

# Regeringens proposition 2010/11:100

---

2011 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer





# Regeringens proposition 2010/11:100

## 2011 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 april 2011

*Fredrik Reinfeldt*

*Peter Norman*  
(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 2012.

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 redovisas även Sveriges nationella mål inom den s.k. Europa 2020-strategin och förslag lämnas till vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.



## Innehållsförteckning

---

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	19
2	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	23
2.1	Inledning.....	27
2.2	Snabb tillväxt i svensk ekonomi.....	27
2.2.1	Sjunkande arbetslöshet .....	28
2.2.2	Riskbilden är balanserad .....	28
2.3	Stigande överskott i de offentliga finanserna ger reformutrymme.....	29
2.3.1	Ökat utrymme för nya åtgärder.....	30
2.3.2	Utgiftstaket för 2015 .....	33
2.4	Utmaningar på arbetsmarknaden.....	34
2.4.1	Det måste löna sig att arbeta .....	35
2.4.2	Fortsatt fokus på arbetsmarknadens funktionssätt .....	36
2.4.3	Motverka långa tider utan arbete .....	39
2.4.4	Säkra att uppgången på arbetsmarknaden kommer så många som möjligt till del .....	40
2.4.5	Vårda sjukförsäkringsreformen.....	41
2.4.6	Stärk företagandet.....	42
2.5	Utmaningar för den finansiella stabiliteten.....	46
2.5.1	Risker med en stor finansiell sektor .....	46
2.5.2	Risker med bankernas internationella expansion.....	47
2.5.3	Risker med den snabba ökningen i hushållens skuldsättning .....	47
2.5.4	Inriktningen på regeringens åtgärder för att värna finansiell stabilitet .....	49
2.6	Utmaningar i utbildningssystemet.....	53
2.7	Utmaningar för välfärden.....	54
2.7.1	Fler i arbete minskar klyftorna.....	54
2.7.2	Sjukvård och äldreomsorg av hög kvalitet.....	55
2.7.3	Ett effektivt rättsväsende.....	56
2.8	Utmaningar för tillväxt i hela Sverige .....	56
2.9	En human och rättssäker migrationspolitik .....	57
2.10	Långsiktiga utmaningar .....	58
2.10.1	Stärka konkurrenskraften för att möta globaliseringen .....	58
2.10.2	En ambitiös och effektiv klimat- och energipolitik.....	58
2.10.3	Trygga välfärdens långsiktiga finansiering .....	59
3	Sveriges finanspolitiska ramverk samt ekonomisk styrning och samordning i EU .....	65
3.1	Beskrivning av det finanspolitiska ramverket.....	65

3.2	Förstärkt styrning och samordning av den ekonomiska politiken i EU .....	68
3.3	Euro plus-pakten .....	72
4	En uppföljning av sysselsättningspolitiken .....	75
4.1	Högre sysselsättning leder till ökad välfärd .....	75
4.2	Utvecklingen på arbetsmarknaden .....	77
4.2.1	Stark återhämtning på arbetsmarknaden .....	77
4.2.2	Hur ser utvecklingen ut för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden? .....	81
4.2.3	Stark arbetskraftsefterfrågan .....	88
4.3	Regeringens strategi för högre sysselsättning .....	90
4.3.1	Politikens utformning .....	92
4.4	Har regeringens politik avsedd effekt? .....	95
4.4.1	Indikationer på om politiken leder till en varaktigt högre sysselsättning och ett minskat utanförskap .....	99
4.4.2	Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt .....	101
4.4.3	Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt .....	104
4.4.4	Regeringens bedömning är att politiken har avsedd effekt .....	105
4.5	Det fortsatta arbetet .....	106
5	Den makroekonomiska utvecklingen .....	111
5.1	Internationell och finansiell ekonomi .....	112
5.2	Svensk efterfrågan .....	114
5.3	Produktion och produktivitet i näringslivet .....	119
5.4	Arbetsmarknad .....	120
5.5	Löner .....	125
5.6	Inflation och reporänta .....	126
5.7	Risker och alternativscenarier .....	127
5.8	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2011 .....	130
6	Inkomster .....	135
6.1	Offentliga sektorns skatteintäkter .....	135
6.1.1	Skatt på arbete .....	136
6.1.2	Skatt på kapital .....	139
6.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror .....	142
6.1.4	Skattekvoten .....	144
6.2	Inkomster på statens budget .....	144
6.2.1	Skatteinkomster .....	144
6.2.2	Övriga inkomster .....	144
6.2.3	Ändrad redovisning av inkomsttitlar .....	146
7	Utgifter .....	151
7.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter .....	151
7.1.1	Takbegränsade utgifter 2010–2015 .....	152
7.1.2	Utvecklingen av takbegränsade utgifter 2010–2015 .....	154
8	Det ekonomiska läget i kommunsektorn .....	163
8.1	Kommunsektorns inkomster .....	163
8.1.1	Kommunsektorns skatteintäkter .....	164

8.1.2	Statsbidrag .....	165
8.2	Kommunsektorns utgifter.....	166
8.2.1	Kommunal konsumtion i löpande priser.....	166
8.3	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn....	167
8.4	Kommunfinansierad produktion .....	169
8.4.1	Kommunal konsumtion i fasta priser .....	169
8.4.2	Kommunfinansierad sysselsättning .....	171
8.5	Beräkningarna i 2011 års ekonomiska vårproposition jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011.....	173
9	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskulden.....	177
9.1	Utgifts- och inkomstförändringar .....	177
9.2	Den offentliga sektorns finanser.....	179
9.2.1	Statens finanser .....	180
9.2.2	Ålderspensionssystemet .....	184
9.2.3	Kommuner och landsting .....	185
9.3	Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen .....	186
9.3.1	Den ekonomiska ställningen .....	186
9.3.2	Skuldutvecklingen.....	188
9.3.3	Finansiellt sparande i EU, Japan och Förenta staterna samt bruttoskuld i EU .....	189
10	Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak.....	193
10.1	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik .....	193
10.1.1	Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik.....	194
10.1.2	Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskottsmålet.....	195
10.1.3	Principer för avstämning mot utgiftstaket .....	198
10.2	Uppföljning av överskottsmålet.....	199
10.2.1	Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen .....	199
10.2.2	Framåtblickande analys av måluppfyllelsen .....	199
10.2.3	Bedömning av reformutrymmet .....	200
10.3	Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	205
10.4	Uppföljning av utgiftstaket samt bedömning av utgiftstak för 2015.....	206
10.4.1	Uppföljning av utgiftstaket .....	206
10.4.2	Bedömning av utgiftstak för 2015.....	208
10.5	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet .....	214
11	Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande.....	219
11.1	Inkomster på statens budget .....	219
11.1.1	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2011.....	220
11.1.2	Uppföljning av statens budget för 2009 och 2010.....	223
11.2	Utgifter på statens budget och takbegränsade utgifter .....	224
11.2.1	Utgiftsprognos 2011 .....	224
11.2.2	Utgiftsprognos 2012–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	228
11.3	Statens budgetsaldo .....	229

11.4	Den offentliga sektorns finanser .....	230
12	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	235
12.1	Vad menas med att finanspolitiken är hållbar? .....	236
12.1.1	Utgångspunkter.....	237
12.2	Välfärdsåtagandet är omfattande i Sverige .....	238
12.2.1	Omfattningen på välfärdsåtagandet.....	238
12.2.2	Omfördelning mellan hushållen .....	238
12.3	Den demografiska utvecklingen och arbetsmarknaden .....	239
12.3.1	Andelen äldre blir större .....	240
12.3.2	Den arbetsföra befolkningen ökar tack vare invandringen.....	241
12.3.3	Arbetsmarknaden .....	241
12.4	Scenarier .....	245
12.4.1	Huvudscenario – oförändrad standard.....	245
12.4.2	Olika kostnadsutveckling för välfärdstjänster .....	247
12.4.3	Förändrat arbetskraftsdeltagande.....	250
12.5	Är finanspolitiken långsiktigt hållbar? .....	255
12.6	Resultatet jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition .....	256
13	Sveriges nationella mål inom Europa 2020-strategin .....	263
13.1	Europa 2020-strategin .....	263
13.2	Sveriges nationella mål .....	264
13.2.1	Ökad sysselsättning.....	264
13.2.2	Ökad social delaktighet och minskat utanförskap .....	265
13.2.3	Höjd utbildningsnivå.....	265
13.2.4	Förbättrade villkor för forskning och utveckling samt innovationer .....	266
13.2.5	Minskad klimatpåverkan samt hållbar och trygg energianvändning.....	266
14	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden .....	271
14.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden.....	271
14.1.1	Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse.....	271
14.1.2	Viss verksamhet inom administrationen vid utlandsmyndigheterna .....	271
14.1.3	Verksamhet för Östersjösamarbete sammanförs .....	272
14.1.4	Institutet för kunskaps- och metodutveckling vid Linnéuniversitetet.....	272
14.1.5	Särskilda jämställdhetsåtgärder .....	272
14.1.6	Bidrag till svensk undervisning i utlandet .....	273
14.1.7	Bidrag till tolkutbildning och teckenspråkläro- utbildning.....	273
14.1.8	Tillsynsvägledningsansvaret för kemikaliehantering.....	274
14.1.9	Havs- och vattenmyndigheten.....	274
14.1.10	Rymdverksamhet .....	274



## Fördjupningsrutor

Ingen avtagande effekt av jobbskatteavdraget .....	37
Därför sjunker jämviktsarbetslösheten i Sverige .....	44
Ändrade kapitaltäckningsregler som åtgärd för ökad finansiell stabilitet.....	51
Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012.....	61
Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda.....	83
Rapport om arbetsmarknadens funktionssätt .....	96
Stort överskott i bytesbalansen .....	118
Olika sätt att beräkna kommunal konsumtion.....	169
Kan man mäta produktiviteten i offentlig sektor? .....	171
Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet .....	197
Varför försvagades inte det finansiella sparandet mer under krisen? .....	203
Hur bestäms utgiftstakets nivå? .....	211
Välfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen .....	243
Hållbarhetsindikatorer och tolkning.....	253
Europeiska kommissionens och OECD:s bedömning av S1 och S2 .....	258

*Bilagor*

*Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*

*Bilaga 2 Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2015*

*Bilaga 3 Fördelningspolitisk redogörelse*

*Bilaga 4 Uppföljning av riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 2011

## Tabellförteckning

---

Sammanfattningstabell.....	24
2.1 Nyckeltal.....	27
2.2 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	30
2.3 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	31
2.4 Utgiftstaket 2011–2015.....	33
2.5 Effekter av regeringens politik på lång sikt .....	35
2.6 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2011.....	37
2.7 Uppskattade effekter av jobbskatteavdraget .....	37
2.8 Översikt över olika typer av stöd till arbetsgivare vid anställning 2011 .....	39
4.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2009 och 4:e kvartalet 2010 .....	85
4.2 Antal personer (tusental) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procent) mellan tredje och fjärde kvartalet 2009 respektive tredje och fjärde kvartalet 2010 .....	90
4.3 Långsiktiga effekter av regeringens politik.....	97
4.4 Sammanfattning av faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt 2006–2020.....	98
4.5 Uppföljning av de personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/10 eller första halvåret 2010.....	103
4.6 Kvalificering till nystartsjobb i februari 2011 .....	105
5.1 Nyckeltal.....	111
5.2 Internationell och finansiell ekonomi.....	112
5.3 BNP.....	115
5.4 Näringslivets produktion.....	119
5.5 Arbetsmarknad.....	120
5.6 Sysselsättning i olika sektorer .....	123
5.7 Löner och inflation.....	126
5.8 Nyckeltal, alternativscenario 1 med snabbare återhämtning och ohållbar skuldsättning .....	128
5.9 Nyckeltal, alternativscenario 2 med svagare internationell återhämtning.....	129
5.10 Regeringens prognoser i 2011 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2011.....	131
6.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011 .....	136
6.2 Bruttoeffekter av ändrade skatteregler .....	136
6.3 Skatt på arbete .....	136
6.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag .....	138
6.5 Skattereduktioner.....	139
6.6 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget.....	140
6.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift .....	142
6.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	143

6.9 Skattekvot .....	144
6.10 Regeländringar på skatteområdet, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	147
7.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2010–2015 .....	152
7.2 Utgifter per utgiftsområde.....	153
7.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år .....	154
7.4 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2009 .....	154
7.5 Utgiftsförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar .....	156
7.6 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem.....	158
7.7 Volymer inom olika transfereringssystem.....	159
8.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma .....	164
8.2 Skatter och statsbidrag .....	164
8.3 Faktisk årlig utveckling av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna.....	165
8.4 Totala utgifter för kommuner och landsting.....	166
8.5 Kommunsektorns finanser.....	168
8.6 Konsumtion och kostnader i fasta priser .....	170
8.7 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar .....	172
8.8 Kommunfinansierad sysselsättning .....	173
8.9 2011 års ekonomiska vårproposition i förhållande till budgetpropositionen för 2011 .....	174
9.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande .....	178
9.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande .....	179
9.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	179
9.4 Skatter och avgifter.....	180
9.5 Den offentliga sektorns utgifter .....	180
9.6 Statens inkomster och utgifter.....	181
9.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo.....	181
9.8 Statens budgetsaldo 2010–2015 .....	182
9.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2010–2015 .....	184
9.10 Ålderspensionssystemet .....	184
9.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex.....	185
9.12 Kommunsektorns finanser.....	185
9.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder.....	186
9.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet .....	188
9.15 Statsskuldens förändring 2010–2015 .....	188
9.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld .....	189
10.1 Tre bedömningar av det strukturella sparandet.....	198
10.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet .....	199
10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan .....	206
10.4 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2002–2014 .....	207
10.5 Utgiftstak för staten 2011–2015 .....	209
10.6 Resultaträkning, kommuner och landsting.....	214

11.1 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	220
11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2011 samt statens budget för 2009 och 2010.....	222
11.3 Takbegränsade utgifter 2011.....	224
11.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2011.....	226
11.5 Utgifter 2010 och 2011.....	227
11.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	228
11.7 Volymprognoser 2012–2014.....	229
11.8 Utfall för statens budget 2010.....	230
11.9 Förändring av statens budgetsaldo 2011–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	230
11.10 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	231
11.11 Offentliga sektorns finansiella ställning Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011.....	231
12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050.....	241
12.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden.....	242
12.3 Utvecklingen av utgifterna för välfärdstjänster i scenariot med oförändrad standard.....	246
12.4 S2- och S1-indikatorn.....	255
12.5 Europeiska kommissionens bedömning av S2.....	259
12.5 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna.....	260

## Diagramförteckning

---

2.1 Svensk BNP.....	27
2.2 Arbetslöshet.....	28
2.3 De offentliga finanserna i EU-länderna 2010 .....	29
2.4 Arbetskraften och sysselsatta 15–74 år .....	34
2.5 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med en inskrivningstid längre än två år.....	34
2.6 Tröskeeffekter för personer med arbetslöshetsersättning 2006 och 2010 efter inkomstdeciler .....	35
2.7 Inkomstskatt som andel av bruttolönen för en ensamstående låginkomsttagare (67% av medellönen) utan barn.....	36
2.8 Fördelningseffekter av det femte steget i jobbskatteavdraget som aviserades som reformambition i budgetpropositionen för 2011 .....	38
2.9 Arbetslösheten i olika länder .....	45
2.10 Banktillgångar i förhållande till BNP i respektive land .....	47
2.11 Fastighetsprisindex, riket .....	48
2.12 Hushållens skuldkvot och räntekvot.....	48
2.13 Fördelning av hushållens nettoränteutgifter.....	49
2.14 Andel med låg ekonomisk standard .....	54
2.15 Justerad disponibel inkomst för olika grupper 1991–2011 .....	55
2.16 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2011, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst .....	55
4.1 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och andel personer i arbete, 15– 74 år .....	77
4.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år .....	77
4.3 Varsel och arbetslöshet, 15–74 år .....	77
4.4 Antal sysselsatta, 15–74 år.....	78
4.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad.....	79
4.6 Antal kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd per månad fördelat på inskrivningstid .....	79
4.7 Utflöde till osubventionerat arbete per månad fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd .....	80
4.8 Fördelning av avslutade inskrivningsperioder för olika år efter arbetslöshetstidens längd.....	80
4.9 Huvudsaklig verksamhet för personer utanför arbetskraften, 16–64 år .....	81
4.10 Sysselsättningsgrad för utrikes och inrikes födda per kön, 15–74 år .....	83
4.11 Sysselsättningsgrad efter vistelsetid (år) i Sverige efter invandringsorsak.....	83
4.12 Antal funktionsnedsatta inskrivna på Arbetsförmedlingen.....	86
4.13 Antal personer med aktivitetsersättning och nybeviljade aktivitetsersättningar efter orsak.....	86
4.14 Ny inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelad på olika grupper.....	86

4.15 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än två år, fördelat på olika grupper .....	87
4.16 Utflödet till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd .....	87
4.17 Fördelning av avslutade inskrivningsperioder för olika grupper efter arbetslöshetstidens längd.....	87
4.18 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor .....	88
4.19 Antal sökande per ledig plats i byggsektorn per län .....	88
4.20 Andel av de sysselsatta som har tidsbegränsad anställning, 16–64 år .....	89
4.21 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättning från vissa trygghetssystem .....	90
4.22 Löner och sysselsättningsgrad för kvinnor och män efter utbildningsnivå, år 2007.....	91
4.23 Jämviktsarbetslöshetens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik .....	99
4.24 Den varaktiga sysselsättningsgradens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik.....	99
4.25 Den varaktiga arbetskraftsgradens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik.....	99
4.26 Rekryteringsproblem i näringslivet enligt Arbetsförmedlingens företagsenkät .....	100
4.27 Faktisk och skattad arbetslöshet under krisen .....	100
4.28 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättningar från vissa trygghetssystem .....	101
4.29 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat på ersättningsperiodens längd.....	101
4.30 Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd .....	102
4.31 Inflöde, utflöde och nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning.....	104
4.32 Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare .....	104
5.1 BNP i Sverige, Euroområdet och USA .....	113
5.2 Sysselsättning i Sverige, Euroområdet och USA.....	113
5.3 Räntespreddar mot Tyskland på 10-årig statsobligation .....	114
5.4 BNP-tillväxt .....	115
5.5 Potentiell och faktisk BNP.....	115
5.6 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot .....	116
5.7 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och näringslivets investeringar.....	116
5.8 Totala bostadsinvesteringar, nybyggnationer och ombyggnationer.....	117
5.9 Lagerinvesteringar .....	117
5.10 Exportorderingång och exportorderstock.....	117
5.11 Sveriges bytesbalans 1975–2015 .....	118
5.12 Näringslivets produktion.....	119
5.13 Industri- och tjänsteproduktion.....	119
5.14 BNP, arbetade timmar och sysselsatta.....	120
5.15 Ett urval av sysselsättningsindikatorer.....	121
5.16 Sysselsättning och brist på arbetskraft.....	121
5.17 Sysselsättningsgap .....	122
5.18 Arbetskraft och sysselsatta .....	122
5.19 Arbetslöshet .....	124
5.20 Centrala avtal och löneökning.....	125
5.21 Reallön och nominell lön .....	126
5.22 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi.....	126

5.23 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och timlön.....	127
5.24 BNP-tillväxt .....	129
5.25 Arbetslöshet.....	130
6.1 Totala skatteintäkter .....	135
6.2 Skatt på arbete.....	137
6.3 Arbetade timmar, timlön och lönesumma .....	137
6.4 Transfereringsinkomster som andel av skatteunderlaget .....	138
6.5 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt.....	138
6.6 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex .....	139
6.7 Skatt på företagsvinster .....	142
6.8 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2015.....	143
7.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2010–2015 .....	157
7.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning <sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2010–2015.....	158
8.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2015.....	164
8.2 Konsumtionen i löpande priser.....	167
8.3 Prognosrevideringar av kommunsektorns skatteintäkter sedan 2009 års ekonomiska vårproposition .....	167
8.4 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting .....	168
8.5 Konsumtion och kostnader i fasta priser .....	170
8.6 Antal arbetade kommunfinansierade timmar .....	172
8.7 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn.....	172
8.8 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin .....	173
9.1 Inkomster och utgifter .....	180
9.2 Statens budgetsaldo 2000–2015 .....	182
9.3 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande .....	186
9.4 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder.....	187
9.5 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet .....	187
9.6 Statsskuldens utveckling 2000–2015 .....	188
9.7 Den konsoliderade bruttoskulden .....	189
9.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA.....	189
9.9 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU .....	190
10.1 Fyra bedömningar av det strukturella sparandet .....	197
10.2 Prognoser för BNP och privat konsumtion 2010.....	203
10.3 Prognoser för antal sysselsatta och antal arbetade timmar 2010 .....	203
10.4 Prognoser för arbetslösheten 2010.....	204
10.5 Prognoser för det offentliga sparandet 2010.....	204
10.6 Prognoser för de offentliga utgifterna 2010.....	205
10.7 Utgiftstak och takbegränsade utgifter.....	208
10.8 Utgiftstak 1997–2015 .....	212
10.9 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2015 .....	214
10.10 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting.....	215
12.1 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2009 .....	238

12.2 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2008 .....	239
12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2008.....	239
12.4 Medellivslängd .....	240
12.5 Förändring i folkmängd efter ålder, 2010–2099 .....	240
12.6 Försörjningskvoter.....	240
12.7 Förändringen i antal personer i ålder 20–64 år jämfört med år 2010 efter ursprung.....	241
12.8 Konsumtionsmönster, genomsnittlig användning fördelat efter ändamål och ålder, 2006.....	243
12.9 Offentlig konsumtion i ett historiskt perspektiv.....	243
12.10 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion .....	244
12.11 Offentlig konsumtion .....	244
12.12 Primära utgifter och primära inkomster i scenariot med oförändrad standard .....	246
12.13 Ålderspension per person 65 år och äldre.....	247
12.14 Finansiellt och primärt finansiellt sparande.....	247
12.15 Standardökning.....	248
12.16 Arbetade timmar i offentlig sektor .....	249
12.17 Arbetade timmar per person i åldern 15–74 år .....	252
12.18 S2 och S1 med varierande slutår i scenariot oförändrad standard .....	254
12.19 Finansiellt sparande i 11 scenarier .....	260



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 2),
2. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 14.1.1),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 14.1.2.),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd respektive utgiftsområde 5 Internationell samverkan (avsnitt 14.1.3.),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 14.1.4),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet respektive utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 14.1.5),
7. godkänner den föreslagna ändringen av verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 5 Internationell samverkan (avsnitt 14.1.6),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 14.1.7),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (avsnitt 14.1.8),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (avsnitt 14.1.9),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 24 Näringsliv respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 14.1.10).



# 2

## Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken





## 2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

### Sammanfattning – ansvar för jobben

Sveriges återhämtning från den ekonomiska och finansiella krisen är stark och snabb. Förutsättningarna för Sverige att gradvis minska arbetslösheten och nå full sysselsättning är därmed goda. Regeringens politik har spelat en avgörande roll för återhämtningen.

En ansvarsfull politik som värnat de offentliga finanserna har säkrat att Sverige kunnat stå på fast mark och haft förmåga att hantera krisen, samtidigt som beredskap funnits för att kunna möta en än mer fördjupad och långvarig nedgång. Regeringen har kunnat genomföra kraftiga stabiliseringspolitiska insatser för att bekämpa arbetslösheten utan att stora underskott uppkommit i de offentliga finanserna. Regeringen har även i nedgången prioriterat jobben genom fortsatta strukturåtgärder som förstärkt arbetslinjen och förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt.

Inkomstskatterna för låg- och medelinkomsttagare har sänkts i fyra steg genom jobbskatteavdraget. Viktiga åtgärder för att stärka företagandet har genomförts. Trygghetsystemen har reformerats för att främja återgång till arbete och minska risken för människor att fastna i passivitet. Viktiga satsningar har gjorts för att förbättra utbildningssystemets olika delar, vilket i förlängningen innebär att fler människor kommer att få ökade möjligheter till sysselsättning och högre inkomster. Stora insatser har också gjorts för att värna och utveckla välfärden.

Regeringens främsta mål under mandatperioden är att föra Sverige mot full sysselsättning och därigenom minska utanförskapet.

Arbete är grunden för vår gemensamma välfärd och ger människor möjlighet till egen lön, arbetsgemenskap och att forma den egna vardagen. Den främsta orsaken till sociala klyftor är att människor saknar arbete. Även den demografiska utvecklingen med allt fler äldre i förhållande till dem som är yrkesaktiva understryker vikten av en politik för arbete. Genom att värna full sysselsättning och inrikta politiken mot att få fler i arbete och färre som står utanför, slår vi vakt om ett sammanhållet samhälle. Genom att tillse att sysselsättningen stiger varaktigt och att arbetslösheten sjunker värnas sammanhållning och samhället förhindras från att glida isär.

Sverige har internationellt sett en fördelaktig position, med hög tillväxt, starka offentliga finanser och sjunkande arbetslöshet. Det finns dock en risk att den starka återhämtningen bryts av en framväxt av obalanser. Inriktningen på politiken framöver handlar därför framför allt om att ta ansvar för jobben genom att säkra en trygg tillväxt. Målet är en politik som ger jobb utan att ekonomin överhettas och som säkrar att tillväxten kommer alla till del. Politiken ska förhindra att grupper med svag förankring på arbetsmarknaden lämnas därhän. Finanssektorn, som ofta är en källa till obalanser, ska inte tillåtas sätta ekonomin i gungning. Sverige ska om det krävs för en trygg tillväxt kunna gå före andra länder i att säkra ett robust finansiellt system.

Sunda offentliga finanser är en grundsten i arbetet med att nå full sysselsättning och ökat välstånd. Att återvända till och upprätthålla överskott i de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet har därför högsta prioritet.

Därmed tryggas villkoren för den offentligt finansierade välfärden. Detta är särskilt viktigt för en väl fungerande barnomsorg, skola eller sjukvård och för att trygghetssystemen ska fungera vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta görs samtidigt som vi bygger Sverige starkt inför framtiden.

Framtida reformer bör inriktas på ytterligare åtgärder för att få fler i arbete och stärka Sveriges långsiktiga tillväxtförutsättningar. Utanförskapet ska minskas. Alla som kan och vill ska ges möjlighet att delta på arbetsmarknaden. Regeringen presenterade ett antal reformambitioner i budgetpropositionen för 2011. Om det ekonomiska läget tillåter, och under förutsättning att viktiga reformer inom välfärds- och utbildningsområdena kan säkras, avser regeringen att genomföra viktiga delar av de skattesänkningar som aviserades som reformambitioner i budgetpropositionen för 2011. Inför budgetpropositionen för 2012 inriktas politiken på att ta ansvar för jobben genom att säkra en trygg tillväxt för att få fler i arbete utan att ekonomin överhettas, bygga ett robust finansiellt system samt stärka kvaliteten i utbildningssystemet och välfärden.

### Stark återhämtning och balanserad riskbild

Återhämtningen i den svenska ekonomin är stark. Sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen är redan återhämtat. Regeringen skriver upp sin prognos för BNP-tillväxten 2011 från 3,7 till 4,6 procent. Huvudförklaringen till detta är en starkare efterfrågan såväl i Sverige som i omvärlden. Konsumtion och investeringar ökar, bl.a. som ett resultat av ökad framtidsoptimism. Sverige återhämtar sig snabbare än de flesta andra OECD-länder.

Arbetsmarknaden utvecklas starkare än i tidigare bedömningar. Sysselsättningen ökar med 2,5 procent 2011. Sammantaget bedöms 7 procent fler vara sysselsatta 2015 jämfört med 2010, vilket motsvarar ca 320 000 personer. Arbetslösheten väntas 2011 bli 7,3 procent av arbetskraften för att i slutet av mandatperioden vara omkring 5 procent – den lägsta nivån sedan 1991.

Trots starka utsikter finns det som alltid risker att beakta. Som helhet bedöms sannolikheten vara lika stor för en sämre utveckling som för en bättre. Framåtblickande

indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar kan återhämtningen bli ännu starkare än i nuvarande prognos. Problem kan dock uppstå om resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Dessutom finns en risk kopplad till hushållens skuldsättning och bostadsprisutvecklingen. Problem skulle kunna uppstå om hushållens skuldsättning fortsätter att öka snabbt de närmaste åren. Detta kan leda till en fördjupad konjunkturedgång längre fram om priserna på bostäder faller.

Risken för att återhämtningen försenas på grund av finansiell marknadsoro har minskat, men kvarstår. Denna risk är kopplad till osäkerhet kring många länders offentliga finanser. Sverige som är en liten exportberoende ekonomi och har en stor finansiell sektor med banker som är verksamma i många länder, kan påverkas kraftigt negativt av en ökad oro på finansmarknaderna.

#### Sammanfattningstabell

Procentuell förändring om annat ej anges  
Utfall 2010, prognos 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8	2,7
Arbetade timmar	1,9	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Sysselsatta <sup>1</sup>	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1	0,6
Arbetslöshet <sup>2</sup>	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2	4,9
BNP-gap <sup>3</sup>	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1	0,0
Löner <sup>4</sup>	2,5	2,6	3,2	3,4	3,5	3,5
KPI <sup>5</sup>	1,2	2,5	2,0	2,8	2,7	2,4
Finansiellt sparande <sup>6</sup>	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6	4,4
Konsoliderad bruttoskuld <sup>7</sup>	39,8	36,8	33,4	28,8	23,7	19,0

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Andel av arbetskraften 15–74 år.

<sup>3</sup> Procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>5</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>6</sup> Den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.

<sup>7</sup> Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen i Sverige och i omvärlden på kort sikt dämpas om oroligheterna i norra Afrika och Mellanöstern tilltar. Även jordbävningen, tsunamin och kärnkraftsolyckorna i Japan kan dämpa den globala konjunkturåterhämtningen.



## **Regeringens politik sänker jämviktsarbetslösheten**

Regeringen har sedan den tillträdde genomfört en rad reformer för att få fler i arbete och färre i utanförskap. Reformerna har syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare och billigare att anställa.

Nya beräkningar visar att de reformer som regeringen genomfört förväntas få större positiva effekter på Sveriges långsiktiga produktionsförmåga än vad tidigare beräkningar visat. Det innebär att svensk ekonomi kan växa i snabbare takt och att arbetslösheten kan sjunka till lägre nivåer utan att det uppstår ett tydligt inflationstryck.

De reformer som genomförts leder till att jämviktsarbetslösheten sjunker till ca 5 procent av arbetskraften 2015. Utan regeringens reformer skulle den ha varit omkring 1,5 procentenheter högre. Regeringens bedömning är att de hittills vidtagna strukturreformerna på sikt ökar antalet sysselsatta med ca 215 000 personer.

## **Balans och överskott nås tidigare**

Det kan inte nog understrykas vilken betydelse starka offentliga finanser har haft för Sveriges framgångsrika hantering av den ekonomiska och finansiella krisen. Den starka återhämtningen i svensk ekonomi innebär en snabbare förbättring av de offentliga finanserna än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Överskott i de offentliga finanserna förväntas redan 2011 för att sedan successivt stiga till 4,4 procent av BNP 2015.

## **Något större reformutrymme**

Enligt överskottsmålet ska den offentliga sektorns finansiella sparande motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Regeringens bedömning är att det uppstår ett visst reformutrymme under 2012 som ökar successivt under de efterföljande åren. Reformutrymmet bedöms nu bli något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011. Samtidigt kvarstår ett antal risker som, om de realiseras, kan komma att påverka de offentliga finanserna negativt. Regeringens hållning är att

det är mer ansvarsfullt att i efterhand korrigera ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärdsreformer, än att tvingas till nedskärningar om de negativa riskerna skulle realiseras.

De reformambitioner som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2011 betingades av att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Detta gäller fortfarande. Först när det är säkerställt att överskottsmålet nås, utgiftstaken klaras och ett varaktigt reformutrymme uppstått, kommer reformer att föreslås. Därutöver talar konjunkturläget för att det reformutrymme som uppstår i första hand bör användas för strukturellt riktiga åtgärder, som stärker sysselsättningen och förbättrar ekonomins funktionssätt.

Regeringen har för avsikt att, under förutsättning att viktiga reformer inom välfärds- och utbildningsområdet kan säkras, och givet att det ekonomiska läget tillåter, genomföra viktiga delar av de skattesänkningar som aviserades som reformambitioner i budgetpropositionen för 2011.

## **Ansvar för jobben genom trygg tillväxt**

Regeringen tar ansvar för jobben genom att framöver prioritera åtgärder som säkerställer en trygg tillväxt bl.a. genom en tillväxtfrämjande skatte- och företagspolitik. Nya jobb kan växa fram genom fler och växande företag.

Arbetslösheten ska pressas ned utan att obalanser uppstår på arbetsmarknaden och robustheten i det finansiella systemet ska stärkas. Samtidigt ska kvaliteten i utbildningssystemet och välfärden stärkas ytterligare.

I fokus för regeringen står ansvar för jobben där trygg tillväxt ska säkras. Regeringen har därför inför budgetpropositionen för 2012 tillsatt arbetsgrupper inom Regeringskansliet som bl.a. arbetar med följande områden:

### *Fler i arbete*

Fortsatta reformer för fler i arbete, fler och växande företag samt högre tillväxt står i fokus. Ytterligare ett jobbskatteavdrag och höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt kombinerat med sänkt skatt för pensionärer och en sänkt restaurangmoms är prioriterade.

*Ett robust finansiellt system*

Ett stabilt finansiellt system är av central betydelse för ekonomin. En lärdom av den ekonomiska krisen är att förebyggande åtgärder behövs för att minska riskerna för instabilitet i det finansiella systemet. I syfte att trygga den finansiella stabiliteten ska åtgärder för att motverka risker kopplade till hushållens skuldsättning och bankernas risktagande och exponering i utlandet prövas. Regeringen avser att se över möjligheterna att öka kraven på bankernas egna kapital för att därmed göra dem mer motståndskraftiga mot finansiell oro. Vidare har regeringen föreslagit en förlängning av de nu gällande övergångsreglerna för de svenska bankernas kapitaltäckning.

*Ett högklassigt utbildningssystem*

En väl fungerande utbildning stärker Sveriges konkurrenskraft samt förbättrar individers kunskaper och livschanser. Därigenom ökar också rättvisan eftersom utbildning ökar chanserna till arbete och en god löneutveckling. Regeringen har redan beslutat om en rad reformer inom grund-, gymnasie- och högskolan. År 2011 och 2012 kommer att bli två av de mest reformintensiva åren i svensk utbildningshistoria. Det kan trots detta behövas ytterligare åtgärder för att möta kvarvarande brister inom utbildningssystemet. Regeringen anser att det är fortsatt angeläget att stärka lärarnas kvalitet och höja statusen på läraryrket, exempelvis genom att pröva olika sätt att premiera duktiga lärare.

*Välfärd med hög kvalitet*

Den offentliga och solidariskt finansierade välfärden ska hålla högsta möjliga kvalitet och komma alla till del. En rättvis fördelning av välfärden är en central utgångspunkt. Sverige ska värna sin position som ett av världens mest jämlika och jämställda länder. Regeringen har genomfört ett antal reformer för höjd kvalitet, mer valfrihet och ökad tillgänglighet i välfärden. Framöver inriktas politiken bl.a. mot att fortsätta stärka kvaliteten, tillgängligheten och valfriheten i sjukvården och äldreomsorgen samt att förbättra situationen för utsatta barn och unga. Dessutom ska resultaten och effektiviteten i rättsväsendet ytterligare förbättras.

*Hållbar tillväxt i alla delar av Sverige*

Förutsättningarna för att driva företag, arbeta och bo i alla delar av landet ska förbättras.

Sverige ska dra nytta av energiomställningen inom de gröna näringarna och människors intresse för turism, lokalproducerad mat och upplevelser i naturen. God tillgänglighet till kommersiell och offentlig service samt digital och fysisk infrastruktur, är viktiga beståndsdelar för hållbar tillväxt i hela Sverige.

Sverige måste även hantera långsiktiga utmaningar kopplade till den åldrande befolkningen och globaliseringen. Den demografiska utvecklingen, som är ett resultat av att människor lever längre, är mycket positiv. Den ställer dock samtidigt krav på att möta de kostnader som en större andel äldre innebär, i form av ökade behov av sjukvård och äldreomsorg. Även globaliseringen erbjuder möjligheter, såsom ökad handel och ekonomiskt utbyte, men kräver samtidigt att Sverige kontinuerligt stärker sin konkurrenskraft.

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar och därmed regeringens högst prioriterade miljöfråga. Regeringens högt ställda ambitioner, kombinerat med en framsynt och kostnadseffektiv klimat- och energipolitik, skapar förutsättningar för ett fortsatt starkt svenskt ledarskap i de pågående internationella klimatförhandlingarna.

## 2.1 Inledning

I det följande redovisas regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Avsnittet inleds med en genomgång av regeringens syn på den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna. Därefter följer en bedömning av reformutrymmet och ett lämpligt utgiftstak för 2015. Avsnittet avslutas med en översikt av de främsta utmaningarna för svensk ekonomi.

## 2.2 Snabb tillväxt i svensk ekonomi

Svensk ekonomi är inne i en stark återhämtningsfas. Både produktionen och sysselsättningen har ökat i god takt under 2010 och sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen är återhämtat. Trots den starka återhämtningen under 2010 är resursutnyttjandet i ekonomin som helhet för närvarande lågt. Det finns därför goda förutsättningar för att den positiva utveckling som svensk ekonomi uppvisade under 2010 kommer att fortsätta de närmaste åren.

Hushållens positiva framtidstro i kombination med en stark utveckling av den disponibla inkomsten och allt ljusare arbetsmarknadsutsikter leder till goda förutsättningar för en hög konsumtionstillväxt. Den djupa lågkonjunkturen medförde att hushållen av försiktighetsskäl ökade sitt sparande. Framöver bedöms detta sparande minska i takt med att arbetsmarknaden förbättras. Sammantaget leder detta till att konsumtionen bedöms öka relativt starkt de närmaste åren.

Utvecklingen i Sverige kan jämföras med utvecklingen i många andra länder där inhemsk efterfrågan dämpas av finanspolitiska åtstramningar, en svag arbetsmarknad och problem på bostadsmarknaden. Den dämpade efterfrågan medför att konjunkturåterhämtningen i både EU och USA går långsammare än i Sverige.

Den globala konjunkturåterhämtningen fortsätter, om än i lugnare takt än under 2010, vilket bidrar till en fortsatt stark exporttillväxt i Sverige. Den ökade produktionen innebär att resursutnyttjandet i företagen successivt stiger. I kombination med bl.a. god lönsamhet och låga räntor medför detta att företagen kommer att öka investeringarna i god takt de närmaste åren.

Sammantaget bedöms BNP stiga med 4,6 procent 2011 och med 3,8 procent 2012 (se tabell 2.1).

Konjunkturåterhämtningen medför att resursutnyttjandet väntas normaliseras i ekonomin som helhet under 2013. Under 2014 och 2015 bedöms resursutnyttjandet i ekonomin som helhet vara normalt och BNP öka i linje med potentiell BNP.

**Tabell 2.1 Nyckeltal**

Procentuell förändring om annat ej anges  
Utfall 2010, prognos 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8	2,7
Produktivitet <sup>1</sup>	3,4	2,7	2,1	1,8	1,5	1,8
Arbetade timmar	1,9	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Sysselsatta <sup>2</sup>	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1	0,6
Arbetslöshet <sup>3</sup>	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2	4,9
BNP-gap <sup>4</sup>	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1	0,0
Löner <sup>5</sup>	2,5	2,6	3,2	3,4	3,5	3,5
KPI <sup>6</sup>	1,2	2,5	2,0	2,8	2,7	2,4
Reguljär syss.grad <sup>7</sup>	78,5	79,8	80,2	80,8	81,3	81,6
Arbetslöshet, äldre def. <sup>8</sup>	6,0	5,0	4,5	3,9	3,5	3,3

<sup>1</sup> Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme, kalenderkorrigerad.

<sup>2</sup> 15–74 år.

<sup>3</sup> Andel av arbetskraften 15–74 år.

<sup>4</sup> Procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

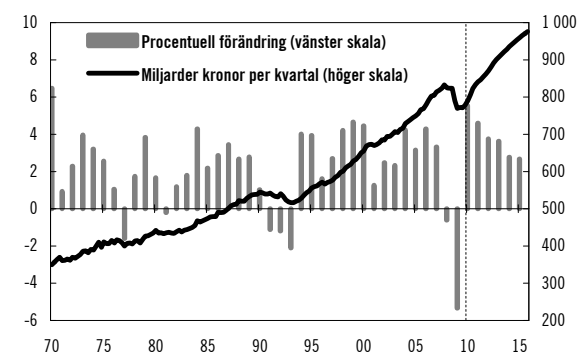
<sup>7</sup> Antal s.k. reguljärt sysselsatta 20–64 år, dvs. exkl. sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, som andel av befolkningen i denna åldersgrupp.

<sup>8</sup> Antal arbetslösa 16–64 år exkl. heltidsstuderande arbetssökande som andel av arbetskraften exkl. heltidsstuderande arbetssökande, s.k. öppen arbetslöshet.

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

**Diagram 2.1 Svensk BNP**

Procentuell förändring respektive miljarder kronor



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

## 2.2.1 Sjunkande arbetslöshet

Den starka produktionsökningen och den tilltagande optimismen i näringslivet bidrar till stigande sysselsättning och allt mer positiva anställningsplaner. Sysselsättningen i tjänstesektorerna vände upp redan under hösten 2009 och har sedan dess fortsatt att öka. Inom industrin började både produktionen och sysselsättningen stiga under 2010.

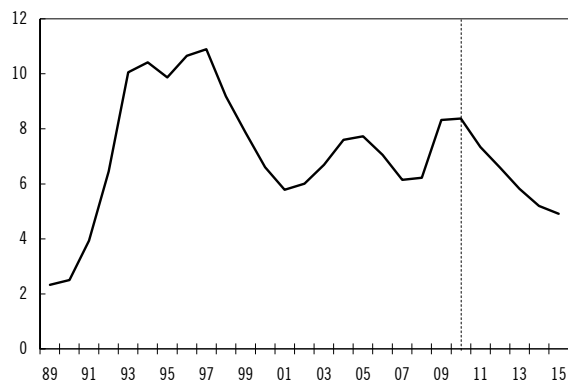
I takt med att efterfrågan och produktionen stiger de kommande åren fortsätter sysselsättningen och antalet arbetade timmar att öka i framför allt tjänstesektorn. Sammantaget bedöms antalet sysselsatta stiga med omkring 320 000 personer mellan 2010 och 2015 som en följd av konjunkturåterhämtningen, regeringens politik samt av att antalet personer i arbetsför ålder ökar. Den starka sysselsättningsuppgången medför att arbetslösheten faller tillbaka. Nedgången hålls dock tillbaka de närmaste åren eftersom arbetskraften fortsätter att växa av samma skäl som sysselsättningen stiger. Sammantaget bedöms arbetslösheten bli 7,3 procent 2011, för att därefter falla till 4,9 procent 2015 (se diagram 2.2).

