utgifter påverkar fördelningen mellan generationer kan bedömas genom s.k. generationsräkenskaper. Metoden innebär i stora drag att nu levande generationers nettobidrag till den offentliga sektorn jämförs med framtida generationers bidrag. Överstiger nettobidraget från framtida generationer bidraget från nu levande individer är detta en indikation på att nuvarande generationer tar en del av framtida generationers konsumtionsutrymme i anspråk, och att finanspolitiken har effekter som kan uppfattas som fördelningsmässigt orimliga.¹²⁷

Det är även viktigt att försöka analysera och bedöma hur den förda politiken påverkar inkomstfördelningen vid en given tidpunkt. Till exempel kan reglerna i pensionssystemet i kombination med en stigande livslängd bland de äldre medföra att pensionärernas relativa inkomst faller över tiden jämfört med de förvärvsaktivas.¹²⁸ Följden kan bli att inkomstspridningen både allmänt och inom generationer ökar och att pensionerna upplevs som otillräckliga.

¹²⁵ Haugh, D., P. Ollivaud och D. Turner (2009), What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro area, Economics Department Working Papers, nr. 718, OECD.

¹²⁶ Enligt stabilitets- och tillväxtpakten får Maastrichtskulden inte överstiga 60 procent av BNP och budgetunderskottet inte överstiga 3 procent av BNP.

¹²⁷ För att kunna bedöma fördelningen mellan generationer utvecklar Finansdepartementet för närvarande en ny dynamisk allmän jämviktsmodell med överlappande generationer.

¹²⁸ Med en ökad medellivslängd blir ingångspensionen lägre givet att den genomsnittliga pensionsåldern är oförändrad. Ingångspensionen beräknas genom att dividera pensionsbehållningen med ett delningstal. Delningstalet är högre ju högre medellivslängden är vid pensioneringstillfället.

Överskottsmålet och långsiktig finansiell hållbarhet

Riksdagen har fastställt att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Om överskottsmålet upprätthålls på lång sikt blir de offentliga finanserna per definition finansiellt hållbara. Hållbarheten uppnås då genom att finanspolitiken anpassas så att överskottsmålet nås. Anpassningen sker genom förändringar i skatterna eller i de offentliga utgifterna. Med ett permanent överskottsmål är sparandet konstant medan politiken varierar. Detta står i kontrast till hur analysen av den långsiktiga hållbarheten görs i detta avsnitt, där avsikten är att bedöma om dagens utformning av finanspolitiken är långsiktigt hållbar. För att uppnå syftet med hållbarhetskalkylerna måste således politiken hållas konstant, medan sparandet tillåts variera. Nivån på överskottsmålet utgör därför inte en restriktion för finanspolitiken i de långsiktiga beräkningarna.

Regeringen har bestämt att en översyn av överskottsmålets nivå ska göras regelbundet. De sparandeförlopp som blir resultatet i en långsiktigsberäkning med en långsiktigt hållbar finanspolitik kan ligga till grund för en omprövning av överskottsmålets nivå. Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. En översyn av överskottsmålet är därför inte aktuell för närvarande.¹²⁹

13.1.4 Målkonflikten mellan fördelnings-, stabiliserings- och strukturpolitik bör vara begränsad

Under de kommande 20 åren närmar sig den generation som föddes på 1940-talet de vårdkrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som den generation som föddes på 1960-talet går i

pension. Detta sätter press på de offentliga finanserna och kring 2030 försvagas därför det offentliga sparandet av rent demografiska skäl. Ur både fördelnings- och effektivitetssynpunkt bör, som tidigare nämnts, sådana variationer inte justeras då detta kan ge både effektivitetsförluster och oönskade omfördelningar. Samtidigt innebär det försämrade sparandet att fallhöjden i de offentliga finanserna blir lägre och att stabiliseringspolitikens marginaler för att möta försvagningar i konjunkturen eller akuta kriser under denna period är begränsade.

Långa perioder av svagt finansiellt sparande kan medföra att finanspolitiken tvingas in i en målkonflikt, där stabiliseringspolitiska överväganden står mot struktur- och fördelningspolitiska mål. För att finanspolitiken ska kunna bedömas som hållbar bör målkonflikten vara begränsad. Hur stark målkonflikten är kan värderas i termer av hur det finansiella sparandet utvecklas framöver och om sparandet kan anses vara svagt. Ett sätt att bedöma detta är om det finansiella sparandet faller under gränsen för den nuvarande nivån på överskottsmålet under längre perioder.

13.1.5 En sammantagen bedömning ger en bättre bild av hållbarheten

Finanspolitisk hållbarhet används här i en vidare mening än enbart finansiell hållbarhet. För att finanspolitiken ska kunna bedömas vara hållbar måste det intertemporala budgetvillkoret vara uppfyllt, samtidigt som de finansiella marknaderna och andra aktörer uppfattar politiken som trovärdig. Vidare bör finanspolitiken inte medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Genomförandet av en önskvärd stabiliseringspolitik bör inte heller påtagligt försvåra möjligheterna att nå fördelnings- och strukturpolitiska mål. Genom att göra en sammantagen bedömning av finanspolitiken utifrån de ovanstående fyra bedömningsgrunderna möjliggörs en närmare undersökning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. På detta sätt kan hänsyn tas till andra delar av den problematik som finanspolitiken står inför, som långsiktig genomförbarhet och samhällsekonomisk önskvärdhet.

¹²⁹ Se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

13.2 Finanspolitiska utmaningar på lång sikt

Finanspolitiken och de offentliga finanserna står inför ett antal utmaningar på längre sikt som endast till en mindre grad ligger inom politikens räckvidd att påverka. På global nivå visar t.ex. Förenta nationerna på ett antal långsiktiga utmaningar där den internationella ekonomin och de finansiella marknaderna kommer att prövas av en fortsatt växande och åldrande befolkning, globaliseringen och klimathotet.¹³⁰ Utvecklingen av dessa globala utmaningar påverkar även den svenska ekonomin och de offentliga finanserna. Det är däremot oklart hur mycket det ökade globala trycket på arbetskrafts- och flyktingmigration påverkar invandringen till Sverige. På samma sätt är det osäkert hur Sverige påverkas av globaliseringen. Som ett litet, öppet och exportberoende land drar Sverige stor nytta av globaliseringens fördelar, men är samtidigt känsligt för t.ex. internationell finansiell oro. Klimathotet är dessutom en viktig nationell fråga där ambitionen är att minska utsläppen framöver. Osäkerheten och svårigheterna att modellera de globala utmaningarna gör att inga beräkningar redovisas för hur de påverkar den finansiella hållbarheten.

13.2.1 Hållbarhet i kristider

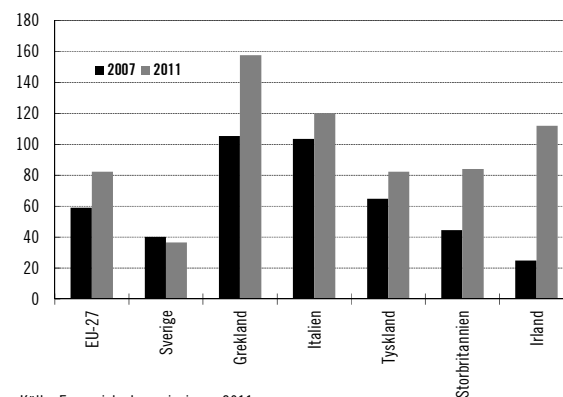
I kölvattnet av den finansiella krisen 2008–2009 har den genomsnittliga statsskulden som andel av BNP i EU-länderna ökat med närmare 23 procentenheter, från 59 procent till 82 procent, mellan 2007 och 2011. Det som startade som en finansiell kris har nu även övergått till en statsfinansiell kris. Variationerna mellan länderna är dock stora. Medan statsskulden exempelvis har ökat med närmare 90 procentenheter i Irland har den minskat i Sverige, se diagram 13.1.