Orsaken till att sysselsättningen kan öka starkt de närmaste åren utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt, är framför allt att regeringens reformer förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. Regeringen har genomfört reformer inom bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken som tillsammans med jobbskatteavdraget ökar incitamenten att delta i arbetskraften och söka jobb samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Detta bidrar till en högre varaktig sysselsättningsgrad och lägre jämviktsarbetslöshet (se fördjupningsrutan Därför sjunker jämviktsarbetslösheten i Sverige).

Arbetskraftskostnaderna ökar i måttlig takt under 2011 i linje med avtalsnivån i den centrala avtalsrörelsen och till följd av det svaga resursutnyttjandet. I takt med att resursutnyttjandet ökar bedöms dock lönerna öka något snabbare 2012–2015. Riksbanken förväntas fortsätta höja reporäntan 2011–2013 i takt med att inflationstrycket och resursutnyttjandet stiger.

**Diagram 2.2 Arbetslöshet**

Procent av arbetskraften, 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

## 2.2.2 Riskbilden är balanserad

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011 har riskbilden förskjutits i positiv riktning. Sammantaget bedöms riskbilden vara balanserad, dvs. sannolikheten för en sämre respektive bättre utveckling bedöms vara ungefär lika stor.

Det är möjligt att återhämtningen under 2011 och 2012 går snabbare än i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar kan återhämtningen bli ännu starkare. Det finns då en risk för att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Vidare finns en risk kopplad till hushållens skuldsättning och bostadsprisutvecklingen. De analyser som genomförts visar att de risker som högre räntor medför vid dagens skuldkvot är små. Problem skulle dock kunna uppstå om hushållens skuldsättning fortsätter att öka snabbt de närmaste åren. Om utlåningsexpansionen ökar ohållbart mycket riskerar det att leda till en framtida abrupt kreditåstramning och tillgångsprisfall, vilket riskerar att fördjupa nästa lågkonjunktur.

Samtidigt är det möjligt att konjunkturåterhämtningen i Sverige och i omvärlden på kort sikt dämpas om oroligheterna i norra Afrika och Mellanöstern tilltar i sådan grad att bl.a. produktionen och priset på olja påverkas kraftigt. Även jordbävningen, tsunamin och kärnkraftsolyckorna i Japan kan dämpa den globala konjunkturåterhämtningen.

Även om risken har minskat för att återhämtningen de närmaste åren dämpas av

fortsatt finansiell marknadsoro kvarstår de underliggande problemen med mycket svaga offentliga finanser i många länder. Det kan leda till förnyad oro på de globala finansmarknaderna och till stora finansieringsproblem för många länder. Sverige, som är en liten exportberoende ekonomi och har en stor finansiell sektor med banker som är verksamma i många länder, kan påverkas kraftigt negativt av en sådan utveckling. Den höga offentliga skuldsättningen i många länder innebär också att utrymmet för finanspolitiska stimulanser riskerar att bli begränsat i framtida lågkonjunkturer. Dessa faktorer bidrar till att nästa lågkonjunktur kan bli djupare än normalt.

Vidare råder det stor osäkerhet om vilken effekt finanskrisen har haft på den långsiktigt hållbara produktionsnivån. I huvudscenariot antas att en relativt stor del av fallet i produktiviteten i samband med finanskrisen är permanent. Om produktivitetens fall i större utsträckning beror på en temporär störning kommer den potentiella BNP-nivån att vara högre än vad som förutses i huvudscenariot. Detta innebär att svensk ekonomi skulle kunna växa snabbare än vad som nu bedöms utan att flaskhalsar på arbetsmarknaden uppstår.

### 2.3 Stigande överskott i de offentliga finanserna ger reformutrymme

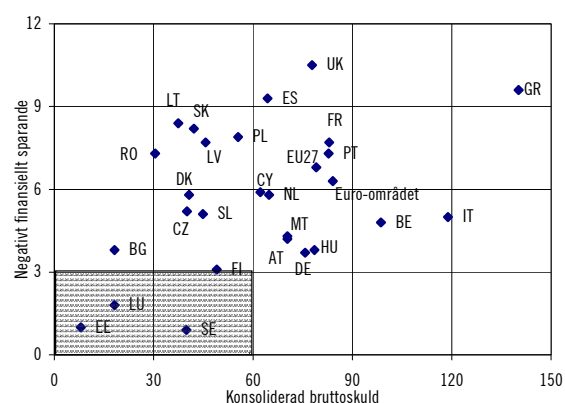
Den offentliga sektorn har gått igenom den djupa ekonomiska nedgången utan stora underskott i det finansiella sparandet. År 2009 var underskottet 0,9 procent av BNP och 2010 0,3 procent av BNP, vilket är betydligt mindre än regeringens tidigare bedömningar.<sup>1</sup>

Till skillnad från de flesta andra EU-länder var Sverige i fjol inte föremål för det s.k. underskotts-förfarandet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och förväntas inte heller bli det 2011–2015. I ett EU-perspektiv har Sverige synnerligen goda offentliga finanser (se diagram 2.3).

<sup>1</sup> Detta beror dels på att nedgången i första hand drabbade den exportberoende industrin, och därmed påverkades viktiga skatteunderlag som sysselsättningen och hushållens efterfrågan i mindre utsträckning än befarat, dels på att utgifterna i vissa transfereringssystem blev lägre av mer strukturella skäl (se vidare avsnitt 10).

**Diagram 2.3 De offentliga finanserna i EU-länderna 2010**

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 i 2009 års ekonomiska vårproposition för förklaring av länderförkortningar. Irland hade 2010 ett finansiellt sparande på -32,3 procent och en konsoliderad bruttoskuld på 97,4 procent av BNP. Källa: Eurostat.

Den fortsatta ekonomiska återhämtningen bidrar till att det finansiella sparandet redan 2011 beräknas visa överskott. Överskottet ökar därefter successivt för att uppgå till 4,4 procent av BNP 2015.

Det finansiella sparandet stärks till följd av att utgifterna minskar i förhållande till BNP, samtidigt som inkomsterna ökar i takt med BNP. Staten står för förstärkningen av den offentliga sektorns finanser. Ålderspensions-systemets sparande sjunker mot noll i slutet av prognosperioden. Kommunsektorn redovisar ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet.<sup>2</sup>

Det finansiella sparandet för 2011–2014 har reviderats upp med ca 0,7 procent av BNP per år jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011. Revideringen är ett resultat av att utvecklingen i svensk ekonomi nu bedöms bli starkare, med högre tillväxt och lägre arbetslöshet. En starkare lönesummeutveckling ger ökade intäkter från skatt på arbete, samtidigt som högre privat konsumtion och investeringar ger ökade intäkter från mervärdesskatt, och bättre utsikter för företagen ger ökade bolagsskatteintäkter.

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till 39,8 procent av BNP 2010, vilket kan jämföras

<sup>2</sup> Skillnaderna mellan finansiellt sparande och resultat härrör i huvudsak från hur inkomster och utgifter periodiseras. I finansiellt sparande tas exempelvis hela utgiften för en investering upp, medan resultatet endast påverkas av avskrivningskostnaden.

med referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP. Skulden beräknas minska till 19 procent av BNP 2015. Detta beror främst på överskotten i det finansiella sparandet. Det beror också till mindre del på det hittillsvarande beräknings- tekniska antagandet om försäljning av statens aktieinnehav under mandatperioderna (se avsnitt 6.2.2).

**Tabell 2.2 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Milljarder kronor

Utfall 2010, prognos 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>1 675</b>	<b>1 731</b>	<b>1 821</b>	<b>1 912</b>	<b>1 999</b>	<b>2 089</b>
Procent av BNP	50,7	50,1	50,3	50,2	50,2	50,3
Skatter och avgifter	1 503	1 553	1 634	1 717	1 797	1 877
Procent av BNP	45,5	44,9	45,1	45,1	45,2	45,2
Övriga inkomster	172	179	187	194	202	212
<b>Utgifter</b>	<b>1 686</b>	<b>1 721</b>	<b>1 756</b>	<b>1 806</b>	<b>1 856</b>	<b>1 906</b>
Procent av BNP	51,1	49,8	48,5	47,4	46,6	45,9
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>106</b>	<b>143</b>	<b>182</b>
Procent av BNP	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6	4,4
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 313</b>	<b>1 272</b>	<b>1 207</b>	<b>1 098</b>	<b>944</b>	<b>788</b>
Procent av BNP	39,8	36,8	33,4	28,8	23,7	19,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.3.1 Ökat utrymme för nya åtgärder

Som finanskrisen visat är ordning och reda i de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för att hantera de utmaningar som finanspolitiken ställs inför i en svår ekonomisk situation. I ekonomiska kriser är det alltid svårt att bedöma varaktigheten och djupet i den ekonomiska nedgången. Det finns därför skäl att ha resurser kvar för att kunna möta en sämre utveckling än väntat. Även nästa lågkonjunktur ska kunna mötas utifrån överskott i de offentliga finanserna. Återgången till överskott i de offentliga finanserna har därför högsta prioritet. Bedömningen är att detta kommer att kunna åstadkommas, samtidigt som det kommer att finnas ett utrymme för nya åtgärder både för 2012 och för åren därefter.

#### *Analysram för bedömningen*

Utrymmet för nya åtgärder bestäms utifrån den analysram som presenterades i 2008 års ekonomiska vårproposition. Enligt den ska en avstämning göras både mot de budgetpolitiska målen och mot konjunkturläget. Dessutom ska

osäkerheten i bedömningen beaktas och hänsyn tas till den aktuella riskbilden.<sup>3</sup>

Ett utrymme för permanenta reformer uppstår bara om det sker en förbättring av det offentligfinansiella sparandet – utöver målet – som är varaktig, dvs. om förbättringen beror på strukturella faktorer. En del av förbättringen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn framöver beror på att konjunkturen förstärks. Eftersom en sådan konjunkturrell förbättring av det finansiella sparandet är temporär kan den inte användas till att finansiera permanent högre utgifter eller lägre skatter.

#### *Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet*

För att följa upp överskottsmålet, och bedöma reformutrymmet på ett systematiskt sätt, använder regeringen tre indikatorer. Utifrån ett bakåtblickande tioårigt genomsnitt av det finansiella sparandet görs först en bedömning av om det har funnits några systematiska fel i finanspolitiken de gångna åren som kan påverka möjligheten att nå överskottsmålet de kommande åren. Vid denna bedömning beaktas också det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella bakåtblickande perioden. Med detta som utgångspunkt görs sedan en framåtblickande bedömning av reformutrymmet utifrån det strukturella sparandet och den s.k. sjuårsindikatorn. Det strukturella sparandet justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget mätt med BNP-gapet. Det illustrerar hur stort det finansiella sparandet skulle vara om konjunkturläget vore normalt. Sjuårsindikatorn är ett glidande medelvärde av det finansiella sparandet det angivna året samt de tre åren före och efter det angivna året. Indikatorn beaktar på så vis till viss del konjunkturläget eftersom det är ett genomsnitt över flera år. Eftersom dessa år inte nödvändigtvis består av lika många hög- och lågkonjunkturår justeras indikatorn också för detta, vilket görs via medelvärdet för BNP-gapet under de aktuella åren.

Den tioåriga bakåtblickande indikatorn för 2010 uppgår till 0,8 procent av BNP, dvs. något under nivån på överskottsmålet. Avvikelsen är dock liten, vilket indikerar att finanspolitiken under denna period har varit väl avvägd i

<sup>3</sup> Se vidare skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

förhållande till överskottsmålet. Om hänsyn tas till det genomsnittliga resursutnyttjandet under samma period har det finansiella sparandet i genomsnitt överstigit överskottsmålet något. Regeringens bedömning är att detta inte pekar på några stora systematiska fel i finanspolitiken bakåt i tiden som bör påverka måluppfyllelsen framöver.

Prognoserna visar att det strukturella sparandet förväntas uppgå till 2,2 procent av BNP 2012 för att därefter stärkas väsentligt fram t.o.m. 2015 (se tabell 2.3). Sett enbart utifrån det strukturella sparandet skulle detta således tyda på ett relativt stort reformutrymme 2012 och åren därefter. Bedömningen av det strukturella sparandet är dock mycket osäker. Konjunkturcyklerna kan vara asymmetriska, vilket gör att det strukturella sparandet, som regeringen mäter det, i så fall överskattar måluppfyllelsen.<sup>4</sup> Det finns dessutom flera olika metoder för att mäta det strukturella sparandet som tenderar att ge olika resultat (se fördjupningsrutan Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet). Ett annat problem är att BNP, och därmed även synen på det strukturella sparandet, revideras i efterhand. Det är inte ovanligt att revideringar uppgår till 1 procentenhet eller mer. Om revideringar av denna storlek skulle ske även för bedömningen av det strukturella sparandet för 2012 skulle det med facit i hand inte finnas något reformutrymme alls för 2012. För 2013–2015 bedöms dock marginalerna i det strukturella sparandet i förhållande till överskottsmålet vara större, förutsatt att prognosen står sig. Även här finns dock skäl att vara försiktig i bedömningen av det strukturella sparandet eftersom erfarenheten är att detta ofta överskattas i ekonomiska uppgångar, samtidigt som sparandet underskattas i nedgångar.

Sjuårsindikatorn för 2012 ligger drygt en halv procentenhet över överskottsmålet, medan den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn ligger betydligt högre än överskottsmålet 2012, i frånvaro av nya åtgärder. På grund av osäkerheten i måtten, och risken för en asymmetrisk konjunkturutveckling, bör viss vikt även läggas vid den ojusterade sjuårsindikatorn. En samman-

tagen bedömning är ändå att sparandet ligger högre än vad överskottsmålet 2012 fordrar.

Sett enbart utifrån indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet bedöms det uppkomma ett reformutrymme 2012 som sedan ökar successivt åren därefter.

**Tabell 2.3 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

Utfall 2010, prognos 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>4,4</b>
Bakåtblickande						
tioårssnitt	0,8					
konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,3					
Sjuårsindikatorn	1,3	1,3	1,6			
konjunkturjusterad <sup>1</sup>	2,1	2,3	2,7			
Strukturellt sparande	1,9	1,4	2,2	2,9	3,6	4,5
<b>BNP-gap</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Sjuårsgenomsnitt	-1,4	-1,8	-1,9			

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### *Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till riskbilden*

Bedömningen utifrån indikatorerna är osäker. Även om riskbilden nu bedöms vara balanserad är det viktigt att det finns goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna de kommande åren. Det finns givetvis en risk för att sparandet i genomsnitt blir högre än målsatt om regeringen alltid vid bedömningen av målavvikelsen lägger in en säkerhetsmarginal som buffert mot att det offentliga sparandet kan bli lägre än väntat. Erfarenheterna visar dock att konjunkturcyklerna ofta är asymmetriska, vilket gör att nedgångar i det finansiella sparandet i regel sker i snabbare takt än under motsvarande uppgångar. Det kan motivera en viss asymmetrisk hållning vad avser risken för att sparandet blir lägre än väntat. Under 2007 och 2008 indikerade exempelvis alla de använda indikatorerna att sparandet låg över den målsatta nivån. Flera aktörer ansåg då att regeringen sparade mer än vad överskottsmålet krävde. Regeringen ansåg dock att reformutrymmet var mindre än den utifrån indikatorerna mekaniskt beräknade avvikelsen från överskottsmålet när hänsyn också togs till osäkerheten i bedömningen, riskbilden och behovet av att ha goda marginaler i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna försämrades snabbt under

<sup>4</sup> Huruvida konjunkturcyklerna är asymmetriska eller inte är i första hand en mätteknisk fråga. Vissa metoder, däribland de som regeringen och Konjunkturinstitutet använder, resulterar ofta i att BNP-gapet inte är noll i genomsnitt.

2009 på grund av den globala konjunkturun­d­gången varpå både det faktiska och strukturella offentliga sparandet reviderades ned kraftigt. Detta exempel visar att det är angeläget att, precis som regeringen då gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid utvärderingen av överskottsmålet. Regeringens hållning är att det är mer ansvarfullt att i efterhand korrigera ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärdsreformer, än att tvingas till nedskärningar om de negativa riskerna skulle realiseras.

*Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till konjunkturläget*

Samtidigt som det är centralt att relativt snabbt nå upp till överskott i de offentliga finanserna är det viktigt att väga av takten med hänsyn tagen till konjunkturläget. Finanspolitiken ska inte vara onödigt åtstramande om det finns lediga resurser i ekonomin. De stimulansåtgärder regeringen genomförde under framför allt 2010 bidrog till att dämpa krisens effekter på efterfrågan och sysselsättningen. De struktureller reformer som regeringen genomfört har också bidragit till en bättre fungerande arbetsmarknad under krisen. Avgörande för krishanteringen har också varit att Sverige i utgångsläget hade så pass stora överskott i de offentliga finanserna att de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna kunde tillåtas verka fullt ut utan att underskotten blev besvärande höga.<sup>5</sup> När många andra länder har varit tvungna att sanera sina offentliga finanser har Sverige kunnat möta krisens verkningar med en kraftfull stimulanspolitik. Allt detta har bidragit till att sysselsättningsfallet inte blev så stort som befarades i inledningen av finanskrisen. Det har också bidragit till att

minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Regeringens bedömning är att det inte finns anledning att vidta några ytterligare åtgärder för att stimulera efterfrågan. Resursutnyttjandet bedöms normaliseras redan under 2013, vilket innebär att det tvärtom blir viktigt att se till att finanspolitiken inte bidrar till överhettning. Samtidigt ska inte de offentliga finanserna stärkas så mycket att det bidrar till att motverka konjunkturåterhämtningen innan ekonomin och sysselsättningen nått upp till sina normala (potentiella) nivåer igen. Regeringens slutsats är att det reformutrymme som bedöms uppkomma under prognosperioden i första hand bör användas för att genomföra angelägna struktureller reformer. Sådana reformer kan på kort sikt bidra till att snabba på återgången till ett mer normalt resursutnyttjande, samtidigt som de genom att förstärka ekonomins utbudssida bidrar till att förlänga konjunkturuppgången och till en ännu bättre fungerande ekonomi på längre sikt.

*Samlad bedömning av reformutrymmet inför budgetpropositionen för 2012*

Regeringens samlade bedömning är att det uppstår ett visst reformutrymme under 2012 som sedan ökar successivt under de kommande åren. Reformutrymmet bedöms nu bli något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011. Prognoser är dock alltid osäkra. Även om riskbilden förskjutits i positiv riktning sedan budgetpropositionen för 2011, och nu bedöms vara balanserad, finns skäl att ha en marginal för negativa risker som, om de realiseras, kan komma att påverka de offentliga finanserna negativt. I budgetpropositionen för 2011 gjordes bedömningen att det mot bakgrund av de sammantagna risker som förelåg behövdes en säkerhetsmarginal på minst 1 procent av BNP under prognosperioden fram till 2014 i förhållande till överskottsmålet. Regeringens bedömning är att behovet av en säkerhetsmarginal nu har minskat något till följd av den mer balanserade riskbilden. Det är emellertid viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand, utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. Därutöver talar konjunkturläget för att det reformutrymme som uppstår i första hand bör användas för strukturellt riktiga åtgärder som förbättrar ekonomins funktionssätt. Regeringen

<sup>5</sup> 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 konjunktunedgång (-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.



återkommer med en preciserad bedömning av reformutrymmet för 2012 i budgetpropositionen för 2012. Regeringen har för avsikt att, under förutsättning att viktiga reformer inom välfärds- och utbildningsområdet kan säkras och givet att det ekonomiska läget tillåter, genomföra viktiga delar av de skattesänkningar som aviserades som reformambitioner i budgetpropositionen för 2011.

De reformambitioner som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 betingades av att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Detta gäller fortfarande. Först när det är säkerställt att överskottsmålet nås, utgiftstaken klaras och ett varaktigt reformutrymme uppstått, kommer reformer att föreslås. Samtliga resonemang om inriktning på eventuella reformer i efterföljande avsnitt är därför avhängiga att ett faktiskt reformutrymme uppstår.

### 2.3.2 Utgiftstaket för 2015

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

Regeringens bedömning av utgiftstaket tar sin utgångspunkt i den aktuella prognosen för de offentliga finanserna och det finanspolitiska ramverket som anger att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringens avväganden som ligger bakom bedömningen av nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att det motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter (se vidare avsnitt 10.4).

Budgeteringsmarginalen 2014 överstiger regeringens riktlinje för den lägsta nivån för

budgeteringsmarginalens storlek.<sup>6</sup> Det talar för att utgiftstakets ökningstakt 2015 ska vara förhållandevis låg för att budgeteringsmarginalen ska minska något jämfört med 2014.

Samtidigt beräknas de offentliga finanserna förbättras i snabb takt. Bedömningen är att det uppstår ett visst reformutrymme redan 2012 som sedan ökar successivt fram till 2015, givet att prognoserna står sig. Osäkerheten är emellertid stor om de offentliga finansernas utveckling och reformutrymmets storlek fyra år framåt i tiden. Eftersom bedömningen av nivån på utgiftstaket för 2015 redan nu anger en övre gräns för utgiftsnivån, bör risken för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna vägas in i bedömningen.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2015 bör uppgå till 1 123 miljarder kronor, vilket innebär en ökning med 20 miljarder kronor jämfört med 2014. I förhållande till 2014 minskar budgeteringsmarginalen något.

**Tabell 2.4 Utgiftstaket 2011–2015**

*Miljarder kronor om inget annat anges*

	2011	2012	2013	2014	2015
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 063	1 083	1 093	1 103	
Regeringens bedömning av utgiftstak					1 123
Utgiftstak, procent av BNP	30,7	29,9	28,7	27,7	27,0
Takbegränsade utgifter	997	1 009	1 025	1 045	1 066
Budgeteringsmarginal	65,8	74,3	67,9	58,3	57,0
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	6,6	7,4	6,6	5,6	5,3
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,9	2,1	1,8	1,5	1,4
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	1,4	2,2	2,9	3,6	4,5

Källa: Egna beräkningar.

Det är viktigt att poängtera att budgeteringsmarginalen visar det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan samt att ianspråktagandet av budgeteringsmarginalen för reformer begränsas av att det ska vara förenligt med

<sup>6</sup> Enligt riktlinjen bör budgeteringsmarginalen vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 och minst 3 procent för t+3.

överskottsmålet och av att det finns behov av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

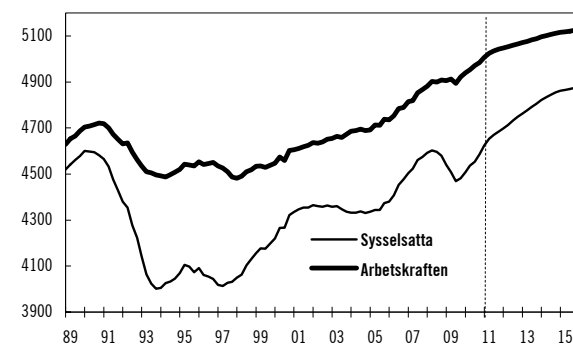
Utgiftstaket omfattar större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet. Tillsammans med utgifterna i kommuner och landsting utgör de i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn. Det är denna utgiftsnivå som i slutändan är avgörande för hur stora de samlade skatteintäkterna behöver vara för att överskottsmålet ska nås. De flesta skatter ger upphov till välfärdsförluster som måste vägas mot nyttan av de utgifter skatterna finansierar. Utgiftstaket bör således sättas i samklang med regeringens ambitioner för skattepolitiken.

## 2.4 Utmaningar på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden utvecklades starkt under 2010 och antalet sysselsatta har nu åter nått de nivåer som rådde före den ekonomiska krisen 2008 (se diagram 2.4). Sysselsättningsgraden är dock fortfarande lägre än före krisen till följd av att befolkningen i arbetsför ålder växer.

**Diagram 2.4 Arbetskraften och sysselsatta 15–74 år**

Tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Arbetskraften minskade inte nämnvärt under krisen och ökade kraftigt under 2010. Det är positivt eftersom utbudet av arbetskraft på lång sikt bestämmer sysselsättningen.

Arbetslösheten är fortfarande högre än 2008, men bedöms falla till knappt 5 procent i slutet av prognosperioden. Den starka sysselsättningsuppgången under 2010 har inneburit att arbetslösheten redan börjat falla tillbaka.

Ett annat positivt tecken är att antalet lediga jobb ökar. Detta gäller särskilt i den privata men också i den offentliga sektorn. Även företagens anställningsplaner pekar i positiv riktning och

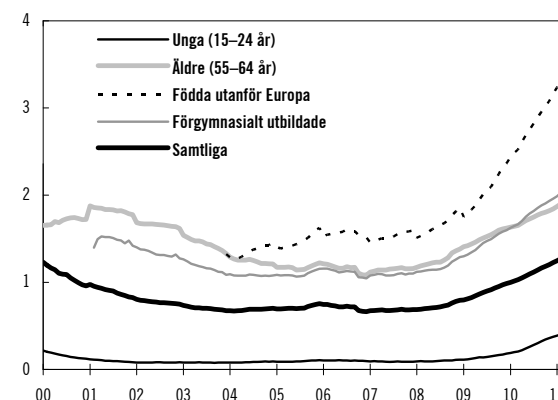
indikerar att sysselsättningsökningen kommer att fortsätta under 2011. I likhet med 2010 bedöms sysselsättningsuppgången huvudsakligen ske inom näringslivet.

Sannolikheten att hitta ett jobb minskar med tiden som arbetslös. En varaktigt ökad långtidsarbetslöshet riskerar således att minska produktionskapaciteten i ekonomin. Långtidsarbetslösheten har stigit kraftigt till följd av krisen, men det finns nu tecken på att ökningen stannat av.

Risken för långtidsarbetslöshet skiljer sig åt mellan olika grupper (se diagram 2.5). Personer födda utanför Europa, äldre och personer med högst förgymnasial utbildning är i högre utsträckning än andra grupper långtidsarbetslösa.

**Diagram 2.5 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med en inskrivningstid längre än två år**

Procent av befolkningen inom respektive grupp



Anm.: Säsongsrensade månadsvärden.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden indikerar att regeringens politik har effekt, även om konjunkturåterhämtningen också är en viktig förklaring. Arbetskraftsdeltagandet, dvs. arbetskraften i relation till befolkningen i arbetsför ålder, har redan i dag delvis återhämtats efter krisen och sysselsättningsgraden väntas under 2013 nå samma nivå som före krisen. Samtidigt finns tecken på att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortfarande är förhållandevis lågt.

När resursutnyttjandet på arbetsmarknaden normaliseras 2014 bedömer regeringen att sysselsättningsgraden kommer att vara 67,4 procent av befolkningen i åldern 15–74 år och att arbetslösheten ligger på ungefär 5 procent. I ett internationellt perspektiv är en arbetslöshet på 5 procent låg, även om det finns länder med liknande välfärdssystem som

Sveriges, som under lång tid haft ännu lägre arbetslöshet (se fördjupningsrutan Därför sjunker jämviktsarbetslösheten i Sverige). Regeringen bedömer det därför som sin främsta uppgift att fortsätta arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen och sänka jämviktsarbetslösheten.

## 2.4.1 Det måste löna sig att arbeta

Avgörande för ett högt välstånd är att det lönar sig att ta ett arbete för dem som inte arbetar och att anstränga sig mer för dem som redan har ett arbete. Regeringen har genom framför allt jobbskatteavdraget gjort det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget minskar utanförskapet, ökar sysselsättningen varaktigt och gör det mer attraktivt att starta och driva företag. Regeringens strukturreformer bedöms sammanlagt öka sysselsättningen med 215 000 personer på lång sikt (se tabell 2.5).<sup>7</sup>

**Tabell 2.5 Effekter av regeringens politik på lång sikt**

Antal personer respektive procentuell förändring

	Sysselsatta <sup>1</sup>	Arbetslöshet <sup>2</sup>	Årsarbetskrafter <sup>3</sup>	BNP
Jobbskatteavdrag	105 000	-0,6	120 000	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	45 000	-0,7	40 000	0,7
Sjukförsäkring	20 000	0,4	20 000	0,4
ROT/RUT	20 000	-0,2	20 000	0,4
Sänkta socialavgifter	10 000	0,0	10 000	0,2
Arbetsmarknadspolitik	15 000	-0,2	10 000	0,2
Skiktgräns	0	0,0	15 000	0,3
<b>Summa strukturreformer</b>	<b>215 000</b>	<b>-1,4</b>	<b>235 000</b>	<b>4,3</b>

<sup>1</sup> Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

<sup>2</sup> Förändring i procentenheter.

<sup>3</sup> Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 arbetade timmar.

Anm.: Beräkningarna baseras på att full effekt uppkommer 2020.

Källa: Egna beräkningar.

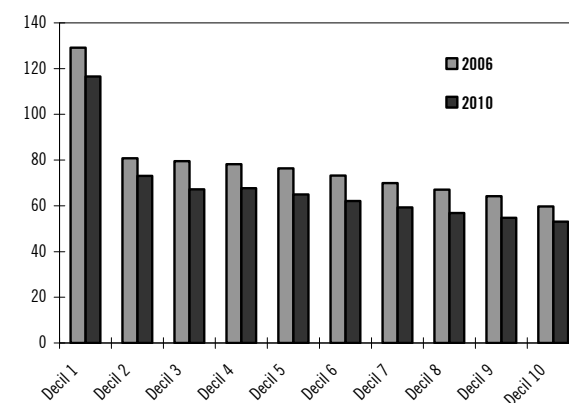
Trots regeringens reformer är det fortfarande inte tillräckligt lönsamt att gå från arbetslöshet till arbete för många av dem som står utanför arbetsmarknaden. Tröskeeffekterna är fortsatt höga för personer med arbetslöshetsersättning,

även om de minskat sedan 2006 (se diagram 2.6). Dessa effekter anger hur stor del av en bruttointkomstökning som individen förlorar i form av höjda skatter och minskade transfereringar när denne går från arbetslöshet till arbete. Om effekterna är 100 ger övergången ingen ekonomisk vinst alls. De höga tröskeeffekterna i den första decilen kan bl.a. förklaras med att det finns ett golv i arbetslöshetsersättningssystemet som innebär att arbetslösa får ett minimibelopp som är oberoende av den förvärvsinkomst de får om de börjar arbeta. Det innebär att det för vissa kan vara mer lönsamt att kvarstå som arbetslös än att börja arbeta.

Även för personer som uppstår sjukpenning eller sjukersättning är tröskeeffekterna fortsatt höga, trots genomförda reformer.

**Diagram 2.6 Tröskeeffekter för personer med arbetslöshetsersättning 2006 och 2010 efter inkomstdeciler**

Procent



Källa: Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:2 bilaga 12).

Ett annat mått på hur lönsamt det är att arbeta är den s.k. margineffekten. Denna effekt visar hur stor andel individen inte får behålla av ytterligare en krona i inkomst då skatter och avgifter är betalda. Den genomsnittliga margineffekten har minskat med 6,8 procentenheter, från 39,3 procent till 32,5 procent, sedan regeringen tillträdde 2006. Den huvudsakliga förklaringen till detta är de förändringar som genomförts i skattesystemet. Införandet av det första steget av jobbskatteavdraget 2007 och de fortsatta stegen 2008–2010, är tillsammans med den höjda nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt under 2009 de viktigaste förändringarna som gjorts.

Jobbskatteavdragets fokusering på låg- och medelinkomsttagare innebär att margineffekten sänkts mer i botten av inkomst-

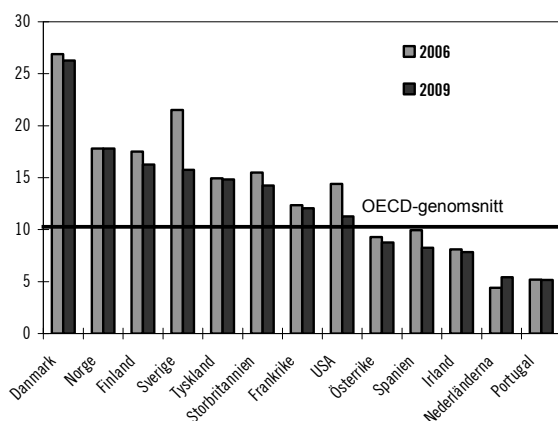
<sup>7</sup> För en mer omfattande redogörelse av effekterna av regeringens reformer se avsnitt 4.4.

fördelningen än i toppen. Därigenom har incitamenten till arbete och egenförsörjning stärkts mest för dem med svagast förankring på arbetsmarknaden.

Jämfört med andra OECD-länder har Sverige fortfarande relativt höga marginaleffekter för dem med låga inkomster (se diagram 2.7). Skillnaden har dock minskat kraftigt sedan regeringen tillträdde.

**Diagram 2.7** Inkomstskatt som andel av bruttolönen för en ensamstående låginkomsttagare (67% av medellönen) utan barn

Procent



Källa: OECD.

För att göra det mer lönsamt att arbeta samt att starta och driva företag är fortsatta åtgärder motiverade. Ytterligare förstärkningar av jobbskatteavdraget skulle sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för dem som inte arbetar och öka arbetsutbudet bland dem som redan har ett arbete. Dessutom har jobbskatteavdraget en bra fördelningspolitisk profil och ger frihet för enskilda och familjer. Regeringen bedömer att utbudseffekterna av ytterligare jobbskatteavdrag är fortsatt stora (se fördjupningsrutan Ingen avtagande effekt av jobbskatteavdraget). För att minska marginaleffekterna även för dem med relativt höga inkomster bör vidare antalet löntagare som betalar statlig inkomstskatt på sina förvärvsinkomster minska. Detta skulle göra det mer lönsamt att utbilda sig och uppmontra entreprenörskap. Värns-katten är skadlig för tillväxten, inte minst för att den straffbeskattar utbildning och entreprenörskap.

En förändring av jobbskatteavdraget och den statliga inkomstskatten genom höjd nedre skiktgräns bör kombineras med sänkt skatt för pensionärer.

Sänkt mervärdesskatt för vissa arbetsintensiva tjänster bidrar till att den varaktiga sysselsättningen ökar bl.a. genom en växling från hemarbete till förvärvsarbete, och att jämviktsarbetslösheten minskar. Detta gäller särskilt för restaurang- och cateringtjänster, där en moms-sänkning kan väntas skapa fler jobb.

#### 2.4.2 Fortsatt fokus på arbetsmarknadens funktionssätt

Regeringens politik för att varaktigt öka sysselsättningen innebär en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet och efterfrågan av arbetskraft, samt förbättrar matchningen. Regeringen kommer även fortsättningsvis att prioritera strukturella åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och som gör det mer attraktivt för företagen att anställa.

Det finns i dag inga tydliga tecken på att det finns flaskhalsar som begränsar sysselsättningsuppgången. Sannolikt ökar dock risken för att sådana uppkommer i takt med att sysselsättningen ökar och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger.

Grunden för en förbättrad matchning, en ökad sökaktivitet samt en högre geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden är de generella förändringar som regeringen genomfört på bl.a. arbetsmarknads- och skattepolitikens områden. Därutöver kan ibland vissa riktade insatser vara motiverade för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

För att motverka tendenser till brister på arbetskraft i vissa regioner eller yrken är det viktigt att Arbetsförmedlingen på regional nivå kontinuerligt samarbetar med kommunerna. Även arbetsmarknadsutbildning kan bidra till att motverka begynnande överhettningssproblem. Vidare måste det säkerställas att arbetslösa aktivt söker jobb för att den ökande efterfrågan på arbetskraft snabbt ska leda till ökad sysselsättning.

## Ingen avtagande effekt av jobbskatteavdraget

För att öka den varaktiga sysselsättningen och minska utanförskapet har regeringen infört ett jobbskatteavdrag i fyra steg som gör det mer lönsamt att arbeta. Totalt har skatten på arbetsinkomster och inkomster från företagande för framför allt låg- och medelinkomsttagare sänkts med ca 71 miljarder kronor mellan 2006 och 2010. Nästan alla heltidsarbetande (99 procent) har fått skattesänkningar på över 1 000 kronor per månad och 75 procent på över 1 500 kronor per månad.

**Tabell 2.6 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2011**

Kronor respektive procent

Yrke	Månadslön	Jobbskatteavdrag	Sänkt skatt som andel av lön
Vårdbiträde	22 600	1 526	6,8
Metallarbetare	25 800	1 697	6,6
Sjuksköterska	28 000	1 768	6,3
Gymnasielärare	29 400	1 771	6,0
Läkare	58 600	1 771	3,0

Anm.: Månadslön 2008 för respektive yrkesgrupp (SSYK) från SCB:s strukturlönestatistik, framskriven med beräknad löneförändring inom sektorn.  
Källa: Egna beräkningar.

Jobbskatteavdraget innebär att varje löntagare och företagare får behålla en väsentligt större del av sin inkomst från arbete och företagande. Detta medför att det lönar sig mer att träda in på arbetsmarknaden för dem som inte arbetar, men också att det genom sänkt marginalsatt lönar sig mer att arbeta fler timmar för dem som redan har ett arbete.

Ett antal olika bedömare, däribland Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet, har utvärderat jobbskatteavdragets effekter på sysselsättning och arbetade timmar. Den samlade bedömningen är att jobbskatteavdraget har betydande positiva effekter för att få fler i arbete. Effekten bedöms vara i storleksordningen 70 000–120 000 fler årsarbetskrafter och ca 2 till 3 procent fler arbetade timmar.

Trots de genomförda jobbskatteavdragen finns det fortfarande hinder för att få fler personer i arbete. Personer med låga inkomster möter fortfarande höga margineffekter som dels beror på skattesystemet, dels på utfasningen av transfereringar. Även arbetslösa, sjukskrivna och personer som uppbär sjukersättning har fortsatt höga tröskeeffekter. De höga margineffekterna medför att arbete i för liten

utsträckning lönar sig för dessa grupper och bidrar till att försvåra deras väg tillbaka till arbetsmarknaden.

**Tabell 2.7 Uppskattade effekter av jobbskatteavdraget**

	Årsarbetskrafter
<b>Steg 1-4</b>	
Finansdepartementet	120 000
Riksrevisionen	100 000
SNS konjunkturråd	70 000
<b>Steg 1-2</b>	
Riksrevisionen	75 000
Finanspolitiska rådet	89 000
Konjunkturinstitutet <sup>1</sup>	75 000
<b>Steg 1</b>	
OECD <sup>1</sup>	35 000–60 000
European Economic Advisory Group <sup>1</sup>	60 000–80 000

<sup>1</sup> Inklusive förändringar i arbetslöshetsförsäkringen.  
Källor: Respektive bedömare.

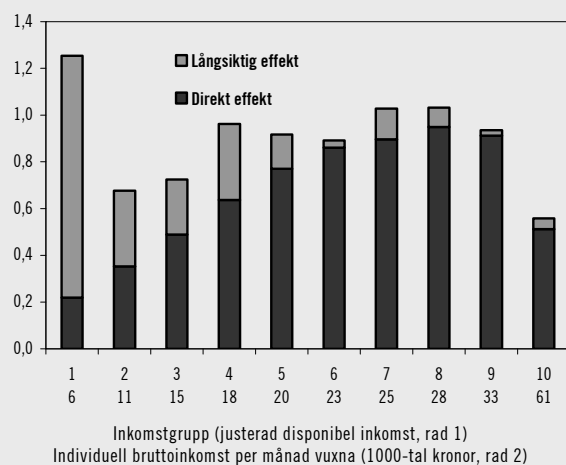
Nya beräkningar visar att ytterligare jobbskatteavdrag skulle ha betydande positiva effekter på arbetsutbud och sysselsättning.<sup>8</sup> Beräkningarna visar att ytterligare satsningar inte har en avtagande effekt på arbetsutbudet. Den främsta orsaken till att effekterna i stort väntas vara lika stora som vid tidigare förändringar av jobbskatteavdraget är det alltjämt stora potentiella arbetsutbud som finns hos dem med svag anknytning till arbetsmarknaden. Det gör jobbskatteavdraget till ett relativt billigt sätt jämfört med andra åtgärder att varaktigt öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar.

Därtill har jobbskatteavdraget fördelningsmässiga fördelar. När det lönar sig bättre att arbeta kommer på sikt fler i arbete och färre i utanförskap, vilket i sin tur minskar inkomstspridningen och klyftorna i samhället (se diagram 2.8).

<sup>8</sup> Se departementspromemorian Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt (Ds 2010:37).

**Diagram 2.8 Fördelningseffekter av det femte steget i jobbskatteavdraget som aviserades som reformambition i budgetpropositionen för 2011**

Procent



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2011 års prisnivå.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.4.3 Motverka långa tider utan arbete

Långtidsarbetslösheten har stigit kraftigt, bl.a. till följd av den ekonomiska krisen. Samtidigt har regeringens reformer gjort att nya grupper som varit borta från arbetsmarknaden en lång tid, kommit in på arbetsmarknaden. Detta är i grunden positivt eftersom chansen att få ett jobb är betydligt större för personer som ingår i arbetskraften än för de som står utanför. Många personer i dessa grupper har dock en nedsatt arbetsförmåga och riskerar långtidsarbetslöshet. De är därför i stort behov av stöd från Arbetsförmedlingen för att få förankring på arbetsmarknaden. Reformerna har därmed inneburit att Arbetsförmedlingens uppdrag utvidgats. Det är en stor utmaning att säkerställa att långtidsarbetslösa får den hjälp och det stöd de behöver för att hitta ett arbete och samtidigt motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Regeringen anser att en väl fungerande och effektiv arbetsförmedling samt arbetslöshetsförsäkring är förutsättningar för att åstadkomma detta. Det är t.ex. viktigt att regelbundet följa upp de arbetssökandes jobbsökande dels för att så snabbt som möjligt kunna avgöra behovet av ytterligare stöd eller insatser, dels för att säkerställa att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Det finns i dag indikationer på att kontrollen av att arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande inte fungerar ändamålsenligt. Det finns också indikationer på att det stöd som arbetssökande behöver för att hitta ett arbete kan förbättras.

En viktig utmaning är att säkerställa att personer som inte arbetat under lång tid får del av den ökande arbetskraftsefterfrågan. För att öka deras konkurrenskraft om jobben är även fortsättningsvis lönesubventionerade anställningar ett viktigt instrument. Syftet med t.ex. ett nystartsjobb är att ge individen arbetslivserfarenhet och referenser som gör det möjligt att därefter få en osubventionerad anställning. Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov av ytterligare utbildning för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Även sociala företag och kooperativ har möjligheter att bidra till att minska långtidsarbetslösheten.