Hur mycket den finansiella hållbarheten påverkas av kriser beror på i vilken utsträckning de negativa effekterna blir bestående. En normal konjunkturedgång är övergående och påverkar endast hållbarheten marginellt då ekonomin och

de offentliga finanserna kan förväntas återställas. Vid större kriser och längre perioder med svag konjunktur, kan effekterna bli varaktiga och försämrar då den finansiella hållbarheten.¹³¹ Ett exempel på detta är att jämviktsarbetslösheten bedöms ha ökat med 3 procentenheter i Sverige till följd av den ekonomiska krisen på 1990-talet.¹³² En annan risk är att temporära stimulansåtgärder kan bli bestående. Detta kan t.ex. gälla tillfälliga skattesänkningar eller temporära subventioner, som i efterhand är svåra att dra tillbaka. Ett exempel är den s.k. efterlönen i Danmark, som innebär att personer som arbetat tillräckligt många år kan gå i förtida pension. Reformen infördes vid konjunkturedgången 1979, men när konjunkturen stärktes och politikerna ville dra tillbaka reformen möttes detta av starkt motstånd från allmänheten.

Diagram 13.1 Statsskuld 2007 och 2011

Procent av BNP.



Källa: Europeiska kommissionen 2011.

Som tidigare nämnts kan ett försämrat finansiellt sparande, med en temporär uppgång i statsskulden, skapa en osäkerhet kring den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden trots att finanspolitiken bedöms vara finansiellt hållbar. Ett svagt förtroende för finanspolitiken kan innebära att de finansiella marknaderna

¹³¹ Det kan ta lång tid för ett land att ta sig ur en finansiell kris. I ett antal länder som efter andra världskriget genomgått nationella finansiella kriser dröjde det i genomsnitt 4,5 år innan BNP återgått till samma nivå som före krisen. Efter krisen på 1990-talet tog det knappt fem år för svensk BNP att återhämta sig till nivån före krisen, medan det i vissa andra internationella krisepisoder tog upp till åtta år, såsom för Finland 1991. Se vidare Reinhart, C.M. och Rogoff, K.S., *This Time is Different, Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

¹³² Se rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

¹³⁰ World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development, FN, 2011.

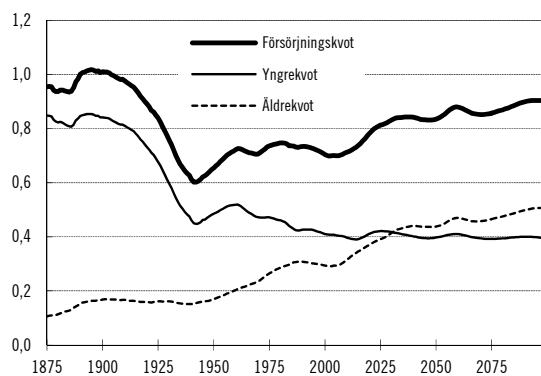
reagerar negativt med högre räntor och stigande skuld som följd.

13.2.2 Demografin och de offentliga finanserna

Den ökande livslängden med en åldrande befolkning och en ökad andel äldre som följd, har stor betydelse för de offentliga finanserna.¹³³ I diagram 13.2 visas utvecklingen av försörjningskvoten.¹³⁴ År 2011 är kvoten 0,71, dvs. varje person i yrkesverksam ålder behöver försörja 0,71 personer i icke-yrkesverksam ålder. År 2050 ökar försörjningskvoten till 0,84 och 2100 ytterligare till 0,90.

Diagram 13.2 Försörjningskvoter 1875–2099

Procentuell andel.



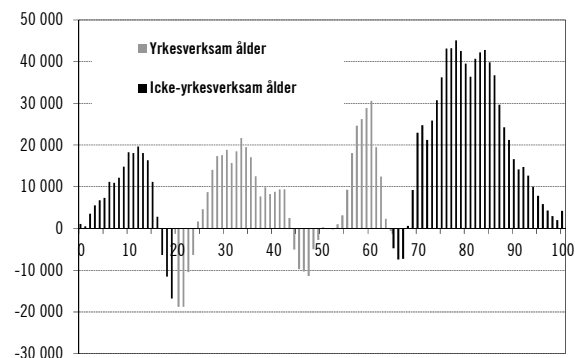
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal, men även i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 13.3, som visar hur folkmängden i olika åldrar förändras mellan 2011 och 2050. Gruppen 65 år eller äldre ökar med 775 000 personer medan de i yrkesverksam

ålder ökar med 320 000. Förutom minskande dödsrisker bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

Diagram 13.3 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i folkmängdens ålders-sammansättning kan illustreras genom fördelningen av de offentliga nettobidragen efter ålder.¹³⁵ Av diagram 13.4 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 20 år, domineras av offentliga utgifter, framför allt i form av barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 25–65 år är nettobidragen positiva, då individerna i genomsnitt bidrar mer i form av skatter och avgifter än vad de får tillbaka i form av transfereringar och välfärdstjänster. Vid 65-års ålder blir nettobidragen återigen negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna ökar med ålder på grund av stigande utgifter för äldreomsorg och sjukvård. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort och för en 95-åring är t.ex. nettobidraget -427 000 kronor per person och år.

Det offentligfinansiella problem som den framtida demografiska utvecklingen kan ge upphov till blir tydligt om förändringen i folkmängd, se diagram 13.3, kombineras med de offentliga nettobidragen, se diagram 13.4. Den stora ökningen i folkmängden bland de äldre

¹³³ Utvecklingen av den framtida befolkningen beskrivs närmare i rapporten Sveriges framtida befolkning 2011–2060 från Statistiska centralbyrån.

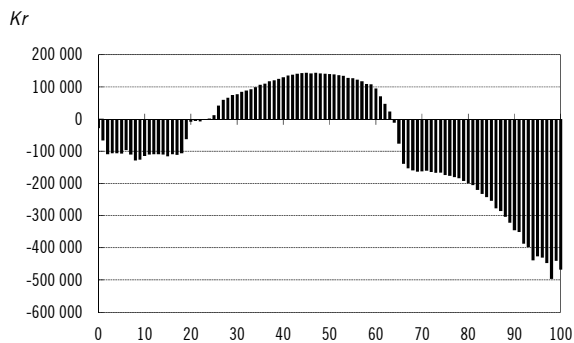
¹³⁴ Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i icke-yrkesverksam ålder dividerat med antalet i yrkesverksam ålder. En försörjningskvot på 1 betyder att varje person i yrkesverksam ålder måste försörja en person i icke-yrkesverksam. Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år. Försörjningskvoten kan delas upp i två komponenter; yngre- och äldrekvoten. Yngrekvoten beräknas som antalet personer i åldern 0–19 år i förhållande till antalet i yrkesverksamma, medan äldrekvoten på samma sätt anger förhållandet mellan antalet 65 år eller äldre och antalet yrkesverksamma.

¹³⁵ Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan de offentliga inkomster, dvs. skatter och avgifter som betalas in av personer i åldern och vad samma åldersgrupp erhåller i form av offentliga transfereringar och offentlig konsumtion. Nettobidraget räknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

sammanfaller till stor del med de grupper där nettobidragen är som mest negativa.

För att illustrera problemet kan man göra ett förenklat antagande att nettobidragen per ålder förblir desamma framöver. Utgifterna ökar då betydligt enbart på grund av att antalet äldre blir fler. Som exempel ökar antalet 95-åringar mellan 2011 och 2050 med knappt 8 000 personer. Med ett genomsnittligt nettobidrag på -427 000 kronor blir den totala ökningen i nettoutgifter enbart för denna åldersgrupp över 3 miljarder kronor. Utgiftsökningen täcks till viss del av att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar, vilket medför att även inkomsterna ökar. Antalet yrkesverksamma, i denna statistiska beräkning, ökar dock inte tillräckligt mycket för att kompensera för utgiftsökningarna. För att motverka det demografiska utgiftstrycket och förbättra nettobidragen kan arbetslivet förlängas. Detta kan t.ex. innebära att nettobidragen inte faller i samma takt efter 60-års ålder, utan ligger på en högre positiv nivå, samtidigt som de är positiva längre upp i åldrarna.

Diagram 13.4 Offentligt nettobidrag per person efter ålder 2008



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Anm. Negativt nettobidrag betyder att kostnaden för konsumerade tjänster och erhållna transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärtom vid positiva värden.

Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur nettobidragen förändras. Med en stigande medellivslängd kan även behovet av vård och omsorg tänkas minska till följd av förbättrad hälsa bland de äldre. Kostnaderna för äldreomsorg ökar snarare i livets slutskede än med stigande ålder, vilket innebär att utgifterna för de äldre förskjuts uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Detta lättar visserligen på det demografiska utgiftstrycket, men det försvinner inte.

Den framtida demografiska utvecklingen är naturligtvis osäker och det är framför allt svårt

att bedöma invandringens storlek. Utan invandring minskar antalet personer i yrkesverksam ålder. Det finns ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv ytterligare skäl att bejaka invandringen. Bland annat kan problem med flaskhalsar på arbetsmarknaden som medför löneinflation mildras om arbetskraften breddas via invandring. Vidare kan handelsförbindelser med immigranternas hemländer förstärkas. Invandringens betydelse för den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är dock inte helt klarlagda.

13.2.3 Efterfrågeeffekter av stigande välstånd

Det ekonomiska välståndet och BNP per capita har ökat över en längre period och förväntas fortsätta att öka. Trots att ett stigande välstånd möjliggör en förbättrad välfärd kan det även medföra ändrade prioriteringar, och en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som kan försämra den finansiella hållbarheten.

För det första kan ett förbättrat ekonomiskt välstånd leda till att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre. Fritid kan tas ut i flera olika former under livet t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigarelagt utträde från arbetsmarknaden eller genom mer deltidsarbete. Mer fritid som medför färre arbetade timmar minskar den offentliga sektorns skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid sett över livet. En ökad livslängd bland de äldre, som inte för med sig en lika stor ökning i pensionsåldern, medför att fritiden som pensionär ökar. Antalet arbetade timmar kan då vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag trots mer fritid.

Högre realinkomster behöver inte leda till ett lägre utbud av arbetskraft, utan kan tvärtom öka utbudet. Högre inkomster innebär att den konsumtion som uppoffras på grund av ökad fritid blir större. Detta gäller i synnerhet om arbetsfria inkomster, som transfereringar, inte ökar i samma takt som arbetsinkomsterna.

För det andra kan ökat ekonomiskt välstånd innebära att även det offentliga välfärdsåtagandet ökar. Fenomenet kallas Wagners lag och innebär

att den offentliga sektorn växer som andel av BNP i takt med tillväxten. Ett skäl till detta kan vara att samhället med ett ökat välbefinnande samtidigt blir mer komplext och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet och rättsstat därför blir större. En annan förklaring är att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård, kan stiga snabbare än inkomsterna. För de offentliga finanserna innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem, då de offentliga utgifterna kontinuerligt ökar som andel av BNP när BNP ökar.¹³⁶ För Sveriges del ökade de offentliga utgifterna kontinuerligt som andel av BNP från 24 procent 1950 till 65 procent 1982. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet, men ökade sedan kraftigt till följd av 1990-talskrisen och låg 1993 på 69 procent av BNP. Sedan dess har utgiftskvoten sjunkit till närmare 51 procent av BNP 2010. Det verkar därför som att sambandet mellan utgiftskvot och tillväxt är svagt i Sverige. Det finns ett antal studier som försöker skatta sambandet mellan ökat ekonomiskt välbefinnande och utvecklingen av den offentliga sektorns storlek, samt pröva om det finns något empiriskt stöd för Wagners lag, men resultaten är tvetydiga och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.¹³⁷

13.2.4 Kostnadstrycket i den offentliga sektorn

Ytterligare en problematisk omständighet för de offentliga finanserna är att produktivitetstillväxten för arbetsintensiva tjänster tenderar att vara lägre än för mindre arbetsintensiv produktion. Det kan vara svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg genom t.ex. förbättrad teknologi. Samtidigt följer lönerna för dessa tjänster i stort utvecklingen i de sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket leder till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns

¹³⁶ Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för offentlig sektor som helhet är större än ett.

¹³⁷ I artikeln *Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?*, Economic Department Working Papers No. 477, OECD, 2006, finns en bra redogörelse och översikt över litteraturen på området.

Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster. Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en given omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg kan tendera att öka över tiden.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för hela den offentliga sektorn. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tills nyligen antagits vara noll inom den offentliga sektorn.¹³⁸ Många anser att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den offentliga sektorn, exempelvis sjukvården.¹³⁹ Det är dock i allmänhet svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av den offentliga produktionen utförs på en marknad utan fri prissättning.

Det är inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen även leder till att utgifterna ökar. De offentliga kostnaderna är resultatet dels av efterfrågan och utbudet på offentligt finansierade tjänster, dels en politisk process, som båda kan dämpa kostnadstrycket. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar dock att kostnadstrycket är så pass allvarligt att åtgärder snarast måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.¹⁴⁰

13.2.5 Hur ska välfärden finansieras?

Utmaningarna som behandlas ovan tyder på att de offentliga finanserna med tiden kan komma att utsättas för press. På utgiftssidan kan kostnaderna som andel av BNP komma att öka på grund av åldrandet, kostnadssjukan och ökade

¹³⁸ Tidigare mättes offentlig produktion i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Detta innebar att produktivitetstillväxten i princip blev noll. Sedan några år tillbaka har Statistiska centralbyrån dock börjat uppskatta produktivitetstillväxten inom vissa delar av den offentliga sektorn.

¹³⁹ Se rapporterna *Hälso- och sjukvården till 2030* samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården från Sveriges Kommuner och Landsting*, 2005 respektive 2006.

¹⁴⁰ Se Lindbeck, A., *Sustainable Social Spending*, Seminar Paper No. 739, Institute for International Economic Studies, 2005. En sammanfattning av kritiken finns i Hindricks, J., & Myles, D., G., *Intermediate Public Economics*, MIT 2006.

behov när välståndet stiger. Dessa utgifter ska finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva som med stigande inkomster möjligtvis önskar arbeta i allt mindre utsträckning.

Det är möjligt att utmaningarna var för sig är överkomliga ur ett hållbarhetsperspektiv. Till sammans utgör de dock ett potentiellt hot mot framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet, och resurserna för att möta det finansiella dilemmat ökar. Den stora politiska utmaningen är därför inte att det kommer saknas resurser i framtiden utan hur dessa resurser ska kunna tas i anspråk för att finansiera de ökande behoven. Det är inte uppenbart att alla behov i framtiden kan finansieras genom skatter.

Frågorna kring den framtida finansieringen av välfärden inbegriper överväganden kring pensionsåldern, avgiftsfinansiering och hur stort det framtida offentliga åtagandet ska vara. Uppgiften att lösa finansieringsfrågan är dock större än så. Frågan måste sättas in i ett större sammanhang där framtidens finansiering av välfärden både är ett stöd för att upprätthålla den finansiella hållbarheten, men även är önskvärd ur ett samhällsekonomiskt effektivitets- och välfärds perspektiv.

13.3 Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras?

13.3.1 Produktivitetens betydelse

Högre produktivitet i näringslivet medför att de samlade lönerna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock även effekter i motsatt riktning. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer i allmänhet utvecklingen i den privata, vilket innebär att produktivitetsoökningar i den privata sektorn spillar över på löneutvecklingen i den offentliga verksamheten. Därmed ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att offentliga transfereringar på lång sikt i hög grad kan antas följa löneutvecklingen, vilket ökar utgifterna än mer. Effekten av ekonomisk tillväxt som uppkommer genom produktivitetsoökningar i näringslivet förbättrar därför inte nödvändigtvis de offentliga finanserna.

Produktivitetsoökningar i den offentliga sektorn kan däremot få en stor betydelse för

hållbarheten, då en ökad effektivitet i denna sektor innebär högre produktion till givna resurser eller samma produktion till en lägre kostnad. Det finns t.ex. stora skillnader mellan olika sjukhus och olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.¹⁴¹ Öppna jämförelser mellan kliniker, sjukhus och landsting bidrar till att visa på skillnader och möjligheter till förbättringar. Det går därför att göra samhällsekonomiska vinster om kunskaper och idéer bland de mer produktiva aktörerna kan spridas så att de vårdgivare som är mindre effektiva kan bli bättre.