Många personer med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Förutsättningarna för dessa personer att finna

**Tabell 2.8 Översikt över olika typer av stöd till arbetsgivare vid anställning 2011**

Typ av stöd	Målgrupp	Stödnivå
Särskilt anställningsstöd <sup>1,2</sup>	Deltagit i jobb- och utvecklingsgaranti i 6 mån.	85% av lönekostnaden, max 890 kr/dag samt ekonomiskt stöd för handledning om 50 kr/dag under 3 mån.
Nystartsjobb <sup>1,2</sup>	Fyllt 26 år och minst ett år (6 mån för åldern 20–25) varit anmäld som arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, varit sjukskriven, fått ekonomiskt bistånd som arbetslös, varit anställd av Samhall eller är nyanländ invandrare, och har fått uppehållstillstånd inom de senaste tre åren. Därutöver särregler för vissa kategorier av personer.	Dubbla arbetsgivaravgiften för den som fyllt 26 år (en gång arbetsgivaravgiften för åldern 20–25). Därutöver särregler för vissa kategorier av personer.
Instegsjobb <sup>1,2</sup>	Fått uppehållstillstånd under senaste 36 mån. samt studerar på SFI.	80% av lönekostnaden, max 800 kr/dag samt stöd för handledning om 50 kr/dag under 3 mån.
Lönebidrag <sup>1,2</sup>	Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga som ej bedöms få eller behålla arbete om inte stödet lämnas.	Högsta bidragsgrundande lönenivå bestäms av nedsättningen av arbetsförmågan och ett tak (16 700 kr/mån. exkl. sociala avgifter).
Utvecklingsanställning <sup>1</sup>	Funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga som behöver utveckla sin arbetsförmåga.	Se lönebidrag. Därutöver anordnarbidrag om max 130 kr/dag.
Trygghetsanställning <sup>1</sup>	Funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Se lönebidrag. Därutöver anordnarbidrag om max 130 kr/dag.
Samhall AB	Personer med så nedsatt arbetsförmåga att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Statlig merkostnadsersättning.
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare <sup>1,2</sup>	Personer med socialmedicinskt eller psykiskt funktionshinder samt personer som är berättigade till insatser enligt LSS.	Se lönebidrag.

<sup>1</sup> Kan kombineras med Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga.

<sup>2</sup> Kan kombineras med Stöd till personligt biträde för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga.

och behålla ett arbete kan därför även fortsättningsvis behöva förbättras. Löne- subventionerade anställningar spelar en viktig roll, exempelvis anställning med lönebidrag, trygghetsanställningar och anställningar i Samhall AB. Under 2011 har Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag förstärkts med 200 miljoner kronor, bl.a. för att prioritera detta arbete.

#### **2.4.4 Säkra att uppgången på arbetsmarknaden kommer så många som möjligt till del**

Det finns vissa grupper, t.ex. unga, äldre och utrikes födda, som har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden och för vilka denna fortfarande inte fungerar tillfredsställande. Detta beror på faktorer som styr både utbud och efterfrågan på arbetskraft i de olika grupperna.

Unga, särskilt de som saknar fullständiga gymnasiebetyg, drabbas oftare av arbetslöshet än befolkningen som helhet. Personer med kort utbildning löper dessutom högre risk att fastna i långtidsarbetslöshet. Av denna anledning är utbildningspolitiken av stor betydelse för arbetsmarknadsutvecklingen (se vidare avsnitt 2.5). Den höga ungdomsarbetslösheten beror också på att unga håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Under den fasen kan det vara svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens eftersom unga har begränsad arbetslivserfarenhet och få referenser. Kombinerat med relativt höga anställningskostnader (lön och arbetsgivaravgifter), kan detta leda till att arbetsgivare är tveksamma till att rekrytera unga.

Äldre personer som förlorar sitt arbete möter en svår arbetsmarknadssituation och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet eller att lämna arbetskraften. Dessutom lämnar många äldre frivilligt arbetskraften relativt tidigt genom exempelvis avtalspension. Det är viktigt att motverka ett tidigt utträde från arbetsmarknaden, inte minst för att säkerställa den offentliga sektorns finansiering på lång sikt. Den viktigaste åtgärden för att stimulera utbud av arbetskraft bland äldre är det högre jobbskatteavdraget för personer som fyllt 65 år. Vidare kan personer i åldern 55–64 år få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid som personer i åldern 26–54 år. De

sänkta socialavgifterna för äldre bidrar till ökad arbetskraftsefterfrågan.

Utrikes födda har i förhållande till personer som är födda i Sverige en betydligt lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet. Det finns dock stora skillnader inom gruppen och sysselsättningsgraden varierar kraftigt beroende på varifrån individerna kommer och skälet till invandringen. För många utrikes födda är dock etableringen på arbetsmarknaden förknippad med svårigheter.

Det finns flera förklaringar till de utrikes föddas problem på arbetsmarknaden. I förhållande till inrikes födda har utrikes födda i genomsnitt något kortare utbildning, sämre yrkes- och arbetslivserfarenhet samt sämre kunskaper i svenska. I likhet med unga håller utrikes födda som varit kort tid i landet på att etablera sig på arbetsmarknaden och då kan höga anställningskostnader (lön och arbetsgivaravgifter) minska företagens benägenhet att anställa personer ur denna grupp. För närvarande saknas det dessutom gemensamma verktyg för att rättvist värdera invandrades kunskap. Vidare finns det också belägg för att det förekommer etnisk diskriminering bland dem som rekryteras.

Introduktionsverksamheten som ges till nyanlända flyktingar och deras anhöriga har under en rad år dragits med problem. Bland annat har ett tydligt arbetsmarknadsfokus saknats. Regeringen har därför reformerat introduktionsverksamheten och infört ett nytt system i syfte att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Etableringsreformen har inneburit att Arbetsförmedlingen har övertagit ansvaret för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Regeringen har också genomfört åtgärder för att uppmuntra entreprenörskap bland personer med utländsk bakgrund, exempelvis mentorskap, fördjupad vägledning, rådgivning och myndighetssamverkan. Vidare har regeringen beslutat att tillsätta en utredning som ska se över möjligheterna att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap (dir. 2011:18). Utredningen ska ses som ett viktigt led i regeringens pågående arbete med att förbättra integrationen på arbetsmarknaden.



## 2.4.5 Vårda sjukförsäkringsreformen

Under de senaste åren har den totala sjukfrånvaron liksom de regionala skillnaderna minskat kraftigt. Det beror både på att färre individer blir sjukskrivna och på att sjukperioderna har blivit kortare. Sammantaget har den minskade ohälsan lett till en kraftig minskning av utanförskapet. Det finns flera orsaker till denna positiva utveckling. Regeringen aviserade tidigt att det skulle ske en reformering av bl.a. sjukförsäkringen. Utvecklingen mot färre sjukskrivningar började redan innan de senare årens reformer trädde i kraft. Det är vanligt att beteendeförändringar uppstår redan när reformer blir kända, dvs. innan de införs. Reformerna har bidragit till att den passivitet som tidigare präglade sjukskrivningsprocessen har ersatts med aktiva åtgärder som uppmuntrar återgång i arbete.

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för den som drabbas av sjukdom eller skada och därför inte kan försörja sig genom eget arbete. Särskilt viktigt är detta för personer med allvarliga sjukdomar. Sjukförsäkringen måste samtidigt ge drivkrafter för att ta till vara individens arbetsförmåga och erbjuda fler vägar tillbaka till eget arbete. Syftet med reformerna har varit att skapa drivkrafter för en mer aktiv sjukförsäkringsprocess, samtidigt som de med allvarliga sjukdomar ska känna sig trygga med sin försörjning.

Ett kvarvarande problem är att antalet personer med aktivitetsersättning, dvs. unga förtidspensionärer, fortsätter öka. Regeringen har tidigare aviserat att det är angeläget att vidta åtgärder som gör att fler unga med aktivitetsersättning börjar arbeta.

Den genomförda sjukförsäkringsreformen innehåller en rad åtgärder, bl.a. en rehabiliteringskedja med tydliga hållpunkter för prövning av arbetsförmågan, en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning samt införandet av stadigvarande nedsatt arbetsförmåga som grundprincip för att bevilja sjukersättning. Vidare har hälso- och sjukvårdens roll i sjukskrivningsprocessen lyfts fram genom den s.k. sjukskrivningsmiljarden, som innebär att landstingen stimuleras att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet i hälso- och sjukvården, och införandet av den medicinska rehabiliteringsgarantin, som innebär en förstärkt medicinsk behandling och rehabilitering för

individen. Den s.k. kömiljarden har lett till kortare väntetider i hälso- och sjukvården. Företagshälsovården har därtill givits en delvis ny inriktning och nya resurser.

Sjukförsäkringsreformen har i huvudsak varit framgångsrik. Stora förändringar, likt denna, kan emellertid leda till att vissa enskilda drabbas av orimliga och icke avsedda konsekvenser. En arbetsgrupp i Regeringskansliet har därför sett över regelverken och deras tillämpning. En departementspromemoria kommer att presenteras och remitteras under våren. Regeringens utgångspunkt för översynen av sjukförsäkringen har varit att reformens bärande tanke ska bevaras intakt. Det innebär tydliga tidsgränser för en successivt vidgad prövning av arbetsförmågan, en borte gräns för förlängd sjukpenning, stadigvarande nedsatt arbetsförmåga för att beviljas sjukersättning samt en ersättningsprofil som successivt ökar incitamenten att övergå till arbete. Översynen har riktats in på ett antal justeringar i sjukförsäkringsreformen så att dels konsekvenserna för svårt sjuka med obetydlig arbetsförmåga blir enligt avsikterna, dels att säkerställa kvaliteten i arbetsmarknadsåtgärderna.

Det är vidare viktigt att fortsätta kvalitets-säkringen av reformen via bl.a. uppföljningar och utvärderingar. Regeringen har t.ex. uppdragit åt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att analysera behovet och omfattningen av gemensamma rehabiliteringsinsatser i samverkan efter 2011 samt lämna förslag på hur dessa kan vidareutvecklas för att stödet till den enskilde sätts in så tidigt som möjligt för att skapa fler vägar tillbaka till arbetsmarknaden. Vidare föreslås bl.a. att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bör redovisa vilket stöd som erbjuds personer som lämnar sjukförsäkringen efter 180 dagar samt hur de försäkrade har upplevt det stöd som erbjudits.

Regeringen avser utifrån översynen av sjukförsäkringsreformen att återkomma med förslag på följande större justeringar för att säkerställa reformens intentioner:

1. Utifrån en granskning av de befintliga undantagen från sjukförsäkringens tidsgränser bedömer regeringen att en justering är nödvändig vid den borte tidsgränsen. Inriktningen är därför att sjukpenning på den s.k. fortsättningsnivån ska kunna betalas ut för ytterligare dagar om det på grund av den försäkrades sjukdom skulle

- vara oskäligt att inte göra så. Undantagen vid övriga tidsgränser bedöms fungera väl. Regeringen avser att fortsatt noga följa tillämpningen för att säkerställa att undantagen fungerar som avsett.
2. Personer som lämnar tidsbegränsad sjukersättning och som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska vid sjukdom kunna få sjukpenning i särskilda fall som motsvarar den ersättning dessa personer har haft i aktivitetsstöd i arbetslivsintroduktionen (ALI), dvs. 223 kronor per dag.
  3. Personer som lämnar tidsbegränsad sjukersättning, saknar SGI och har varit berättigade till bostadsstöd (BTP) ska vid övergång till ALI fortsatt kunna erhålla ett bostadsstöd som också tar hänsyn till försörjningsbörd. Stödet ska kunna utgå under tiden i ALI. Bostadsstödet ska även kunna bibehållas om dessa personer beviljas sjukpenning i särskilda fall enligt punkt 2 ovan.
  4. Många av de personer som efter lång tid lämnar sjukförsäkringen har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden. För att öka möjligheten för dessa personer att närma sig arbetsmarknaden efter avslutad tid i ALI avser regeringen att föreslå medel för ytterligare 3 000 platser inom arbetsmarknadspolitikens insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga. För att ytterligare öka möjligheterna till återgång i arbete kommer åtgärder även att vidtas för att öka kvaliteten inom ALI.
  5. Ytterligare resurser bör satsas för att stärka de individuella och tidiga rehabiliteringsinsatserna inom sjukförsäkringen. Syftet är att fler ska få rehabilitering tidigare. I det arbetet är det viktigt att handläggningen av sjukpenningärenden sker på ett kvalitets-säkert sätt och att handläggarna på Försäkringskassan får tillräcklig kompetensutveckling och metodstöd. Den enskilde måste även få nödvändig information och stöd från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i sjukfallets tidiga skeden, både före dag 90 och mellan dag 90 och 180. Förstärkta rehabiliteringsinsatser ska kunna erbjudas från dag 365 i sjukfallet. Dessa insatser ska ske i samverkan mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården samt Arbetsförmedlingen. Det förstärkta samarbetet kommer även att minimera risken för att personer faller mellan stolarna. Satsningen på förstärkt rehabilitering delfinansieras genom en omdisponering av befintliga medel avsatta för företagshälsovård.
  6. Tilltron till sjukförsäkringen behöver stärkas. Ett arbete bör därför inledas där det bl.a. ingår att stärka förtroendet för Försäkringskassan och myndighetens beslut i sjukförsäkringsärenden. I detta arbete bör möjligheten prövas att inrätta personliga lotsar i sjukförsäkringen till stöd och rådgivning för den enskilde i överklaganden. Förtroende och legitimitet byggs i många led och det är fler aktörer än Försäkringskassan som måste bidra. I grunden bygger det på väl fungerande beslutsprocesser som på ett korrekt sätt förmår väga samman medicinska och försäkringsmässiga bedömningar. Detta kan omfatta ökad grad av kollektivt beslutsfattande samt ytterligare användning av kompletterande medicinska utredningar.
- Regeringen anser att det är viktigt att ersättningen i såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjukförsäkringen ger incitament för personer att återgå i arbete. Denna fråga är föremål för översyn i den parlamentariska kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48).
- Regeringens bedömning är att de nya reglerna för sjukersättning fungerar väl. Regeringen avser fortsatt att noga följa tillämpningen för att säkerställa att det nya regelverket fungerar som avsett. Utöver justeringarna ovan avser regeringen föreslå vissa mindre ändringar av mer teknisk karaktär.
- Regeringen avser att återkomma med förslag i budgetpropositionen för 2012.

#### 2.4.6 Stärk företagandet

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

Företagens roll är central för utveckling av innovationer, ett dynamiskt näringsliv och en

långsiktigt hållbar tillväxt. Strukturomvandling som leder till högre produktivitet kan ofta härledas till företagens förmåga att kombinera innovation med kunskaper om olika marknader.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att förbättra förutsättningarna för redan existerande företag och med att underlätta tillkomsten av fler och växande företag. Ett antal viktiga strukturella åtgärder har genomförts. Bland annat har förmögenhetsskatten avskaffats och bolagsskatten, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna sänkts. Även jobbskatteavdraget förbättrar incitamenten till företagande. Dessutom har åtgärder genomförts för att minska den administrativa bördan för företagen. Detta arbete fortsätter. Vidare har nya marknader öppnats för privata entreprenörer och möjligheterna för visstidsanställningar har vidgats. För att förstärka tryggheten för företagare har regeringen genomfört ett antal förändringar i de sociala trygghetssystemen.

Regeringen har också genomfört riktade åtgärder för att uppmuntra och stimulera till ökat företagande bland kvinnor och satsat på ungas entreprenörskap inom utbildningsområdet. I syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för i första hand unga och utrikes födda har regeringen aviserat mindre justeringar i arbetsrätten. Regeringen vill introducera två särskilda anställningsformer för lärlingar. Därutöver ska arbetsgivarnas kostnader vid tvist om uppsägning begränsas och Medlingsinstitutet ges ett tydligt uppdrag att informera företagare om rådande regler om arbetsrätt och kollektivavtal.

En av regeringens reformambitioner är att sänka mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster. En sådan skattesänkning kan bidra till ökad varaktig sysselsättning, inte minst för unga och personer med utländsk bakgrund.

För att upprätthålla ett internationellt konkurrensraftigt företagsklimat har regeringen tillsatt en bred utredning som ska se över företagsbeskattningen. Syftet är att utforma beskattningen så att investeringar, innovationer, produktivitet, sysselsättning och välfärd gynnas.

Enligt flera internationella bedömare, däribland OECD, är näringslivsklimatet gott i Sverige. Indikationer på detta är en god tillväxt, en välutbildad arbetskraft och god förmåga att ta till sig ny teknik. Regeringens arbete med dessa frågor kommer kontinuerligt att drivas vidare för

att bibehålla och förstärka Sveriges konkurrenskraft och tillväxtförutsättningar.

## Därför sjunker jämviktsarbetslösheten i Sverige

Regeringens viktigaste mål är full sysselsättning, dvs. att öka den varaktiga sysselsättningen. Politiken har därför huvudsakligen inriktats på åtgärder som varaktigt minskar sjukfrånvaron och arbetslösheten samt ökar arbetskraftsdeltagandet. Till följd av regeringens politik bedöms jämviktsarbetslösheten minska väsentligt de närmaste åren.<sup>9</sup>

### *Politik för minskad jämviktsarbetslöshet*

Regeringens politik består av en kombination av utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder samt åtgärder som förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. De viktigaste åtgärderna som regeringen har vidtagit för att stimulera utbudet av arbetskraft och minska jämviktsarbetslösheten är jobbskatteavdraget samt förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Sammantaget har dessa reformer bidragit till att utbudet av arbetskraft stärkts och att långa tider utanför arbetsmarknaden motverkats.

Regeringen har också lagt om arbetsmarknadspolitiken och riktar i större utsträckning än tidigare resurserna till dem som är i störst behov av stöd.

För att dessa utbudsstimulerande åtgärder snabbt ska leda till ökad sysselsättning och minskad jämviktsarbetslöshet har regeringen också vidtagit åtgärder som stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden hos personer som varit utan jobb i minst ett år har nystartsjobb införts. De åtgärder som vidtagits för att stärka ställningen för vissa grupper på arbetsmarknaden, t.ex. unga, äldre och utrikes födda, är till stor del inriktade på att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur dessa grupper genom sänkta anställningskostnader. Unga och äldre kan få nystartsjobb efter sex månader utan jobb. Regeringen har också sänkt arbetsgivaravgifterna

för unga och äldre. Utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriginvandrare har möjlighet att få instegsjobb och nystartsjobb.

### *Jämviktsarbetslösheten sjunker fram till 2015*

Till följd av regeringens politik bedöms jämviktsarbetslösheten minska väsentligt de närmaste åren, samtidigt som den varaktiga sysselsättningen ökar. Bedömningen är att de reformer som genomförts minskar jämviktsarbetslösheten med ca 1,5 procentenheter och ökar sysselsättningsgraden med ungefär 2,8 procentenheter i åldersgruppen 15–74 år mellan 2006 och 2015.

Den demografiska utvecklingen bidrar till en ökad jämviktsarbetslöshet och lägre potentiellt arbetskraftsdeltagande. Däremot bidrar det oförändrade taket i arbetslöshetsförsäkringen till att jämviktsarbetslösheten blir lägre. Den ekonomiska krisen bedöms inte få några bestående effekter på jämviktsarbetslösheten, framför allt på grund av att krisen var relativt kortvarig och att dess effekter på arbetsmarknaden var relativt begränsade. Dessutom har regeringen vidtagit en rad åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer under en lång tid.

Sammantaget bedömer regeringen att jämviktsarbetslösheten sjunker från 6,6 procent 2006 till 4,9 procent 2015.<sup>10</sup> Denna bedömning visar att regeringens politik får stort genomslag och att det därför finns skäl att fortsätta reformarbetet.

### *Den svenska arbetslösheten i ett europeiskt perspektiv*

En jämförelse av jämviktsarbetslösheten i Sverige med jämviktsarbetslösheten i andra europeiska länder med liknande välfärdssystem kan ge en indikation på hur mycket det är möjligt att minska jämviktsarbetslösheten i Sverige. En fullständig jämförelse av arbetsmarknaden i olika länder bör dock också beakta skillnader i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, vilket inte görs här.

För att jämföra jämviktsarbetslösheten i Sverige med den i andra länder används den genomsnittliga arbetslösheten under en tio-

<sup>9</sup> 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. Jämviktsarbetslösheten kan också sägas vara den arbetslöshet som ekonomin varierar runt i normala konjunkturcykler, dvs. den motsvarar ungefär den genomsnittliga arbetslösheten under en konjunkturcykel.

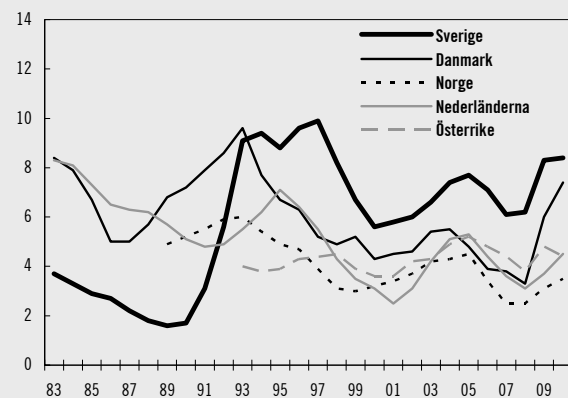
<sup>10</sup> För en mer detaljerad redovisning av regeringens bedömning av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas, se avsnitt 4.

årsperiod. Det är inte en fullt ut rättvisande jämförelse, men den genomsnittliga arbetslösheten under en längre tid kan antas ungefär motsvara nivån på jämviktsarbetslösheten.

Under 2000-talet har arbetslösheten i Sverige i genomsnitt legat något under 7 procent, vilket är lågt i ett europeiskt perspektiv. Under samma period var dock arbetslösheten ännu lägre i ett antal andra europeiska länder. Under 2000-talet var den genomsnittliga arbetslösheten i Norge, Österrike, Nederländerna och Danmark omkring 4 procent. Dessa länder har i stort liknande välfärdsystem och är likt Sverige relativt små öppna ekonomier. Flera av dessa länder hade under 1970- och 1980-talen en betydligt högre arbetslöshet än Sverige. Strukturella reformer på arbetsmarknaden har i dessa länder bidragit till att den genomsnittliga arbetslösheten över konjunkturcykeln har minskat betydligt.

**Diagram 2.9 Arbetslösheten i olika länder**

Procent av arbetskraften, 15–74 år



Källa: Eurostat.

Det är framför allt efter 1990-talskrisen som Sverige haft en högre genomsnittlig arbetslöshet. Till skillnad från många andra europeiska länder föll arbetslösheten i Sverige tillbaka till låga nivåer efter 1970- och 1980-talens ekonomiska kriser. Sveriges arbetslöshetsnivå förblev under denna period mycket låg i ett europeiskt perspektiv. Detta ändrades i samband med krisen i början av 1990-talet. Enligt de flesta bedömare steg jämviktsarbetslösheten betydligt i samband med 1990-talskrisen, då arbetslösheten på kort tid steg till historiskt höga nivåer. Trots en förbättrad konjunktur de följande åren låg arbetslösheten kvar på höga nivåer. Den starka konjunkturen kring millennieskiftet bidrog till att arbetslösheten föll tillbaka, men till en nivå som ändå var betydligt högre än före 1990-talskrisen.

### *Kan jämviktsarbetslösheten sjunka ytterligare?*

Med regeringens reformer bedöms jämviktsarbetslösheten, och därmed också den genomsnittliga arbetslösheten, sjunka till ungefär 5 procent 2015. Det är mycket lågt i ett internationellt perspektiv, men som visats ovan finns det fortfarande länder med en lägre genomsnittlig arbetslöshet än Sverige.

Sammantaget tyder jämförelsen mellan Sverige och de andra länderna på att det finns goda möjligheter att med strukturreformer ytterligare sänka jämviktsarbetslösheten och varaktigt höja sysselsättningsgraden i Sverige. Dagens höga nivå på långtidsarbetslösheten och skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan olika demografiska grupper samt mellan olika utbildningsgrupper är ytterligare indikationer på detta (se avsnitt 2.4). En närmare kartläggning av goda exempel och åtgärder som länder med långvarigt lägre arbetslöshet vidtagit kan ge värdefull kunskap till regeringen i dess strävan att utforma åtgärder som ytterligare sänker jämviktsarbetslösheten i Sverige.

## 2.5 Utmaningar för den finansiella stabiliteten

Det finansiella systemet har en central roll i ekonomin genom att möjliggöra betalningar, hantera finansiella risker och ta emot sparande som kan lånas ut till hushållens och företagens investeringar. Finanssektorn har dock historiskt ofta varit en källa till makroekonomiska problem både i Sverige och globalt. Om det finansiella systemet inte fungerar – oavsett om det beror på faktiska problem eller en upplevd stor risk för framtida problem – fungerar inte heller ekonomin. Vid finansiell instabilitet får företag och hushåll inte i tillräcklig utsträckning tillgång till krediter. Den senaste finanskrisen har tydligt visat de stora negativa konsekvenser som instabilitet i den finansiella sektorn kan få för produktion, sysselsättning och offentliga finanser. Att utforma och upprätthålla ett väl fungerande regelverk för den finansiella sektorn är därför en central uppgift, såväl nationellt som internationellt.

Även om regeringen har det yttersta ansvaret för att upprätthålla finansiell stabilitet har ett antal myndigheter ansvar för olika områden. Riksbanken har till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Finansinspektionen övervakar företagen på finansmarknaden och har till uppgift att bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. Riksgäldskontoret ansvarar för att vid behov ge lånegarantier och kapitaltillskott till solventa banker. Vidare hanterar Riksgäldskontoret akut stöd till banker i kris. Därtill har myndigheten ansvar för insättningsgarantin.

Regeringen genomförde under framför allt hösten 2008 och våren 2009 flera åtgärder för att hantera finanskrisen, återställa det finansiella systemets funktion och upprätthålla kreditgivningen. Bland annat infördes ett garanti-program riktat mot banksystemet med en ram om 1 500 miljarder kronor och ett kapitaltillskottsprogram med en ram om 50 miljarder kronor. En ny stabilitetsfond, vars syfte är att i framtiden bära kostnaderna för eventuella stödåtgärder riktade mot den finansiella sektorn, inrättades 2008. Utöver statens engagemang i banksystemet har insatser gjorts för att öka tillgången på krediter för företagen.

De finansiella marknaderna har under 2010 och 2011 efterhand börjat fungera allt bättre

såväl internationellt som i Sverige. Det senaste året uppvisar svenska banker lägre kreditförluster och god intjäningsförmåga. Den finansiella stabiliteten bygger på att det finns ett förtroende mellan aktörer i det finansiella systemet, även i tider av oro. Det är därför av vikt att regelverk utformas så att förtroendet kan upprätthållas även under kraftig marknadsoro. Det är i nuvarande läge viktigt att överväga förebyggande åtgärder för att minska riskerna för instabilitet i det finansiella systemet. Sverige ska kunna gå före andra länder i att säkra ett robust finansiellt system. Det finns ett antal områden som står i fokus för dessa överväganden.

### 2.5.1 Risker med en stor finansiell sektor

En stor banksektor i förhållande till BNP är förknippad med risker. Island och Irland är exempel på länder som fick problem när deras banksektorer expanderade och blev mångdubbelt större än deras BNP. När kreditförluster sedan uppstod blev dessa så stora att staterna inte längre kunde gå i god för bankerna. I detta sammanhang är det viktigt att notera att Sverige tillhör en grupp av länder med relativt stor banksektor. De svenska bankkoncernernas sammanlagda tillgångar i Sverige och utomlands är drygt fyra gånger så stora som Sveriges BNP (se diagram 2.10). En av anledningarna till att de svenska banktillgångarna är relativt stora i jämförelse med andra länder är att bostadsfinansieringen i Sverige i huvudsak ligger på bankernas balansräkningar.

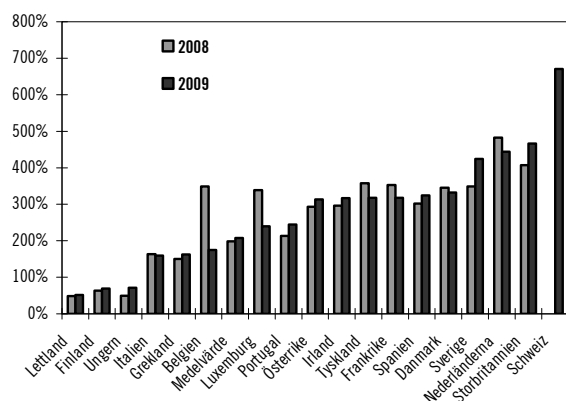
Inhemskt har de svenska bankerna ökat sin exponering, framför allt gentemot hushållen. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) finansräkenskaper hade banker och bostadsfinansieringsbolag tredje kvartalet 2010 utestående lån till svenska hushåll på 2 400 miljarder kronor och till icke-finansiella företag på 1 700 miljarder kronor. Utlåningen till hushåll och företag uppgick 2009 till knappt 130 procent av BNP.

Av hushållens lån kom 1 600 miljarder kronor, eller två tredjedelar, från bostadsfinansieringsföretag. Lånen till företagssektorn har legat stabilt kring 50 procent av BNP de senaste 15 åren. Däremot har lånen till hushållen ökat markant, från knappt 40 procent av BNP 1995 till 73 procent 2009. Kreditillväxten under hela

2000-talet har i genomsnitt legat på ca 12 procent per år, men har nu sjunkit till strax under 8 procent. Det är dock fortfarande ett historiskt sett högt tillväxttal. Utmaningen är att utforma regelverk för bankerna som ger en väl fungerande kreditgivning för både hushåll och företag utan att stora finansiella risker uppstår.

**Diagram 2.10 Banktillgångar i förhållande till BNP i respektive land**

Procent av BNP



Anm.: I ett lands banktillgångar inkluderas landets bankkoncerners samtliga tillgångar, dvs. både tillgångar inom och utom landet. Estland, Tjeckien, Slovakien, Rumänien, Bulgarien, Litauen och Polen har banktillgångar som understiger 50 procent av BNP.

Källor: Riksbanken, Europeiska centralbanken och Schweiziska centralbanken.

## 2.5.2 Risker med bankernas internationella expansion

Internationaliseringen av de svenska bankerna kan påverka den finansiella stabiliteten både positivt och negativt. För det första innebär internationaliseringen en ökad exponering mot nya länder och branscher. Bankernas förändrade makroekonomiska exponering innebär att deras resultat och finansiella styrka i allt högre grad påverkas av den ekonomiska utvecklingen utanför Sverige. Detta kan både öka och minska den totala risken beroende på risknivån i de länder som det sker investeringar i. För det andra kan bankernas riskprofil förändras genom verksamheternas ökade komplexitet när det gäller styrning och kontroll av risk. För det tredje är det viktigt att beakta att stabiliteten i det svenska banksystemet inte bara påverkas av svenska bankers expansion utomlands, utan även av att utländska banker etablerar sig på den svenska marknaden.

Svenska bankers inträde i de baltiska länderna är ett exempel på en snabb regional expansion. Svenska banker tog snabbt stora marknadsandelar i dessa länder och ökade därmed sitt

risktagande. Genom att ekonomierna i regionen växte kraftigt, med växande obalanser som följd, ökade riskerna. Bland annat ökade utlåningsvolymerna med 40–70 procent i årstakt 2005–2007. I exempelvis Riga fyrdubblades lägenhetspriserna på bara tre år. Andra tecken på hög risknivå var att utlåningen skedde i utländsk valuta och att löneökningstakten låg på 20–30 procent, samtidigt som länderna hade fast växelkurs. Sammantaget steg riskerna kontinuerligt fram tills dess att de materialiserades i samband med den finansiella krisen. Att problemen inte blev större för de svenska bankerna berodde inte minst på att de baltiska ekonomierna är relativt små i förhållande till Sveriges BNP.

En stor del av finansieringen av de svenska bankkoncernernas tillgångar i utländska dotterbolag och filialer sköts centralt via moder- eller dotterbanker i Sverige. Det innebär att om ett kapitaltillskott skulle behövas i en dotterbank i ett annat land kopplas det direkt till moderbanken i Sverige. Denna typ av finansiering har ökat över tiden. Att stora svenska banker har dotterbanker i ett globalt nätverk kan få omfattande konsekvenser för de svenska bankerna även om kreditförluster uppstår i ett annat land. Bankernas förmåga att själva absorbera finansiell oro kan dock öka i och med internationaliseringen av verksamheten, i synnerhet om störningar främst sker på enskilda marknader och inte globalt. Den stora banksektorn medför att höga krav måste ställas på bankerna och de myndigheter som utövar tillsyn över dem. Det är av särskilt stor vikt att internationaliserade banker är välkapitaliserade.

Svenska banker tillhör tillsammans med banker baserade i Australien, Hong Kong och Singapore de bättre kapitaliserade bankerna. En lärdom från den senaste finansiella krisen är dock att även om banker är relativt välkapitaliserade kan detta förhållandevis snabbt förändras.

## 2.5.3 Risker med den snabba ökningen i hushållens skuldsättning

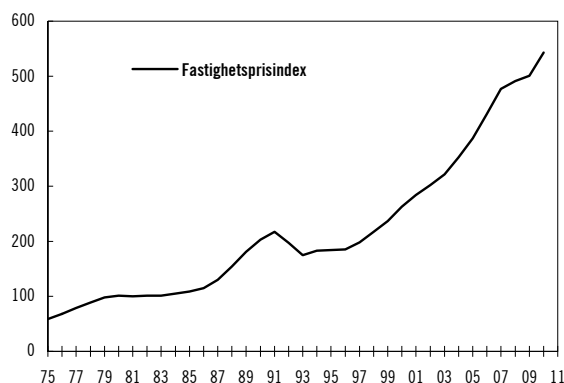
Den finansiella krisen föregicks av att priserna på flera olika slags tillgångar, däribland fastigheter, steg kraftigt under flera år, samtidigt som skuldsättningen ökade. När fastighetspriserna, som

drivits upp av en ansvarslös kreditgivning, började falla i USA var krisen ett faktum.

Även i Sverige har fastighetspriserna stigit kraftigt under en längre tid (se diagram 2.11). Framför allt har lägre bolåneräntor och ökad real disponibelinkomst, men även ändrad beskattning av fastigheter, påverkat hushållens möjligheter att bära en större skuldbörda och påverkat prisutvecklingen positivt. Parallellt har de svenska hushållens skuldsättning ökat stadigt för att vid mitten av 2000-talet ha passerat de tidigare toppnoteringarna från slutet av 1980-talet. Skuldsättningen, mätt som hushållssektorns samlade skuld i förhållande till dess totala disponibla inkomst (skuldkvoten), uppgår för närvarande till ca 160 procent. För att minska riskerna förknippade med den stigande skuldsättningen införde Finansinspektionen den 1 oktober 2010 nya allmänna råd för utfärdandet av bostadslån som innebär att nya bolån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde.

**Diagram 2.11 Fastighetsprisindex, riket**

Index 1981=100



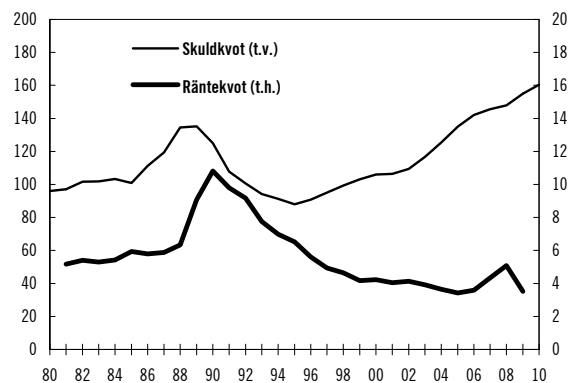
Källa: Statistiska centralbyrån.

En hög skuldsättning skapar en utsatthet hos hushållen för såväl volatilitet i räntan som åtstramningar i kreditutbudet. Prisförändringar på bostäder kan få stora konsekvenser för den real-ekonomiska utvecklingen genom hushållens konsumtion. En indikator på hushållens förmåga att bära sin skuld är deras ränteutgifter efter skatt som andel av den disponibla inkomsten (räntekvoten). Sedan slutet av 1990-talet har skuldkvoten ökat, medan räntekvoten minskat (se diagram 2.12). Det beror framför allt på sänkta räntenivåer till följd av att omläggningen av den penningpolitiska regimen inneburit lägre och stabilare inflation. I kölvattnet av krisen hösten 2008 pressades dessutom räntorna ned

till historiskt sett mycket låga nivåer. Sammantaget har kostnaderna för hushållens skuldsättning minskat, trots att skuldkvoten har ökat.

**Diagram 2.12 Hushållens skuldkvot och räntekvot**

Procent av disponibel inkomst



Källor: Riksbanken och Statistiska centralbyrån.

*Fördelningen av skuld och ränteutgifter har betydelse för den finansiella stabiliteten*

För att bedöma hushållens framtida möjligheter att bära de löpande ränteutgifterna av en större skuldbörda är det lämpligt att studera dels hur utgifterna har sett ut historiskt relativt dagsläget, dels hur utgifterna kommer att se ut vid ett högre ränteläge.

Av dagens hushåll saknar 46 procent netto-ränteutgifter, samtidigt som få har mycket höga ränteutgifter. Under 2012 beräknas endast 2,7 procent av hushållen ha ränteutgifter före skatteavdrag som överstiger 25 procent av deras disponibla inkomst (se diagram 2.13). Det är en markant lägre nivå än 1994, då 6,8 procent av hushållen betalade räntor som översteg 25 procent av deras disponibla inkomst.

En annan stor skillnad 2012 jämfört med 1994 är att en högre andel av hushållen kommer att ha ränteutgifter. Om hänsyn tas till både ränteutgifter och ränteinkomster kommer det att vara ca 6 procentenheter fler, och mätt i termer av enbart ränteutgifter ca 10 procentenheter fler. En bidragande förklaring till den högre aggregerade skuldsättningen är alltså att fler hushåll har skulder, och inte enbart att de belånade hushållen har lånat större belopp. Detta torde inte medföra en ökad risk för finansiell instabilitet.

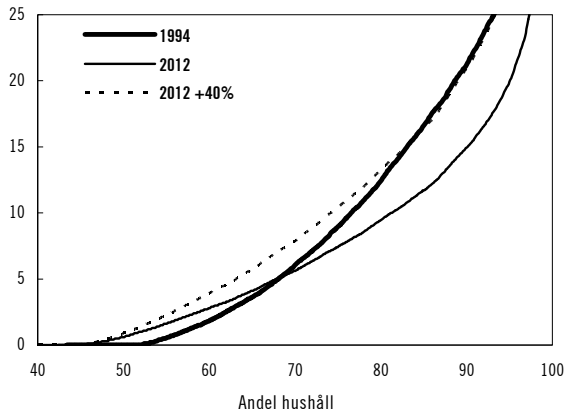
Stabiliteten i det finansiella systemet förutsätter i princip att inte allt för många hushåll får problem med att bära sina löpande ränteutgifter. För att bedöma sannolikheten för instabilitet till följd av den effekt stigande räntenivåer skulle få



för hushållens förmåga att klara av de löpande räntebetalningarna har beräkningar gjorts där nettoränteutgifterna sätts 40 procent högre än den prognostiserade nivån för 2012, då ränteläget förväntas vara i stort sett normalt.

**Diagram 2.13 Fördelning av hushållens nettoränteutgifter**

Procent av disponibel inkomst



Anm.: Avser ränteutgifter före skatt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Beräkningarna visar att andelen hushåll med nettoränteutgifter som överstiger 25 procent av den disponibla inkomsten ökar från 2,7 procent till 6,6 procent. Det innebär att andelen hushåll med höga räntebetalningar hamnar på ungefär samma nivå som 1994. Med hänvisning till att utvecklingstakten av svensk ekonomi, däribland hushållens konsumtion, hade kommit igång 1994 torde nivån inte utgöra något hot mot den finansiella stabiliteten. Liknande bedömningar, men baserade på andra analyser, har gjorts av Riksbanken och Finansinspektionen.<sup>11</sup> Problem skulle dock kunna uppstå om bostadspriserna och skuldkvoten fortsätter stiga. Det är även viktigt att påpeka att den finansiella instabiliteten i Sverige under 1990-talets början framför allt härrörde från bankernas exponering mot kommersiella fastigheter snarare än bostäder.

## 2.5.4 Inriktningen på regeringens åtgärder för att värna finansiell stabilitet

Även om den finansiella sektorn för närvarande fungerar tillfredsställande visar utvecklingen under finanskrisen att obalanser snabbt kan uppstå. Det är därför viktigt att genomföra förebyggande åtgärder.

Regeringen överväger i första hand högre kapitaltäckningskrav, men utesluter inte att även andra åtgärder kan behöva vidtas. Det finns flera tänkbara åtgärder som kan förväntas dämpa hushållens efterfrågan på krediter, vilket i förlängningen bidrar till ökad finansiell stabilitet. Åtgärder riktade mot hushållen har dock till skillnad från kapitaltäckningskrav ingen effekt på riskerna som är förknippade med en stor finansiell sektor med banker som har verksamhet i flera länder.

Högre buffertar för banker gör dem mer motståndskraftiga vid kriser, varigenom skattebetalarnas pengar värnas. Högre kapitaltäckningskrav har fördelen att de påverkar all slags utlåning och dessutom kan de öka bankernas tillgång till internationellt kapital genom att bankerna får lägre upplåningskostnader när de är mer robusta.

Minimireglerna för kapitaltäckning bestäms genom internationella överenskommelser benämnda Basel I, II respektive III (se fördjupningsrutan Ändrade kapitaltäckningsregler som åtgärd för ökad finansiell stabilitet). Dessa överenskommelser genomförs sedan inom EU genom direktiv och förordningar. På nationell nivå har länderna vid implementeringen av de internationella överenskommelserna kunnat välja om de på något område vill ha striktare regler. För närvarande gäller i Sverige övergångsregler som infördes i samband med implementeringen av Basel II, men det finns redan färdigförhandlade regler inom Basel III som ska implementeras mellan 2013 och 2019. Regeringens ambition är att nuvarande övergångsregler för Basel II bör vara kvar eftersom dessa innebär att bankerna måste ha avsevärt mer kapital för att uppfylla det lagstadgade kravet än om Basel II tillämpas fullt ut. Övergångsreglerna blir då ett sätt att fram till dess att Basel III är på plats undvika att svenska banker kommer ha för lite kapital. Regeringen har därför överlämnat en proposition (prop. 2010/11:110) om bl.a. en förlängning av övergångsreglerna för Basel II.

<sup>11</sup> Se Sveriges Riksbank Finansiell stabilitet 2010:2 och Finansinspektionen (2010) Den svenska bolånemarknaden och bankernas kreditgivning.

Regeringens avsikt är att under tiden övergångsreglerna för Basel II gäller, pröva olika vägar att skärpa framför allt de systemviktiga bankernas kapitaltäckning utöver vad som kommer att gälla när Basel III implementeras. Det är här viktigt att analysera den betydelse bankernas kapitaltäckning har för den finansiella stabiliteten och svensk ekonomi.

## Ändrade kapitaltäckningsregler som åtgärd för ökad finansiell stabilitet

Kapitaltäckningsreglerna definierar hur en banks kapital ska vara sammansatt och dess miniminivå. Kapitalet fungerar som en buffert vid förluster och måste vara anpassat till risken i de verksamheter som banken bedriver.

De nuvarande reglerna om kapitaltäckning bygger på internationellt överenskomna standarder utfärdade av Baselkommittén för banktillsyn, de s.k. Basel II-reglerna. Dessa standarder har blivit bindande i Sverige genom implementeringen av ett EU-direktiv i form av kapitaltäckningslagen (2006:1371) och föreskrifter från Finansinspektionen.

Enligt kapitaltäckningslagen ska en bank ha ett totalt kapital som motsvarar minst 8 procent av sina riskvägda tillgångar. I kapitalbasen får ingå så kallat primärt och supplementärt kapital. I primärkapitalet ingår bl.a. bankens aktiekapital, ackumulerade vinster och vissa reserver. Det supplementära kapitalet omfattar framför allt förlagslån. Enligt kapitaltäckningslagen ska en banks primärkapital uppgå till minst 50 procent av bankens totala kapital. Primärkapitalet kan täcka förluster bättre jämfört med supplementärt kapital.

### *Basel III och effekter för svenska bankers kärnkaptital*

Finanskrisen har föranlett en reformering av de internationella kapitaltäckningsstandarderna i flera viktiga avseenden genom de s.k. Basel III-reglerna.

Basel III-reglerna, som införs successivt från 2013, ställer framför allt högre krav på vad som får ingå i en banks kärnkaptital. Med kärnkaptital avses oftast primärkapitalet exklusive eventuellt hybridkapital.<sup>12</sup> Erfarenheterna från den finansiella krisen visar att det ofta bara är kärnkaptitalet som kan möta kreditförluster. Framför allt handlar det om aktiekapital och behållna vinstmedel. Enligt Basel III-reglerna måste en banks kärnkaptital uppgå till minst 4,5 procent av bankens riskvägda tillgångar. Vidare införs också genom Basel III-reglerna ett krav på en kapitalbuffert om ytterligare

2,5 procentenheter. Om en banks kärnkaptital faller under buffertnivån begränsas bl.a. bankens rätt att göra utdelningar och utbetalningar av bonusar till anställda.

Utöver den obligatoriska kapitalbufferten kan man på nationell nivå välja att lägga till en kontracyklisk buffert. Denna kan aktiveras av behörig myndighet om obalanser i ekonomin riskerar att byggas upp, t.ex. i perioder av hög kreditillväxt. Basel III-reglerna anger att storleken på denna buffert bör ligga i intervallet 0 till 2,5 procent av en banks riskvägda tillgångar. Nationella myndigheter har dock möjlighet att välja en ännu högre buffert om omständigheterna så kräver. Det innebär att en bank – för att fritt kunna förfoga över sin vinst – i och med Basel III-reglerna kan behöva ha ett kärnkaptital motsvarande 9,5 procent eller mer av sina riskvägda tillgångar.

Basel III-reglerna innehåller även två nya kvantitativa krav på bankernas likviditet. Det första anger att en banks likviditetsbuffert ska vara minst lika stor som nettoutflödet av pengar under 30 dagar i ett stressat scenario. Det andra kravet anger att bankens stabila finansiering ska vara större än bankens behov av stabil finansiering. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta förslag till hur Basel III-reglerna ska genomföras inom EU.

### *Tänkbara ytterligare regleringar*

Trots att syftet med Basel III-reglerna är att rätta till brister i Basel II-regelverket, kommer inte Basel III-reglerna att implementeras förrän 2013, och vissa delar så sent som 2019. Det finns därför skäl att överväga behovet av krav utöver reglerna i Basel II och III.

Regeringen har lämnat en proposition (prop. 2010/11:110) med förslag om att behålla nuvarande övergångsregler för Basel II. Övergångsreglerna utgör ett golv för bankers kapitalkrav och är fastlagt till 80 procent av bankernas kapitalkrav enligt Basel I-reglerna. Om övergångsreglerna tillämpas måste bankerna ha avsevärt mer kapital för att uppfylla det lagstadgade kravet än om Basel II-reglerna tillämpas fullt ut. Övergångsreglerna blir då ett sätt att under en övergångsperiod undvika att svenska banker kommer att ha för lite kapital innan Basel III-reglerna är på plats.

För att värna den finansiella stabiliteten kommer regeringen att pröva olika åtgärder utöver Basel III. En möjlighet är att öka

<sup>12</sup> Hybridkapital är redovisningsmässigt en skuld men har i vissa avseenden karaktären av eget kapital.

riskvikterna för bostadslån jämfört med vad som gäller i dag. Detta skulle innebära ett ökat kapitalkrav för bankers bostadslån och därmed öka bankernas kapitalkostnader för bostadslåning och i slutändan innebära högre bostadsräntor för hushållen.

Ett annat alternativ som kan övervägas är den modell som en kommission i Schweiz har föreslagit för att hantera problem med systemviktiga finansiella institut. Förslaget innebär en ökad kapitalbuffert till sammantaget 19 procent av de riskvägda tillgångarna. Kravet på buffertkapitalet föreslås variera dels utifrån behovet av extra kapital baserat på bankens marknadsandel, dels utifrån bankens andel av landets BNP. Utöver högre krav på kärnkapital kommer de systemviktiga schweiziska bankerna att behöva hålla en extra buffert i form av lån som kan omvandlas till kapital vid förluster. Den schweiziska modellen innebär också att ägare och kreditgivare i högre utsträckning än tidigare får stå för risken i bankerna, inte staten som under den senaste finansiella krisen. Därmed skapas incitament för bankerna att minska riske exponeringen, vilket minskar sannolikheten för att de får problem. Det finns därför skäl att även värdera kvaliteten på det kapital som ytterst står garant för bankernas överlevnadsförmåga.

## 2.6 Utmaningar i utbildningssystemet

Utbildning är centralt både för den enskilde individen och för samhället i stort. Utbildning förbättrar individens kunskaper, förmågor och möjligheten att styra sina livsval. Den högre produktivitet som uppnås därigenom ökar människors chanser att få arbete och ger också avkastning i form av högre lön. Därmed ökar konsumtionsmöjligheterna och förutsättningarna för den enskilde att kunna bestämma över den egna vardagen. För samhället innebär högre produktivitet och sysselsättning att förutsättningarna för ekonomisk utveckling förbättras, att den gemensamma välfärden ökar och att inkomstfördelningen jämnas ut.

Ett väl fungerande utbildningssystem som förser unga med rätt färdigheter är förmodligen det effektivaste sättet att förbättra ungas framtida arbetsmarknadssituation. Möjligheterna för utrikes födda och nyanlända invandrare att lyckas på arbetsmarknaden ökar avsevärt om deras utbildningar kan valideras på ett bra sätt och om de på ett effektivt sätt kan integreras i utbildningssystemet.

Den psykiska ohälsan bland unga är ett stort problem också i skolan. Regeringen fortsätter förstärka barn- och ungdomspsykiatrin och genomför också en satsning på elevhälsan.

De brister som länge har funnits i utbildningssystemet har varit utgångspunkten för regeringens hittills vidtagna åtgärder. Till exempel stärks lärarkvaliteten genom ett omfattande lärarlyft och en reformerad lärarutbildning. En yrkeslegitimation för lärare och förskollärare har införts i syfte att höja läraryrkets status och en rektorsutbildning har införts för att stödja rektorn i rollen som pedagogisk ledare i skolan. Basfärdigheterna läsa-skriva-räkna har stimulerats genom en särskild satsning och undervisningstiden i grundskolan ska utökas i matematik. Vidare har regeringen beslutat om att införa betyg från årskurs 6 och fler nationella prov.

Gymnasieskolan reformeras fr.o.m. hösten 2011, bl.a. i syfte att höja kvaliteten och minska avhopp. Gymnasieskolans yrkesprogram ska göras mer yrkesförberedande, dels genom att innehållet blir mer praktiskt inriktat, dels genom införandet av lärlingsutbildningar. Vidare införs en försöksverksamhet med ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan.

Inom den högre utbildningen har regeringen genomfört en kvalitetssatsning och höjt studiemedlen samt fribeloppet. För att uppnå positiva resultat krävs en konsekvent och långsiktig reformagenda. Regeringens genomförda och planerade reformer höjer kvaliteten inom utbildningssystemet, även om det tar lång tid att komma till rätta med de problem som finns.

### *Försämrade studieprestationer i grundskolan*

Det finns belägg för att kunskapen hos elever i grundskolan har försämrats, särskilt i matematik och naturvetenskap. Från att ha tillhört det internationella toppskiktet presterar nu svenska högstadeelever medelmåttigt i internationella jämförelser.

Andra tecken på brister i skolan är den svaga genomströmningen och de många avhopp. Mer än var tionde grundskoleelev saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program, och av de elever som påbörjar gymnasiestudier är det endast ca två tredjedelar som fullföljer studierna på utsatt tid.

Olika förklaringar till de försämrade resultaten i grundskolan behandlas i rapporter från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Skolverket.<sup>13</sup> En förklaring som förts fram är alltför hög grad av individuellt arbete, där elever löser uppgifter på egen hand och i mindre omfattning får lärarledd undervisning. Eget arbete i denna bemärkelse är något annat än den positiva individualisering som präglas av en aktiv lärarroll där läraren varierar innehållet och anpassar undervisningen till elevernas olika förutsättningar och behov. En annan förklaring som förts fram är att lärarnas kompetens verkar ha försämrats. Andelen lärare som saknar examen har ökat och en stor del av undervisningen utförs av lärare som har examen, men saknar utbildning i det ämne de undervisar i, dvs. de är inte behöriga i ämnet enligt den nya skollagen. Söktrycket till lärarutbildningen är lågt och de som söker till denna har allt sämre förkunskaper, vilket kan förväntas påverka resultaten negativt. Det tycks inte i någon större utsträckning premieras lönemässigt att vara en

<sup>13</sup> Björklund m.fl., Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?, IFAU Rapport 2010:13, samt Skolverket (2009), Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.

bra eller bli en bättre lärare. Det bidrar till att färre studenter söker sig till lärarutbildningen och att lärares fulla potential inte tas tillvara.

Den friskolereform som genomfördes under 1990-talet har varit lyckosam. Elevers och föräldrars valfrihet har ökat. Skolans personal har fått fler arbetsgivare att välja bland och möjligheter finns att förverkliga egna pedagogiska idéer och utveckla skolans arbete. Friskolereformen har också främjat god kvalitet i utbildningen, inte minst genom att stimulera till ökad kvalitet och effektivitet i de kommunala skolorna.

#### *Svenska studenter träder in sent på arbetsmarknaden*

Den i Sverige jämförelsevis höga inträdesåldern till högre utbildning och den relativt långsamma genomströmningen i denna gör att arbetsmarknadsinträdet sker vid en hög ålder. Detta begränsar antalet yrkesverksamma år och därmed såväl den privata som samhälleliga avkastningen på utbildning.<sup>14</sup> Till viss del kan den höga inträdesåldern förklaras av att svenska elever är äldre än elever i andra länder när de lämnar gymnasiet och att Sverige tar emot många äldre utländska studenter. Men det tycks också som att många svenska ungdomar väntar ett eller flera år med att påbörja högre utbildning sedan de avslutat gymnasiet.

#### *Fortsatt fokus på att öka kvaliteten i utbildningssystemet*

Regeringen ser allvarligt på problemen inom utbildningssystemet. Regeringen har genomfört, påbörjat och aviserat en rad åtgärder för att förbättra utbildningssystemets olika delar. År 2011 och 2012 kommer att bli två av de mest reformintensiva åren i svensk utbildningshistoria. Det krävs dock både långsiktighet och fokus för att höja resultaten i grundskolan, minska avhoppet från gymnasieskolan och förbättra kvaliteten och genomströmningen inom högskolan.

En utgångspunkt för regeringens politik är, och har varit, att lärare är nyckeln till elevernas framgång. Det är därför fortsatt angeläget att stärka kvaliteten på lärare och att höja statusen

på läraryrket. Ett sätt att öka statusen kan vara att pröva olika sätt att premiera duktiga lärare.

## 2.7 Utmaningar för välfärden

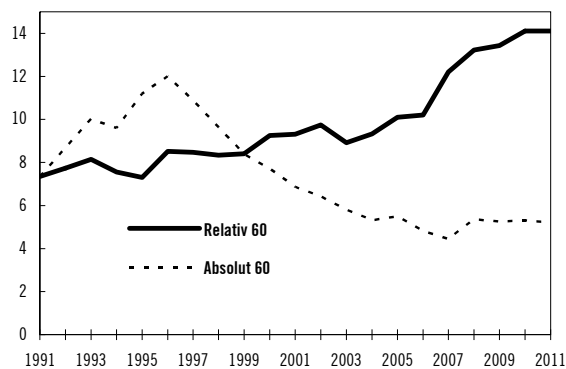
### 2.7.1 Fler i arbete minskar klyftorna

Den ekonomiska krisen har drabbat många människor. För vissa grupper har inkomsterna utvecklats svagt. Åtgärder för att minska krisens effekter har därför prioriterats högt av regeringen de senaste åren. Regeringen har förstärkt inkomsterna för ekonomiskt utsatta grupper genom höjda flerbarnstillägg, bostadstillägg, bostadsbidrag, grundavdrag för pensionärer och studiemedel.

Andelen individer med låg ekonomisk standard mätt i relativa termer har ökat gradvis de senaste 15 åren, medan andelen i absoluta termer har minskat fram till mitten av 2000-talet och därefter varit konstant (se diagram 2.14). Skillnaden mellan måtten förklaras av att inkomsterna visserligen har ökat för dem i de lägre inkomstskikten, men att ökningstakten varit lägre än för dem med högre inkomster. Huvudorsaken till detta är att andelen individer som försörjs av transfereringar, som stigit långsammare än lönerna, är högre i de lägre inkomstskikten.

**Diagram 2.14 Andel med låg ekonomisk standard**

Procent



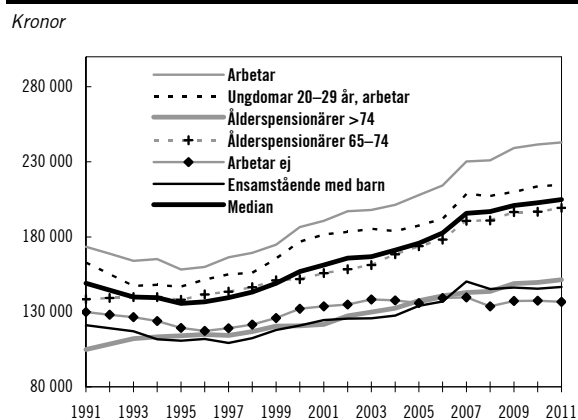
Anm.: Inga utfallsdata finns ännu tillgängliga för 2010 och 2011. Uppgifterna för dessa år baseras på en prognos. Relativ 60 anger andel med inkomster under 60 procent av respektive års medianinkomst. Absolut 60 anger andel med inkomster under 60 procent av 1991 års median justerad för prisutvecklingen.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är framför allt ensamstående kvinnor med barn, yngre ensamstående utan barn, äldre ensamstående pensionärer och utrikes födda med svag eller ingen anknytning till den svenska arbetsmarknaden som är överrepresenterade

<sup>14</sup> Se exempelvis Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).

bland dem med relativt sett låg ekonomisk standard (se diagram 2.15).

**Diagram 2.15** Justerad disponibel inkomst för olika grupper 1991–2011



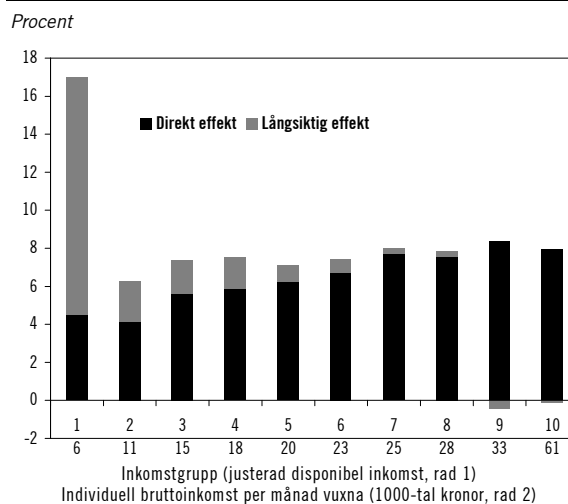
Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Inkomsten avser medianen inom respektive grupp. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den främsta förklaringen till att hushåll har låg ekonomisk standard är att individerna i hushållet har en svag anknytning till arbetsmarknaden. En stor andel av denna grupp arbetar deltid eller inte alls och försörjs till stor del av transfereringar.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 fört en politik för att stärka arbetslinjen och göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget, tillsammans med förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna, minskar trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulerar människor till att öka sin arbetstid, framför allt låg- och medelinkomsttagare. På lång sikt förväntas reformerna leda till en stark inkomstillväxt för dem med relativt låga inkomster (se diagram 2.16). Genom att fler arbetar och färre försörjs av bidrag och transfereringar minskar inkomstskillnaderna i samhället. Den långsiktigt bästa fördelningspolitiken är därför att fler arbetar.

Det finns grupper med svag förankring på arbetsmarknaden som i dag klarar sin försörjning, helt eller delvis, med hjälp av ekonomiskt bistånd. Ofta lönar det sig för dåligt eller inte alls för dem att ha ett arbete. För att motverka att dessa grupper fastnar i passivitet är det en viktig uppgift för politiken att fortsätta att skapa drivkrafter för arbete, bl.a. genom att se över transfereringssystemen i syfte att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden. Det måste också bli mer attraktivt för arbetsgivare att anställa personer som står långt från arbetsmarknaden.

**Diagram 2.16** Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2011, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2011 års prisnivå. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 2.7.2 Sjukvård och äldreomsorg av hög kvalitet

Regeringens mål för hälso- och sjukvården är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet, oavsett inkomst och bakgrund. Regeringen vill vidare skapa förutsättningar för en god hälso- och sjukvård utifrån varje enskild patients behov och önskemål.

Det finns även behov av att fortsätta främja en mångfald av utförare inom välfärdssektorn. Det gynnar både patienter och personal samt breddar arbetsmarknaden för arbetstagare inom vård och omsorg. Statliga medel avsätts för att fler kommuner ska införa valfrihetssystem inom äldreomsorgen och införa lokala värdighetsgarantier.

Införandet av kömiljarden har medfört att väntetiderna till planerade besök och behandlingar inom den specialiserade vården minskat väsentligt. En stärkt vårdgaranti, ökade möjligheter för individen att välja vårdgivare samt fler apotek på en omreglerad apoteksmarknad, är ytterligare några av de insatser som regeringen genomfört för att stärka patienternas och medborgarnas ställning och inflytande.

I ett internationellt perspektiv uppvisar svensk hälso- och sjukvård goda medicinska resultat. Det finns dock behov av att fortsätta förbättra vårdens tillgänglighet och att stärka patient-säkerheten. En åldrande befolkning och ett

framtida ökat vårdbehov innebär ytterligare utmaningar för hälso- och sjukvården.

Mot denna bakgrund är inriktningen på politiken de kommande åren att ytterligare öka vårdens tillgänglighet, effektivitet och kvalitet. Under 2011 satsas 500 miljoner kronor på en prestationsbaserad ersättningsmodell för patient-säkerhetsarbete i syfte att åstadkomma en säkrare vård för patienten och ett mer aktivt patientsäkerhetsarbete. Regeringens mål är vidare att ytterligare förbättra tillgängligheten dels genom att utveckla kömiljarden, dels genom att förkorta tiden mellan första kontakt med vården och inledd behandling. Dessutom fortsätter regeringens angelägna satsningar för att förbättra psykiatrin. En reform kommer därtill att genomföras som förbättrar möjligheten till god tandhälsa för utsatta grupper. Vidare har en nationell oberoende granskningsmyndighet inrättats med uppgift att granska och utvärdera vårdens effektivitet.

De centrala målen för regeringens äldrepolitiska satsningar 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.

De statliga stimulansbidragen till kommuner och landsting bidrar till en vård och omsorg av god kvalitet och stödjer arbetet med att förbättra vården och omsorgen om äldre. Ambitionen framöver är att stimulansbidragen framför allt ska kopplas till prestationsbaserade mål. Under de kommande åren kommer politiken bl.a. att fokusera på åtgärder som underlättar en sammanhållen vård och omsorg för äldre med omfattande behov, höjer kompetensen bland äldreomsorgens personal samt utvecklar nya trygga boendeformer baserade på ökad valfrihet och ökat självbestämmande för de äldre.

### 2.7.3 Ett effektivt rättsväsende

Regeringens målsättning är ett tryggare Sverige för alla. Fler brott ska förebyggas och fler brott ska klaras upp och lagföras. Återfall i brott ska mötas av en skärpt reaktion från samhället. Regeringen har redan genomfört ändringar av straffskalorna för bl.a. allvarliga våldsbrott, vilket även inkluderar sexualbrott. Under den förra mandatperioden höjde regeringen de årliga

anslagen till rättsväsendets myndigheter med drygt 5 miljarder kronor. Rättsväsendet har förstärkts i hela rättskedjan från polis och åklagare till domstolar och kriminalvård. Innehållet och effektiviteten i verksamheterna står nu i fokus.

Under den förra mandatperioden har rättsväsendets resultat förbättrats. Allt fler brott utreds och klaras upp och fler förövare får stå till svars för sina handlingar. Polisen har också blivit mer synlig i människors vardag. Människor känner sig tryggare och förtroendet för rättsväsendets myndigheter har stärkts. Mot bakgrund av de stora satsningarna måste dock rättsväsendets resultat förbättras än mer. Detta gäller särskilt utredningar som berör ungdomar och som i dag tar allt för lång tid. Även ärendeflödet mellan myndigheterna i rättskedjan tar för lång tid. Regeringen avser därför att öka effektiviteten i rättsväsendet och att genomföra reformer som leder till snabbare, tydligare och mer konsekventa reaktioner på brott, samt en bättre samverkan mellan olika aktörer för att förebygga brott.

I budgetpropositionen för 2013 avser regeringen att återkomma med ytterligare åtgärder för att möta den ökande ärendetillströmningen och för att förbättra verksamhetsresultatet och effektiviteten i rättskedjan som helhet. Därtill avser regeringen att under mandatperioden föreslå och vidta åtgärder, bl.a. för att minska ungdomsbrottsligheten och ungdomars återfall i brott samt för att skärpa straffsystemet. Regeringen avser dessutom att fortsätta arbetet med att stärka skyddet för kvinnor som lever med skyddad identitet och att hjälpa barn som far illa. Vidare avser regeringen vidta åtgärder för att ytterligare effektivisera myndigheternas arbete med att förverka pengar och annan egendom som utgör vinning av brott.

## 2.8 Utmaningar för tillväxt i hela Sverige

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 att bejaka förutsättningarna för arbete, entreprenörskap, företagande och boende i alla delar av landet.



Regeringen har de senaste åren vidtagit ett antal åtgärder för att stödja arbetet när det t.ex. gäller tillgänglighet till service. Ett löpande strategiskt arbete bedrivs i enlighet med den strategi som tagits fram.<sup>15</sup>

Gles- och landsbygdsregioner är ofta särskilt utsatta vid ekonomiska nedgångar. Även den åldrande befolkningen utgör i många delar av landet en utmaning genom en minskad skattebas och problem med arbetskraftsförsörjningen.

En viktig utmaning för politiken är att stärka företagandet och därmed sysselsättningen i hela Sverige. Mindre samhällen och kommuner ska vara attraktiva att driva företag, arbeta och bo i. Attraktiva boendemiljöer är en av landsbygdens konkurrensfördelar, samtidigt som god tillgänglighet till service är viktigt för att möjliggöra en attraktiv boendemiljö. Kommunikationer, såväl elektroniska som fysiska, är av stor betydelse för att människor ska kunna verka i hela landet och är samtidigt grundläggande för näringslivets konkurrenskraft och för investeringsklimatet. Tillgång till kunskap och kompetens samt regionalt flexibla arbetsmarknader är viktiga faktorer för att näringslivet i alla delar av Sverige ska kunna utvecklas. En utgångspunkt är att målet om hållbar tillväxt i alla delar av Sverige främst uppnås genom generella insatser, även om det också kan vara motiverat med riktade åtgärder.

I syfte att kraftsamla kring en sammanhållen strategi för att tillvarata de möjligheter som digitaliseringen erbjuder människor och företag pågår inom Regeringskansliet arbetet med en digital agenda för Sverige.

#### *Förstärkta insatser för banhållning under 2011*

Väl fungerande järnvägstransporter är viktigt för såväl människor som företag. De senaste vintrarna har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och behovet av stärkt drift, underhåll, reinvesteringar och trimningsåtgärder aktualiserats. Regeringen kommer att under 2011 fatta nödvändiga beslut för att skapa det utrymme som krävs för att öka insatserna för banhållning med 800 miljoner kronor.

## **2.9 En human och rättssäker migrationspolitik**

Regeringen och Miljöpartiet de gröna har träffat en ramöverenskommelse om migrationspolitiken. Överenskommelsen innebär ett gemensamt ansvarstagande för den samlade svenska asyl- och migrationspolitiken. Regeringens och Miljöpartiets gemensamma mål är att säkerställa en human, rättssäker och ordnad migrationspolitik. Asylrätten ska värnas och den som vill komma till Sverige för att arbeta ska kunna göra det. Arbetskraftsinvandring ger enskilda möjligheter att förverkliga sina drömmar och stärker förutsättningarna att utveckla den svenska välfärden.

Under förutsättning att det ekonomiska läget tillåter, är det regeringens och Miljöpartiets avsikt att vidta åtgärder på det migrationspolitiska området. Ambitionen är att rätten till subventionerad hälso- och sjukvård ska utvidgas för vissa grupper som i dag saknar tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård. Med utgångspunkt från de förslag som lämnats av Utredningen om rätt till skolgång för barn som vistats i landet utan tillstånd (SOU 2010:5) ska rätten till skolgång utökas. Praxisavgöranden i anhöriginvandringsärenden har fått stora konsekvenser för vissa grupper. Med utgångspunkt i principen om barnets bästa och rätten till familjeåterförening ska en lösning hittas på problematiken med kravet på pass och styrkt identitet i familjeåterföreningsfall. Regeringen och Miljöpartiet är överens om att 2008 års arbetskraftsinvandringsreform ligger fast. Eventuellt missbruk av regelverket ska förhindras, arbetsmarknadsprövning ska inte återinföras och reglerna för arbetskraftsinvandring ska fortsätta att utvecklas. Det europeiska och internationella samarbetet ska fördjupas. Regeringen och Miljöpartiet prioriterar att genomföra det gemensamma europeiska asylsystemet. Detta ska vara humant, rättssäkert och effektivt.

<sup>15</sup> Se skrivelsen En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (skr. 2008/09:167).

## 2.10 Långsiktiga utmaningar

### 2.10.1 Stärka konkurrenskraften för att möta globaliseringen

Det är viktigt att Sverige fortsätter att bygga vidare på sina styrkor såsom den konkurrenskraftiga industrin, den växande tjänstesektorn och den välutbildade arbetskraften. Det är med kunskap och kvalitet som svenska företag bäst kan konkurrera. Genom privata och offentliga satsningar på infrastruktur, utbildning, forskning och innovationer skapas förutsättningar för svenska företag att konkurrera på världsmarknaden. Den nationella innovationsstrategin, som utformas av regeringen i dialog med näringsliv, offentlig sektor, akademi och civilsamhälle, kommer att vara ett viktigt verktyg för att skapa morgondagens jobb, välfärd och samhälle.

Handeln med varor och tjänster, företagens direktinvesteringar och arbetskraftens rörlighet över gränserna är förutsättningar för ekonomiskt välstånd i ett litet land som Sverige. Avskaffade handelshinder och teknisk utveckling har medfört en effektivare produktion av både varor och tjänster på global nivå. Genom handel och direktinvesteringar kan företagen få avsättning för sina produkter på andra marknader, vilket skapar ökad produktion och sysselsättning. Minskade hinder för direktinvesteringar har bidragit till att företag har kunnat dela upp produktionen mellan olika länder. Denna utveckling bidrar till ökad produktivitet genom den strukturomvandling som följer därav.

Sedan drygt 30 år tillbaka har den globala handeln med varor och tjänster ökat nära dubbelt så snabbt som utvecklingen av global BNP. För många länder, däribland Kina och Indien, har denna utveckling inneburit en mycket snabb ökning av välståndet. Den snabba tillväxten i många utvecklingsländer har gynnat Sverige. Den svenska exportindustrin har kunnat dra nytta av tillväxtekonomiernas expanderade marknader, vilket bidragit till kraftigt ökad export i flera branscher.

En utmaning för den ekonomiska politiken på lång sikt är att även i framtiden tillvarata globaliseringens fördelar, samtidigt som ekonomins anpassning till ändrade förutsättningar underlättas. Sunda offentliga finanser, låg inflation, stabila spelregler på arbetsmarknaden, upprätthållandet av arbetslinjen,

satsning på utbildning, forskning och innovation samt en väl utvecklad infrastruktur och ett gott företagsklimat utgör grunden i regeringens politik för att möta globaliseringens utmaningar.

För att utnyttja globaliseringens fördelar är det också viktigt att politiken inriktas på att främja god konkurrens. Onödiga hinder för företagsetableringar ska tas bort. Därmed ökar konkurrensen, vilket leder till lägre priser samt ett större och mer varierat utbud av varor och tjänster. Ökad internationell konkurrens bidrar också till att göra svenska företag mer produktiva genom att de får tillgång till ny kunskap samt nya idéer och produktionsmetoder. Regeringen verkar i EU för att den inre marknaden ska utvecklas och förbättras – med beaktande av att detta är förenligt med medlemsstaternas legitima intressen – och för att frihandeln ska värnas i utformningen av den gemensamma handelspolitiken.

Regeringen arbetar även aktivt med att stärka den svenska miljötekniksektorn och arbetet med en bred, nationell miljöteknikstrategi pågår.

### 2.10.2 En ambitiös och effektiv klimat- och energipolitik

Klimatfrågan är en av vår tids största utmaningar och därmed regeringens högst prioriterade miljöfråga. Regeringens klimatpolitik innebär att Sverige ska visa ledarskap genom att agera både här hemma och internationellt. Med nationella åtgärder kan Sverige gå före och visa vägen för den omställning som är nödvändig i världen. Regeringen har därför kraftigt höjt ambitionen för att minska utsläppen i Sverige. Utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivå. År 2050 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Det är de mest ambitiösa målen inom hela EU.

Utmärkande för klimatfrågan är dess globala omfattning. Breda internationella överenskommelser om radikalt minskade utsläpp av växthusgaser är helt avgörande för att nå framgångar i det globala klimatarbetet. Sverige verkar för ett långsiktigt mål om minst en halvering av de globala utsläppen till 2050 och ett beslut om att de globala utsläppen måste börja minska före 2020.

Sverige har en stark tradition och hög ambition, och därmed också ansvar, i den internationella processen för att nå en överenskommelse om lägre utsläppsnivåer.

Sveriges nationella klimatpolitik bygger i hög grad på samarbetet inom EU. Arbetet inom EU är viktigt för att åstadkomma utsläppsminskningar och avgörande för att åstadkomma globala överenskommelser. EU är plattformen för en klimatpolitik där gemensamma krav och spelregler skapas över hela Europa. Därför vill Sverige se att EU sätter mål för 2030 och 2040. Sverige arbetar för att EU ska föra en ambitiös klimatpolitik, t.ex. genom att verka för att EU:s alla medlemsländer inför en nationell koldioxidskatt i sektorer utanför EU:s utsläppshandelssystem.

#### *En långsiktigt hållbar energipolitik*

Genom Alliansens energi- och klimatöverenskommelse 2009 har grunden lagts för en långsiktig, hållbar och kostnadseffektiv klimat- och energipolitik. Kostnadseffektiviteten är central då den möjliggör en internationellt unikt hög ambitionsnivå, samtidigt som långsiktigheten ger de signaler som energimarknadens aktörer behöver. Energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Visionen är att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Att effektivisera användningen av energi är ett medel för att minska utsläppen av växthusgaser. På en väl fungerande elmarknad är det nödvändigt att kundernas ställning är definierad och stark.

#### *Förlängd nedsättning av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar*

I departementspromemorian Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012, som remitteras i anslutning till 2011 års ekonomiska vårproposition, presenteras ett förslag som innebär att den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar förlängs med två år för bilar som är utrustade med teknik för drift med elektricitet som tillförs genom laddning från yttre energikälla eller med annan gas än gasol. Nedsättningen kommer därmed att gälla t.o.m. det beskattningsår som slutar den 31 december 2013. Åtgärden är en reformambition som presenterades i budgetpropositionen för 2011.

#### *Skärpta krav för skattebefrielse (miljöbilsdefinitionen)*

Som tidigare uttalats i budgetpropositionen för 2011 bör miljöbilsdefinitionen skärpas. Regeringen anser att en ny definition, som baseras på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om utsläppsnormer för nya personbilar (443/2009), bör införas den 1 januari 2013. Genom införandet skärps kraven för att få befrielse från fordonsskatt. Under 2010 var 40 procent av de personbilar som registrerades miljöbilar, vilket kan jämföras med miljöbilsandelen på ca 15 procent vid miljöbilspremiens införande 2007.

Miljöbilsdefinitionen bör också därefter skärpas successivt för att en ungefär konstant andel av de nya bilarna ska omfattas av definitionen.

#### *Skatteskillnad miljöklass 1 och Europadiesel*

Riksdagen har tillkännagivit att regeringen bör undersöka i vilken utsträckning skatteskillnaden mellan diesel miljöklass 1 och miljöklass 3 (i vilken Europadiesel ingår) kan minskas under mandatperioden. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda denna fråga. I uppdraget bör särskilt ingå att belysa skillnader i hälso- och miljöpåverkan av att använda olika dieselskvaliteter.

### **2.10.3 Trygga välfärdens långsiktiga finansiering**

Den positiva trenden med en växande andel äldre i befolkningen kommer att påverka såväl arbetsutbudet och tillväxten som de offentliga välfärdssystemen i framtiden. SCB:s befolkningsprognoser visar att andelen av befolkningen över 65 år kommer att öka från dagens 18 procent till 23 procent 2030. Barnafödandet förväntas vara konstant, samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. Denna demografiska utveckling innebär att det i framtiden kommer att finnas fler unga och gamla i förhållande till antalet yrkesverksamma än i dag. Detta medför i sin tur sannolikt att efterfrågan på offentligt finansierade tjänster ökar. Det blir således en utmaning för samhället att möta den åldrande befolkningens framtida behov av vård och omsorg inom ramen för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik.

Kostnaderna för välfärdstjänsterna har under de senaste decennierna stigit mer än vad som varit motiverat av den demografiska utvecklingen. Dels stiger efterfrågan på välfärdstjänster med ökad levnadsstandard, dels leder vissa kvalitetsförbättringar inom sjukvården till ökade kostnader. Även om långtidsberäkningarna visar att nuvarande finanspolitik är långsiktigt hållbar (se vidare avsnitt 12), måste arbetet med att upprätthålla långsiktig stabilitet fortsätta.

En hög varaktig sysselsättningsnivå är avgörande för att på lång sikt finansiera en offentlig välfärd som omfattar alla. Om fler personer kommer i arbete och arbetslivet förlängs ökar antalet arbetade timmar och därmed skatteintäkterna.

En ökad effektivisering av välfärdssystemen är ett led i att på lång sikt stärka den offentligt finansierade välfärden. Det är därför viktigt att effektiviseringsarbetet är kontinuerligt och omfattar åtgärder som både höjer produktiviteten i de offentligt finansierade tjänsterna och minskar överutnyttjandet i trygghetssystemen. Regeringens arbete med att främja ökad konkurrens och entreprenörskap inom vård och omsorg är en viktig del i arbetet med att stimulera förnyelse, vilket även bidrar till att öka produktiviteten och effektiviteten inom välfärdssektorn.

## Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012

I budgetpropositionen för 2011 redovisade regeringen ett antal reformambitioner för mandatperioden på skatteområdet (prop. 2010/11:1, Förslag till statsbudget för 2011, finansplan m.m., avsnitt 1.7.4). Tidpunkterna för när de olika reformambitioner skulle genomföras gjordes beroende av kommande bedömningar av det ekonomiska läget, av reformutrymmet och av finansieringsbehoven.

Sedan budgetpropositionen presenterades för riksdagen har arbetet med de olika reformambitioner fortsatt. Därutöver har ett antal andra skattefrågor aktualiserats i regeringens arbete på olika politiska områden.

Inför budgetpropositionen för 2012 är det angeläget att skatteförslagen kan beredas genom remittering av olika förslag och granskning av Lagrådet. För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2012 kommer därför en särskild departementspromemoria att remitteras där huvuddelen av dessa förslag behandlas. Denna promemoria presenteras i samband med att den ekonomiska vårpropositionen överlämnas till riksdagen.

Om de skatteåtgärder som remitteras på detta sätt kommer att presenteras i budgetpropositionen som förslag inför budgetåret 2012, och i vilken omfattning och med vilken dimensionering så kommer att ske, blir beroende av de bedömningar av det ekonomiska läget, av reformutrymmet och finansieringsbehoven samt de prioriteringar som regeringen kommer att göra i det slutliga arbetet med budgetpropositionen efter sommaren 2011.

Förslagen i den särskilda promemorian är:

- reformambitionen om förstärkt jobbskatteavdrag, höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt, sänkt skatt för pensionärer och sänkt inkomstskatt för utomlands bosatta,

- reformambitionen om nedsatt förmånsvärde för vissa miljöbilar,
- reformambitionen om höjd punktskatt på alkohol och tobak,
- förenkling av expertskatten,
- utökad avdragsrätt för företags utgifter för forskning och utveckling, samt
- förändringar av de s.k. 3:12-reglerna, av reglerna för enskilda näringsidkare och för oäkta bostadsrättsföreningar.

Reglerna om expertskatt föreslås ändras genom att det införs en schablonregel om att personer med en lön över 2 prisbasbelopp per månad (85 600 kronor 2011) alltid ska anses utgöra en nyckelperson. Detta skulle öka förutsebarheten och underlätta tillämpningen. Den valda lönenivån förenklar regelverket samtidigt som den signalerar att det ska vara fråga om en person som har stor betydelse för arbetsgivaren.

Utöver förslagen i den särskilda promemorian kommer regeringen att fortsätta arbetet med övriga reformambitioner. Det handlar om

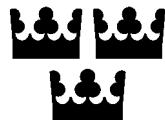
- sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster där ett utredningsförslag nyligen remitterats,
- skattereduktion för privatpersoners gåvor till bedrivande av hjälpverksamhet bland behövande, och
- förslag om investeringssparkonto och investeringsfonder som fortsätter att beredas efter avslutade remissomgångar.

Även för de senare förslagen gäller att förverkligandet av dem är beroende av regeringens slutliga bedömning av det ekonomiska läget, reformutrymmet m.m. efter sommaren 2011.



# 3

## Sveriges finanspolitiska ramverk samt ekonomisk styrning och samordning i EU







## 3 Sveriges finanspolitiska ramverk samt ekonomisk styrning och samordning i EU

I detta avsnitt beskrivs det finanspolitiska ramverket samt de åtgärder som nyligen genomförts och som planeras att genomföras för att stärka den ekonomiska styrningen och samordningen inom EU.

### 3.1 Beskrivning av det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa delar av ramverket är reglerade av lagstiftning, medan andra utgår från den praxis som utvecklats sedan den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet.

Regeringen vidtog under den förra mandatperioden ett antal åtgärder för att stärka det finanspolitiska ramverket. Under 2010 blev utgiftstaket och överskottsmålet obligatoriska. Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering, inrättade regeringen 2007 ett finanspolitiskt råd. Regeringen har också arbetat aktivt med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna. I 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100), förtydligade regeringen hur reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar fastställs med utgångspunkt från det finanspolitiska ramverket. I samma proposition förtydligade regeringen också sin syn på rollfördelningen i stabiliseringspolitiken och

efter vilka principer stabiliseringspolitiken bör bedrivas. Där presenterade regeringen även riktlinjer för skattepolitiken som därefter kommenterats löpande i efterföljande budgetpropositioner. Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av effektberäkningar av nya reformer avseende bl.a. effekter på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Vidare har regeringen förbättrat redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs. I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förtydligade även regeringen sin syn på motiven för överskottsmålet och dess nivå utifrån dessa motiv. Vid sidan av detta har regeringen också arbetat aktivt med att förbättra de interna beredningsprocedurerna i Regeringskansliet i syfte att ytterligare stärka budgetprocessen.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket även under innevarande mandatperiod. Ett första steg har varit att regeringen, såsom utlovades i 2010 års ekonomiska vårproposition, överlämnat en skrivelse till riksdagen som beskriver det finanspolitiska ramverket (skr. 2010/11:79). Skrivelsen syftar framför allt till att samlat beskriva ramverket och därigenom stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och att den redovisas på ett transparent sätt. Den syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det. För de delar av ramverket som inte regleras i lag kan skrivelsen ses som en institutionalisering av delar av den praxis som gradvis utvecklats inom finanspolitiken sedan mitten av 1990-talet. Regeringen kommer

fortlöpande i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten följa upp hur ramverket efterlevs.

Givet att det finns en bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket kan det bidra till att minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som ramverket omfattar. Detta bidrar också till att minska osäkerheten om inriktningen på dessa delar av finanspolitiken vid regeringsskiftet. Det finanspolitiska ramverket kan på så vis bidra till en stabilare makroekonomisk utveckling och minska risken för att finanspolitiken blir en källa till instabilitet. Ramverket syftar även till att öka trovärdigheten för att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk (se avsnitt 4.2).

De centrala delarna i det finanspolitiska ramverket kan i enlighet med skrivelsen sammanfattas enligt följande.

#### **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 målkonflikter 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 eller beskrivas utifrån en uppsättning principer. 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.

#### **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 (överskottsmål) för den offentliga sektorns finansiella sparande. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparatet ska uppgå till igenomsnitt 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 framåtblickande 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 konjunktur-utvecklingen.

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 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 före-

ligger. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

### 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 även att bidra till att aktiva finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt. Är 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 normala efterfrågestörningar bidrar penningpolitiken normalt sett till att stabilisera både inflationen och efterfrågan i ekonomin. Det finns då oftast inte skäl att vidta några aktiva finanspolitiska åtgärder. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna.