13.3.2 Vägar till ett längre arbetsliv

Mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet sköts det genomsnittliga inträdet på arbetsmarknaden upp, samtidigt som utträdet skedde allt tidigare. Under senare år har dessa trender brutits. Ett sätt att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att förlänga arbetslivet genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden

Inträdesåldern på arbetsmarknaden har ökat med drygt tre år till 21,3 sedan mitten av 1970-talet, men har under de senaste fem åren varit i det närmaste oförändrad.¹⁴² Den främsta orsaken till ökningen i inträdesåldern är att fler studerar längre. I Sverige är den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år, vilket är en av de högsta inom OECD. Genomsnittet är 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.¹⁴³ Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är

¹⁴¹ Se rapporten Hälso- och sjukvård ur olika perspektiv – Jämförelse mellan landsting 2009 från Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁴² Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar oavsett arbetstid.

¹⁴³ Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Examensåldrarna avser 2007.

att svenskar påbörjar sina studier sent. I genomsnitt är en svensk studerande 22,4 år när denne påbörjar en högre utbildning, medan snittet i OECD-länderna är 20,3 år.

Tidigareläggs studierna ökar individens livsinkomst eftersom perioden med högre inkomst, som högre utbildning resulterar i, blir längre. Med lägre examensåldrar kan antalet arbetade timmar förväntas bli fler och skatteinkomsterna därmed högre. En annan effekt är att de utbildningsrelaterade kostnaderna minskar, framför allt på grund av att transfereringarna blir lägre både under studietiden och efter examen. Beräkningar visar att det offentliga nettobidraget av ett års tidigarelagd examen i genomsnitt är ca 70 000 kronor per student.¹⁴⁴ Detta innebär att om en årskull av studerande tar examen ett år tidigare blir det totala nettobidraget för de offentliga finanserna drygt 4 miljarder kronor.¹⁴⁵

Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern kan förutsättningarna förbättras för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.¹⁴⁶

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot betydligt längre perioder som pensionärer jämfört med tidigare generationer. Utträdesåldern från arbetsmarknaden har över en 40-årsperiod i genomsnitt sjunkit, samtidigt som medellivslängden har ökat, se tabell 13.1. Utträdesåldern ligger idag på runt 63 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern i Sverige jämförelsevis hög. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är utträdesåldern så låg

som 58–59 år, medan den i Förenta staterna och Japan är 64–65 år.

Tabell 13.1 Utträdesålder och återstående medellivslängd.

	Kvinnor		Män	
	1970	2010	1970	2010
Utträdesålder	61	63	66	64
Återstående medellivslängd vid 65	17,5	21,1	14,1	18,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Studier pekar på att äldre personer som lämnar arbetslivet får en sämre hälsa och sämre kognitiv förmåga än de som fortsätter att arbeta.¹⁴⁷ Ett senarelagt utträde kan möjligtvis ge lägre hälso- och sjukvårdsutgifter även högre upp i åldrarna.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan förväntas stiga framöver. Ett bättre hälso-tillstånd samtidigt som allt färre har fysiskt krävande arbeten har förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre idag än tidigare och personer med högre utbildning lämnar arbetskraften senare än de utan högre utbildning.¹⁴⁸ Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionen är numera baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar visar att utträdesåldern på grund av detta kan bli 1,5 år högre 2024.¹⁴⁹

Det finns dock en socialt etablerad norm att pensionera sig vid 65 års ålder. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs medför detta att pensionärernas inkomster blir lägre i förhållande till de förvärvsaktivas. Den främsta orsaken är att pensionssystemet då ger en lägre ingångspension när medellivslängden ökar och den intjänade pensionen måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem eftersom allt fler pensionärer kan kvalificera sig för andra ersättningar, som bostadstillägg för pensionärer. Pensionerna kan även upplevas som otillräckliga, vilket kan medföra krav på kompensation, t.ex. höjd pension eller sänkt skatt för pensionärer,

¹⁴⁴ Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man tar utgångspunkt i och varierar mellan 30 000–110 000 kronor.

¹⁴⁵ Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att det årligen utexamineras ca 60 000 personer från svenska universitet och högskolor.

¹⁴⁶ Långtidsutredningen 2011 rekommenderar bl.a. att andelen som antas via högskoleprovet bör minska till förmån för ett ökat betygsintag, att återbetalningen av studielånen kopplas till examensåldern och att studiemedlen även kopplas till studieresultaten.

¹⁴⁷ Se Rohwedder, S. och Willis, R.J., Mental retirement, Journal of Economic Perspectives, 2011.

¹⁴⁸ Se rapporten Arbetslivets längd – om studier, debutålder och utträdesålder, Pensionsmyndigheten, 2011.

¹⁴⁹ Finanspolitiska rådets rapport 2009.

för att utjämna den relativa skillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Under sådana omständigheter finns det en risk att finanspolitiken på sikt kan behöva läggas om i syfte att tillgodose pensionärernas behov och krav. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för en senareläggning av pensionsåldern. Regeringen har därför tillsatt en utredning för att ta fram förslag för att hantera bl.a. de pensionsrelaterade åldersgränserna, samt analysera de hinder och möjligheter som finns att arbeta längre upp i åldrarna.

Utöver åldersgränserna i de allmänna systemen kan det finnas andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Efterfrågan på äldre arbetskraft kan hämmas av att de äldres kompetens inte i tillräckligt hög grad motsvarar arbetsgivarnas krav, högre anställningskostnader som dyra tjänstepensionsavtal eller högre risk för sjukskrivning, och av åldersdiskriminering. Vidare kan utbudet av äldre arbetskraft dämpas om de äldre väljer andra vägar ut från arbetsmarknaden, t.ex. genom förtidspension, arbetslöshetsersättning eller tjänstepension, alternativt om arbetsgivarna inte möjliggör deltidarbete.¹⁵⁰

Regeringen har även genomfört ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senarelaggt utträde som ett förhöjt grundavdrag, en avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för de äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

13.3.3 Förbättrad integration

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är sämre än hos inrikes födda, vilket 2011 visar sig bl.a. i form av en lägre sysselsättningsgrad, 57 procent i åldern 15–74 år jämfört med cirka 69 procent för inrikes födda, och en högre arbetslöshet, cirka 15 procent av arbetskraften jämfört med 5 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbets-

marknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda. t.ex. är flyktingar födda utanför Europa i högre grad är arbetslösa än övriga.

Det finns flera skäl till att integrationen bland invandrare fungerar mindre bra.¹⁵¹ Efterfrågan på de kvalifikationer invandrare bär med sig kan vara låg bland arbetsgivarna. Kunskaperna kan t.ex. vara land- eller språkspecifika och därför vara mindre användbara för svenska arbetsgivare. Osäkerhet kring kvalifikationerna, t.ex. på grund av olika utbildningssystem, kan även göra att vissa personer väljs bort. Utöver detta kan trösklar på arbetsmarknaden försvåra för invandrare att etablera sig. Exempel på sådana trösklar kan vara olika former av diskriminering, anställningsskyddets utformning och att lönerna är jämförelsevis höga även för enklare arbeten. Vidare förmedlas information om lediga arbeten och rekommendationer ofta genom personliga kontakter. Nyanlända invandrare har oftast begränsade nätverk och för personer som är bosatta i områden med en hög andel arbetslösa kan det vara svårt att bygga upp ett nätverk som är effektivt ur arbetsmarknadssynpunkt.

Med en förbättrad integration kan finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förbättras genom ökade skatteinkomster och sänkta utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. En höjd sysselsättningsgrad bland invandrare med 10 procent har bedömts förstärka de offentliga finanserna med 1,3 procent av den offentliga sektorns omfattning, vilket motsvarar 18,9 miljarder kronor.¹⁵²

Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsreformen har generellt utformade reformer som syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för invandrades integration på arbetsmarknaden. Därtill har riktade åtgärder vidtagits. Bland annat har instegsjobb och nystartsjobb införts för att öka incitamenten att anställa invandrare, och olika reformer har

¹⁵⁰ Möjligheten till deltidarbete innebär att de äldre kan stanna i arbetskraften längre än vad de annars skulle gjort. Se Arbetsmarknaden för de äldre, Studier i Finanspolitik 2009/7, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

¹⁵¹ Se rapport 2011:5 från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

¹⁵² I beräkningen minskar de offentliga utgifterna med 7,5 miljarder, medan de offentliga inkomsterna ökar med 11,4 miljarder i 2006 års priser, se rapport 2009:3 från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

genomförts för att stärka och synliggöra de utrikes föddas humankapital.