Vid större efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken aktivt behöva stötta penningpolitiken. Erfarenheter från tidigare krishanteringar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturbedgång 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.

De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska 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 stabiliseringspolitiken i sig blir en källa till mer långsiktiga offentlig-finansiella problem måste utgångspunkten vara att om temporära åtgärder vidtas måste det säkerställas att de 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.

### 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 myndigheter och 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. Detta minskar även problemen med överdrivet risktagande hos kreditinstituten.

### 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, gör 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 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 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.

## 3.2 Förstärkt styrning och samordning av den ekonomiska politiken i EU

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 definierar vissa förfaranden och instrument för samordning, särskilt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, den multilaterala övervakningen och underskotts-förfarandet. Ett medlemskap i EU innebär därför att medlemsstaterna medger att den nationella ekonomiska politiken 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. Samordningen utövas med icke-bindande påtryckningsmedel som rekommendationer, riktlinjer och kollegial påtryckning i enlighet med de allmänna riktlinjerna för den

ekonomiska politiken (art. 121 i EUF-fördraget). När det gäller stabilitets- och tillväxtpakten finns dock vissa tvingande påtryckningsmedel, men endast för euroländerna.

Den ekonomiska krisen visade att det fanns brister i det gemensamma regelverket för ekonomisk styrning i EU, både i dess utformning och efterlevnad. Stabilitets- och tillväxtpakten hade inte lyckats motverka stora budgetunderskott och kraftiga ökningar av de offentliga skulderna i många medlemsstater. Dessutom var det befintliga regelverket inte utformat för att förhindra att betydande makroekonomiska obalanser byggdes upp på många håll. Mot denna bakgrund fastställde Europeiska rådet i juni 2010 en ny strategi för tillväxt och sysselsättning baserad på en förbättrad samordning av den ekonomiska politiken – Europa 2020. Strategin innehåller målinriktade insatser för att stärka EU:s konkurrenskraft, produktivitet, tillväxtpotential och ekonomiska konvergens.

Under våren 2010 gav vidare Europeiska rådet sin ordförande i uppdrag att inrätta en expertgrupp med företrädare för medlemsstaterna för att undersöka vilka åtgärder som behövdes för att uppnå en förbättrad ekonomisk styrning i EU. Slutsatserna av arbetet i expertgruppen antogs av Europeiska rådet i oktober 2010. I dessa slutsatser framhölls att de utmaningar som blivit uppenbara till följd av krisen krävde att EU förstärkte existerande regelverk och strukturer för den ekonomiska styrningen.

I samband med arbetet i expertgruppen presenterade Europeiska kommissionen i september 2010 ett lagstiftningspaket bestående av sex rättsakter med syftet att förstärka den ekonomiska styrningen inom EU. Regeringskansliet har redogjort för kommissionens förslag om förstärkt ekonomisk styrning i faktapromemoria 2010/11:FPM7 samt för kommissionens tidigare meddelande inom samma område i faktapromemoria 2009/10:FPM99.

Arbetet inom EU med konkreta förslag om förstärkt ekonomisk styrning och samordning har huvudsakligen fokuserat på tre områden:

- den s.k. europeiska terminen med samordnad granskning av finans- och strukturpolitiken,
- kommissionens sex rättsakter om förstärkt ramverk för ekonomisk styrning och

- utveckling av mekanismer för krishantering.

### Europeisk termin

Europeiska rådet beslutade i september 2010 att introducera en ny granskningscykel för den ekonomiska politiken i EU, den europeiska terminen, som gäller från och med 2011. Genom den nya cykeln samordnas och integreras granskningen av medlemsstaternas strukturpolitik i uppföljningen av Europa 2020-strategin och av deras finanspolitik genom stabilitets- och tillväxtpakten.

Det inledande steget i den europeiska terminen är kommissionens årliga tillväxt-rapport, som publicerades första gången den 12 januari 2011. Kommissionen redogör där för sin samlade bedömning av EU:s ekonomisk-politiska utmaningar. På basis av tillväxt-rapporten och rådets diskussion enades Europeiska rådet vid sitt vårmöte i mars 2011 om generella riktlinjer till medlemsstaterna inför rapporteringen om den nationella ekonomiska politiken under våren 2011.

Konkret innebär den europeiska terminen att de nationella reformprogrammen och stabilitets- och konvergensprogrammen presenteras samtidigt under våren. För svensk del innebär detta att dessa program baseras på Riksdagens beslut om budgeten för det aktuella året och på de ekonomiska riktlinjerna i den ekonomiska vårpropositionen som lämnas till riksdagen i april varje år. I juni/juli antar rådet landsspecifika rekommendationer och yttranden till medlemsstaterna baserade på kommissionens analys av den nationella rapporteringen.

Enligt regeringens bedömning är det positivt att en integrerad granskningscykel införs där bedömningen av finans- och strukturpolitiken blir mer konsekvent och samordnas tidsmässigt. Regeringen vill betona vikten av att respektera riksdagens roll i detta sammanhang och de nationella reformprogrammen respektive konvergensprogrammen kommer att baseras på propositioner som lämnas till riksdagen.

### Lagstiftningspaketet för förstärkt ekonomisk styrning

Rådet för ekonomiska och finansiella frågor träffade vid sitt möte den 15 mars 2011 en

överenskommelse om en gemensam position avseende lagstiftningspaketet inför förhandlingar med Europaparlamentet. Denna position bekräftades av Europeiska rådet den 24–25 mars. Överenskommelsen kan sammanfattas enligt följande.

- Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärks genom införandet av ett utgiftskriterium där den offentliga utgiftstillväxten relateras till medelfristig BNP-tillväxt. Syftet är att medlemsstater som inte uppnått sina mål ska använda goda tider för att skapa tillräckligt finanspolitiskt manöverutrymme inför nästa ekonomiska nedgång. Om medlemsstaterna inte lever upp till reglerna kan rådet besluta om rekommendationer till medlemsstaterna i enlighet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. För euroländer kan det bli aktuellt med en räntebärande deposition.
- Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärks. Det skuldkriterium som redan i dag finns har de facto inte varit verkningsfullt. Genom införandet av ett bindande skuldminskningsskriterium ska medlemsstater med alltför hög offentlig skuld förmås att minska den i tillfredsställande takt. Medlemsstater som underlåter att göra detta ska kunna bli föremål för underskotts-förfarande.
- Ett direktiv införs med minimikrav på nationella finanspolitiska ramverk. Syftet är att förstärka det nationella ägarskapet och skapa bättre förutsättningar för att leva upp till de gemensamma reglerna. En hög grad av flexibilitet kommer att tillåtas vid genomförandet av direktivet och olika institutionella förutsättningar i medlemsstaterna kommer att beaktas. Minimikraven omfattar bl.a. statistik- och prognoskvalitet, finanspolitiska regler och en medelfristig budgethorisont.
- En ny process för övervakning av makroekonomiska obalanser införs. Som ett komplement till den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten ska den nya processen bestå av övervakning i syfte att undvika makroekonomiska obalanser. Detta föreslås ske genom uppföljning av ett antal ekonomiska variabler i en indikatorstabell. En sådan

varningsmekanism ska utgöra en första vägledning inför en djupare analys av eventuella obalanser. Indikatorstabellen kommer att antas senare i en separat process. Om obalanser bedöms föreligga ska ett obalansförfarande inledas där medlemsstaten i fråga får rekommendationer, i enlighet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, att vidta åtgärder för att komma tillrätta med obalanserna.

- Nya och tidigarelagda sanktioner införs i stabilitets- och tillväxtpakten samt i obalansförfarandet i form av två separata rättsakter. Sanktionerna gäller endast euroländer.

Regeringen välkomnar överenskommelsen om lagstiftningspaketet.

En förstärkning av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten är viktig enligt regeringens uppfattning. Krisen har tydligt visat på behovet av att använda goda tider för att konsolidera statsfinanserna och skapa finanspolitiskt handlingsutrymme inför nästa nedgång. Genom ett tydligt fokus på förebyggande åtgärder kan alltför stora underskott undvikas. Det föreslagna utgiftskriteriet är ett sätt att förmå EU:s medlemsstater att röra sig mot sina medelfristiga budgetmål, något som medlemsstaterna förutsätts leva upp till redan i dag.

Regeringen välkomnar också den ökade fokuseringen på den offentliga skuldsättningen i övervakningsproceduren. Den senaste krisen har tydliggjort skuldnivåns betydelse för marknadernas förtroende. Det är viktigt att medlemsstaterna vidtar kraftfulla åtgärder för att reducera den offentliga skulden inför nästa ekonomiska nedgång. Det är välkommet att underskotts-förfarande ska kunna inledas för medlemsstater som underlåter att minska den offentliga skulden i tillfredsställande takt.

Det problematiska läget i många medlemsstater hade, enligt regeringens bedömning, kunnat begränsas om det hade funnits väl fungerande nationella finanspolitiska ramverk. Sveriges finanspolitiska ramverk har varit avgörande för att upprätthålla starka offentliga finanser i samband med krisen. Med nationella ramverk på plats förbättras förutsättningarna för att målen i det gemensamma regelverket ska kunna uppfyllas. Regeringen bedömer att det föreslagna direktivet inte kommer att kräva

några väsentliga förändringar i det svenska ramverket. De svenska reglerna är över lag mer ambitiösa än de föreslagna minimikraven och en hög grad av flexibilitet kommer att tillåtas vid genomförandet av direktivet.

Regeringen ser positivt på att införa en process för övervakning av makroekonomiska obalanser. Det står klart att stabilitets- och tillväxtpakten och andra befintliga förfaranden inte har varit tillräckliga för att förhindra att systemfarliga obalanser byggts upp. Indikator-tabellen ska fungera som en varningsmekanism. Om flera indikatorer signalerar risk för obalanser föranleder det en process med en fördjupad analys och dialog med medlemsstaten i fråga, innan beslut om obalansförfarande kan fattas. Detta innebär en rimlig utveckling av övervakningssystemet i ljuset av den genomgångna ekonomiska krisen. Det bör framhållas att överenskommelsen om sanktioner för medlemsstater som inte vidtar åtgärder för att korrigera makroekonomiska obalanser enbart gäller euroländer.

Arbetet med att fastställa vilka indikatorer som ska ingå i indikator Tabellen är ännu inte avslutat. Regeringen fäster stor vikt vid att indikatorerna är relevanta för syftet att hindra nya kriser att uppstå. Regeringens uppfattning är att sammansättningen av dessa indikatorer ska vara allsidig.

### Krismekanismer

I maj 2010 enades euroländerna och rådet för ekonomiska och finansiella frågor om att etablera två krismekanismer: den europeiska finansiella stabilitetsmekanismen (EFSM), som garanteras av EU-budgeten, samt den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), som är konstruerad som ett mellanstatlig samarbete mellan euroländerna. I maj beslutade euroländerna om bilateralt stöd till Grekland. Efter ett omfattande förberedelsearbete godkände Europeiska rådet den 24–25 mars 2011 en uppgörelse om utformningen av en permanent krismekanism (ESM). ESM ska bli en internationell finansiell institution med en faktisk utlåningskapacitet på 500 miljarder euro. Internationella valutafonden (IMF) ska regelmässigt delta i ESM-aktioner och utföra skuldållbarhetsanalyser. Privata långivare ska medverka i stöd-aktioner. Skuldstrukturering kan bli aktuell.

Finansiellt stöd ska utgå i form av lån och undantagsvis även i form av köp på primärmarknaderna av statsobligationer (direktköp). Räntan på lån från ESM ska vara i linje med IMF:s principer och inkludera ett påslag för risk. Beslut om stöd ska fattas med enhällighet. ESM kommer att ersätta både EFSM och EFSF den 1 juli 2013.

Medlemsstater utanför euroområdet kan delta vid sidan av ESM. De blir då representerade på relevanta möten i ESM:s styrande organ, de får tillgång till information i rätt tid och de konsulteras. Bilateral låna får samma status som låna från ESM.

Enligt regeringens bedömning är ESM ett viktigt instrument för att säkra den finansiella stabiliteten. Finansiellt stöd från ESM bör alltid åtföljas av strikta villkor avseende landets ekonomiska politik och utformas så att tendenser att handla mindre försiktigt (så kallad moral hazard) minimeras. Det är mycket viktigt att ESM inte försvagar incitamenten för länder att ställa om sin ekonomiska politik genom budgetsanering och strukturreformer. ESM ska endast vara ett instrument för att hantera exceptionella situationer och inte innebära ett system för långvariga och omfattande transfereringar mellan medlemsstater. Regeringen prövar frågan om eventuellt deltagande på bilateral basis i finansiella stöd-aktioner från fall till fall och utfästelser om eventuella låna ska vara förankrade i riksdagen.

### Sammanfattande bedömning

Den ekonomiska krisen har tydliggjort att det i en del medlemsstater har förts en ekonomisk politik som försatt dessa länder i stora svårigheter. Det är därför rimligt att förstärka möjligheterna att identifiera och vid behov korrigera obalanser som kan utgöra hot mot den ekonomiska stabiliteten i EU. Det är alltså angeläget att ett regelverk etableras som på ett effektivare sätt bidrar till att rusta EU och dess medlemsstater för nästa nedgång. En förstärkning av regelverket är också en viktig del av den kortsiktiga krishanteringen genom att detta kan bidra till ökat förtroende för medlemsstaternas ekonomier. Det är regeringens bedömning att ett starkare regelverk för ekonomisk styrning och samordning hade kunnat dels begränsa framväxten av ekonomiska obalanser, dels innebära att många medlemsstater hade varit

bättre rustade att möta krisen utan att hamna i en svårhanterlig skuldsituation. Mot denna bakgrund välkomnar regeringen överenskommelsen om lagstiftningspaketet om förstärkt ekonomisk styrning samt införandet av den europeiska terminen.

Regeringen vill framhålla att utgångspunkten i arbetet med samordning och styrning av den ekonomiska politiken i EU är att riksdagens respektive arbetsmarknadens parter roll ska respekteras. Regeringens bedömning är att de överenskommelser som gjorts rörande förstärkt ekonomisk styrning och samordning inte innebär att steg tas mot ökad överstatlighet, dvs. att nationell kompetens rörande till exempel lönebildning och pensionssystem överförs till EU. En sådan utökad kompetens för EU kan enbart ges genom fördragsändring. Någon sådan fördragsändring är inte aktuell.<sup>16</sup>

Regeringen kommer inte att medverka till EU-beslut som innebär förändringar av riksdagens eller arbetsmarknadens parter respektive roller. I detta sammanhang vill regeringen framhålla vikten av ett nära samarbete mellan riksdag och regering för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU.

### 3.3 Euro plus-pakten

Ambitionen att öka utlåningskapaciteten i EFSF och inrätta ESM har lett till starka politiska krav i vissa länder på motprestationer i form av reformer med syfte att uppnå en bättre fungerande valutaunion.

I samband med Europeiska rådets möte den 4 februari 2011 lanserade Tyskland och Frankrike därför tankar om att bilda en ”pakt för konkurrenskraft”. Syftet med initiativet sades vara att stödja valutaunionen, att stärka euroländernas konkurrenskraft och att öka konvergensten mellan euroländerna.

Euroländerna enades vid sitt toppmöte den 11 mars 2011 om utformningen av vad som

kommit att kallas ”euro plus-pakten”. Även länder utanför euroområdet var inbjudna att delta.

Av beslutet den 11 mars framgår att deltagande länder förväntas göra ”särskilda ansträngningar” som ska vara mer konkreta och ambitiösa än vad som redan överenskommit. De gemensamma målsättningarna syftar till att:

- stärka konkurrenskraften,
- främja sysselsättning,
- stärka hållbarheten i de offentliga finanserna samt
- stärka den finansiella stabiliteten i EU.

Pakten ska vara förenlig med existerande instrument för ekonomisk styrning inom EU. Samarbetsformen utgörs av en politisk överenskommelse om målsättningarna och uppföljning sker genom granskning, erfarenhetsutbyte och politiskt tryck.

Länder utanför euroområdet som önskade delta i pakten anmodades att meddela detta i tid till Europeiska rådets möte den 24 mars. Av EU:s 27 medlemsländer har 23 länder valt att delta i pakten.

Enligt regeringens bedömning finns det goda skäl att öka intensiteten i arbetet mot de målsättningar som ställs upp i pakten. Erfarenheten visar att länder som hamnar i kris ofta gör detta efter en längre period med en oförmånlig utveckling på de identifierade områdena - en svag konkurrenskraftsutveckling med kraftiga försämringar av bytesbalansen, ohållbara offentliga finanser, dåligt fungerande arbetsmarknader och en bristande stabilitet i det finansiella systemet. Detta gäller för alla EU-länder, även om behov av insatser kan sägas vara särskilt viktigt bland euroländerna. Dessa särskilda behov har också uppmärksammats i Lissabonfördraget där euroländerna ges rätt att själva besluta i frågor som rör dem själva. Regeringen välkomnar den höjda ambitionsnivå som euro plus-pakten ger uttryck för. För närvarande föreligger dock inte förutsättningar för ett svenskt beslut om att delta i pakten.

<sup>16</sup> Det förslag till fördragsändring som man kom överens om vid Europeiska rådets möte i december 2010 har som syfte att möjliggöra inrättandet av en permanent krismekanism. Den planeras att genomföras genom ett förenklat förfarande, vilket kan användas eftersom det är fråga om en fördragsändring som inte ändrar EU:s kompetens. Förändringen gäller endast euroländerna.



4

# En uppföljning av sysseisättningspolitiken





## 4 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

### Sammanfattning

---

- Regeringens mål är full sysselsättning. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift sedan regeringen tillträdde 2006 har varit att öka den varaktiga sysselsättningen, främst genom ett minskat utanförskap.
- Läget på arbetsmarknaden är betydligt ljusare än för ett år sedan. Sysselsättningen har redan återhämtat sig från krisen och bedöms fortsätta att öka starkt. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är fortfarande lågt, vilket innebär att sysselsättningen kan fortsätta att öka ytterligare flera år innan resursutnyttjandet blir ansträngt.
- 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. Politikens inriktning ligger därmed fast.
- Arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen och minska jämviktsarbetslösheten måste fortsätta. Den övergripande inriktningen bör även i fortsättningen vara att öka drivkrafterna till arbete, rusta människor för jobb och stärka företagandet. Åt

gärder för bättre matchning och ökad sökaktivitet, liksom åtgärder som ökar svaga gruppers konkurrenskraft, om jobben är angelägna.

---

### 4.1 Högre sysselsättning leder till ökad välfärd

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

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

*Den offentliga sektorns finansiering kräver en hög sysselsättningsnivå*

En generös och gemensamt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar,

eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.<sup>17</sup> När fler arbetar frigörs 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.

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

Dessutom kommer den demografiska utvecklingen med en större andel äldre att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna, bl.a. genom att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård ökar. För att nivån på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan höjd skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter) är det därför nödvändigt att det totala antalet arbetade timmar ökar.<sup>18</sup>

#### *Utanförskapet är det andra viktiga skälet*

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.

#### *En uppföljning av sysselsättningspolitiken*

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

Regeringen anser att sysselsättningspolitiken ska bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. 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 diskutera målen för sysselsättningspolitiken och att skapa 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. Sysselsättningsramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik.

<sup>17</sup> Det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Det totala antalet arbetade timmar kan öka dels genom att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

<sup>18</sup> Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna utvecklas vidare i avsnitt 12.

## 4.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

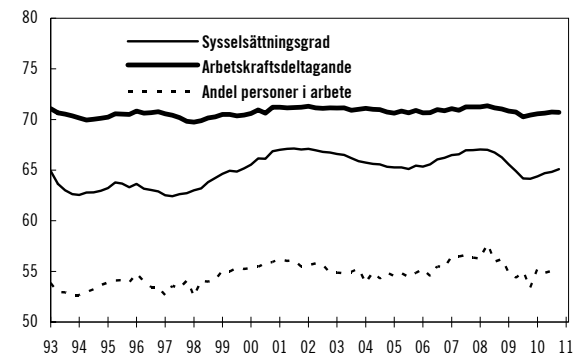
I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste åren. Syftet är att översiktligt beskriva de styrkor och svagheter som den svenska arbetsmarknaden uppvisar och att identifiera de mest angelägna problemen på arbetsmarknaden.

### 4.2.1 Stark återhämtning på arbetsmarknaden

Från 2006 t.o.m. andra kvartalet 2008 utvecklades arbetsmarknaden mycket positivt.<sup>19</sup> Arbetskraftsdeltagandet ökade samtidigt som sysselsättningsgraden och andelen personer i arbete steg kraftigt (se diagram 4.1).<sup>20</sup> Ökningen av andelen personer i arbete berodde till stor del på att sjukfrånvaron minskade kraftigt, främst bland kvinnor (se diagram 4.2). Även arbetslösheten minskade mellan 2006 och 2008, från 7,1 procent till 6,2 procent i årsgenomsnitt. Den gynnsamma utvecklingen berodde till en del på det goda konjunkturläget och till en del på regeringens politik.

**Diagram 4.1 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och andel personer i arbete, 15–74 år**

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensade data.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

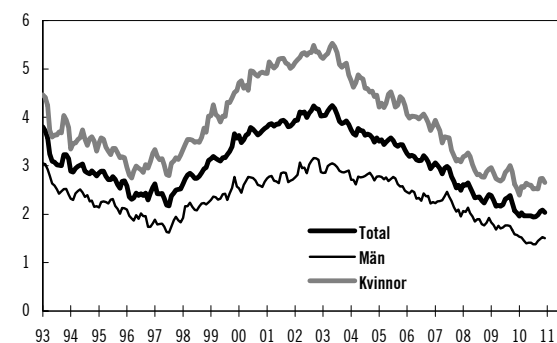
<sup>19</sup> Om inget annat anges avser statistiken Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att åldersgruppen 16–64 år används i vissa diagram är att det saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15–74 år.

<sup>20</sup> Arbetskraftsdeltagandet är antalet i arbetskraften i relation till befolkningen och sysselsättningsgraden är antalet sysselsatta i relation till befolkningen.

Under hösten 2008 drabbade den internationella ekonomiska krisen den svenska ekonomin med full kraft. Arbetskraftsefterfrågan föll kraftigt, vilket bl.a. visade sig i att antalet varsel om uppsägning ökade mycket snabbt (se diagram 4.3). Ökningen av antalet varsel var fullt jämförbar med situationen under 1990-talskrisen, och antalet varsel låg kvar på relativt höga nivåer även under första halvåret 2009. Detta var en av flera indikationer som tydde på att krisen skulle bli djup och långvarig, samt på att arbetslösheten skulle stiga till nivåer liknande de på 1990-talet. Arbetslösheten steg snabbt med ca 3 procentenheter och arbetskraftsdeltagandet sjönk.

**Diagram 4.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år**

Procent av sysselsatta



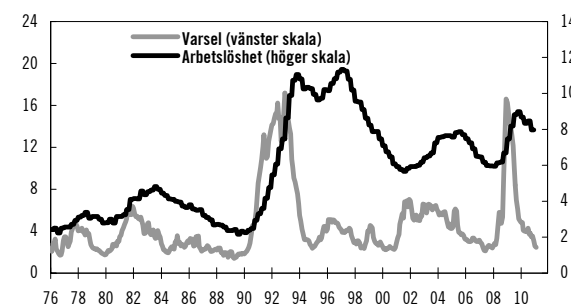
Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 4.3 Varsel och arbetslöshet, 15–74 år**

Tusental

Procent av arbetskraften



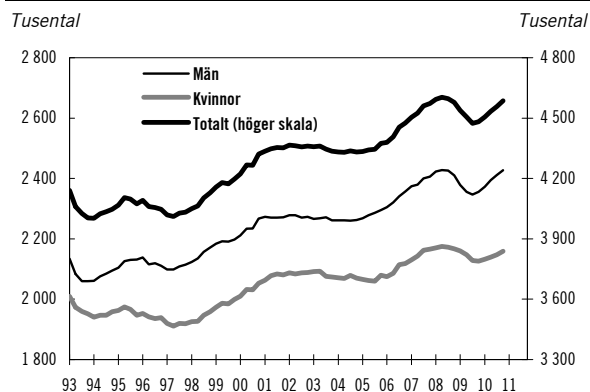
Anm.: Säsongrensade data. Tre månaders glidande medelvärde för varsel, kvartalsdata för arbetslöshet.

Källor: Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Krisen blev dock vare sig lika djup eller långvarig som befarades under 2008. Situationen på arbetsmarknaden började stabilisera sig under slutet av 2009. Arbetsmarknaden utvecklades sedan mycket starkt under 2010 och antalet sysselsatta har nu återgått till de nivåer som rådde före den ekonomiska krisen 2008 (se

diagram 4.4). Sysselsättningsgraden är dock fortfarande lägre än före krisen till följd av att befolkningen i arbetsför ålder har ökat (se diagram 4.1). Arbetskraftsdeltagandet började öka igen under hösten 2009.

**Diagram 4.4 Antal sysselsatta, 15–74 år**



Anm.: Säsongrensade data.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Det finns flera skäl till varför krisen inte fick lika allvarliga konsekvenser som först förutspåddes. För det första skedde en oväntat stark uppgång i världshandeln under 2010, vilket gav draghjälp till den exportorienterade svenska ekonomin. En stark utveckling i tillväxtekonomierna och en expansiv politik i stora delar av världen främjade uppgången i den globala efterfrågan. För det andra utvecklades den inhemska efterfrågan, framför allt hushållens konsumtion och företagens investeringar, oväntat starkt under 2010.

Starka offentliga finanser samt regeringens stabiliseringspolitiska åtgärder och struktur-reformer har bidragit till att mildra krisens effekter på arbetsmarknaden och att stärka hushållens framtidstro och konsumtionsvilja. Till exempel har de förstärkta resurserna till kommunerna bidragit till att dämpa sysselsättningsfallet i kommunsektorn. Vidare har de åtgärder som vidtagits inom de finansiella systemen bidragit till att upprätthålla företagens investeringsvilja.

Till skillnad från krisen på 1990-talet spreds inte den ekonomiska krisen över hela ekonomin. I viss mån kan konjunkturedgången 2008 beskrivas som en industrikris. Inom tjänstebanserna minskade totalt sett antalet sysselsatta knappt alls. Att krisen till stor del begränsades till industribranscherna innebar att minskningen i antalet sysselsatta var större för män (se diagram 4.4).

Styrkan på arbetsmarknaden 2010 kan sammanfattas med att sysselsättningsuppgången var så snabb att arbetslösheten började falla tillbaka, trots att arbetskraftsdeltagandet ökade (se diagram 4.1 och 4.3).

Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden bedöms hålla i sig. Enligt regeringens prognoser kommer antalet sysselsatta att öka med ca 7,1 procent mellan 2010 och 2015, vilket motsvarar en ökning med drygt 320 000 personer. Arbetslösheten bedöms minska till 4,9 procent 2015. Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden beror både på att konjunkturen förbättras och på regeringens reformer (se fördjupningsrutan Rapport om arbetsmarknadens funktions-sätt). I spåren av krisen har dock arbetslösheten ökat och många människor riskerar att varaktigt tappa kontakten med arbetsmarknaden.

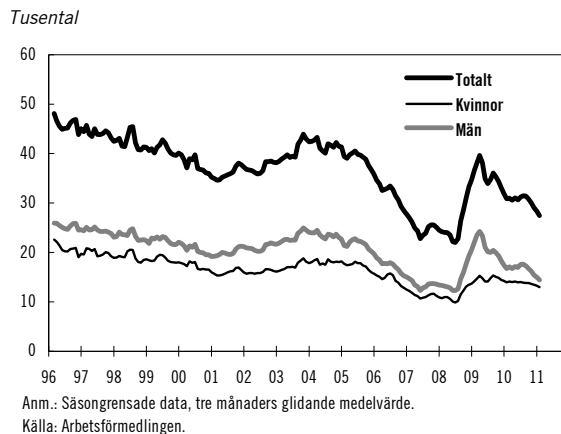
### Långtidsarbetslösheten har börjat minska

För att kunna dra rätt slutsatser kring den minskande arbetslösheten är det viktigt att dela upp arbetslösheten i dess beståndsdelar. Med detta menas att analysera hur många som blir arbetslösa (inflödet) och hur lång tid de är arbetslösa (varaktigheten). Därtill är det viktigt att följa vilka arbetslösa som får arbete (utflödet). Med en sådan uppdelning är det t.ex. möjligt att närmare analysera långtidsarbetslösheten. Långtidsarbetslösheten 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 och att detta är en viktig förklaring till att arbetslösheten efter en kris riskerar att bita sig fast på höga nivåer under lång tid, s.k. persistens.

Antalet personer som blir arbetslösa (mätt som antalet nyinskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen) har minskat sedan mitten av 2009 (se diagram 4.5). Både ökningen av inflödet till Arbetsförmedlingen 2008 och minskningen sedan 2009 drevs huvudsakligen av män. Antalet personer som blir nyinskrivna på Arbetsförmedlingen är nu, i ett historisk

perspektiv, på förhållandevis låga nivåer.<sup>21</sup> Ett visst inflöde till arbetslöshet kommer alltid att finnas eftersom det hela tiden är så att gamla jobb försvinner och nya, mer produktiva jobb skapas. Ett visst inflöde till arbetslöshet beror också på att de som träder in på arbetsmarknaden inte omedelbart finner arbete.

**Diagram 4.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad**



Den senaste lågkonjunkturen bekräftar bilden att arbetslöshetstiderna förlängs i en lågkonjunktur. Diagram 4.6 visar antalet arbetslösa och personer i program med aktivitetsstöd på Arbetsförmedlingen fördelat på inskrivningstid. Antalet personer med inskrivningstider på 420 dagar eller mer ökade kraftigt under 2009 och stora delar av 2010.

Sedan mitten av 2009 har antalet personer med inskrivningstider 1–419 dagar minskat. Antalet arbetslösa med arbetslöshetstider på 420–730 dagar började minska hösten 2010, vilket är positivt eftersom det innebär en minskad risk för att människor fastnar i arbetslöshet. Antalet personer med mycket långa arbetslöshetstider (mer än 730 dagar) ökar dock fortfarande, vilket är bekymmersamt.

**Diagram 4.6 Antal kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd per månad fördelat på inskrivningstid**

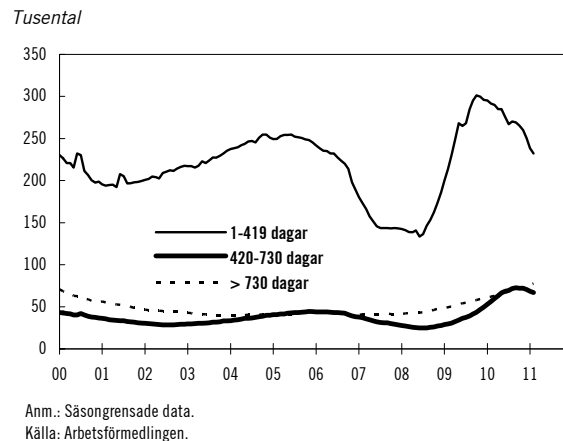
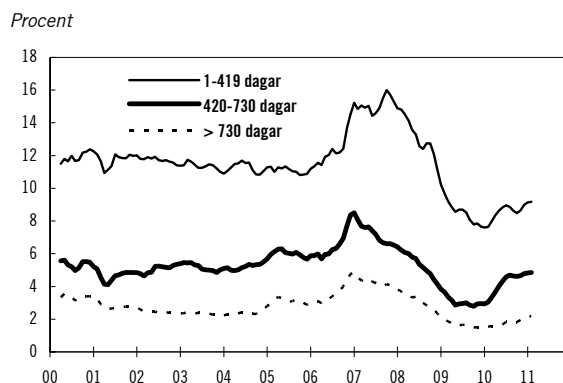


Diagram 4.7 visar andelen arbetslösa som fått osubventionerat arbete fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen.<sup>22</sup> Av diagrammet framgår att sannolikheten att få arbete, de s.k. jobbchanserna, genomgående var på mycket låga nivåer under 2009, men att de därefter har ökat. Diagrammet visar också 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). I relativa termer minskade jobbchanserna mest för gruppen med inskrivningstider mellan 420 och 730 dagar under den ekonomiska krisen. Denna grupp har också upplevt störst ökning sedan början av 2010.

<sup>21</sup> Omläggningar av politiken sedan 2006, t.ex. borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, kan ha bidragit till att en mindre andel av de arbetssökande söker sig till Arbetsförmedlingen.

<sup>22</sup> Diagram 4.7 visar antalet personer som fått ett osubventionerat arbete (exklusive nystartsjobb) aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad.

**Diagram 4.7** Utflöde till osubventionerat arbete per månad fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd

Anm.: Säsongsrensade data.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

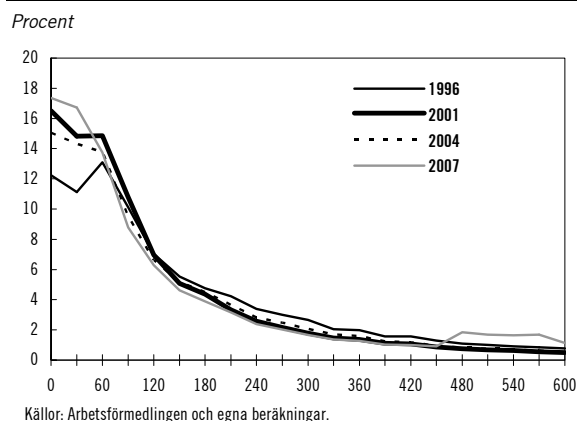
Skillnaderna i jobbchanser kan bl.a. förklaras av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i utgångsläget har olika förutsättningar att få ett jobberbjudande, och att det är personer med relativt sett mindre möjligheter att få ett arbete som utgör en allt större andel av gruppen med långa inskrivningstider.

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

Diagram 4.8 visar hur lång tid arbetslösa på Arbetsförmedlingen är inskrivna innan de lämnar förmedlingen för jobb eller av annan orsak (t.ex. studier) 1996, 2001, 2004 och 2007.<sup>23</sup> Diagrammet visar att merparten av de arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen relativt snabbt. Den tidigare analysen har visat att det är fler personer som har förhållandevis korta än långa arbetslöshetstider (se diagram 4.6) och att jobbchanserna i genomsnitt är större för de med relativt korta tider (se diagram 4.7). Därmed kommer en majoritet av de avslutade arbetslöshetstiderna att vara relativt korta (se diagram 4.8). Detta gäller för alla år och

<sup>23</sup> Fördelningen av avslutade arbetslöshetstider grundar sig på alla personer som under respektive år skrivs in vid Arbetsförmedlingen och som skrivs ut till jobb eller annan orsak (t.ex. studier). Individerna följs fram till april 2009.

konjunkturlägen, men i ett starkt konjunkturläge (2007) är en större andel av de avslutade arbetslöshetsperioderna korta jämfört med ett svagare konjunkturläge (1996). Av diagrammet framgår att en större andel av de som blev arbetslösa 2007 har avslutade arbetslöshetstider på mer än 450 dagar jämfört med tidigare år. Det kan vara ett resultat av att jobbchanserna minskade kraftigt under 2008 och 2009 till följd av den ekonomiska krisen (se diagram 4.7), vilket förlängde arbetslöshets-tiderna.

**Diagram 4.8** Fördelning av avslutade inskrivningsperioder för olika år efter arbetslöshetstidens längd

Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Analysen i detta avsnitt visar att antalet personer med långa inskrivningstider har ökat till följd av krisen. Det beror bl.a. på att personer med långa arbetslöshetstider hade särskilt svårt att hitta ett arbete under krisen. Under 2010 har dock jobbchanserna ökat avsevärt. 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.

### Arbetskraften ökar

På lång sikt är det utbudet av arbetskraft som bestämmer sysselsättningen. Det är därför viktigt att eftersträva ett högt arbetskraftsdeltagande, även om det temporärt kan bidra till högre arbetslöshet. Erfarenheten visar att sannolikheten att hitta ett arbete är större för en

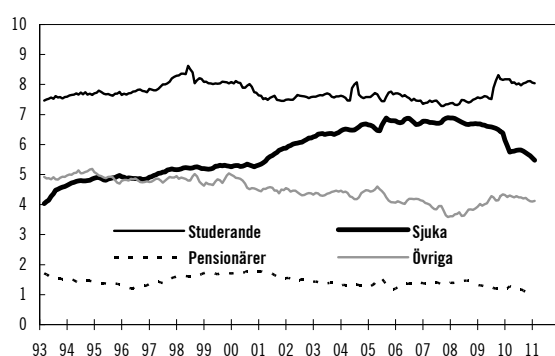


arbetslös än för en person utanför arbetsmarknaden.<sup>24</sup> På sikt leder ett ökat arbetskraftsdeltagande till att fler får jobb.

Vanligtvis brukar antalet i arbetskraften falla i lågkonjunkturer, men så skedde på det hela taget inte under krisen. Arbetskraftsdeltagandet sjönk visserligen något under 2008–2009, men till viss del berodde det på stora pensionsavgångar i 1940-talistgenerationen (se vidare avsnitt 5.4). Sedan hösten 2009 har arbetskraftsdeltagandet ökat, och minskningen till följd av krisen har delvis återhämtat sig.

**Diagram 4.9 Huvudsaklig verksamhet för personer utanför arbetskraften, 16–64 år**

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Andelen av befolkningen utanför arbetskraften som studerar ökade under 2009 och har sedan dess legat kvar på ungefär samma nivå (se diagram 4.9). Delvis beror detta på att färre studerande har extrajobb och därmed inte räknas som sysselsatta, delvis beror det på att fler valde att studera när sannolikheten att få ett arbete minskade under krisen.

Att fler har valt att studera under lågkonjunkturen är positivt eftersom utbildning höjer individens anställningsbarhet och ökar sannolikheten att få ett jobb. Att volymerna i utbildning ökar under en lågkonjunktur är också önskvärt, då alternativet för många individer annars är arbetslöshet. Däremot är det viktigt att politiken inte bidrar till att låsa in människor i utbildning när konjunkturen vänder. Andelen personer i utbildning har endast minskat

marginellt sedan arbetskraftsefterfrågan började öka under 2010 (se diagram 4.9). Detta ska dock ses mot bakgrund av att många utbildningar är fleråriga och att det är stora ungdomskullar som för närvarande studerar. Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som studerar kan förväntas minska med betydande eftersläpning.

Diagram 4.9 visar också att andelen av befolkningen i arbetsför ålder utanför arbetskraften som är sjuka och pensionärer har minskat de senaste åren, vilket är positivt.<sup>25</sup>

För att nå målet om en varaktigt högre sysselsättning är det viktigt att öka arbetskraftsdeltagandet. Det är också en betydelsefull uppgift för politiken att följa hur grupperna utanför arbetskraften utvecklas.

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

Erfarenheten visar att vissa grupper, såsom unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer med en utbildning på högst för-gymnasial 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, kanske särskilt inom gruppen utrikes födda.

#### Varför har vissa grupper arbetsmarknadsrelaterade problem?

Unga och utrikes födda som varit kort tid i Sverige är i en fas när de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden (se fördjupningsrutan Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda). Under denna fas kan det vara svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens eftersom de har relativt begränsad arbetslivserfarenhet eller få referenser från tidigare arbetsgivare. Detta

<sup>24</sup> Det är dock positivt om en person lämnar arbetskraften under en lågkonjunktur i syfte att utbilda sig eftersom produktionsbortfallet är lägre då än i en högkonjunktur. Utbildning ökar individens produktivitet och sannolikhet att få ett arbete.

<sup>25</sup> Andelen av befolkningen utanför arbetskraften som är pensionärer i åldern 15–74 år har dock ökat sedan 2008.

kombinerat med relativt höga anställningskostnader (lön och arbetsgivaravgifter), kan leda till att arbetsgivare är tveksamma till att rekrytera unga och utrikes födda.

Det finns flera andra förklaringar till dessa grupper svaga förankring på arbetsmarknaden. För utrikes födda är diskriminering, bristande språkkunskaper och sämre tillgång till informella nätverk genom vilka många jobb tillsätts försvårande omständigheter. Flera av dessa problem har även personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Den höga ungdomsarbetslösheten kan även förklaras av brister i utbildningssystemet som medför att alltför många unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg.

Äldre i Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. Det beror främst på den relativt höga sysselsättningsgraden bland äldre kvinnor. Sysselsättningsgraden bland äldre minskar dock snabbt med stigande ålder då äldre i viss mån tenderar att lämna arbetskraften med avtalspension eller sjukersättning. De flesta tar 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 riskerar långa tider i arbetslöshet. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar att jämfört med yngre personer fick äldre personer som blev arbetslösa en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden under en lång tid och många lämnade till slut arbetsmarknaden för gott. Förklaringar till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i anställningskostnaderna för äldre, arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft, avtalspensionssystemets utformning och normerna för utträdet från arbetslivet.

Att personer med relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb och att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. I denna grupp finns många unga som har lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg. Det finns också indikationer på att förhållandevis höga anställningskostnader begränsar jobbchanserna för personer med relativt låg utbildning (se avsnitt 4.3).

## Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda

Sverige är ett land där allt fler utländska medborgare under de senaste tio åren sökt skydd, bosatt sig, arbetat och studerat. Under de senaste fem åren har mellan 80 000 och 100 000 personer per år fått tillstånd att stanna i landet. Utrikes födda utgör därmed en allt större andel av Sveriges befolkning, ca 15 procent 2010 jämfört med 11 procent 2000.

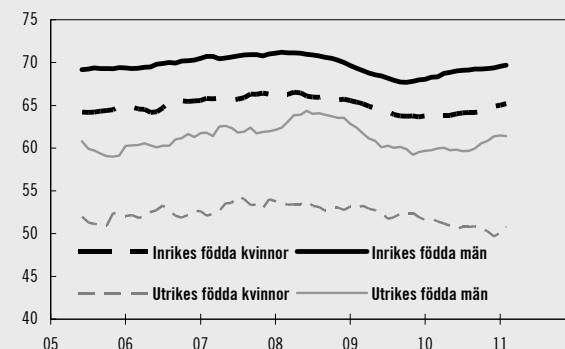
Det är angeläget att på ett så effektivt sätt som möjligt integrera utrikes födda i det svenska samhället och på arbetsmarknaden, dels för att de ska ges möjlighet att förverkliga sig själva och kunna styra över sina egna liv, dels för att samhället ska kunna dra nytta av deras förmågor och öka deras bidrag till den samlade produktionen i ekonomin.