13.4 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

Hur beräkningarna av finanspolitikens hållbarhet görs och vilka antaganden som ligger till grund för dessa beskrivs mer ingående i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som publiceras på regeringens hemsida.

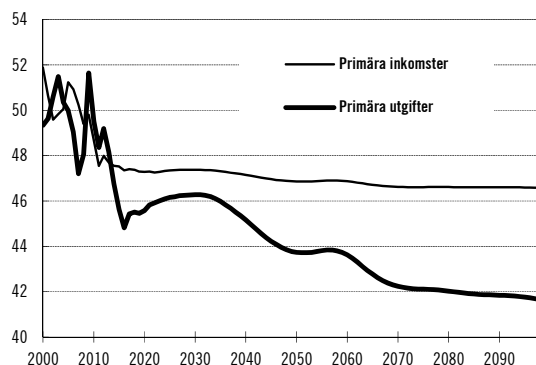
13.4.1 Grundscenariot

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är den prognos för tiden fram t.o.m. 2016 som presenterats i tidigare avsnitt i denna proposition. År 2011 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -0,8 procent av BNP.¹⁵³ År 2012–2016 sker en gradvis anpassning till ett normalt resursutnyttjande i ekonomin med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2016 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 2,5 procent av BNP, vilket skapar ett gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen. Utgångsläget har av flera skäl avgörande betydelse för bedömningen av finanspolitikens hållbarhet, se vidare avsnitt 13.4.5.

I grundscenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2017 så att arbetsutbudet efter ålder och kön förblir konstant. Detta innebär t.ex. att en 50-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en 50-årig kvinna idag.

Diagram 13.5 Offentliga preliminära inkomster och utgifter 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

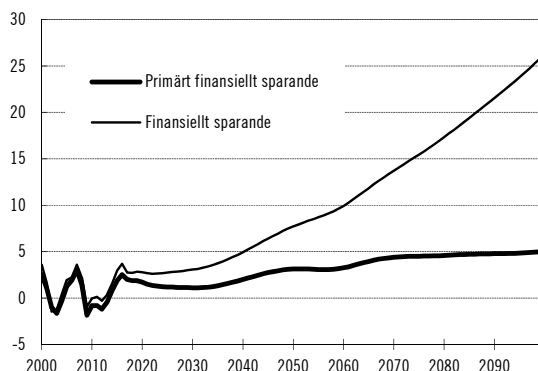
Scenariot är även baserat på att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skatterna hålls på samma nivå så att deras andel av skattebaserna är konstanta. För den offentliga konsumtionen antas att standarden per brukare förblir densamma över tid. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många hembesök som en 90-åring idag. Ersättningsgraderna i transfereringssystemen hålls även oförändrade så att transfereringarna är konstanta i förhållande till de förvärvsaktivas löneinkomster. Detta betyder att transfereringar som enligt regelverket följer prisutvecklingen eller är nominellt fastställda antas öka i takt med genomsnittslönen.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck på grund av demografiska förändringar, vilket skapar tydliga variationer i de primära utgifterna över tiden. År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen kring 2030 för att därefter falla tillbaka. Ökningen är närmare 1 procent av BNP och orsakas av att den stora generationen som är född på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Demografien varierar allt mindre med tiden och utgifterna stabiliseras på drygt 41 procent av BNP. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen faller som andel av BNP. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också över tiden som andel av BNP, om än inte lika mycket.

¹⁵³ Det primära finansiella sparandet är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet avser sparandet när räntebetalningar och kapitalinkomster inkluderas.

Diagram 13.6 Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099

Procent av BNP

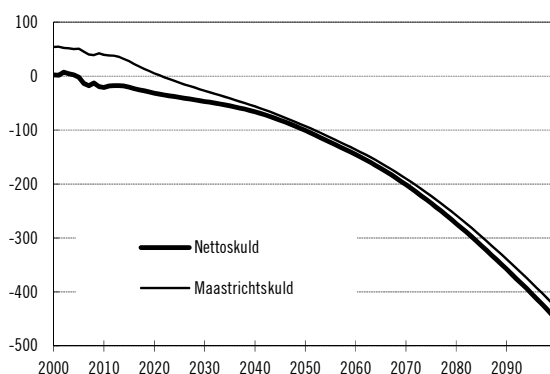


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skattebaserna för de offentliga inkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer. Från en nivå på drygt 47 procent av BNP 2016 stabiliseras de primära inkomsterna med tiden på drygt 46 procent av BNP.

Diagram 13.7 Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av de ökade offentliga utgifterna faller det primära finansiella sparandet från 2,5 procent av BNP 2016 till 1,1 procent 2030. Därefter sker en förstärkning efter hand och det primära sparandet uppgår till 5 procent av BNP 2099. Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en stark utveckling av den offentliga nettoförmögenheten och till att kapitalinkomsterna ökar på sikt. Detta innebär att det finansiella sparandet, inklusive kapitalinkomster, blir omfattande med tiden och når knappt 26 procent av BNP 2099.

Det starka primära finansiella sparandet visar att den finansiella hållbarheten är god, men för att ge en fullständig bild måste det intertemporala budgetvillkoret utvärderas. För att göra en sådan bedömning har den Europeiska

kommissionen tagit fram två indikatorer som kallas för S1 och S2. S1 visar hur mycket budgeten kan förstärkas eller försvagas för att Maastrichtskulden ska vara 60 procent av BNP 2060, medan S2 visar hur mycket budgeten kan förstärkas eller försvagas för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld.¹⁵⁴ Förstärkningen eller försvagningen kan ske genom förändringar både i de offentliga inkomsterna och i utgifterna. Medan S2 mäter den finansiella hållbarheten i ett oändligt perspektiv är syftet med S1 att skapa ett konkret mål för finanspolitiken vid en viss tidpunkt. I beräkningarna av S1 är Maastrichtskulden satt till 60 procent av BNP 2060, vilket även är den övre gräns för skulden som Europeiska kommissionen använder. S1 ska därför inte tolkas som ett reformutrymme utan som hur mycket budgeten måste justeras för att ligga precis på gränsvärdet för skulden i stabilitets- och tillväxtpakten 2060. På liknande sätt kan inte heller S2 betraktas som ett mått på dagens reformutrymme. S2 visar bara hur mycket budgeten kan justeras så att den finansiella hållbarheten kan upprätthållas i oändlig tid under de givna beräkningsförutsättningarna.

I grundscenariot beräknas S1 till -1,6 procent av BNP, vilket innebär att den offentliga budgeten kan försvagas med 1,6 procent av BNP, omgående och permanent, för att Maastrichtskulden ska vara 60 procent av BNP år 2060. S2 är -3,9 procent av BNP, vilket betyder att den offentliga budgeten kan försvagas, omgående och permanent, med 3,9 procent för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt. Båda indikatorerna visar således på att de offentliga finanserna är finansiellt hållbara.

¹⁵⁴ S2-måttet ger en fullständig bild av den finansiella hållbarheten ur ett oändligt tidsperspektiv. S2 kan även tolkas som en indikation på hur mycket budgeten måste ändras för att nettoskulden som andel av BNP inte ska växa okontrollerat över tiden. Ur ett politiskt perspektiv kan S2 brista i aktualitet och vara för abstrakt för att användas till att formulera dagens finanspolitik. S1 är en ändlig version av S2 där syftet är att nå en viss skuld vid en viss tidpunkt. Avsikten med S1 är att skapa ett tydligt finansiellt mål för finanspolitiken som kan utvärderas utifrån om och hur det kan nås. Genom att välja olika tidpunkter då målet måste uppnås ställs olika krav på finanspolitiken. En mer ingående beskrivning av hur S1 och S2 tolkas och hur de beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som publiceras på regeringens hemsida.