### *Svagare anknytning till arbetsmarknaden för utrikes födda*

I dagsläget finns det tydliga tecken på att många utrikes födda har betydligt större svårigheter på arbetsmarknaden än inrikes födda. Sysselsättningsgraden för utrikes födda i åldrarna 15–74 år var under 2010 ca 55 procent; motsvarande siffra för inrikes födda var ca 67 procent. Arbetslösheten för samma år och samma åldersgrupp var för utrikes födda ca 16 procent och för inrikes födda ca 7 procent. Anknytningen till arbetsmarknaden är i genomsnitt svagare för utrikes födda kvinnor än för utrikes födda män (se diagram 4.10).

**Diagram 4.10 Sysselsättningsgrad för utrikes och inrikes födda per kön, 15-74 år**

Andel av befolkningen



Anm.: Säsongsrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

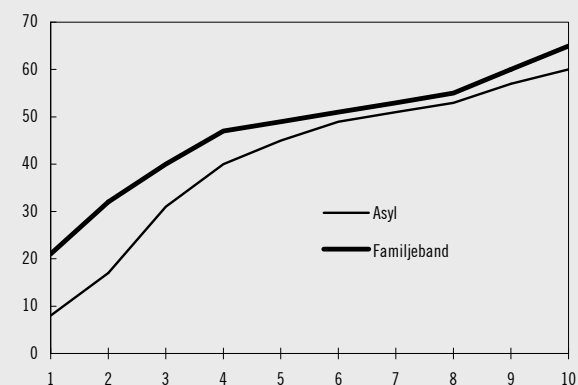
Källa: Statistiska centralbyrån.

Gruppen utrikes födda är dock mycket heterogen. Orsakerna till varför människor har invandrat till Sverige varierar och av naturliga skäl kommer anknytningen till arbetsmarknaden skilja sig åt beroende på invandringsorsak. Under 2010 var exempelvis knappt hälften av de individer som blev beviljade arbetsmarknads- eller uppehållstillstånd asylsökande eller anhöriginvandrare, medan resterande hade arbete eller utbildning som främsta motiv till sin invandring.

Personer som kommit hit av asylskäl eller av familjeband har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden den första tiden i Sverige. I dagsläget tycks situationen vara mest problematisk för nyanlända invandare från Mellanöstern och Nordafrika som kommit hit av flyktingskäl eller som anhörig till en flyktinginvandrare. Sysselsättningsgraden ökar dock med antalet år i Sverige (se diagram 4.11), men även de som varit mycket länge i Sverige har lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda.

**Diagram 4.11 Sysselsättningsgrad efter vistelsetid (år) i Sverige efter invandringsorsak**

Andel av befolkning



Källor: Långtidsutredningen 2011 och Statistiska centralbyrån.

*Vad förklarar den svaga anknytningen till arbetsmarknaden för utrikes födda?*

Det finns flera förklaringar till varför utrikes födda har problem att etablera sig på arbetsmarknaden. Förklaringarna kan något förenklat delas in i faktorer som påverkar individens arbetsutbud och faktorer som påverkar efterfrågan på dessa individer.

Faktorer som påverkar individens arbetsutbud rör individens kompetens och kunskaper, dvs. sådant som värdesätts på arbetsmarknaden. Vidare har forskningen visat att drivkrafter till arbete är av stor betydelse för sannolikheten att vara sysselsatt. Det betyder att de möjligheter till försörjning som nyanlända möter vid ankomsten till Sverige, genom arbete och olika typer av ersättningar, påverkar de nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Utbildning brukar ses som en av nyckelfaktorerna för en framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. I genomsnitt har utrikes födda, och särskilt kvinnor, en något lägre utbildningsnivå än inrikes födda. En stor andel unga utrikes födda som invandrat efter skolstart har stora problem att klara sin skolgång i Sverige. Det visar sig i att utrikes födda är överrepresenterade bland dem som saknar gymnasiebehörighet och att de är underrepresenterade i högre utbildning. Empiriska studier visar dock att skillnader i utbildningsnivå endast kan förklara en del av skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda.

Ytterligare en bidragande förklaring till deras sämre arbetsmarknadsanknytning är att utrikes födda har kortare arbetslivserfarenhet på den svenska arbetsmarknaden. Svenska och internationella studier visar att goda språkkunskaper i det nya hemlandet, som många utrikes födda saknar, är viktiga för en lyckad arbetsmarknads-etablering. Dessutom är det många arbeten på arbetsmarknaden som tillsätts genom informella nätverk, något som många utrikes födda saknar. Arbetsförmedlingens sökandeundersökning visar dock att utrikes födda söker efter jobb mer intensivt än inrikes födda.

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. Det är möjligt att detta i kombination med relativt höga anställningskostnader (lön och arbetsgivaravgifter) kan minska företagens benägenhet att anställa personer ur gruppen. En försvårande om-

ständighet i sammanhanget är att det i dag saknas gemensamma verktyg för att rättvist värdera utrikes föddas kompetenser, som inte alltid kommer till sin rätt när de ska översättas och värderas i svenska termer.

Det finns också empiriska belegg för att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden – såväl bland de som rekryterar som bland de som anställer. En del av skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda kan sannolikt förklaras av diskriminering, men det är svårt att med säkerhet uppskatta betydelsen av diskriminering.

Introduktionsverksamheten som nyanlända flyktingar och deras anhöriga deltar i har under en rad år dragits med problem, där bl.a. ett tydligt arbetsmarknadsfokus saknats. Mot bakgrund av dessa problem har regeringen reformerat introduktionsverksamheten och infört ett nytt system i syfte att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare, där bl.a. ansvaret för att kartlägga och hjälpa individerna ut på arbetsmarknaden flyttats från kommunerna till Arbetsförmedlingen.

## Viss förbättring av arbetsmarknadssituationen för unga

Tabell 4.1 redovisar hur arbetsmarknadssituationen för unga, äldre, personer födda utanför Europa och personer med högst förgymnasial utbildning förändrats mellan fjärde kvartalet 2009 och fjärde kvartalet 2010.<sup>26</sup> Dessa gruppers arbetsmarknadssituation jämförs i tabellen med hur situationen har förändrats för befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Det bör framhållas att en person kan ingå i flera grupper, t.ex. ingår en ung person född utanför Europa både i gruppen unga och i gruppen född utanför Europa.

**Tabell 4.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2009 och 4:e kvartalet 2010**

Procentenheter om annat ej anges

	Unga (15– 24 år)	Äldre (55– 74 år)	Födda utanför Europa	För- gymn. utb.	Befolkning (15–74 år)
Befolkning (%)	0,7	1,4	6,4	-0,9	0,8
Arbetskrafts- deltagande	1,9	-1,3	-1,2	-0,1	0,3
Sysselsättnings- grad	2,6	-1,2	-0,8	-0,2	1,0
Andel i arbete av befolkningen	3,0	-0,2	-0,4	0,6	1,9
Andel frånvarande av sysselsatta <sup>1</sup>	-1,8	-1,9	-0,7	-1,9	-1,6
Arbetslöshet	-2,4	0,0	-0,2	0,2	-1,0
Andel ej i arbetskraften av befolkningen	-1,9	1,3	1,2	0,1	-0,3

Anm.: <sup>1</sup> Avser frånvarande hela veckan i huvudsyssla.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Jämfört med befolkningen som helhet har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och andelen personer i arbete under 2010 utvecklats starkare för unga än för befolkningen som helhet. Arbetslösheten för unga har minskat mer än för befolkningen som helhet. Det ska dock ses mot bakgrund av att utgångsläget, dvs. arbetsmarknadssituationen för unga fjärde kvartalet 2009, var mycket bekymmersamt.

Förbättringen återspeglar att unga relativt snabbt får arbete när arbetsmarknaden återhämtar sig.

Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet har minskat bland äldre (se tabell 4.1). Det är delvis resultatet av att många i den stora 1940-talistgenerationen gått i ålderspension. Men det kan också vara resultatet av att många äldre som är eller riskerar att bli arbetslösa tenderar att lämna arbetsmarknaden med avtalspension. Även om arbetslösheten bland äldre var förhållandevis låg 2010 riskerar många arbetslösa äldre att fastna i långtidsarbetslöshet.

Antalet personer födda utanför Europa har ökat relativt mycket det senaste året och arbetsmarknadsutvecklingen har för denna grupp varit mindre gynnsam än för befolkningen som helhet. För personer födda utanför Europa har arbetslösheten endast minskat marginellt mellan fjärde kvartalet 2009 och fjärde kvartalet 2010, medan både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet har minskat. Till skillnad från befolkningen som helhet syns således inga indikationer på att läget på arbetsmarknaden har förbättrats för personer födda utanför Europa.

För personer med högst förgymnasial utbildning ökar arbetslösheten samtidigt som sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet minskar (se tabell 4.1). I denna grupp finns många unga utan slutbetyg från gymnasiet.

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 bristfällig.<sup>27</sup> Diagram 4.12 visar dock att antalet personer med funktionsnedsättning som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har ökat.<sup>28</sup> Det

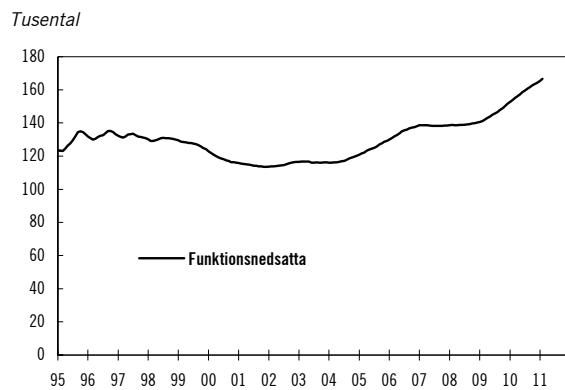
<sup>27</sup> Statistiska centralbyrån genomför vartannat år en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningarna som riktar till personer med funktionsnedsättning (16–64 år). Den senaste undersökningen, som avser fjärde kvartalet 2008, visar att såväl arbetskraftsdeltagande som sysselsättningsgrad var betydligt lägre bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (55 respektive 50 procent) än bland personer utan funktionsnedsättning (81 respektive 77 procent). Nästa undersökning är planerad att publiceras i juni 2011.

<sup>28</sup> För att en arbetssökande ska kunna anvisas till de olika insatserna för funktionsnedsatta på Arbetsförmedlingen krävs att en funktions-

<sup>26</sup> I gruppen utrikes födda är det personer födda utanför Europa som har störst svårigheter på arbetsmarknaden.

kan dels bero på den allmänna ökningen av antalet arbetslösa under krisen, dels på att fler funktionsnedsatta har trätt in på arbetsmarknaden.

**Diagram 4.12** Antal funktionsnedsatta inskrivna på Arbetsförmedlingen



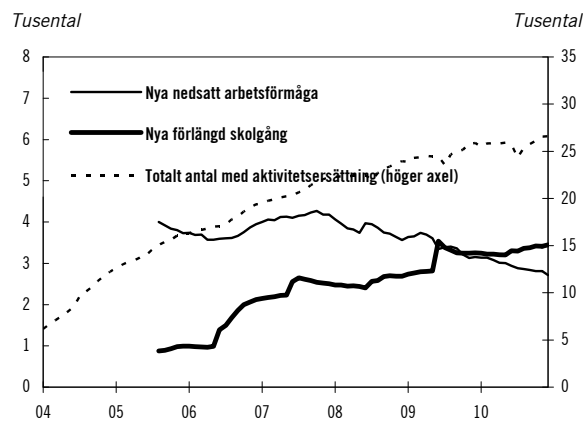
Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Unga som uppstår aktivitetssättning har en svag förankring på arbetsmarknaden.<sup>29</sup> Aktivitetssättning ger stöd till unga (under 30 år) som inte kan arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Om skolgången måste förlängas på grund av en funktionsnedsättning kan också aktivitetssättning utbetalas under den tid som skolgången varar. Antalet personer med aktivitetssättning uppvisar en trendmässig ökning (se diagram 4.13). Det är problematiskt då sannolikheten för unga med aktivitetssättning att nå en fast förankring på arbetsmarknaden är förhållandevis låg. Diagrammet visar också att allt fler unga beviljas aktivitetssättning på grund av förlängd skolgång, medan det är färre som beviljas aktivitetssättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Det är oklart om tillgång till aktivitetssättning under den förlängda skolgången ökar gruppens möjligheter att få arbete eller om det bidrar till negativ stigmatisering och inlåsning.

nedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan fastställas. Detta ska göras av en specialist, oftast en läkare. Det kan även vara personer med särskild kompetens inom Arbetsförmedlingen.

<sup>29</sup> Det är till viss del samma personer som uppstår aktivitetssättning som inte har fullständiga gymnasiebetyg.

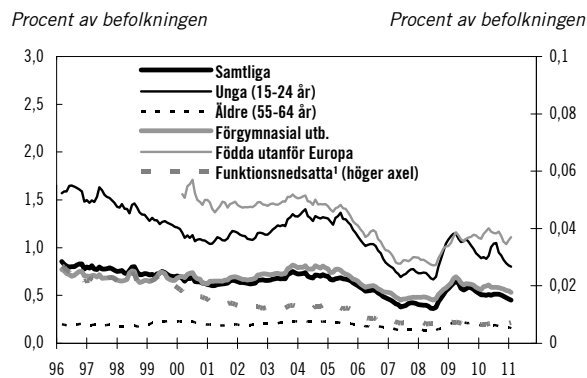
**Diagram 4.13** Antal personer med aktivitetssättning och nybeviljade aktivitetssättningar efter orsak



Källa: Försäkringskassan.

Diagram 4.14 visar andelen av befolkningen som är nyinskrivna och arbetslösa vid Arbetsförmedlingen uppdelad på olika grupper. Andelen nyinskrivna arbetslösa ökade i alla grupper under andra halvåret 2008. Ökningen var störst i grupperna unga och personer födda utanför Europa. Under 2009 och 2010 har andelen nyinskrivna planat ut för de flesta grupper och i viss mån börjat minska. För personer födda utanför Europa finns dock inga tydliga tecken på att andelen nyinskrivna minskar.

**Diagram 4.14** Ny inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelad på olika grupper



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

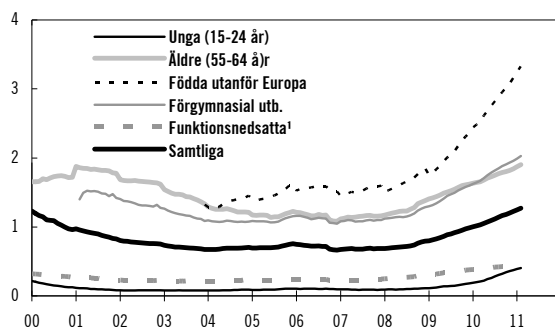
<sup>1</sup> Antalet funktionsnedsatta har relaterats till befolkningen 15-64 år.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Diagram 4.15 visar att antalet arbetslösa och i program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen med mycket långa inskrivningstider (mer än 730 dagar) som andel av befolkningen i respektive grupp har ökat för samtliga grupper sedan 2008. Ökningen är särskilt kraftig bland personer födda utanför Europa. Det finns ännu inga tecken på att problemen med långa inskrivningstider tycks avta.

**Diagram 4.15** Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än två år, fördelat på olika grupper

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensade data.

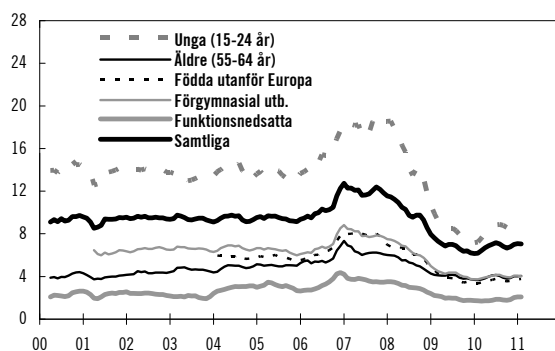
<sup>1</sup> Antalet funktionsnedsatta har relaterats till befolkningen 15–64 år.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

När det gäller jobbchanser, dvs. hur stor andel av de inskrivna i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen som fått arbete, finns det stora skillnader mellan grupperna. Av diagram 4.16 framgår att unga hade betydligt större jobbchanser än övriga grupper t.o.m. 2008, men att skillnaderna minskade i och med krisen. Jobbchanserna för funktionsnedsatta har varit mindre än för övriga grupper under hela den studerade perioden. Utvecklingen efter 2010 visar att jobbchanserna har ökat för unga, medan förändringarna är små för övriga grupper.

**Diagram 4.16** Utflödet till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd

Procent



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

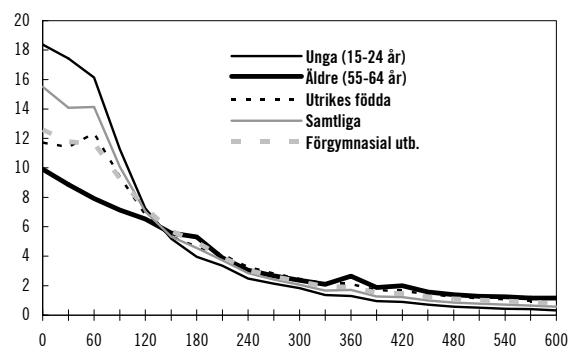
Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetslösheten ser sammanfattningsvis mycket olika ut i de olika grupperna. Diagram 4.17 visar fördelningen av avslutade inskrivningstider för olika grupper. Andelen av de unga med korta arbetslöshetstider är betydligt större än för övriga grupper, medan andelen med långa tider är mindre. För äldre är det, jämfört med övriga

grupper, färre med korta och fler med långa arbetslöshetstider.

**Diagram 4.17** Fördelning av avslutade inskrivningsperioder för olika grupper efter arbetslöshetstidens längd

Procent



Anm.: Genomsnittligt antal dagar i arbetslöshet för inflödet 1996-2008.

Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Det ovan anförda visar att grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har det fortsatt svårt. Arbetslösa äldre riskerar långa tider i arbetslöshet och det finns också grupper av äldre som har lämnat arbetskraften.

Personer födda utanför Europa riskerar också långa tider i arbetslöshet och är dessutom överrepresenterade bland arbetssökande som är beroende av ekonomiskt bistånd. Detta beror bl.a. på att personer födda utanför Europa som varit en kort tid i Sverige i mindre utsträckning än andra kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning.

Arbetsmarknadssituationen för unga har förbättrats, men från ett bekymmersamt läge. Unga utan fullständig gymnasieutbildning och unga med aktivitetsersättning riskerar långvariga problem på arbetsmarknaden.

Personer med högst förgymnasial utbildning har under en lång tid haft problem på arbetsmarknaden. När tillgången på ledig arbetskraft ökar, t.ex. genom ökande arbetslöshet, tenderar kraven på utbildning vid rekryteringar att bli högre. Arbetssökande med kortare utbildning får därmed svårare att konkurrera om jobben.

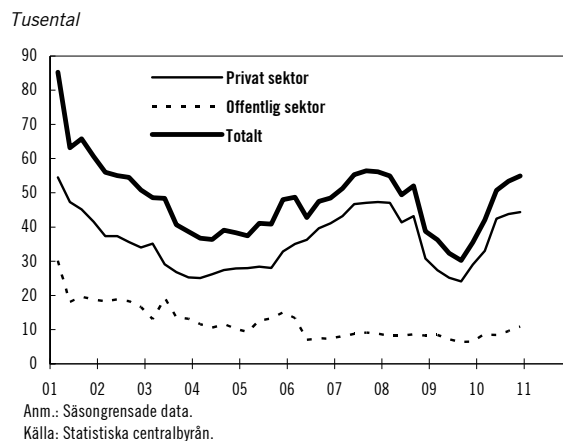
Antalet personer med funktionsnedsättning har ökat vid Arbetsförmedlingen. Många personer i gruppen har stora problem att finna arbete och utflödet till osubventionerat arbete är lägre än i övriga grupper.

Analysen i detta avsnitt visar att det är fortsatt angeläget att bevaka svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden.

### 4.2.3 Stark arbetskraftsefterfrågan

Läget på arbetsmarknaden har utvecklats mycket positivt under 2010 och början av 2011 och flera indikatorer pekar på att arbetskraftsefterfrågan kommer att vara fortsatt stark i närtid. Till exempel visar diagram 4.18 att antalet lediga jobb har ökat kraftigt det senaste året. Även om ökningen har avtagit är antalet lediga jobb på fortsatt höga nivåer.

**Diagram 4.18 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor**



#### Risken för flaskhalsar begränsad till vissa yrken

När efterfrågan på arbetskraft ökar är det viktigt att det finns tillgänglig arbetskraft, så att den ökande efterfrågan kan omsättas till ökad sysselsättning. Det handlar bl.a. om att arbetslösa ska ha rätt kompetens, vara geografiskt rörliga och att de ska söka de jobb som finns. Om arbetsgivarna har svårt att finna arbetskraft skapas bristsituationer, s.k. flaskhalsar, som dämpar sysselsättnings- och produktionsökningen.

Risken för flaskhalsar på arbetsmarknaden kan studeras med hjälp av olika mått. Ett vanligt använt mått är andelen företag som rapporterar brist på arbetskraft i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer. Enligt konjunkturbarometern har andelen företag som rapporterar att brist på arbetskraft är det främsta skälet till att de inte utökar produktionen ökat under 2010 och 2011. Bristen på arbetskraft i företagen indikerar antingen att företagen har ett högt resursutnyttjande eller att de har svårigheter att rekrytera personal. Det är därför inte självklart att höga bristtal i konjunkturbarometern innebär en hög risk för flaskhalsar på arbetsmarknaden.

En bättre bild ges av Statistiska centralbyråns statistik över hur lång tid det tar för företag att rekrytera och Arbetsförmedlingens undersökning om företagens möjligheter att hitta rätt personal. Dessa indikatorer visar att det även fortsättningsvis finns lediga resurser på arbetsmarknaden.

Inte heller Arbetsförmedlingens bristindex<sup>30</sup> påvisar att det finns någon generellt sett ökad risk för flaskhalsar på arbetsmarknaden under den närmaste tidens konjunkturuppgång. Däremot finns tendenser till betydande brist inom vissa yrken inom bygg- och anläggningsverksamhet. Det kan ha sin förklaring i att byggsektorn ligger tidigt i konjunkturcykeln, men det är också möjligt att det åtminstone delvis reflekterar strukturella problem specifika för just denna sektor.

**Diagram 4.19 Antal sökande per ledig plats i byggsektorn per län**

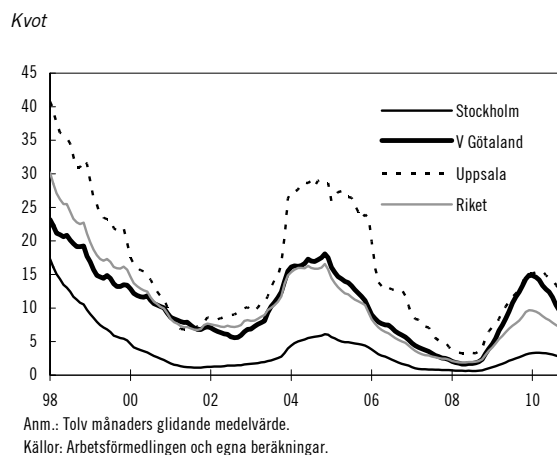


Diagram 4.19 visar, för byggsektorn, trenden för antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen per ledig plats för Stockholms, Uppsala och Västra Götalands län samt för riket som helhet. Diagrammet visar på stora variationer över tid, men också på stora variationer mellan länen. Att det är få sökande per ledig plats i Stockholm, medan det finns många sökanden i det angränsande Uppsala län, kan vara en indikation på bristande rörlighet på arbetsmarknaden.

<sup>30</sup> För att kvantifiera rekryteringsläget inom ett visst yrke använder sig Arbetsförmedlingen av ett s.k. bristindex. Detta index är ett viktat medelvärde av landets arbetsförmedlingsområdens bedömningar för yrket. Skalan går från 1 (stort överskott på arbetssökande) till 5 (stor brist på sökande).



Enligt Arbetsförmedlingens bristindex finns det dessutom en grupp av yrken där det under lång tid har varit brist på arbetskraft. Det handlar bl.a. om vissa yrken inom hälso- och sjukvård, pedagogik, teknik och data. Samtidigt finns det överskott av arbetskraft inom andra yrken. Den stora spridningen i bristindex indikerar att det finns yrkesmässiga obalanser på arbetsmarknaden. Detta tyder på att fördelningen av utbildningsplatserna på gymnasial och eftergymnasial nivå inte tillräckligt har anpassats efter arbetsmarknadens behov.

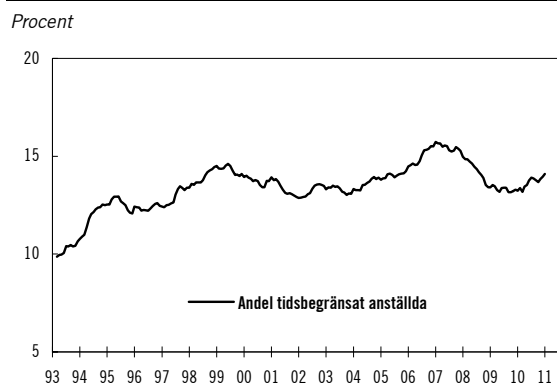
När efterfrågan fortsätter att stiga finns en risk för att yrkesmässiga och geografiska obalanser byggs upp eller förstärks. En viktig uppgift för politiken är att stärka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten och att säkerställa att arbetslösa har rätt kompetens. Det är särskilt viktigt i rådande konjunkturläge att arbetssökande söker de jobb som finns.

#### Andelen tillfälliga anställningar har ökat över tid

Under de senaste decennierna har andelen av de sysselsatta som är anställda på tillfälliga kontrakt ökat (se diagram 4.20). För individen kan en tillfällig 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 de kan använda tillfälliga kontrakt för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds.

I relativa termer minskade de tillfälliga anställningarna mer än de fasta anställningarna under 2008 och 2009, vilket sannolikt är en konjunkturreffekt. Till skillnad mot tidigare uppgångar har antalet fast anställda ökat i ett tidigt skede av den nuvarande konjunkturuppgången, vilket är positivt. Sammantaget är andelen av de sysselsatta som är anställda på tillfälliga kontrakt lägre i februari 2011 än innan krisen. Sett över en längre tid har dock andelen av de sysselsatta som har tillfälliga kontrakt ökat.

**Diagram 4.20 Andel av de sysselsatta som har tidsbegränsad anställning, 16–64 år**



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

Tabell 4.2 visar hur den ökande efterfrågan har omsatts i arbetstillfällen, uppdelat på olika grupper och efter olika anställningsformer. Tabellen visar att ca 180 000 personer som var arbetslösa eller utanför arbetskraften tredje kvartalet 2010 blev sysselsatta fjärde kvartalet 2010. Det är ca 25 000 fler än motsvarande period 2009. Av de arbetslösa som blev sysselsatta fjärde kvartalet 2010 var det drygt 22 000 som blev fast anställda och knappt 77 000 som fick en tidsbegränsad anställning. Av de personer som var utanför arbetskraften fick ca 14 000 fast anställning och knappt 58 000 en tidsbegränsad anställning.

Av tabellen framgår således att jobbchanserna är större för arbetslösa än för personer utanför arbetskraften och att chansen att få en tidsbegränsad anställning är större än att få en fast anställning.

Av tabell 4.2 framgår också att närmare 75 000 personer gick från tidsbegränsad anställning till en fast anställning mellan tredje och fjärde kvartalet 2010. Sammantaget indikerar statistiken i tabell 4.2 att tidsbegränsade anställningar för många personer är en viktig väg till en fast förankring på arbetsmarknaden.

Det kan finnas risk för att vissa personer blir kvar i tillfälliga anställningar under förhållandevis lång tid.<sup>31</sup> Det finns studier som visar att personer som har tillfälliga anställningar har lägre lön och i mindre utsträckning får personalutbildning än personer som har fast anställning. Det talas om risker med en s.k. dual

<sup>31</sup> Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller OECD Economic Surveys SWEDEN, 2010.

arbetsmarknad. Tabell 4.2 visar att 453 000 personer var kvar i tillfälliga anställningar mellan tredje kvartalet och fjärde kvartalet 2010, vilket är en ökning med 17 000 personer jämfört med motsvarande period 2009. Det går inte att i datamaterialet särskilja om personerna är kvar i samma arbete eller om de bytt till en annan tillfällig anställning. Ungefär två av tre personer kvarstår i en tillfällig anställning mellan två kvartal. Det är dock svårt att veta om detta är en hög eller låg nivå. Statistiken finns endast från 2005, vilket är en för kort tid för att bedöma om utvecklingen inneburit att fler blir kvar i tidsbegränsade kontrakt.

**Tabell 4.2 Antal personer (tusental) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procent) mellan tredje och fjärde kvartalet 2009 respektive tredje och fjärde kvartalet 2010**

		Kvartal 4 2009	Kvartal 4 2010	Förändring
Arbetslös el. ej i arbetskraften	Antal	155,1	179,6	24,5
→ Sysselsatt	Jobbchans	6,3	7,4	1,1
<i>därav</i>				
Arbetslös →	Antal	17,4	22,2	4,8
Fast anställd	Jobbchans	4,3	5,7	1,4
<i>därav</i>				
Arbetslös →	Antal	68,0	76,9	8,9
Tidsbegr. anst.	Jobbchans	16,8	19,8	3,0
<i>därav</i>				
Ej i arbetskraft	Antal	11,6	14,0	2,4
→ Fast anst.	Jobbchans	0,6	0,7	0,1
<i>därav</i>				
Ej i arbetskraft	Antal	50,1	57,8	7,7
→ Tidsbegr. anst.	Jobbchans	2,4	2,8	0,4
Tidsbegr. anst.	Antal	53,2	74,7	21,5
→ Fast anställd	Jobbchans	8,1	10,4	2,3
Kvarstående i tidsbegr. anst.	Antal	435,2	452,5	17,3
	Kvarståendekvot	66,1	63,3	-2,8

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Statistiken visar att det är unga som har tillfälliga anställningar i betydligt större utsträckning än andra grupper. Bland personer som är i åldern 25–54 år är andelen anställda på tillfälliga kontrakt betydligt mindre.<sup>32</sup> De allra flesta etablerar sig således på arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att bevaka frågan om människor

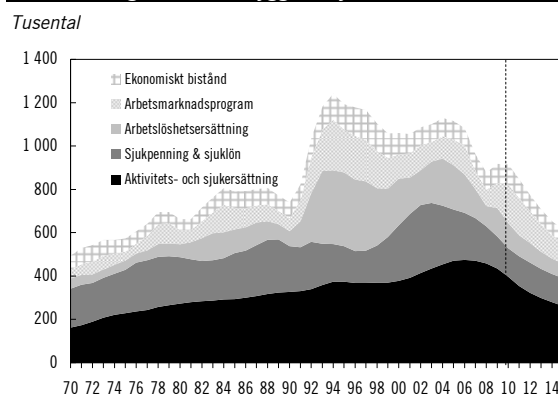
<sup>32</sup> Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) visar att i genomsnitt under perioden 2000–2009 har drygt 50 procent av alla sysselsatta unga tillfällig anställning. Motsvarande andel i åldern 25–54 år är drygt 10 procent.

fastnar i tillfälliga anställningar under långa perioder.

### 4.3 Regeringens strategi för högre sysselsättning

Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet att alltför 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 4.21).<sup>33</sup> Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet förvärrade situationen ytterligare genom att många människor då slogs ut från arbetsmarknaden. Vid regeringsskiftet 2006, nästan 15 år efter 1990-talskrisen, hade arbetsmarknaden ännu inte återhämtat sig. Arbetslösheten hade inte återgått till de nivåer som gällde före 1990-talskrisen (se diagram 4.3).

**Diagram 4.21 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättning från vissa trygghetssystem**



Anm.: Utfall 1970–2010, prognos 2011–2015.

Källa: Egna beräkningar.

I slutet av 1990-talet började sjukfrånvaron att öka för att nå historiskt höga nivåer i början av 2000-talet. Antalet sjukskrivna blev fler och sjukskrivningstiderna längre, samtidigt som antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka successivt. Denna ut-

<sup>33</sup> Med helårsekvivalenter avses det antal personer som under ett år försörjs av ett ersättningssystem med full ersättning. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent.

veckling skedde trots att det allmänna hälsotillståndet hade förbättrats. Sjukfrånvaron varierade dessutom väsentligt mellan olika delar av landet på ett sätt som ofta sammanföll med arbetsmarknadsläget. Sjukfrånvaron minskade visserligen 2003–2006, men genom att fler sjukskrivna i stället fick sjukersättning (dvs. förtidspension). Förändringar i lagstiftningen påskyndade övergången från sjukpenning till sjukersättning, vilket innebar att människor lämnade arbetsmarknaden permanent. Vidare var vid regeringsskiftet 2006 möjligheterna till arbete ojämnt fördelade mellan olika grupper, vilket dessvärre fortfarande är fallet (se avsnitt 4.2.2).

#### *Orsaker till ett växande utanförskap*

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

För det första 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 produktiva än andra arbetssökande med i övrigt likvärdiga meriter.

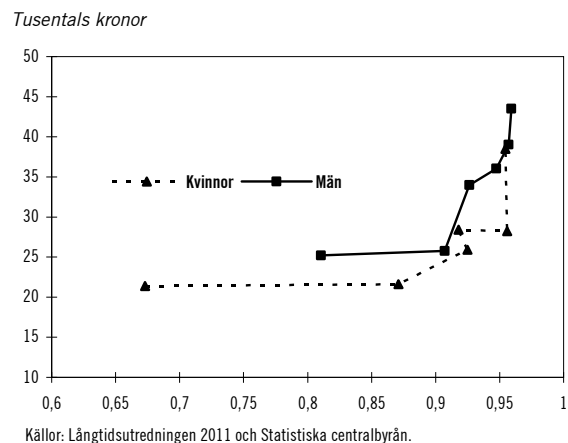
För det andra är utformningen av skatter och arbetslöshets- och sjukförsäkringen betydelsefulla. Kombinationen av höga inkomstskatter och höga ersättningsnivåer gör det mindre lönsamt att arbeta och ökar riskerna för att arbetslösa och sjuka fastnar i utanförskap.

För det 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, vilket i förlängningen kan 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 begränsar jobbchanserna för personer med låga kvalifikationer eller osäker produktivitet, t.ex. lågutbildade, unga eller utrikes födda som varit kort tid i landet.

Diagram 4.22 visar sysselsättningsgrad och genomsnittlig lön 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.<sup>34</sup>

**Diagram 4.22 Löner och sysselsättningsgrad för kvinnor och män efter utbildningsnivå, år 2007**



En orsak till varför förhållandevis höga löner för personer med låga kvalifikationer minskar chanserna att hitta ett arbete är att företag inte vill anställa när lönekostnaderna för en person är högre än dennes bidrag till produktionen. Konjunkturinstitutets beräkningar visar att ungefär 15 procent av alla arbetslösa och 26 procent av alla personer som uppburit sjuk- och aktivitetsersättning hade en förväntad

<sup>34</sup> Konjunkturinstitutet (2010), Lönebildningsrapporten.

produktivitet<sup>35</sup> som understeg den lägsta minimilönen på arbetsmarknaden 2008.<sup>36</sup>

Konjunkturinstitutets resultat ska dock inte tolkas som att de som har en förväntad produktivitet som är lägre än den anställningskostnad som beror på minimilöner och arbetsgivaravgifter är chanslösa på arbetsmarknaden. En persons produktivitet beror både på personens tidigare erfarenheter och utbildning samt på de arbetsuppgifter som personen ska utföra, dvs. matchningen mellan individen och arbetet. Resultaten antyder i stället att det kan ta lång tid för dessa personer att hitta ett arbete där deras bidrag till produktionen är större än lönekostnaden.

Ansvar för lönebildningen ska fortsatt ligga hos arbetsmarknadens parter. Regeringen bedömer att lönebildningen fungerar väl, även om ovanstående analys indikerar att höga anställningskostnader (minimilöner och arbetsgivaravgifter) för personer med låga kvalifikationer kan vara ett problem. Det finns i princip två sätt för den ekonomiska politiken att motverka de negativa effekterna på sysselsättningen av höga minimilöner och en sammanpressad lönestruktur. Ett sätt är att genom lönesubventioner minska arbetsgivarnas lönekostnader för personer med låg produktivitet. Ett annat sätt är att genom utbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder försöka höja produktiviteten hos de svagaste individerna så mycket att det blir lönsamt för företag att anställa dem till rådande lön. Regeringens politik, som beskrivs mer i detalj nedan, har tydliga inslag av både åtgärder som höjer produktiviteten och åtgärder som sänker arbetsgivarnas arbetskraftskostnader.

#### 4.3.1 Politikens utformning

Regeringen har utformat den långsiktiga sysselsättningspolitiken mot bakgrund av de orsaker till det ökande utanförskapet som redovisats i det föregående avsnittet. Politiken

har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan samt förbättrar matchningen mellan arbetsökande och lediga platser. Denna kombination av åtgärder är nödvändig för att politiken så snabbt 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

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

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

De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas dessutom i större utsträckning än tidigare till dem som har störst behov. Syftet är att stärka deltagarnas produktivitet och därmed chanserna att hitta ett arbete.

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

<sup>35</sup> Konjunkturinstitutet använder begreppet hypotetisk lön som är den lön en person som inte jobbar skulle få om han eller hon börjar att arbeta heltid.

<sup>36</sup> Konjunkturinstitutet (2010). I rapporten uppskattas den lön som en person som inte arbetar skulle få om han eller hon började arbeta. Uppskattningen baserar sig på lönestrukturstatistiken.

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

### **Kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder är nödvändiga**

#### *Åtgärder för fler och växande företag*

Ett gott näringslivsklimat är av central betydelse för sysselsättningen. Nya företag och en väl fungerande konkurrens bidrar till ökad förnyelse, ökad produktivitet och effektivare produktionsmetoder. Därför 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 RUT- och ROT-avdrag, slopat förmögenhetsskatten, sänkt bolagsskatten och förändrat 3:12-reglerna för fåmansföretag. Även jobbskatteavdragen förbättrar incitamenten till företagande. Dessutom har åtgärder genomförts för att minska den administrativa bördan för företagen, nya marknader har öppnats för privata entreprenörer och möjligheterna för visstidsanställningar har 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 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. Erfarenheten visar att subventionerade anställningar och anställningar som på annat sätt innebär en sänkt lönekostnad för arbetsgivaren är den 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. andra anställningar minskar när fler får löne-subventionerade anställningar. Detta är acceptabelt eftersom nystartsjobben riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden. Nystartsjobben leder till fler kompetenta sökanden på

sikt och därmed till en varaktigt högre sysselsättning.

### **Regeringens satsning på grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden**

De åtgärder som vidtagits för att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har också handlat om att stärka arbetsutbudet och att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur dessa grupper.

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 månader och kan få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid än vad som gäller för personer i åldern 26–54 år.

För utrikes födda som har fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriginvandrare finns under de första åren i Sverige instegsjobb och nystartsjobb. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att stärka valideringen av utländsk utbildning och annan yrkeskompetens. Vidare har regeringen infört yrkesinriktat mentorskap och ett s.k. lyft för svenskundervisning för invandrare. En förbättrad integration på arbetsmarknaden är central för att öka arbetsutbudet bland utrikes födda. Regeringen har därför infört ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Det nya systemet, som infördes den 1 december 2010, innebär bl.a. att en statlig ersättning har införts som stärker individens incitament att delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteter. Arbetsförmedlingen har också fått en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering. En ny aktör har införts i form av etableringslots för nyanlända.

Erfarenheten har visat att det är mycket svårt att nå framgång med arbetsmarknadspolitiska program riktade till ungdomar, då de ofta leder till inlåsning och minskad sökaktivitet. Regeringen har därför, med den i sammanhanget relativt framgångsrika danska ungdomssatsningen som förebild, introducerat jobbgarantin för ungdomar. Syftet med jobbgarantin är att

unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Detta ska uppnås genom en stram ersättningsnivå, aktiva förmedlingsinsatser, tydliga krav, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning. På sikt bedömer regeringen att en väl fungerande grund- och gymnasieskola är en av de viktigaste åtgärderna för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Flera reformer inom utbildningssystemet har genomförts i syfte att förbättra studieprestationerna och öka genomströmningen. Till exempel har åtgärder vidtagits som syftar till att stärka lärarnas kompetens och hösten 2011 introduceras den nya gymnasieskolan.

I syfte att öka arbetskraftsefterfrågan har regeringen sänkt arbetsgivaravgifterna för unga. Egenavgifterna för unga har sänkts i motsvarande grad. Vidare kan unga få nystartsjobb efter sex månader utan arbete. Regeringen har också förenklat för arbetsgivarna att anställa på tillfälliga kontrakt, 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 samt stödet för personligt biträde.

### **Åtgärder för att förbättra matchningen**

Även åtgärder som förbättrar matchningen mellan arbets sökande 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.

### **Politiken måste anpassas efter konjunkturläget**

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 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. Risken är stor att stimulansen kommer för sent eller att det kan vara svårt att dra tillbaka utgifterna när konjunkturen vänder uppåt. Inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör dock variera med konjunkturläget.

Vid kraftiga konjunkturedgångar, som t.ex. under den ekonomiska krisen 2008, finns emellertid ett stort behov av åtgärder som dämpar fallet i sysselsättningen samt åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer, t.ex. genom åtgärder som arbetspraktik och utbildningsinsatser. Uppgiften för den aktiva arbetsmarknadspolitiken är i sådana lägen, 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 kortar arbetslöshetsperioderna effektivt jämfört med andra typer av program.<sup>37</sup>

När arbetsmarknadsläget därefter 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.

<sup>37</sup> För en fördjupad redogörelse för regeringens krisstrategi se 2009 och 2010 års ekonomiska vårpropositioner (prop. 2008/09:100 och 2009/10:100).

#### 4.4 Har regeringens politik avsedd effekt?

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med 4,6 procent fram till 2020 till följd av regeringens strukturella reformer. Detta motsvarar en ökning om ca 215 000 personer. Samtidigt bedöms den s.k. jämviktsarbetslösheten<sup>38</sup> minska med 1,4 procentenheter till följd av reformerna fram till 2020. De reformer som ingår i beräkningarna är jobbskatteavdragen, reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken, RUT- och ROT-avdragen, den höjda skiktgränsen samt de generella och riktade socialavgiftssänkningarna.

Dessa bedömningar utgår ifrån en större översyn som gjorts av de metoder och beräkningar som används för att bedöma hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas, och som sammanfattas i fördjupningsrutan Rapport om arbetsmarknadens funktionssätt i avsnitt 4.4.

Regeringens reformer bedöms få fullt genomslag på den varaktiga sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten 2020, även om merparten av effekterna slagit igenom till 2015. Regeringen bedömer att resursutnyttjandet kommer att vara normalt 2015 och att den faktiska (uppmätta) arbetslösheten därmed når sin jämviktsnivå detta år. Detta förutsätter dock att inga nya störningar inträffar i ekonomin.