Den starka utvecklingen av det primära finansiella sparandet i grundscenariot skapar en förhållandevis bred marginal för t.ex. stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella akuta kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska krav och fördelnings- och strukturpolitiska mål kan därför bedömas vara förhållandevis begränsad, även under perioden omkring 2030 då det primära sparandet är som svagast. Utvecklingen av sparandet och Maastrichtskulden ligger även inom ramarna för stabilitets- och tillväxtpaktens krav. Två viktiga krav för att politiken ska betraktas som trovärdig av de finansiella marknaderna är därmed uppfyllda.

13.4.2 Om den finansiella krisen försvåras

I grundscenariot bedöms de offentliga finanserna vara finansiellt hållbara trots den pågående internationella statsfinansiella krisen och oron på de finansiella marknaderna. Det finns dock betydande osäkerheter kring krisens varaktighet och djup. Avsikten i detta avsnitt är att närmare illustrera effekterna av en försvårad kris på de offentliga finanserna på lång sikt.

I ett första scenario, Försvårad kris med temporära utgiftsökningar, antas att krisen förlängs och fördjupas. Antalet arbetade timmar antas därför vara lägre 2012–2025. För att överbrygga det försämrade konjunkturläget antas att stimulansåtgärder i form av höjda transfereringar och ökad offentlig konsumtion behöver vidtas. Efter en initial ökning närmar sig både transfereringarna och konsumtionen gradvis nivåerna i grundscenariot under perioden fram till 2025.

I ett andra scenario, Försvårad kris med permanenta utgiftsökningar, är antagandebilden densamma som i det första med den centrala skillnaden att utgifterna antas permanentas på den högre nivån fr.o.m. 2014 till följd av att stimulansåtgärderna inte kan dras tillbaka. Den väsentliga skillnaden är således att krisens effekter på de offentliga utgifterna blir permanenta och att utgifterna därför inte återgår till de nivåer som gäller i grundscenariot.

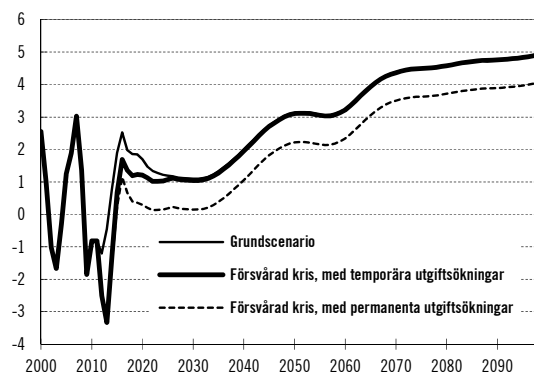
I båda krisscenerierna är det primära finansiella sparandet fram till 2026 svagare än i grundscenariot. Orsaken till detta är att antalet arbetade timmar fram till 2026 är lägre, vilket

försämrar de offentliga inkomsterna. De offentliga utgifterna antas dessutom vara högre.

I scenariot med temporära utgiftsökningar återgår antalet arbetade timmar, den offentliga konsumtionen och transfereringarna till samma nivå som i grundscenariot. Det primära sparandet anpassar sig således med tiden till samma nivå som i grundscenariot.

Diagram 13.8 Primärt finansiellt sparande vid försvårad kris 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot med permanenta utgiftsökningar förblir utgifterna däremot knappt en procent högre jämfört med grundscenariot. Det primära sparandet blir därmed genomgående lägre, ca en procent av BNP, under hela framskrivningsperioden.

Med temporära utgiftsökningar påverkas den finansiella hållbarheten relativt lite. S1 försämras med 0,3, medan S2 endast försämras med 0,1 procent av BNP. Med permanenta utgiftsökningar försvagas den finansiella hållbarheten och både S1 och S2 försämras med 1,0 procent av BNP. I båda fallen är finanspolitiken således finansiellt hållbar. Vid en utökad bedömning av hållbarheten bör även sparandet och skulden under kortare tidshorisonter beaktas. Utvecklingen, där budgetunderskottet överstiger 3 procent av BNP, kan ge återverkningar i form av ett minskat förtroende för finanspolitiken, som innefattar höjda räntor och riskpremier, vilket försämrar hållbarheten betydligt mer än vad de finansiella hållbarhetsindikatorerna tyder på.

De två krisscenerierna visar att den offentlig-finansiella hållbarheten påverkas relativt lite av en försvårad kris, så länge de ekonomiska stimulanserna inte blir permanenta. Ur ett hållbarhetsperspektiv är det därför viktigt att eventuella finanspolitiska stimulansåtgärder är

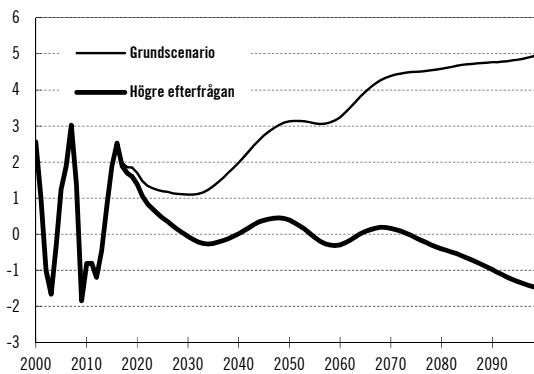
temporära och återtas när de inte längre är stabiliseringspolitiskt motiverade.

13.4.3 Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

I samtliga scenarier förutses en fortsatt långsiktig tillväxt och ökat välstånd, vilket kan ändra befolkningens prioriteringar och resultera i en högre efterfrågan på både fritid och offentligt finansierade välfärdstjänster. I detta scenario, Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, är avsikten att visa på följderna av sådana efterfrågeförändringar. Medelarbetstiden antas minska med 0,1 procent per år¹⁵⁵ jämfört med grundscenariot, samtidigt som den offentliga konsumtionen antas växa volymmässigt med 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat.¹⁵⁶

Diagram 13.9 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt jämfört med grundscenariot, vilket försämrar hållbarheten betydligt. S1 är -0,3, vilket är en försvagning med 1,4 procent av BNP jämfört med grundscenariot. S2 är 0,6, vilket motsvarar en försvagning med 4,5 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därför långsiktigt svagt ohållbara i

detta scenario. Försämringen beror till en tredjedel på att efterfrågan på fritid ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på offentligt finansierad välfärd ökar.

Kommande generationer som väljer att arbeta i mindre utsträckning än i dag ställs också inför minskande möjligheter att finansiera den offentligt finansierade välfärden eftersom även skatteinkomsterna minskar. De finansiella hållbarhetsproblem som uppkommer är dock i första hand ett problem för de generationer som väljer att arbeta mindre. Slutsatsen blir därför inte att dagens finanspolitik måste läggas om. Däremot är hållbarhetsproblemen ett tecken på att politiken kan komma att utsättas för ett stort förändringstryck. I takt med att uttaget av fritid ökar och antalet arbetade timmar faller utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att upprätthålla hållbarheten.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras av den offentliga sektorn. En allt större privat välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna för individerna att själva finansiera sina behov har därför ökat.

För att volymen offentligt finansierade välfärdstjänster i scenariot ska kunna öka antas underförstått att finanspolitiken successivt ändras med tiden. Eventuella hållbarhetsproblem på grund av en framtida omlagd politik ska inte belasta dagens generationer, utan bör hanteras av dem som beslutar om förändringar i framtiden. Slutsatsen blir därför inte att dagens finanspolitik bör ändras. Förändringar i efterfrågan på välfärdstjänster sker gradvis och över lång tid där den samlade effekten kan bli mycket stor. För att motverka de finansiella svårigheter som kan uppkomma bör det därför finnas en beredskap för alternativa sätt att finansiera välfärdstjänsterna.

13.4.4 Ett längre arbetsliv

Föregående scenario visade bl.a. på vikten av att försöka motverka en utveckling där det totala antalet arbetade timmar minskar. I detta scenario analyseras effekterna av ett längre arbetsliv. Fram till 2016 antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden sjunka med ett år. Utträdesåldern antas stiga fortlöpande med hälften av

¹⁵⁵ Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009.

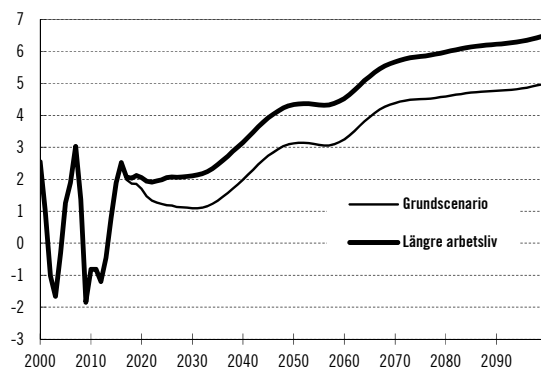
¹⁵⁶ Den historiska utvecklingen under de senaste decennierna visar att utgifterna i reala termer har ökat med 0,7 procentenheter mer än vad som varit demografiskt betingat. Denna ökning är dock beräknad för en period då välfärdstjänsterna fortfarande byggdes ut.

ökningen i den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. För 2050 innebär detta en ökning med knappt ett år och för 2099 en ökning med knappt två år.

Jämfört med grundscenariot förstärks hållbarheten påtagligt. S1 förbättras med 0,4 procent av BNP till -2,4 och S2 förbättras med 1,3 procent av BNP till -5,1.¹⁵⁷ Scenariot visar att ett förlängt arbetsliv kan skapa ett betydande utrymme för att underlätta finansieringen av välfärden på lång sikt. Detta förutsätter bl.a. att reglerna inom pensionssystemet medför att pensioneringen skjuts upp och att genomströmningen i utbildningssystemet förbättras så att inträdesåldern på arbetsmarknaden blir lägre.

Diagram 13.10 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

13.4.5 Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att de offentliga finanserna är långsiktigt finansiellt hållbara i grundscenariot. Resultaten måste dock tolkas med stor försiktighet av flera skäl.

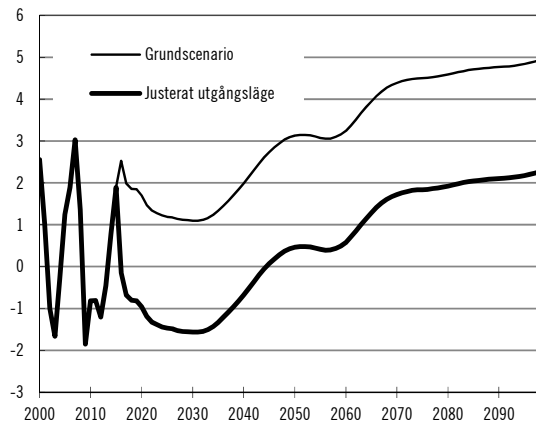
I prognosen fram till 2016 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen blir därför mycket gott, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet framöver. Det är troligt att ett flertal reformer

¹⁵⁷ För S1 har sänkningen i inträdesåldern lika stor betydelse som ökningen i utträdesåldern. Mätt i S2 förbättras hållbarheten med 0,5 procent av BNP på grund av den lägre inträdesåldern och med 0,9 procent av BNP på grund av höjningen av utträdesåldern.

kommer genomföras fram till 2016 och att utgångsläget därmed försämras. Detta medför att det primära finansiella sparandet under beräkningsperioden försvagas i motsvarande mån, vilket även försämrar den finansiella hållbarheten.¹⁵⁸ För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge kan man anta att det finansiella sparandet är 1 procent av BNP 2016, vilket är den nuvarande nivån på överskotts-målet. Detta är 2,7 procentenheter lägre än i grundscenariot. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts i så fall nedåt för hela framskrivningsperioden med 2,7 procentenheter, vilket illustreras i diagram 13.11.

Diagram 13.11 Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med detta antagande försämras S1 och S2 kraftigt. Indikatorn S2 blir -1,3 och visar att finanspolitiken är finansiellt hållbar, trots en så stark förändring. S1 blir däremot 0,2 och visar att politiken är svagt ohållbar. Skillnaden mellan S1 och S2 visar bl.a. betydelsen av den oändliga horisonten för beräkningen av S2. Trots stora initiala underskott förbättras det primära finansiella sparandet betydligt, vilket får ett så starkt genomslag att den finansiella hållbarheten ändå kan upprätthållas.

År 2020–2040 karaktäriseras dock av ett stigande utgiftstryck på grund av de

¹⁵⁸ Utgiftsnivåerna 2016 för offentlig konsumtion, offentlig transfereringar och investeringar används som startvärden för den långsiktiga framskrivningen. Högre utgiftsnivåer 2016 får därför direkt genomslag i beräkningarna av utvecklingen på lång sikt.

demografiska förändringarna. En försvagning av utgångsnivån förändrar därför bilden av den finanspolitiska hållbarheten betydligt, trots att de offentliga finanserna bedöms vara finansiellt hållbara enligt S2. Det primära sparandet är svagare och det uppstår ett budgetunderskott på mer än 1,5 procent av BNP under en lång period kring 2030. Om en sådan utveckling sker kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och resultera i skärpta upplåningsvillkor, trots att det demografiska trycket i detta fall är övergående.

Mållkonflikten mellan stabiliseringspolitiska överväganden och fördelnings- och strukturpolitiska mål blir även tydligare. Fallhöjden för stabiliseringspolitiska åtgärder är betydligt lägre och eventuella marginaler för att möta lågkonjunkturer och kriser kan t.ex. komma i konflikt med önskemål om struktur- eller fördelningspolitiska reformer.

Förändringar i finanspolitiken under de närmsta åren som varaktigt höjer t.ex. nivåerna på transfereringarna till hushållen medför att utgångsläget, det primära finansiella sparandet på lång sikt och den finansiella hållbarheten blir svagare i långsiktsskalkylerna. Den rådande internationella oron och lågkonjunkturen skapar även en betydande osäkerhet kring vilken nivå det primära sparandet ligger på 2016. För varje steg som utgångsläget försämras närmar sig det primära sparandet i grundscenariot den utveckling som beskrivs av det försvagade utgångsläget i diagram 13.11. Stora förändringar i utgångsläget kan därför medföra att finanspolitiken ställs inför andra hållbarhetsproblem än rent finansiella. Mot denna bakgrund är det utrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar mycket viktigt.

De finanspolitiska utmaningar som behandlas verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. För att kvantifiera och illustrera osäkerheten redovisas i tabell 13.2 ett antal

känslighetsanalyser med olika förändringar i antagandena och hur detta påverkar S1 och S2.¹⁵⁹

Tabell 13.2 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot.

Procent av BNP

	$\Delta S1$	$\Delta S2$
Försvärad kris med temporära utgiftshöjningar	0,3	0,1
Försvärad kris med permanenta utgiftsökningar	1,0	1,0
Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster	1,4	4,5
Ett längre arbetsliv	-0,8	-1,3
Mer fritid	0,5	1,4
Ökad standard	0,9	2,9
Lägre inträdesålder	-0,4	-0,5
Högre utträdesålder	-0,4	-0,9
Förbättrad integration	-0,4	-0,4
Högre jämviktsarbetslöshet	0,3	0,4
Högre sysselsättningsgrad	-0,2	-0,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-0,4	-1,0
Förbättrad hälsa	-0,1	-0,4

Anm.: S1 är -1,6 och S2 är -3,9 procent av BNP i grundscenariot. Positiva värden anger en försämring av hållbarheten medan negativa värden anger en förbättring.

Källa: Egna beräkningar.

I scenariot Förbättrad integration antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel fram till 2026. Effekten blir att S2 förstärks med 0,4 procent av BNP. I scenariot Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre på grund av att sysselsättningen är en procentenhet lägre, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I scenariot Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är en procentenhet högre. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP. I scenariot Högre produktivitet antas att arbetsproduktiviteten i offentlig sektor ökar med 0,1 procent per år, vilket förbättrar S2 med 1,0 procent av BNP. I scenariot Förbättrad hälsa antas att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg successivt skjuts upp i åldrarna i samma takt som medellivslängden vid 65-års ålder ökar. Detta förbättrar S2 med 0,4 procent av BNP.

¹⁵⁹ I känslighetsanalyserna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster. I analyserna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder är antagandena desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv.