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 redan nu följa upp om de reformer regeringen genomför får avsedd effekt, bl.a. för att avgöra om politiken behöver kompletteras eller ändra inriktning. Det är emellertid en mycket komplicerad uppgift att särskilja effekterna av reformerna från andra faktorer som också påverkar sysselsättning, arbetslöshet eller sjukfrånvaro, t.ex. konjunkturen eller demografiska förändringar.

Det finns flera sätt att följa upp om reformerna tycks verka i rätt riktning. Ett sätt är

att relatera den faktiska utvecklingen av t.ex. sysselsättningsgraden till bedömningen av hur den varaktiga sysselsättningsgraden utvecklas. Genom att jämföra de eventuella skillnaderna med andra indikatorer på konjunkturläget (resursutnyttjandet) fås en indikation på om politikens effekter verkar i rätt riktning.

Ytterligare ett sätt att få indikationer på om politiken har avsedd effekt är att undersöka om politiken har genomslag mer indirekt, dvs. genom s.k. kedjor av indikatorer. Till exempel avser reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen att bidra till varaktigt högre sysselsättning genom att reformerna ökar sökaktiviteten och sannolikheten att acceptera ett jobberbjudande. Genom att följa hur sökaktiviteten utvecklats får man således en indirekt indikation på hur den varaktiga sysselsättningen påverkats. I den resterande delen av detta avsnitt analyseras olika indikatorer på om politiken verkar i rätt riktning.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Jämviktsarbetslösheten är den arbetslöshet som ekonomin strävar mot på sikt om inga ytterligare störningar inträffar. Denna bestäms huvudsakligen av de regler och institutioner som omgärdar arbetsmarknaden, till exempel arbetslöshets- och sjukförsäkringarnas utformning.

<sup>39</sup> En detaljerad redovisning av regeringens reformer och satsningar inom sjukförsäkringsområdet och arbetsmarknadspolitiken finns i budgetpropositionerna för 2008 och 2010 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 10 samt prop. 2009/10:1 utg.omr. 10 respektive utg.omr. 14).

## Rapport om arbetsmarknadens funktionssätt

Varaktig sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande ger tillsammans med jämviktsarbetslösheten och antalet arbetade timmar en övergripande bild av hur arbetsmarknaden fungerar. Arbetsmarknadens funktionssätt bestäms huvudsakligen av utformningen av regelverk och institutioner, t.ex. utformningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

I en rapport som publiceras i samband med denna proposition redogörs för bedömningen av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas från 2006 och fram till 2020 samt för de metoder och beräkningar som används vid denna bedömning. Nedan följer en sammanfattning av rapporten.<sup>40</sup>

Bedömningar av hur jämvikten på arbetsmarknaden utvecklas kan göras på många sätt och det råder ingen konsensus kring vilken metod som är bäst. Metoden innebär i korthet att jämvikten på arbetsmarknaden 2006 har bedömts med hjälp av flera ekonometriska modeller som skattar jämviktsarbetslöshetens utveckling utifrån långa tidsserier (1980–2006) bl.a. på den faktiska arbetslöshetens utveckling. Resultaten från skattningarna har stämts av mot viktiga indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden, t.ex. rekryteringstider, antalet nyanmällda lediga platser och Arbetsförmedlingens undersökning om företagens möjligheter att hitta rätt personal. Därtill har skattningarna stämts av mot några mikrobaserade indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt, t.ex. långtidsarbetslösheten och situationen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Resultaten från modellerna har vägts ihop med bedömningen av indikatorerna och nivån på jämviktsarbetslösheten 2006 bedöms vara 6,6 procent.

Det finns flera faktorer som talar för att jämvikten på arbetsmarknaden har ändrats sedan 2006. Regeringen har genomfört flera stora reformer som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Likaså talar demografins utveckling med en allt högre andel unga och utrikes födda i arbetskraften samt den ekonomiska krisen 2008 för att jämvikten på arbets-

marknaden har ändrats. Under dessa omständigheter är det svårt att skatta och prognostisera jämviktsarbetslösheten med hjälp av historiska samband eftersom det finns starka skäl att tro att sambanden ändrats. Av det skälet görs en mer ingående bedömning av hur politiken, demografin och den ekonomiska krisen påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

## Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt

Tabell 4.3 sammanfattar bedömningarna av regeringens reformer på arbetskraften, sysselsättningen, arbetslösheten och arbetade timmar. Sammantaget bedöms strukturreformerna på lång sikt öka den varaktiga sysselsättningen med 4,6 procent och minska jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter. Effektberäkningarna av regeringens politik grundar sig på den forskning som finns inom respektive område. Forskningen är dock inte heltäckande och resultaten i olika studier kan ibland skilja sig åt beroende på vilken metod och vilket datamaterial som används. Det innebär att det finns en betydande osäkerhet i bedömningarna.

Det har inte varit möjligt att kvantifiera effekterna av alla regeringens reformer. Till exempel effektberäknas inte de omfattande åtgärder som vidtagits inom utbildningssystemet och som sannolikt förbättrar studieprestationerna och genomströmningen och därmed framtida arbetsmarknadsutfall. Inte heller t.ex. de reformer som syftat till att förbättra arbetsmarknadssituationen för utrikes födda, den sänkta bolagsskatten eller de infrastrukturinvesteringar som gjorts har effektberäknats. Orsaken är att det saknas lämpliga underlag för sådana beräkningar. Sammantaget bedöms dock dessa reformer ha en positiv effekt på den varaktiga sysselsättningen.

<sup>40</sup> Rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Rapporten kan laddas ned från [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



**Tabell 4.3 Långsiktiga effekter av regeringens politik**

Förändring i procent om annat ej anges

	Arbets- kraft	Syssel- sättning	Arbets- löshet <sup>1</sup>	Arb. timmar
Jobbskatteavdrag	1,6	2,3	-0,6	2,9
Arbetslöshetsförsäkring	0,2	1,0	-0,7	1,0
Sjukförsäkring	0,9	0,4	0,4	0,5
ROT/RUT	0,2	0,4	-0,2	0,5
Sänkta socialavgifter	0,2	0,2	0,0	0,2
Arbetsmarknadspolitik	0,1	0,3	-0,2	0,3
Skiktgräns	0,0	0,0	0,0	0,3
<b>Summa strukturreformer</b>	<b>3,1</b>	<b>4,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>5,7</b>

<sup>1</sup> Förändring i procentenheter.

Anm.: Arbetslöshet avser ILO 15–74 år. Sysselsättning och arbetskraft avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Egna beräkningar.

Jobbskatteavdraget bedöms påverka sysselsättningen genom ett ökat arbetskraftsdeltagande och genom minskad jämviktsarbetslöshet. Arbetskraftsdeltagandet ökar huvudsakligen för att lönen efter skatt blir högre och det därmed blir mer lönsamt att söka efter jobb.

Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen ökar utbytet av att arbeta för de som är arbetslösa. När arbetsutbudet ökar leder det till att det blir lättare att anställa och att företagens arbetskostnader ökar i långsammare takt än när det råder brist på arbetskraft. Den ökade sökintensiteten minskar jämviktsarbetslösheten genom att lediga platser tillsätts snabbare och genom att företagen stimuleras att utlysa fler vakanser då den förväntade vakanstiden minskar. Då lönekostnaderna för företagen vid given efterfrågan utvecklas långsammare, är det mer lönsamt att öka personalstyrkan, vilket ökar sysselsättningen och minskar jämviktsarbetslösheten.

Nystartsjobb och de generella och riktade socialavgiftssänkningarna är åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft och för att stärka ställningen för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder gör att arbetsgivarens kostnader för att rekrytera minskar och därför ökar efterfrågan. På sikt tenderar dock generella sänkningar av socialavgifterna att leda till att arbetstagarnas lönekrav stiger (s.k. övervältring), vilket gör att den långsiktiga sysselsättningseffekten blir lägre än den kortsiktiga sysselsättningseffekten.

Reformerna i sjukförsäkringen syftade till att minska utanförskapet genom att stärka arbets-

förmågan hos de sjukskrivna, skapa drivkrafter till arbete samt stärka efterfrågan på arbetskraft som varit långtidssjukskriven eller uppburit sjuk- och aktivitetsersättning. Genom dessa förändringar ökar även arbetsutbudet. För att analysera effekterna av sjukförsäkringen är det mest relevant att titta på hur antalet personer i arbete och antalet arbetade timmar påverkas eftersom sjukskrivna räknas som sysselsatta i statistiken oavsett om de arbetar eller inte.

Skattereduktionen för RUT och ROT ökar förutsättningarna för att hushåll som köper mer av dessa tjänster ökar sitt arbetsutbud, vilket på sikt leder till motsvarande högre sysselsättning. Den ökade efterfrågan på arbetskraft till följd av skattereduktionerna bedöms i hög grad inriktas på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

### Löneeffekter av regeringens politik

Den reform som har störst effekt på lönerna är jobbskatteavdraget. Den direkta effekten av jobbskatteavdraget är att lönerna efter skatt ökar vilket bl.a. innebär att det blir mer lönsamt att arbeta. Förutom denna direkta effekt kommer löneeffekter att uppstå till följd av de beteendeändringar som jobbskatteavdraget, reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen samt de generella och till unga riktade socialavgiftssänkningarna medför.

I detta avsnitt beräknas den (reala) löneanpassning efter skatt som är konsistent med de beräknade sysselsättningseffekterna av reformerna. Analysen fokuserar på den genomsnittliga effekten på lönenivån efter skatt. Det mest troliga är dock att reformerna påverkar olika löntagargrupper i olika stor utsträckning. Men detta analyseras inte här eftersom det är mycket svårt att veta hur lönerna ändras för olika grupper. Analysen beräknar löneutvecklingen efter skatt under perioden 2007–2015 eftersom merparten av effekterna på arbetsmarknaden bedöms ha fått genomslag t.o.m. 2015.

Avsnittet redogör också för den uppskattade effekten på den genomsnittliga lönenivån efter skatt av att fler personer med relativt svag förankring på arbetsmarknaden får arbete till följd av regeringens politik, en s.k. sammanställningseffekt.

*Reallöneökning till följd av jobbskatteavdraget, reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och socialavgiftssänkningarna*

Jobbskatteavdraget bedöms leda till att lönerna efter skatt ökar med i genomsnitt 6,1 procent, vilket är den s.k. direkta effekten utan löneanpassning. När arbete blir mer lönsamt tenderar arbetsutbudet att öka och löneutvecklingstakten att temporärt dämpas.

Reformerna i arbetslöshetsförsäkringen gör arbete mer lönsamt för dem som är arbetslösa. I likhet med jobbskatteavdraget medför det att sökaktiviteten ökar och löneutvecklingen temporärt dämpas. Bedömningen är att reformerna i arbetslöshetsförsäkringen leder till att löneutvecklingstakten dämpas marginellt.

Sänkningen av de generella socialavgifterna och den riktade sänkningen till ungdomar bedöms temporärt leda till ökad efterfrågan på arbetskraft och på sikt till ökade lönekrav. Vid fullständig övervältring innebär det en ökning av lönenivån motsvarande avgiftssänkningen. Även avgiftssänkningen riktad till ungdomar antas övervältras.

Den sammanlagda löneanpassningen av jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och sänkningen av socialavgifterna är liten. Det betyder att totalt sett är genomsnittslönen efter skatt 2015 drygt 6 procent högre än den skulle ha varit i avsaknad av reformerna.

*Den genomsnittliga lönen påverkas också av sammansättningseffekter*

Den ökande sysselsättningen kommer bl.a. till stånd genom ett ökat arbetsutbud och minskad arbetslöshet i grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden. I genomsnitt har dessa grupper en lägre produktivitet och därmed en lägre lön än de som redan är sysselsatta. När fler med relativt låga löner träder in på arbetsmarknaden kommer därför den genomsnittliga lönenivån i ekonomin att sänkas genom en s.k. sammansättningseffekt.

I beräkningarna antas att de som träder in på arbetsmarknaden och får jobb har 70 procent av genomsnittsproduktiviteten. Den sammantaget lägre genomsnittliga produktiviteten bedöms minska den genomsnittliga lönen.

**Den samlade bedömningen är att jämviktsarbetslösheten är 5 procent 2020**

Förutom regeringens reformer påverkas arbetsmarknadens funktionssätt av den demografiska utvecklingen och effekterna av kraftiga konjunktursvängningar.

Den demografiska utvecklingen påverkar jämvikten på arbetsmarknaden genom att arbetskraftens storlek och sammansättning ändras. En ökande andel utrikes födda och unga i arbetskraften 2006–2020 leder till att sysselsättningsgraden sjunker då dessa grupper har en i genomsnitt högre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än övriga grupper i befolkningen.

Spår av den ekonomiska krisen 2008 kommer att finnas kvar på arbetsmarknaden under flera år framöver, bl.a. i form av en hög långtidsarbetslöshet, lägre sysselsättning och ett lägre arbetskraftsdeltagande. Effekterna av den ekonomiska krisen 2008 på arbetsmarknaden bedöms dock inte bli bestående, framför allt på grund av att krisen var relativt kortvarig. Dessutom vidtog regeringen en rad åtgärder för att motverka att den höga arbetslösheten skulle bita sig fast på höga nivåer under en lång tid. Effekterna på arbetsmarknaden av den ekonomiska krisen 2008 bedöms helt ha klingat av till 2020.

**Tabell 4.4 Sammanfattning av faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt 2006–2020**

Procent	Jämvikts- arbetslöshet	Arbetskrafts- grad	Sysselsättnings- grad
<b>Nivå 2006</b>	<b>6,6</b>	<b>71</b>	<b>66</b>
<i>Demografi</i>	0,4	-2,1	-2,2
<i>Strukturreform</i>	-1,4	2,2	3,0
<i>Övrigt*</i>	-0,6	0,2	0,6
<b>Nivå 2020</b>	<b>5,0</b>	<b>71</b>	<b>68</b>

Anm.: Jämviktsarbetslösheten avser ILO-arbetslösheten 15–74 år.

Arbetskraftsgraden och sysselsättningsgraden avser åldersgruppen 15–74 år.

\* I övrigt ingår strukturreformerna införda före 2006 och som bedöms få fullt genomslag efter 2006. Dessutom ingår att taket i arbetslöshetsförsäkringen varit oförändrat.

Källa: Egna beräkningar.

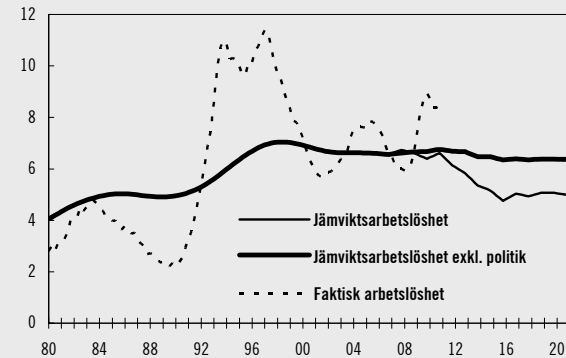
De genomförda strukturreformerna bedöms sänka jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter (se tabell 4.4). Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen till att jämviktsarbetslösheten blir 0,4 procentenheter högre under perioden. I posten övrigt ingår strukturreformerna genomförda före 2006 och som får fullt genomslag efter 2006, t.ex. reformer inom sjukförsäkringen och skatteförändringar. Dess-

utom ingår effekten av att taket i arbetslöshetsförsäkringen varit oförändrat.

Den samlade bedömningen är att jämviktsarbetslösheten sjunker från 6,6 procent 2006 till 5,0 procent 2020 (se diagram 4.23).

**Diagram 4.23 Jämviktsarbetslöshetens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik**

Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongrensade kvartalsdata.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

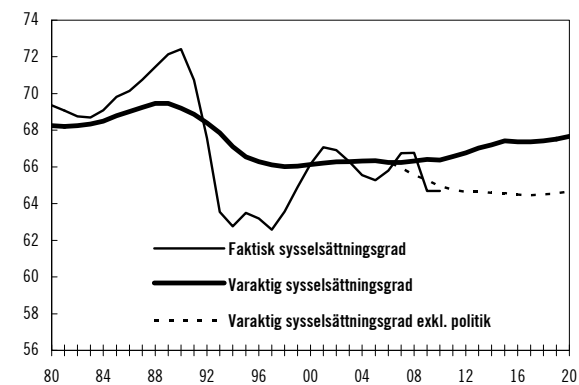
Sysselsättningsgraden bedöms ligga på 68 procent 2020, vilket är en ökning med 2 procentenheter från 2006 (se tabell 4.4). Regeringens reformer bidrar till att höja sysselsättningsgraden med 3 procentenheter, men detta motverkas av att grupper med förhållandevis låg sysselsättningsgrad utgör en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder.

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

Utan regeringens reformer skulle såväl den varaktiga sysselsättningsgraden (se diagram 4.24) som den varaktiga arbetskraftsgraden (se diagram 4.25) sjunka de närmaste åren. Orsaken till detta är dels att många i den stora 1940-talistgenerationen med relativt högt arbetskraftsdeltagande går i pension, dels att de stora barnkullarna från början av 1990-talet fortsätter att komma in på arbetsmarknaden och att invandringen bedöms fortsätta att öka. Unga och utrikes födda, särskilt de som varit kort tid i landet, har en relativt låg sysselsättningsgrad. När unga och utrikes födda utgör en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder kommer både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden att minska totalt sett. Mätt i antal personer kommer dock arbetskraften och sysselsättningen att öka fram till 2020.

**Diagram 4.24 Den varaktiga sysselsättningsgradens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik**

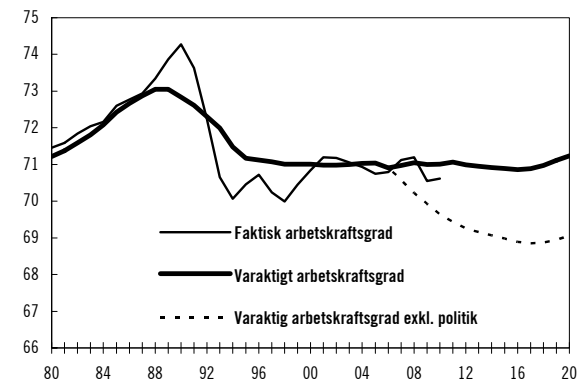
Procent av befolkningen



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 4.25 Den varaktiga arbetskraftsgradens utveckling inkl. och exkl. regeringens politik**

Procent av befolkningen

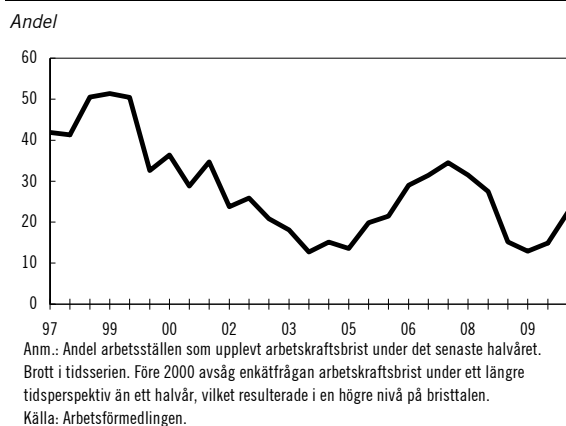


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagram 4.24 framgår att den faktiska (uppmätta) sysselsättningsgraden är lägre än den varaktiga sysselsättningsgraden bedöms vara, vilket indikerar 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 av företagen som rapporterar att de har svårigheter att rekrytera fortfarande förhållandevis låg (se diagram 4.26). I avsnitt 4.2 och 5.4 redovisas ytterligare indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Utan regeringens reformer skulle den faktiska sysselsättningsgraden i början av 2011 vara i nivå med den varaktiga sysselsättningsgraden och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden skulle då vara balanserat. Detta indikerar att regeringens reformer redan har haft effekt på sysselsättningen.

**Diagram 4.26 Rekryteringsproblem i näringslivet enligt Arbetsförmedlingens företagsenkät**

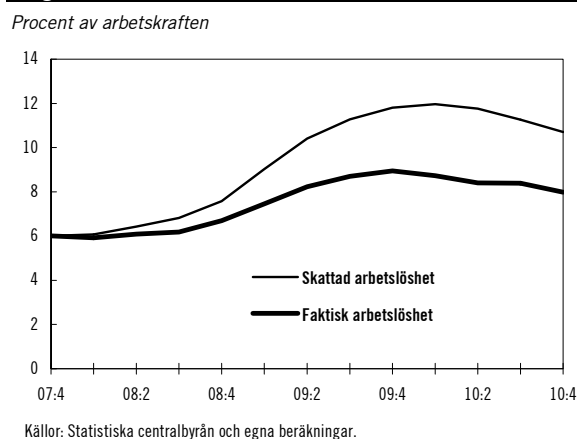


Även den faktiska arbetskraftsgraden är lägre än den varaktiga arbetskraftsgraden (se diagram 4.25). Om regeringens reformer inte hade genomförts skulle den faktiska arbetskraften varit markant högre än den i så fall gällande varaktiga nivån på arbetskraften (streckad linje i diagram 4.25). Arbetskraften stiger vanligtvis till en nivå över den varaktiga nivån i högkonjunkturer eftersom det då är lätt att få jobb och många söker sig ut på arbetsmarknaden. Eftersom indikatorerna på resursutnyttjandet inte visar tecken på att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är högt (diagram 4.26) är detta en tydlig indikation på att politiken har ökat det varaktiga arbetskraftsdeltagandet.

#### *Sambandet mellan BNP och arbetslöshet var svagare under den ekonomiska krisen*

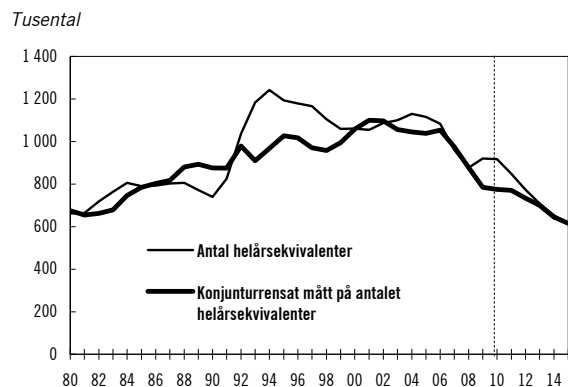
I diagram 4.27 visas hur arbetslösheten borde ha utvecklats under krisen om sambandet mellan BNP-tillväxten och arbetslösheten hade varit detsamma som det genomsnittliga sambandet för perioden 1997–2007. Det är uppenbart att den faktiska arbetslösheten stigit betydligt mindre än vad det historiska sambandet förutspår. Detta kan framför allt förklaras av att krisen i stor utsträckning var koncentrerad till industrin, medan resten av näringslivet påverkades i mindre utsträckning. De åtgärder som regeringen vidtog i samband med krisen i syfte att dämpa fallet i sysselsättning och motverka att arbetslösheten bet sig fast på höga nivåer kan också ha bidragit till denna utveckling. Det är också sannolikt att regeringens strukturella arbetsmarknadsreformer har gjort arbetsmarknaden mer anpassningsbar till nya efterfrågeförhållanden, vilket bidrar till att hålla arbetslösheten nere.

**Diagram 4.27 Faktisk och skattad arbetslöshet under krisen**



#### *Indikatorer på ett varaktigt minskat antal transfereringsmottagare*

I diagram 4.28 redovisas den faktiska utvecklingen av antalet personer som får ersättningar från trygghetssystemen mätt som antalet helårsekvivalenter och ett konjunktursensitivt mått, dvs. den strukturella nivån på antalet helårsekvivalenter. Skillnaden mellan linjerna mäter konjunkturens betydelse för antalet helårsekvivalenter.

**Diagram 4.28** Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättningar från vissa trygghetssystem

Anm.: Utfall 1980-2010, prognos 2011-2015.

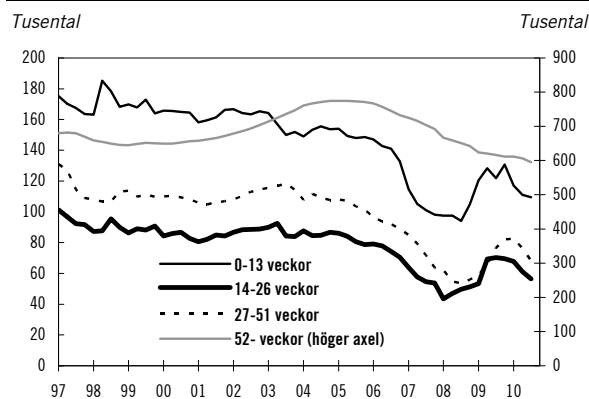
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De resultat som presenteras i diagram 4.28 tyder på att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen berodde på strukturella faktorer. Det framgår av diagrammet genom att linjerna mer eller mindre sammanfaller under denna tidsperiod. Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer bakom denna utveckling, t.ex. demografiska förändringar och regeringens reformer. En fördjupad analys (som inte redovisas) visar att strukturella faktorer tycks vara särskilt betydelsefulla för att förklara minskningen i antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Sannolikt har t.ex. attitydförändringar och regeringens sjukförsäkringsreform bidragit till detta. Där- emot tycks minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 huvudsakligen bero på den goda konjunktur- utvecklingen.

Ökningen av antalet helårsekvivalenter 2009 var huvudsakligen en konsekvens av det försämrade konjunkturläget. Det syns i diagram 4.28 genom att det konjunkturrensade måttet samtidigt minskar. Konjunkturläget fortsatte att påverka antalet helårsekvivalenter 2010, då det faktiska antalet föll lite mindre än det konjunkturrensade måttet. De negativa strukturella effekterna på arbetsmarknaden blev dock inte alls lika omfattande som efter 1990-talskrisen (se avsnittet ovan för tänkbara förklaringsfaktorer).

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 4.29 visas antalet personer som mottar ersättningar från vissa trygghetssystem fördelat på den totala ersättningsperiodens längd.<sup>41</sup>

**Diagram 4.29** Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat på ersättningsperiodens längd

Anm.: Säsongsrensade data.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ersättningstider som är längre än ett år har minskat sedan 2005. Korta ersättningsperioder minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen på grund av krisen. Under 2010 har utvecklingen av antalet korta ersättningsperioder dock vänt nedåt igen.

Sammanfattningsvis påverkades antalet helårsekvivalenter i de olika ersättningsystemen fortfarande av konjunkturläget 2010 men endast marginellt. Framöver väntas antalet helårsekvivalenter att fortsätta minska, till följd av både konjunkturrella och strukturella faktorer.

#### 4.4.2 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.<sup>42</sup> Reformpaketet är avsett att skapa drivkrafter till

<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> För en beskrivning av dessa reformer se exempelvis budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 1.4.2).

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.<sup>43</sup>

Reformerna har även genomförts i syfte att tydliggöra rollfördelningen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Sjukförsäkringen ska vara en inkomstförsäkring för den som helt eller delvis saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada. Sjukförsäkringen ska inte vara en yrkesförsäkring utan ska ge drivkrafter för individen, och alla runt omkring individen, för återgång till det tidigare arbetet eller till ett nytt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring för arbetsökande.

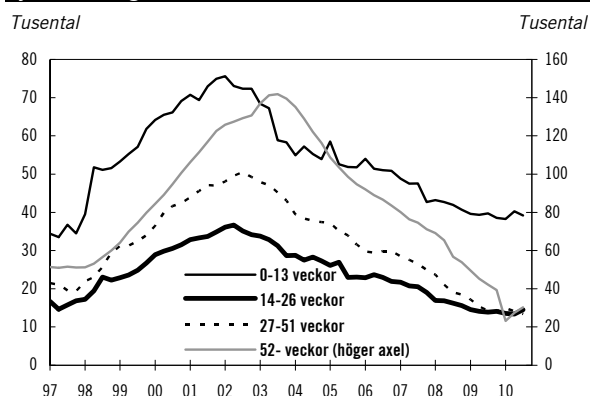
#### *Antalet personer med sjukpenning minskar*

I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet ökade antalet personer med sjukpenning mycket kraftigt (se diagram 5.30). Det berodde framför allt på att sjukfallen blev längre, men även på att de blev fler i antal. År 2003 vände utvecklingen mot allt färre och kortare sjukfall. Till viss del kan denna utveckling förklaras av att fler med sjukpenning istället fick sjukersättning (tidigare förtidspension). Utvecklingen med kortare sjukfall accelererade under 2008 och 2009. Framför allt minskade antalet riktigt långa sjukfall (se diagram 4.30).

Det finns många möjliga förklaringar till den positiva utvecklingen 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 gjort det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget är den viktigaste reformen i detta avseende. Det finns stöd i

forskningen för att detta kan ha bidragit till de minskade sjuktalet.<sup>44</sup>

**Diagram 4.30 Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd**



Anm.: Säsongrensade data.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En studie från Inspektionen för socialförsäkringen påvisar positiva effekter av rehabiliteringskedjan.<sup>45</sup> Närmare bestämt visas att införandet av en tidsgräns för prövning av arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden efter sex månaders sjukfrånvaro har minskat antalet sjukfall.

Riksrevisionen och Försäkringskassan har granskat hur reformerna i sjukförsäkringen påverkat de olika aktörerna i sjukskrivningsprocessen.<sup>46</sup> Den samlade bilden är att reformerna tillsammans med nya arbetssätt 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 bakom den fortsatta trenden mot minskad sjukfrånvaro.<sup>47</sup>

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 sjuk-

<sup>43</sup> Reformerna omfattar bl.a. införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga, tolv månaders tidsgräns för sjukpenning, förlängd sjukpenning med lägre ersättning, krav på stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukersättning, sänkt ersättning genom att den sjukpenninggrundande inkomsten multipliceras med faktorn 0,97, generösare regler för återgång till arbete för personer med varaktig sjukersättning (steglös avräkning av sjukersättning mot arbetsinkomst), nystartsjobb, garanti till medicinsk rehabilitering, vidareutvecklad företagshälsövård och försök med kompletterande rehabiliteringsaktörer för långtidssjukskrivna.

<sup>44</sup> Se t.ex. Johansson och Palme (2005), Moral hazard and sickness insurance, *Journal of Public Economics* 89 och Hesselius och Persson (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, IFAU Working Paper 2007:16.

<sup>45</sup> Hägglund (2010), Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna, ISF Rapport 2010:1.

<sup>46</sup> Riksrevisionen (2010), En förändrad sjukskrivningsprocess och Försäkringskassan (2011), En utvärdering av sjukskrivningsprocessen efter införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna 2008-07-01.

<sup>47</sup> Hägglund (2010), rapport till Finanspolitiska Rådet 2010:5.

försäkringen erbjuds ett individuellt anpassat arbetsmarknadspolitiskt program (arbetslivs-introduktion) hos Arbetsförmedlingen under tre månader. Efter detta kan deltagarna övergå till andra arbetsmarknadspolitiska program eller påbörja en ny period med sjukskrivning, om arbetsförmågan är fortsatt nedsatt på grund av sjukdom.

Vid årsskiftet 2009/10 uppnådde knappt 18 000 personer den maximala tiden och under resten av det första halvåret 2010 lämnade ytterligare ca 18 000 personer sjukförsäkringen av samma anledning.<sup>48</sup> Av de sammanlagt ca 36 000 personer som nådde maximal tid i sjukförsäkringen under första halvåret 2010 var det drygt 8 000 personer som fick sjuk- och aktivitetsersättning alternativt fortsatt sjukpenning. Utöver dessa har drygt 10 000 personer återvänt till sjukförsäkringen efter tre månader utanför försäkringen. Sammanlagt är alltså lite drygt 50 procent fortfarande sjukfrånvarande (se tabell 4.5).

**Tabell 4.5 Uppföljning av de personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/10 eller första halvåret 2010**

	Antal	Procent
<b>Totalt antal personer som uppnådde maximal tid</b>	<b>36015</b>	<b>100</b>
<b>Stannat/återvänt</b>	<b>18837</b>	<b>52</b>
<b>Till Arbetsförmedlingen, varav:</b>	<b>14241</b>	<b>40</b>
i arbete	2825	8
arbetsökande	1109	3
i program	7662	21
Inskrivna utan ersättning	1695	5
lämnat, ej till arbete	950	3
<b>Ej återvänt, ej till Arbetsförmedlingen</b>	<b>2937</b>	<b>8</b>

Källor: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Cirka 14 000 personer har kommit till Arbetsförmedlingen och inte återvänt till sjukförsäkringen. Av dessa kategoriseras knappt 3 000 personer som i arbete. Ytterligare knappt 3 000 personer har varken återvänt till sjukför-

säkringen 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 och som inte utnyttjade Arbetsförmedlingens tjänster visar att en majoritet vid tillfället för undersökningen hade lön som anställd eller inkomst från eget företag.<sup>49</sup> Sammanfattningsvis har alltså 8–16 procent av de som uppnådde maximal tid i sjukförsäkringen under första halvåret 2010 börjat arbeta.

#### *Antalet individer med sjukersättning minskar*

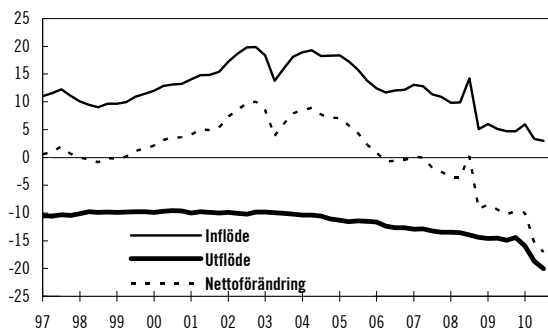
Den allvarligaste konsekvensen av ökningen av de långa sjukfallen i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet var att allt fler kom att lämna arbetsmarknaden med sjuk- och aktivitetsersättning. Antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning har dock minskat sedan 2007 (se diagram 4.31). De förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning och borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning gäller fr.o.m. den 1 juli 2008. Det är tydligt att inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning har minskat markant sedan slutet av 2008 som en effekt av regeringens reformer (se diagram 4.31). Utvecklingen kan vidare delvis förklaras av att när allt färre är långvarigt sjuka och uppbär sjukpenning är det också färre som blir aktuella för sjuk- och aktivitetsersättning. Nästan alla nya personer som får sjukersättning hade tidigare sjukpenning.

<sup>48</sup> Siffrorna i detta stycke kommer från en gemensam rapport från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, Uppföljning av de personer som uppnådde maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/2010 eller under andra och första kvartalet 2010.

<sup>49</sup> Se rapporten Hur försörjer man sig – En kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, 2010.

**Diagram 4.31 Inflöde, utflöde och nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning**

Tusental



Anm.: Negativa värden betyder att antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning minskar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer som lämnat sjukersättning har ökat något på senare år. Det kan huvudsakligen förklaras av stora pensionsavgångar för 1940-talistgenerationen och utfasningen av den tidsbegränsade sjukersättningen. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att underlätta återgången till arbete för personer med sjukersättning. Ett exempel är att personer med varaktig sjukersättning ska kunna arbeta utan att sjukersättningen omprövas. Detta leder dock inte till färre sjukersatta eftersom personerna inte behöver lämna sjukförsäkringen när de arbetar.

Ett kvarvarande problem är den fortsatta ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning (se avsnitt 4.2).<sup>50</sup>

I dag är den svenska sjukfrånvaron nere på vad som kan betraktas som en rimlig nivå. Sverige utmärker sig inte längre i relation till andra länder med motsvarande system och förmåner. Utvecklingen av sjukfrånvaron har historiskt påverkats påtagligt av utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta mönster har nu brutits.

#### Vårda sjukförsäkringsreformen

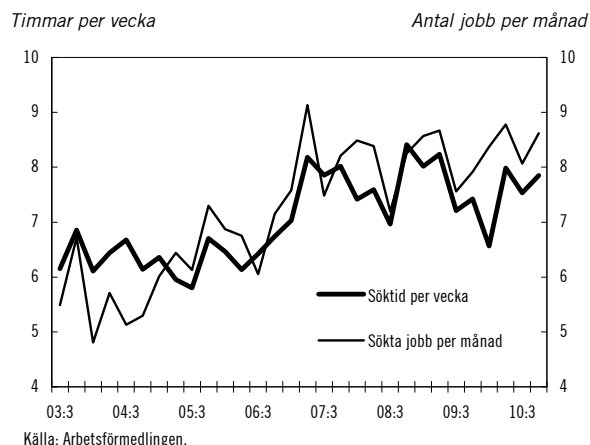
Sjukförsäkringsreformen har varit framgångsrik. Stora förändringar, likt denna, kan emellertid leda till att vissa enskilda individer drabbats av orimliga och icke avsedda konsekvenser. En arbetsgrupp i Regeringskansliet har därför sett över regelverken och deras tillämpning.

Regeringen avser att föreslå vissa justeringar av sjukförsäkringen (se avsnitt 2).

#### 4.4.3 Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt

Åtgärderna inom arbetsmarknadspolitik riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden, vilket innebär att det tar tid innan effekterna av politiken syns som 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 under den ekonomiska krisen.

Det finns en rad indirekta indikationer på att arbetsmarknadspolitik 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 ekonomiska krisen (se diagram 4.32). Sökaktiviteten är på en högre nivå nu än tidigare, 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 4.32 Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare**

Källa: Arbetsförmedlingen.

Ytterligare en indikation på att politiken bidrar till en högre sysselsättning är att nystartsjobben

<sup>50</sup> Aktivitetsersättning ger stöd till unga (under 30 år) som inte kan arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Denna grupp behandlas vidare i avsnitt 4.2.2.



blir fler.<sup>51</sup> Under andra halvåret 2008 låg antalet nystartsjobb relativt stabilt på omkring 17 000. För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden fördubblades kompensationen i nystartsjobben fr.o.m. den 1 januari 2009 vid anställning av personer som fyllt 26 år. För att minska risken för långtidsarbetslöshet bland äldre förkortades kvalificeringstiden för nystartsjobb den 1 juli 2010 från ett år till sex månader för de som har fyllt 55 år. Dessa förstärkningar har sannolikt bidragit till att antalet personer med nystartsjobb har ökat. I februari 2011 var ca 42 000 personer anställda i nystartsjobb.

Det finns dock fortfarande potential att förbättra nystartsjobbets träffsäkerhet. Många som har nystartsjobb har tidigare varit utan arbete under lång tid. Av dem som hade ett nystartsjobb i slutet av februari 2011 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen till mer än två och ett halvt år (31 månader).<sup>52</sup> De allra flesta som får ett nystartsjobb kvalificerar sig till stödet genom arbetslöshet (se tabell 4.6). Endast 4 procent av de som hade nystartsjobb i slutet av februari 2011 kvalificerade sig enbart genom sjukfrånvaro. Det är viktigt att de med en lång frånvaro från arbetsmarknaden på grund av sjukdom också får nystartsjobb.

**Tabell 4.6 Kvalificering till nystartsjobb i februari 2011**

	Antal	Andel
Arbetslöshet endast	26 498	63,0
Kombination arbetslöshet och sjukfrånvaro	1 615	3,8
Sjukfrånvaro endast	1 685	4,0
Nyanländ invandrare/anhörig	2 989	7,1
Kombination arbetslöshet och Samhall	1 013	2,4
Samhall endast	348	0,8
Jobb- och utvecklingsgarantin	7 623	18,1
Övriga kombinationer	300	0,7
<b>Totalt</b>	<b>42 073</b>	<b>100,0</b>

Källa: Arbetsförmedlingen.

<sup>51</sup> I avsnitt 4.2.1 redogörs för att subventionerade anställningar är den insats som har störst effekt på sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. Någon utvärdering av nystartsjobben har dock ännu inte publicerats.

<sup>52</sup> Inskrivningstiden avser den totala inskrivningstiden hos Arbetsförmedlingen oavsett sökandekategori.

Den ekonomiska krisen har lett till att fler har blivit långtidsarbetslösa. Av denna anledning har antalet personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin vuxit snabbt, samtidigt som garantin fortfarande varit i uppbyggnadsfasen. Implementeringen av jobb- och utvecklingsgarantin har inte varit problemfri. Det finns indikationer på att kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar kan höjas. Aktiviteterna har inte kunnat erbjudas i den omfattning som det var tänkt på grund av det stora inflödet in i garantierna.

I takt med att arbetsmarknaden återhämtar sig ökar också jobbchanserna (se diagram 4.7). Det är särskilt positivt att jobbchanserna ökat även för de med längre inskrivningstider. I själva verket har gruppen med inskrivningstider mellan 420 och 730 dagar haft den största relativa ökningen i jobbchanser sedan 2010.

#### 4.4.4 Regeringens bedömning är att politiken har avsedd effekt

Analysen i detta avsnitt tyder på att de reformer regeringen vidtagit bidrar till en varaktigt högre sysselsättning och att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Det är inte praktiskt möjligt att redovisa indikatorer som ger en fullständig bild av regeringens politik. I stället har avsnittet fokuserats på några centrala indikatorer. Regeringens reformer bedöms redan ha ökat arbetskraftsdeltagandet. Sysselsättningen är redan högre än före krisen, samtidigt som det finns lediga resurser på arbetsmarknaden. Detta antyder att sysselsättningen kan fortsätta att växa under flera år utan att resursutnyttjandet blir ansträngt.

Trots att antalet personer som deltog i arbetsmarknadspolitiska program ökade markant under 2010 till följd av krisen minskade antalet helårsekvivalenter som får ersättningar från trygghetssystemen något. Det berodde på att sjukskrivningarna har fortsatt att minska, liksom antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Uppemot var sjätte person som nått maximal tid i sjukförsäkringen har under första halvåret 2010 börjat arbeta, trots att de kommit ut på arbetsmarknaden under en lågkonjunktur. Sökaktiviteten bland de arbetslösa har varit hög och antalet nystartsjobb har blivit allt fler.

Regeringens bedömning är att den hittills förda sysselsättningspolitiken är ändamålsenlig och politikens inriktning ligger därmed fast.

#### 4.5 Det fortsatta arbetet

Regeringen bedömer att jämviktsarbetslösheten kommer att nå ungefär 5 procent samtidigt som sysselsättningsgraden når 68 procent 2020. Sett ur ett internationellt perspektiv är en jämviktsarbetslöshet på 5 procent mycket låg (se fördjupningsrutan Därför sjunker jämviktsarbetslösheten i Sverige). Det finns dock länder med liknande välfärdssystem som Sveriges som under lång tid haft lägre arbetslöshet. Vissa bedömare menar också att Sverige hade en jämviktsarbetslöshet som underskred 5 procent innan 1990-talskrisen. Regeringen bedömer därför att det är angeläget att fortsätta arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen och minska jämviktsarbetslösheten.