13.4.6 Europeiska kommissionens bedömning av den finansiella hållbarheten

Under hösten 2011 publicerade Europeiska kommissionen nya beräkningar för EU-länderna där S2 för Sverige är 0,1 procent av BNP.¹⁶⁰ Skillnaden är stor jämfört med S2 i grundscenariot. De huvudsakliga skälen till att beräkningarna skiljer sig åt är att Europeiska kommissionen använder den offentliga sektorns bruttoskuld i stället för nettoskulden som används i denna proposition samt att kommissionen gör en annan bedömning av standardutvecklingen av välfärdstjänster och i stället antar att standarden ökar med tiden.

Kommissionen bedömer att risken för offentligfinansiella obalanser på lång sikt är låg för Sveriges del, och att inga särskilda åtgärder behöver vidtas. Kommissionen delar även in länderna i tre olika grupper, där länder med ett S2 under 2 procent av BNP klassas som lågriskländer. I denna grupp ingår Sverige, Estland och Danmark. Det genomsnittliga S2-värdet för EU-länderna är 7,3 procent av BNP, vilket visar på kraftiga långsiktiga obalanser och statsfinansiella problem. Samtidigt är variationerna mellan länderna stora där S2 för t.ex. Irland beräknas till drygt 15 procent av BNP och för Grekland till över 17.

13.5 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Grundscenariot i denna proposition utgår från att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs förutom de som redan är beslutade. Under dessa förutsättningar kan finanspolitiken bedömas vara långsiktigt finansiellt hållbar där S1 är -1,6 och S2 är -3,9 procent av BNP. I 2011 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,7 och S2 till -3,4 procent av BNP. Skillnaderna mellan åren kan huvudsakligen förklaras av att ålderspensionerna beräknas bli lägre än tidigare år.

Det finansiella sparandeförloppet och skuldutvecklingen ligger även inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas bedömning av hållbarheten uppfyllda och risken för högre riskpremier och räntor kan därför bedömas vara begränsad.

Den goda utvecklingen av det primära finansiella sparandet i grundscenariot visar även att målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska överväganden och fördelnings- och strukturpolitiska mål är begränsad och därför inte bör hota den finanspolitiska hållbarheten på lång sikt.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, men om utträdesåldern inte senareläggs minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivas. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv skulle det med en sådan utveckling vara möjligt att finanspolitiken på längre sikt behöver läggas om med ökande utgifter för att tillgodose framtida pensionärs behov och krav.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. falla med 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, med en lägre fallhöjd för stabiliseringspolitiska åtgärder och minskat utrymme för strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov och krav, t.ex. på grund av att pensionerna upplevs som otillräckliga, kan finanspolitiken hamna i allt skarpare målkonflikter.

Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därför ställa finanspolitiken inför hållbarhetsproblem, trots att politiken är finansiellt hållbar. Mot denna bakgrund är det långsiktiga finanspolitiska utrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt långsiktig politik inriktad på att förstärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete.

¹⁶⁰ Public finances in the EMU 2011, European Economy 3, EU-kommissionen, 2011.

14

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



14 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

14.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana ändringar.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2013. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

14.1.1 Kungafondens kansli

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Kungafondens kansli och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Under de senaste åren har ett antal funktioner av administrativ karaktär överförts från Regeringskansliet till olika stabsmyndigheter, i första hand Kammarkollegiet. Syftet har varit att renodla Regeringskansliets verksamhet till att biträda regeringen med underlag i dess roll att styra riket. För att ytterligare renodla verksamheten bedömer regeringen att ansvaret för Kunga-

fondens kansli bör flyttas från Regeringskansliet till Kammarkollegiet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Kungafondens kansli och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2013 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 300 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

14.1.2 Ansvaret för vissa associationsrättsliga ärenden

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa associationsrättsliga ärenden och som finansieras från anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: Länsstyrelserna handlägger vissa ärenden om sammankallande av bolagsstämma och föreningsstämma, förordnande av revisorer samt utseende av en eller flera särskilda granskare i aktiebolag, ekonomiska föreningar, europabolag och europakooperativ. Förutsättningarna för att flytta över handläggningen av ärendena till

Bolagsverket har utretts (SOU 2009:34 och SOU 2009:37). Utredningarna föreslår att handläggningen av ärendena tas över av Bolagsverket som ett led i förenklingsarbetet för företag.

I syfte att samordna och ytterligare effektivisera handläggningen av de ovan nämnda associationsrättsliga ärendena föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser dessa ärenden och som finansieras från anslaget 5:1 *Länstyrelserna m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2013 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

14.1.3 Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar och som finansieras från anslaget 2:3 *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Som ett led i utformningen av en mer samordnad och effektiv hantering av små myndigheter bör Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar och dess verksamhet föras över till Kammarkollegiet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och den verksamhet som avser Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar och som finansieras från anslaget 2:3 *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2013 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning ökar med 93 000 kronor och att utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv minskar med motsvarande belopp.

14.1.4 Statligt stöd till idrottsutbildning

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser särskilt verksamhetsstöd för idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet och som finansieras från anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Statens skolverk betalar månadsvis ut särskilt verksamhetsstöd till Studieförbundet Idrottsutbildarna för studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (SISU). SISU är idrottens studieförbund och stödet till dess verksamhet bör i likhet med stödet till övriga studieförbund behandlas inom ramen för folkbildningen under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser särskilt verksamhetsstöd för idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet och som finansieras från anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2013 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 160 555 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

14.1.5 Lexikaliskt arbete inom tolkområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser lexikaliskt arbete inom tolkområdet vid Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet och som finansieras från anslaget 2:71 *Särskilda åtaganden för universitet och högskolor* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Som en följd av riksdagens beslut med anledning av propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337), som bl.a. innebär omfattande avregleringar av universitets och högskolors interna organisation, anser regeringen att Institutet för språk och folkminnen bör ta över det ansvar för lexikaliskt arbete inom tolkområdet som i dag bedrivs av Tolks- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser lexikaliskt arbete vid Tolks- och översättarinstitutet och som finansieras från anslaget 2:71 *Särskilda åtaganden för universitet och högskolor* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2013 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

14.1.6 Viss verksamhet vid Havs- och vattenmyndigheten

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser huvudparten av verksamheten vid Havs- och vattenmyndighetens utredningskontor samt verksamheten som avser beviljande av dispenser från förbudet mot dumpning av avfall och som finansieras från anslaget 1:17 *Havs- och vattenmyndigheten* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Efter beslut av regeringen har huvudparten av verksamheten vid Havs- och vattenmyndighetens utredningskontor överfört till länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län (dnr M2011/3026/S). Verksamheten inrättades vid berörda länsstyrelser den 1 januari 2012. Under 2012 finansieras verksamheten från anslaget 1:17 *Havs- och vattenmyndigheten* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Regeringen anser dock att verksamheten fr.o.m. 2013 bör flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar fr.o.m. den 1 juli 2011 för dispenser från det generella förbudet mot dumpning av avfall enligt 15 kap. 33 § miljöbalken. I syfte att få en tydligare ansvarsfördelning avser regeringen att fr.o.m. den 1 januari 2013 flytta denna verksamhet till länsstyrelserna.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Havs- och vattenmyndighetens utredningskontor samt verksamheten som avser beviljande av dispenser från förbudet mot dumpning av avfall och som finansieras från anslaget 1:17 *Havs- och vattenmyndigheten* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsramarna för 2013 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 7 600 000 kronor och att utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård minskar med motsvarande belopp.

14.2 Ändrade namn på utgiftsområden

Regeringens förslag: Utgiftsområde 10 ändrar namn till Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Utgiftsområde 18 ändrar namn till Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i propositionen Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning (prop. 2008/09:28 s. 8) uttalat att de termer på det handikappolitiska området som publiceras i Socialstyrelsens termbank bör få genomslag i den svenska lagstiftningen efter hand. Regeringen föreslår därför att utgiftsområde 10 ändrar namn till Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och att ordet handikapp i listan över de ärenden som socialutskottet har att bereda ändras till uttrycket personer med funktionsnedsättning.

För att tydliggöra att Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande utgör ett sammanhållet område, som är åtskilt från konsumentpolitiken, bör en mindre ändring av namnet på utgiftsområde 18 göras. Regeringen föreslår därför att utgiftsområde 18 ändras namn till Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Förslagen medför ändringar i riksdagsordningen.