##### *Stärka drivkrafterna till arbete*

Regeringen har infört ett jobbskatteavdrag i fyra steg, vilket har stärkt drivkrafterna till arbete. Regeringens bedömning är att jobbskatteavdraget är ett effektivt sätt att höja den varaktiga sysselsättningen. Jobbskatteavdraget bedöms öka sysselsättningen med 2,3 procent på lång sikt och effekterna av ytterligare jobbskatteavdrag bedöms inte vara avtagande (se fördjupningsrutan Inga avtagande effekter av jobbskatteavdraget). Jobbskatteavdraget är därför en prioriterad åtgärd för att fortsatt stärka drivkrafterna till arbete och öka sysselsättningen.

##### *Förbättra matchning och motverka flaskhalsar*

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. Det finns dock i dag inga tydliga tecken på att matchningen försämrats allvarligt eller att arbetskraftsbrist begränsar uppgången i sysselsättning, men sannolikt ökar risken för att brist på arbetskraft uppstår i takt med att sysselsättningen och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökar. Det är dock mycket viktigt att arbetslösa söker

jobb för att den ökande efterfrågan ska leda till sysselsättning. Förmedling och coachning spelar här en viktig roll för att stödja och följa upp individens arbetssökande. Kompletterande aktörer kan, genom att de breddar utbudet av förmedlingstjänster och ökar individens valfrihet, bidra i detta. Det är dock viktigt att säkerställa kvaliteten i de tjänster som tillhandahålls av kompletterande aktörer.

Det är också viktigt att bevaka arbetsmarknaden noga och så snabbt som möjligt motverka begynnande arbetskraftsbrist. På regional nivå är det viktigt att Arbetsförmedlingen samarbetar med kommunerna. Även arbetsmarknadsutbildning, som också kan komma de minst gynnade grupperna till del, och åtgärder som ökar den yrkesmässiga och geografiska rörligheten kan bidra till att motverka arbetskraftsbrist och överhettningssproblem.

##### *Motverka långa tider utan arbete*

Långtidsarbetslösheten har stigit kraftigt bl.a. till följd av den ekonomiska krisen. Regeringens reformer har vidare inneburit att nya grupper som har varit borta från arbetsmarknaden en lång tid och som ofta har någon form av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har kommit in på arbetsmarknaden. Detta är i grunden positivt eftersom chansen att få ett jobb är betydligt större för personer som ingår i arbetskraften än för de som står utanför. Många personer i dessa grupper riskerar dock långtidsarbetslöshet och är därför i stort behov av stöd från Arbetsförmedlingen för att få förankring på arbetsmarknaden. Reformerna har inneburit att Arbetsförmedlingens uppdrag utvidgats. Det är en stor utmaning för myndigheten att säkerställa att långtidsarbetslösa får den hjälp och det stöd de behöver för att hitta ett arbete och samtidigt motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Regeringen anser att en väl fungerande och effektiv arbetsförmedling och arbetslöshetsförsäkring är förutsättningar för att åstadkomma detta. Det är t.ex. viktigt att regelbundet följa upp de arbetssökandes jobbsökande, dels för att så snabbt som möjligt kunna avgöra om en individ är i behov av ytterligare stöd eller insatser, dels för att säkerställa att individen står till arbetsmarknadens förfogande.

Det finns i dag flera indikationer på att kontrollen av att arbetssökande står till

arbetsmarknadens förfogande inte fungerar ändamålsenligt. Det finns också indikationer på att det stöd som arbets sökande behöver för att hitta ett arbete kan förbättras.

Ytterligare en viktig utmaning för politiken är att säkerställa att personer som inte arbetat under lång tid får del av den ökande arbetskraftsefterfrågan. För att öka deras konkurrenskraft om jobben är även fortsättningsvis lönesubventionerade anställningar ett viktigt instrument. Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov att ytterligare utbildning för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

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 kan därför behöva förbättras. Lönesubventionerade anställningar spelar en viktig roll i detta avseende.

Under 2010 hade i genomsnitt cirka 107 000 personer en subventionerad anställning. Därtill sysselsatte Samhall ca 15 000 årsarbetare under 2010. Det finns flera olika typer av subventionerade anställningar som riktar sig mot delvis olika grupper och har varierande subventionsgrad och varaktighet.

Även utformningen av arbetsmiljön är av betydelse när det gäller förutsättningarna att behålla ett arbete.

#### *Stärka svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden*

I avsnitt 4.2 visades att unga, personer med högst förgymnasial utbildning, äldre, personer födda utanför Europa och funktionsnedsatta utgör grupper som fortfarande har en betydligt sämre arbetsmarknadssituation än befolkningen i arbetsför ålder som helhet.

Unga, särskilt de som saknar fullständiga gymnasiebetyg, drabbas oftare av arbetslöshet än befolkningen som helhet. Personer med kort utbildning tillhör dessutom dem som riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet. Regeringen har bl.a. av detta skäl genomfört omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det krävs dock både långsiktighet och fokus för att höja resultaten i grundskolan, minska avhoppet från gymnasieskolan och förbättra kvaliteten och genomströmningen inom högskolan. Att det ändå är

möjligt att åstadkomma resultatförbättringar i det reguljära utbildningssystemet på kort tid är de s.k. synvänder som gjorts i Haninge och Essunga kommun goda exempel på.

En utgångspunkt för regeringens politik är, och har varit, att lärare är skolans viktigaste resurs. Det är därför fortsatt angeläget att stärka lärarnas kompetens och att höja statusen på läraryrket. Ett sätt att öka statusen kan vara att pröva olika sätt att premiera duktiga lärare. Det är också viktigt att följa upp den nya gymnasieskolan som införs hösten 2011, framför allt de striktare antagningskraven, de utbildningsvägar som står obehöriga elever till buds och kvaliteten i den arbetsplatsförlagda utbildningen. 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 i sammanhanget intressant att notera att många av de gymnasieutbildningar som drivs av företag som också är potentiella arbetsgivare tycks uppvisa goda resultat i termer av genomströmning och arbetsmarknadsutfall.

Utbildning är den långsiktigt bästa vägen för en fast förankring på arbetsmarknaden och det är en stor utmaning att förmå unga som saknar slutbetyg från grund- och gymnasieskolan att återuppta studierna. Det är också angeläget att fortsätta arbetet med att motverka ungdomsarbetslösheten även genom insatser som ökar jobbchanserna direkt. Kvaliteten i de åtgärder som erbjuds inom jobbgarantin för unga behöver höjas. Unga med aktivitetsersättning är en liten grupp som dock ökar i antal. Orsaken till ökningen har bl.a. på senare år varit att fler får aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Risken är stor att det i gruppen finns unga med arbetsförmåga som aldrig når arbetsmarknaden och det är därför mycket angeläget med åtgärder som motverkar detta.

Regeringen ser mycket positivt på 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 Teknikarbetsgivarna ingick förra året. Avtalet 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 minimilönen inom avtalsområdet. Ett annat exempel är det nystartade företaget Telge Tillväxt i Södertälje som ägs av det kommunägda företaget Telge tillsammans med Kooperativa Förbundet, Swedbank, Mekonomen, Scania, Manpower, Peab och Folksam. Även Arbetsförmedlingen deltar i uppbyggnaden och driften av bolaget. Telge Tillväxts uppdrag är att halvera ungdomsarbetslösheten bland ungdomar i Södertälje och driva verksamheten på ett affärsmässigt sätt. Dessa initiativ kommer sannolikt att bidra till en förbättrad arbetsmarknad för unga. Ett ökat samarbete mellan näringslivet, arbetsmarknadens parter och staten är önskvärt.

Äldre personer som förlorar sitt arbete möter ofta en svår arbetsmarknadssituation och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet eller att lämna arbetskraften. Dessutom lämnar många frivilligt arbetskraften relativt tidigt genom t.ex. avtalspension. Det är viktigt att motverka ett tidigt utträde från arbetsmarknaden, inte minst för att säkerställa den offentliga sektorns finansiering. Den viktigaste åtgärden för att stimulera utbudet av arbetskraft bland äldre är det högre jobbskatteavdraget för personer som fyllt 65 år. Vidare kan personer i åldern 55–64 år få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid som för personer i åldern 26–54 år.

Utrikes födda har i förhållande till personer som är födda i Sverige en betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet. Gruppen är mycket heterogen och sysselsättningsgraden varierar kraftigt beroende på varifrån individerna kommer och skälet till invandringen. I december 2010 infördes ett nytt system för att uppnå en

snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Antalet personer som får ekonomiskt bistånd har ökat till följd av den ökande arbetslösheten. Sett över en längre tid har dock andelen personer som får ekonomiskt bistånd varit tämligen konstant. Ungdomar och nyanlända invandrare är överrepresenterade bland dem 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.

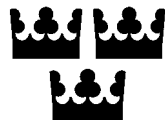
Regeringen kommer noga att följa utvecklingen bland ungdomar, äldre, nyanlända invandrare, funktionsnedsatta och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden och vid behov överväga kompletterande åtgärder.

#### *Stärkt företagande för ökad sysselsättning*

Ett dynamiskt näringsliv med nya och växande företag ökar sysselsättningen. Regeringen arbetar kontinuerligt med att förbättra förutsättningarna för redan existerande företag och att underlätta tillkomsten av fler och växande företag. I syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för i första hand unga och utrikes födda har regeringen aviserat mindre justeringar i arbetsrätten. Regeringen vill introducera två former av lärlingsanställningar. Därutöver ska arbetsgivarnas kostnader vid tvist om uppsägning begränsas och Medlingsinstitutet ges ett uppdrag att informera om rådande regler om arbetsrätt och kollektivavtal. En av regeringens reformambitioner är att sänka mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster. En sådan skattesänkning kan bidra till ökad varaktig sysselsättning, inte minst för unga och personer med utländsk bakgrund.

5

# Den makroekonomiska utvecklingen





## 5 Den makroekonomiska utvecklingen

### Sammanfattning

- Svensk ekonomi är inne i en stark återhämtningsfas. Både produktionen och sysselsättningen har ökat snabbt under 2010 och sysselsättningsfallet som skedde i samband med finanskrisen är redan återhämtat.
- Trots den snabba återhämtningen under 2010 är resursutnyttjandet i ekonomin som helhet för närvarande lågt. Det finns därför goda förutsättningar för att återhämtningen fortsätter de närmaste åren, med stigande efterfrågan som leder till ökad produktion, ökad sysselsättning och ljusare framtidsutsikter, vilket i sin tur spär på efterfrågan ytterligare.
- Kombinationen av en fortsatt konjunkturåterhämtning och regeringens strukturella reformer leder till att produktionen och sysselsättningen ökar snabbt de närmaste åren. Arbetslösheten bedöms sjunka till ca 5 procent under slutet av mandatperioden.
- Det låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bidrar till att kostnadstrycket blir relativt lågt. Först 2013 väntas den underliggande inflationen vara ungefär i linje med Riksbankens inflationsmål.
- Som alltid råder det osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Sammantaget bedöms riskbilden vara balanserad, dvs. sannolikheten för en bättre respektive sämre utveckling bedöms vara ungefär lika stor.

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden fram t.o.m. 2015.<sup>53</sup> Vidare analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver. Avslutningsvis redovisas hur prognosen för den makroekonomiska utvecklingen har reviderats jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 5.1 Nyckeltal**

Procentuell förändring. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8	2,7
BNP, kalenderkorr.	5,3	4,6	4,1	3,6	2,9	2,4
BNP-gap <sup>1</sup>	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1	0,0
Produktivitet i näringslivet <sup>2</sup>	3,9	2,8	2,4	1,9	1,6	2,0
Arbetade timmar <sup>2</sup>	1,9	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Sysselsatta <sup>3</sup>	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1	0,6
Arbetslöshet <sup>4</sup>	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2	4,9
Löner <sup>5</sup>	2,5	2,6	3,2	3,4	3,5	3,5
KPI <sup>6</sup>	1,2	2,5	2,0	2,8	2,7	2,4
KPIF <sup>6</sup>	2,0	1,1	1,2	1,9	2,1	2,1
Reporänta <sup>7</sup>	1,25	2,25	3,25	3,75	3,75	3,75

<sup>1</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>2</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>3</sup> 15–74 år.

<sup>4</sup> I procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>5</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>7</sup> Vid årets slut.

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

<sup>53</sup> I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 9 mars beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och på av regeringen aviserade förslag till riksdagen. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

## 5.1 Internationell och finansiell ekonomi

### Utdragen återhämtning i omvärlden

Den globala ekonomin är inne i en återhämtningsfas. Bakom konjunkturåterhämtningen ligger en stark inhemsk efterfrågan i tillväxtekonomierna och en expansiv ekonomisk politik i stora delar av världen. Detta har lett till en betydande uppgång i världshandeln, vilket har gynnat exportorienterade länder som Sverige.

Bilden av världsekonomin är emellertid splitt-rad. I tillväxtekonomierna är resursutnyttjandet nära normalt och ekonomisk-politiska åtstramningar väntas dämpa BNP-tillväxten framöver. Trots detta kommer tillväxtekonomierna, som under de närmaste åren har en högre potentiell BNP-tillväxt än övriga världsekonomin, att fortsätta driva tillväxten i den globala ekonomin de närmaste åren.

Samtidigt bedöms BNP-tillväxten bli måttlig i bl.a. euroområdet och USA de närmaste åren, trots att resursutnyttjandet för närvarande är mycket lågt. En bidragande orsak till detta är att flera länder i euroområdet har svaga offentliga finanser och kommer därför att föra en åtstramande finanspolitik de närmaste åren. Resursutnyttjandet stiger därmed långsamt och återhämtningen präglas av låg tillväxt.

Sammantaget bedöms återhämtningen i den globala ekonomin fortsätta 2011–2015, men i en lugnare takt än under 2010. Global BNP bedöms öka med ca 4,5 procent per år de närmaste åren, samtidigt som världsmarknadsefterfrågan ökar med runt 7 procent per år (se tabell 5.2).

Återhämtningen av den globala konjunkturen i kombination med oroligheter i flera länder i Nordafrika har drivit upp oljepriset. Effekterna på oljepriset som kommer av den geopolitiska osäkerheten bedöms klinga av under 2011. Under framför allt 2012 och 2013 bedöms efterfrågan på olja öka snabbare än produktionskapaciteten, vilket medför att reservkapaciteten minskar och oljepriset stiger. Vid slutet av 2015 bedöms oljepriset vara 114 dollar per fat.

**Tabell 5.2 Internationell och finansiell ekonomi**

Procentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP, USA	2,9	3,3	3,0	2,6	2,5	2,5
BNP, euroområdet	1,7	1,7	1,8	2,0	1,8	1,7
BNP, världen	5,0	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5
Världsmarknadsefterfrågan	10,0	7,4	6,5	6,6	6,6	6,6
Reporänta <sup>1</sup>	1,25	2,25	3,25	3,75	3,75	3,75
Refiränta <sup>1</sup>	1,00	1,50	2,00	2,75	3,50	3,50
Fed funds <sup>1</sup>	0,25	0,25	2,25	3,25	4,25	4,25
TCW <sup>1</sup>	123	119	120	121	121	121
USD/EUR <sup>1</sup>	1,33	1,36	1,34	1,30	1,30	1,30
Brentolja <sup>1,2</sup>	94	100	105	110	112	114

<sup>1</sup> Värde vid respektive års slut.

<sup>2</sup> USD per fat.

Källor: Bureau of Economic Analysis, Eurostat, Konjunkturinstitutet, Reuters och egna beräkningar.

### Återhämtningen i USA fortsätter i maklig takt

Återhämtningen i USA är på väg in i en mer självgående fas. Kombinationen av expansiv penning- och finanspolitik har stärkt framtids-tron hos amerikanska hushåll och företag. Samtidigt medför den ökande produktionen att kapacitetsutnyttjandet i företagen stiger. Detta i kombination med förbättrad vinstutveckling och låga räntor bidrar till att investeringarna ökar de närmaste åren. Finanspolitiska stimulanser bidrar också till att konsumtionen under 2011 ökar snabbt.

Sammantaget bedöms BNP öka med ca 3 procent per år 2011 och 2012. Tillväxten får dock ses som svag, dels med tanke på det låga resursutnyttjandet, dels med tanke på hur snabbt amerikansk ekonomi historiskt sett brukar återhämta sig efter en recession. Att tillväxten inte blir högre beror framför allt på att hushållen har ett fortsatt behov av att minska sin skuldsättning, dvs. att spara mer. Den högre sparkvoten i kombination med en svag arbetsmarknad och en svag ökning av de disponibla inkomsterna håller tillbaka hushållens konsumtion. Vidare väntas finanspolitiken stramas åt under de kommande åren, vilket hämmar återhämtningen ytterligare.

Produktionen minskade mindre i USA än i Sverige i samband med finanskrisen (se diagram 5.1). Arbetsmarknaden i USA drabbades dock hårdare av lågkonjunkturen jämfört med arbetsmarknaderna i Sverige och många andra

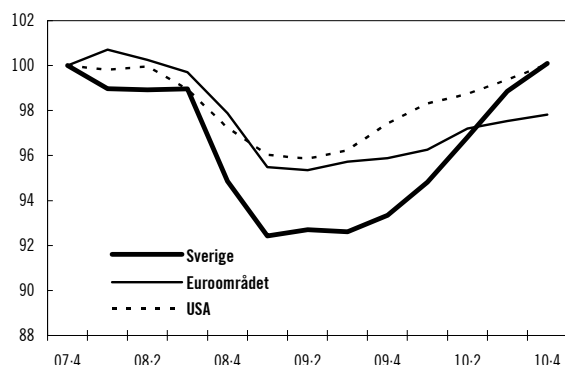


länder i Europa (se diagram 5.2). Därmed hölls amerikansk produktivitet uppe under finanskrisen. Den omfattande försvagningen av bostadsmarknaden är en orsak till att sysselsättningen föll kraftigt i USA. Prisfallet på bostäder ledde till minskade förmögenheter hos hushållen och därmed lägre konsumtion. De branscher som påverkades mest av den svaga konsumtionen är relativt sett mer sysselsättningsintensiva. Länder som Sverige drabbades däremot mer indirekt av finanskrisen genom lägre produktion i den exportberoende industrisektorn, som är mindre sysselsättningsintensiv. Vidare kan företagen i USA ha uppfattat nedgången som mer bestående och därmed i större utsträckning anpassat personalstyrkan till rådande efterfrågeläge.

Återhämtningen på arbetsmarknaden går långsamt de närmaste åren och jämviktsarbetslösheten i USA bedöms ha stigit till följd av finanskrisen. Den svaga arbetsmarknadsutvecklingen medför att den amerikanska centralbanken förväntas höja styrräntan först under början av 2012. Dessa räntehöjningar följs av ytterligare höjningar fram till 2014. Först 2015 bedöms resursutnyttjandet i ekonomin som helhet bli normalt.

**Diagram 5.1 BNP i Sverige, Euroområdet och USA**

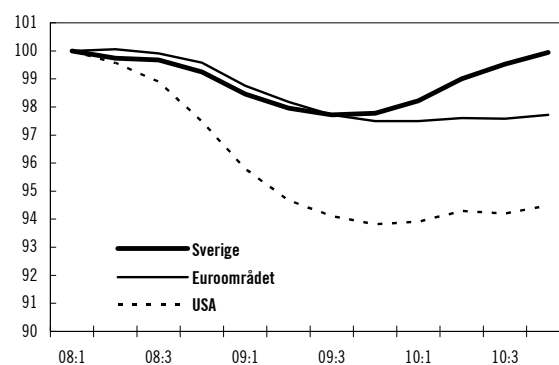
Index 2007 kvartal 4 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och Bureau of Economic Analysis.

**Diagram 5.2 Sysselsättning i Sverige, Euroområdet och USA**

Index 2008 kvartal 1 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och Bureau of Economic Analysis.

### Finanspolitiska åtstramningar inom euroområdet

Återhämtningen i euroområdet som helhet går långsamt de närmaste åren. Det finns dock stora skillnader mellan länderna. Exportorienterade länder som Tyskland, med en stor och konkurrenskraftig industrisektor, har gynnats av den snabba uppgången i den globala efterfrågan. Samtidigt går återhämtningen långsamt i flera länder, som exempelvis Spanien, som tidigare drivits av inhemsk efterfrågan. Framöver dämpas konsumtionen i bl.a. Spanien av åtstramande finanspolitik samtidigt som fallande huspriser dämpar bostadsbyggandet.

De senaste årens djupa kris och expansiva finanspolitik har lett till höga skuldnivåer och en betydande försämring av de offentliga finanserna i många länder i euroområdet. De kommande åren väntas finanspolitiken i dessa länder läggas om i åtstramande riktning. Omläggningen av finanspolitiken väntas få en tydligt dämpande effekt på efterfrågan i euroområdet.

Sammantaget väntas industriproduktionen öka, vilket tillsammans med ett stigande kapacitetsutnyttjande leder till att investeringarna ökar. Den strama finanspolitiken bedöms dock hålla tillbaka hushållens konsumtion, som tar fart först 2012 i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras. Stora tillväxtskillnader mellan euroländerna och en stigande inflationstakt försvårar valet av lämplig penningpolitik i euroområdet. Europeiska centralbanken bedöms framför allt fokusera på inflationstrycket och räntehöjningarna förväntas därför inledas under första halvåret 2011.

## Stabilisering på de finansiella marknaderna

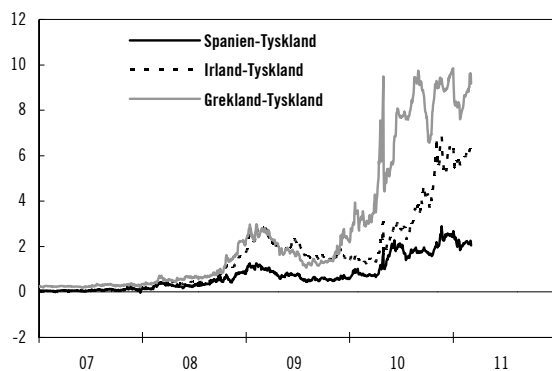
De omfattande extraordinära åtgärder som regeringar och centralbanker vidtog under 2008 och 2009 medförde att ett sammanbrott på de finansiella marknaderna kunde undvikas. Därefter har de finansiella marknaderna steg för steg börjat fungera bättre.

De svaga statsfinanserna i flera europeiska länder har dock fortsatt att skapa viss oro på ränte- och kreditmarknaderna under 2010. Stöd-paket från Internationella valutafonden, euro-länderna och EU, tillsammans med aviserade finanspolitiska åtstramningar, har dock bidragit till att läget på de finansiella marknaderna återigen har stabiliserats. Även inrättandet av den temporära statsfinansiella krismekanismen EFSF (European Financial Stability Facility) har bidragit till att minska osäkerheten på de finansiella marknaderna.<sup>54</sup> De grundläggande statsfinansiella problemen i flera sydeuropeiska länder och Irland kvarstår dock, vilket bl.a. återspeglas i att de måste betala en hög riskpremie för att låna (se diagram 5.3).

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

**Diagram 5.3** Räntespreadar mot Tyskland på 10-årig statsobligation

Procentenheter, dagsvärden



Källa: Reuters.

## Stark krona och stigande långa räntor

Under 2010 steg räntorna på statsobligationer med längre löptider i bl.a. USA, Tyskland och Sverige. En orsak till detta var att osäkerheten kring den globala konjunkturåterhämtningen hade minskat och därmed även risken för en utveckling med låga räntor under lång tid. I takt med att styrräntorna stiger och konjunkturen förbättras kommer de långa obligationsräntorna fortsätta att stiga de närmaste åren.

Under det senaste året har kronan stärkts. Förstärkningen har skett i takt med att osäkerheten på de finansiella marknaderna har minskat och Riksbanken successivt har höjt räntan. Även kronans fundamentala bestämningsfaktorer, som nettoställningen mot omvärlden och den relativa produktivitetsutvecklingen, har sammantaget bidragit till en starkare krona. Framöver bedöms kronan försvagas marginellt i takt med att skillnaden mellan utländska och svenska räntor minskar (se tabell 5.2).

## 5.2 Svensk efterfrågan

### Snabb tillväxt i svensk ekonomi 2011 och 2012

Svensk ekonomi var inne i en stark återhämtningsfas under 2010 och BNP ökade med 5,5 procent (se tabell 5.3). Bakom uppgången ligger flera samverkande faktorer. Den globala konjunkturåterhämtningen och den kraftigt ökande världshandeln medförde att efterfrågan på svenska exportprodukter ökade snabbt. En fortsatt expansiv ekonomisk politik, en tydlig förbättring på arbetsmarknaden och en minskad osäkerhet medförde att hushållens konsumtion ökade starkt. Samtidigt blev företagen allt mer optimistiska och ökade sina investeringar och byggde upp sina lager. Även den offentliga konsumtionen ökade starkt till följd av bl.a. de tillfälliga statsbidragen som regeringen tillförde kommunsektorn för 2010.

Trots den starka återhämtningen under 2010 är resursutnyttjandet i ekonomin som helhet för närvarande lågt. Det finns därför goda förutsättningar för att svensk ekonomi ska kunna växa snabbt de närmaste åren.

<sup>54</sup> EFSF ersätts fr.o.m. 2013 av den permanenta ESM (European Stability Mechanism). EFSF och ESM är en "lender of last resort"-funktion på överstatlig nivå.

**Tabell 5.3 BNP**

Utfall fram till och med 2010, prognos för 2011–2015

	Mdkr 2009	Procentuell volymförändring					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hushållens konsumtion	1 527	3,5	3,9	4,0	3,3	2,7	2,2
Offentlig konsumtion	858	2,6	0,9	0,6	0,6	0,6	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	550	6,3	10,4	8,8	6,4	4,8	3,7
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	-47	2,1	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Export	1 495	10,7	9,2	7,0	7,0	6,4	6,7
Import	1 294	12,7	9,1	7,3	6,6	6,5	6,0
Nettoexport <sup>1</sup>		-0,1	0,6	0,3	0,6	0,4	0,8
<b>BNP</b>	<b>3 089</b>	<b>5,5</b>	<b>4,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>
<b>BNP, kalenderkorrigerad</b>		<b>5,3</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad <sup>2</sup>		2,1	2,6	2,9	2,9	2,7	2,5
BNP-gap <sup>3</sup>		-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1	0,0

Anm.: Fasta priser, referensår 2009.

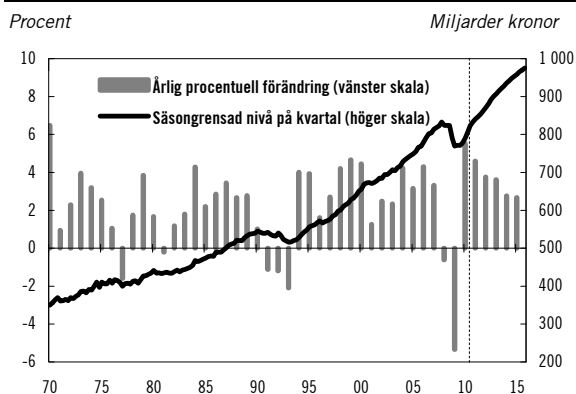
<sup>1</sup> Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.<sup>2</sup> Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.<sup>3</sup> BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De framåtblickande indikatorerna visar också på en fortsatt återhämtning den närmaste tiden. Den globala konjunkturåterhämtningen fortsätter, om än i lugnare takt än under 2010, vilket bidrar till en snabb exporttillväxt. Svensk export, som till stor del består av investerings- och insatsvaror, väntas gynnas av att investeringarna successivt ökar i många av Sveriges viktiga exportländer. Ökningen av den disponibla inkomsten och allt ljusare arbetsmarknadsutsikter, i kombination med att hushållen successivt drar ner på sitt sparande, leder till en relativt hög konsumtionstillväxt de närmaste åren. Den snabba ökningen av produktionen medför att resursutnyttjandet i företagen stiger. I kombination med ökade vinster och gynnsamma finansieringsvillkor medför detta att företagens investeringar kommer att öka starkt de närmaste åren för att möta den högre efterfrågan.

Återhämtningen beror således både på en hög inhemsk efterfrågan och på en återhämtning i omvärlden. Till skillnad från konjunkturuppgången efter 1990-talskrisen bedöms hushållens konsumtion och företagens investeringar under de närmaste åren vara viktigare drivkrafter för återhämtningen än exporten.

Sammantaget leder denna utveckling till en hög BNP-tillväxt 2011 och 2012. BNP bedöms växa med 4,6 procent 2011 och 3,8 procent 2012 (se tabell 5.3 och diagram 5.4).

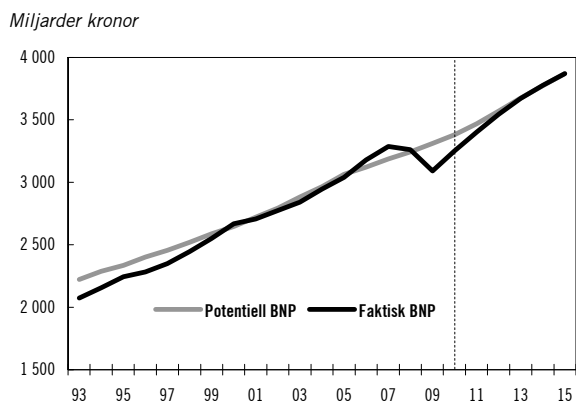
**Diagram 5.4 BNP-tillväxt**

Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2009.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Normalt resursutnyttjande i ekonomin som helhet 2013–2015

År 2013 är resursutnyttjandet i ekonomin som helhet på normala nivåer och 2014 och 2015 ökar BNP i linje med potentiell BNP (se tabell 5.3 och diagram 5.5).

**Diagram 5.5 Potentiell och faktisk BNP**

Anm.: Kalenderkorrigerade årsvärden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under 2013–2015 kommer potentiell BNP och potentiell sysselsättning att öka i god takt. Detta kan förklaras av regeringens politik, en ökad andel av personer i arbetsför ålder i befolkningen och stigande produktivitet. Jobbskatteavdraget i kombination med regeringens övriga reformer leder till att hushållens disponibla inkomster ökar och incitamenten att delta i arbetskraften ökar. När arbetsutbudet ökar genom att fler söker jobb eller genom att fler blir anställningsbara leder det till att det blir lättare att anställa och företagens arbetskostnader ökar då i långsammare takt än när det råder brist på arbetskraft. Detta leder till att inflationstrycket

och räntan hålls nere. När det blir enklare att anställa och företagens arbetskostnader ökar i långsammare takt, leder det i sin tur till att arbetsgivarna blir mer villiga att anställa. Det blir även mer lönsamt att investera och att starta företag. Den ökande sysselsättningen i kombination med de högre lönerna efter skatt till följd av jobbskatteavdraget leder till att hushållens disponibla inkomster ökar, vilket bidrar till en fortsatt ökning av hushållens konsumtion.

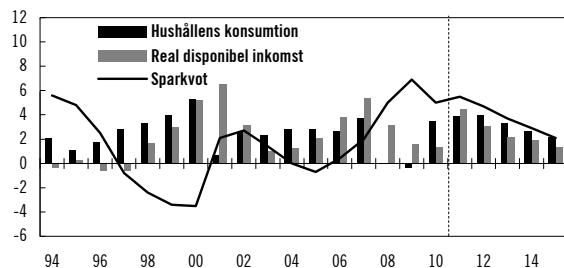
Sammantaget bedöms BNP öka med i genomsnitt ca 3 procent per år 2013–2015.

### Hushållens konsumtion utvecklas starkt

Den expansiva ekonomiska politiken och de förbättrade arbetsmarknadsutsikterna medförde att hushållens sparande av försiktighetsskäl minskade 2010 (se diagram 5.6). Hushållens konsumtion ökade därför starkt trots en relativt svag utveckling av den disponibla inkomsten. Den starka konsumtionsuppgången 2010 berodde bl.a. på en ökad konsumtion av bilar, sällanköpsvaror och svensk konsumtion i utlandet.

**Diagram 5.6 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot**

Procent



Anm.: Eget sparande är hushållens nettosparande exklusive sparande i avtalspensioner och premiepensionssystemet. Sparandet är som andel av hushållens disponibla inkomster medan hushållens konsumtion och real disponibel inkomst är årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hushållens positiva framtidstro, som avspeglas i Konjunkturinstitutets konfidensindikator för hushållen, i kombination med en stark utveckling av den disponibla inkomsten och allt ljusare arbetsmarknadsutsikter, leder till goda förutsättningar för en fortsatt hög konsumtionstillväxt de närmaste åren. Även regeringens reformer, som t.ex. jobbskatteavdraget och sänkt skatt för pensionärer, bidrar till att hushållens reala disponibla inkomster ökar. I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras 2012–2015 minskar även sparandet av försiktighetsskäl. Sammantaget

leder detta till att konsumtionen bedöms öka relativt starkt de närmaste åren.

Hushållens konsumtion i Sverige ökar de närmaste åren starkare än i flertalet andra europeiska länder och USA, där hushållens konsumtion dämpas av finanspolitisk åtstramning, hög arbetslöshet och svag bostadsmarknad.

### Stark återhämtning av investeringarna

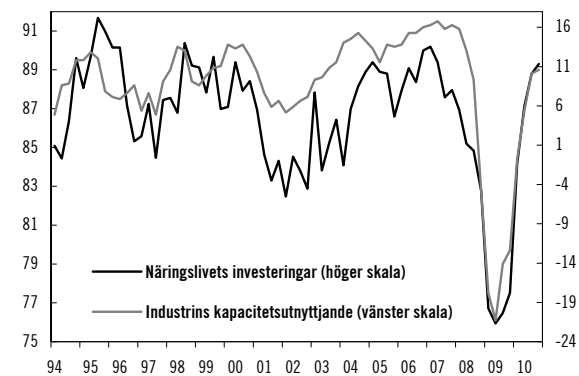
Under 2010 började investeringarna öka efter den mycket kraftiga nedgången 2009. Uppgången i maskin- och bostadsinvesteringar har varit särskilt stark. Även offentliga investeringar i väg- och anläggningsprojekt bidrog till uppgången i investeringarna.

Den ökade produktionen och det allt högre kapacitetsutnyttjandet tillsammans med förbättrad lönsamhet och gynnsamma finansieringsvillkor har medfört att näringslivets investeringar har vuxit starkt under 2010 (se diagram 5.7). Denna utveckling kommer att fortsätta 2011. År 2012 väntas investeringarna vara tillbaka på samma nivå som före krisen.

**Diagram 5.7 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och näringslivets investeringar**

Procent

Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år



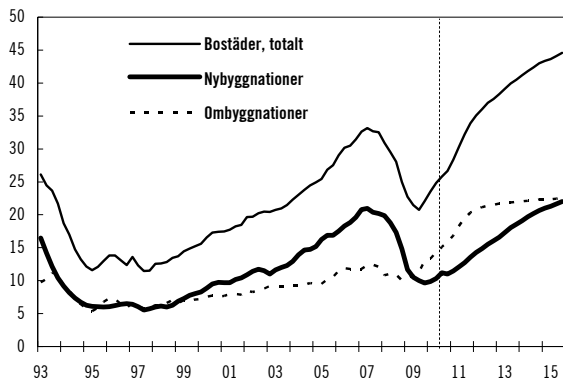
Källa: Statistiska centralbyrån.

Bostadsinvesteringarna ökade åter 2010 efter den kraftiga minskningen 2008 och 2009. Under 2010 var det framför allt rot-avdrag och ett stort underliggande renoveringsbehov av bl.a. bostäder byggda inom miljonprogrammet som medförde att bostadsinvesteringarna ökade. Även nybyggnationerna började öka 2010, men från en mycket låg nivå. Bygandet av framför allt flerbostadshus bedöms öka starkt 2011–2015 till följd av en hög efterfrågan på bostäder, främst i storstadsregionerna. Trots den starka ökningen

dröjer det till 2015 innan nybyggnationerna är tillbaka på samma nivå som före den ekonomiska krisen (se diagram 5.8).

**Diagram 5.8 Totala bostadsinvesteringar, nybyggnationer och ombyggnationer**

Miljarder kronor



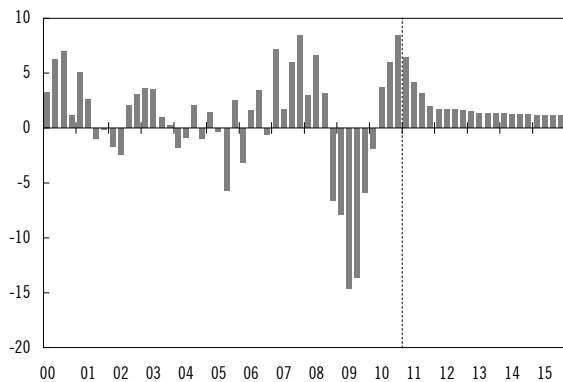
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Fortsatt lageruppbbyggnad 2011

I takt med en stigande efterfrågan och en ökad produktion har företagen successivt börjat bygga upp sina lager, efter de kraftiga lagerneddragningarna i samband med finanskrisen (se diagram 5.9).

**Diagram 5.9 Lagerinvesteringar**

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lageruppbbyggnaden bedöms fortsätta att vara stark 2011. När lagerstockarna mot slutet av 2011 har byggts upp till tillfredställande nivåer bedöms företagen öka lagren i mindre utsträckning 2012–2015.

Lageruppbbyggnaden under 2010 medförde en mycket kraftig ökning av lagerinvesteringarna och är därmed en viktig förklaring till den starka produktionsökningen 2010. Exklusive lageruppbbyggnaden skulle BNP ha ökat med 3,5 procent

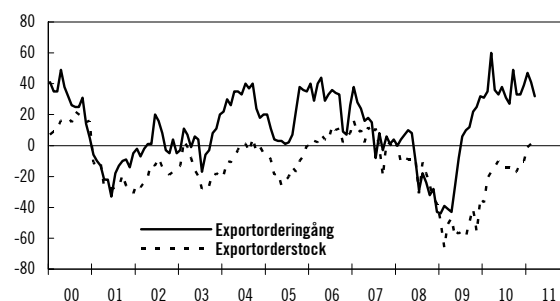
2010. Lagrens effekt på BNP-tillväxten är dock av övergående karaktär. I takt med att företagens lagerstockar närmar sig normala nivåer klingar lagerinvesteringarnas bidrag till BNP-tillväxten av.

### Exporten ökar mer än importen

Återhämtningen i den globala ekonomin och världshandeln har inneburit att svensk export ökade snabbt 2010. Framåtblickande indikatorer såsom exportordergången och exportorderstockarna visar på en fortsatt god exporttillväxt under första halvåret 2011 (se diagram 5.10).

**Diagram 5.10 Exportordergång och exportorderstock**

Nettotal, säsongrensade månadsvärden



Anm.: Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgett att ordergången har ökat respektive minskat samt om exportorderstocken är föhållandevis stor respektive för liten.

Källa: Konjunkturinstitutet.

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

Den starka exportutvecklingen i kombination med den starka inhemska efterfrågan leder samtidigt till en hög importtillväxt de närmaste åren. Samtidigt är efterfrågan på importintensiva produkter, såsom maskininvesteringar och sällanköpsvaror, stor. I takt med att efterfrågan allt mer växlar över till tjänster dämpas importefterfrågan något.

Ett högt sparande i svensk ekonomi av både hushåll och offentlig sektor leder till att produktionen i Sverige kommer att vara större än den inhemska konsumtionen de närmaste åren. Utrikeshandeln bidrar därför positivt till BNP-tillväxten, samtidigt som bytesbalansöverskottet ligger kvar på en hög nivå (se fördjupningsrutan Stort överskott i bytesbalansen).

## Stort överskott i bytesbalansen

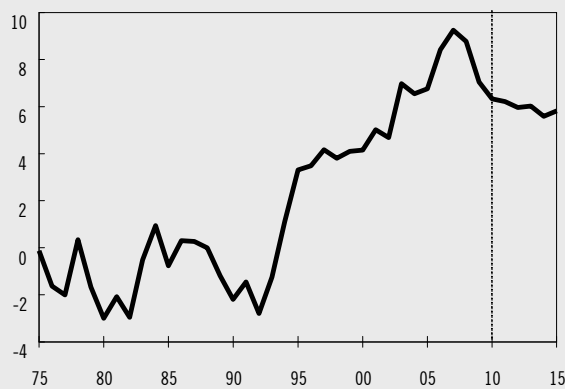
Sverige hade ett bytesbalansöverskott på ca 6 procent av BNP 2010. Ett bytesbalansöverskott innebär något förenklat att produktionen i landet är större än den inhemska konsumtionen. Sveriges överskott i bytesbalansen förklaras bl.a. av den demografiska sammansättningen, amorteringar av tidigare underskott och försiktighetssparande.

### Den historiska utvecklingen

Sveriges har haft ett bytesbalansöverskott sedan 1994 (se diagram 5.11). I genomsnitt har överskottet uppgått till motsvarande 5,5 procent av BNP per år 1994–2010. Omsvängningen är dramatisk i ljuset av det genomsnittliga underskottet på motsvarande 1,1 procent av BNP per år 1975–1993.

**Diagram 5.11 Sveriges bytesbalans 1975–2015**

Procent av BNP



Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Hur definieras bytesbalansen?

Bytesbalansen visar bruttonationalinkomsten (BNI) exklusive hushållens konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar. Ett överskott innebär att konsumtionen och investeringarna inom landet är lägre än summan av produktionen inom landet och inkomster från utlandet. Det är alltså den relativa konsumtionsbenägenheten i Sverige respektive utlandet som avgör storleken på bytesbalansen.

Bytesbalansen visar också summan av nettoexporten och nettofaktorinkomsterna för ett land. Nettoexporten beräknas som värdet på exporten av varor och tjänster minskat med motsvarande importvärde. Nettofaktorinkomsterna består av löner och avkastning på tillgångar och skulder som betalas till landet minskat med motsvarande betalningar till utlandet. Summan av

dessa två poster visar hur mycket som betalas netto till landet.

### Förklaringar till stora över- och underskott

De förklaringar till över- och underskott som ofta lyfts fram är bl.a. omfördelning av konsumtion över tiden, försiktighetssparande, amorteringar på historiska underskott, låga inhemska investeringar och konjunkturella effekter.

Enligt livscykelhypotesen förväntas individer vilja jämna ut sin konsumtion över tiden för att på så vis maximera sin välfärd. Då inkomsterna är som störst i yrkesaktiv ålder är sparandet samtidigt högt, dels för att individer vill kunna amortera ned tidigare tagna lån, dels för att individer vill få större konsumtionsutrymme senare som pensionär. För den makroekonomiska utvecklingen innebär det att om andelen yrkesaktiva personer är stor kommer hushållens finansiella sparande att vara högt.

En annan förklaring till stora överskott skulle kunna vara ett ökat försiktighetssparande. Flera faktorer kan ha fått svenska hushåll att spara mer de senaste 15 åren. Utformningen av pensionsystemet kan ha bidragit till ett ökat privat pensionssparande. Osäkerheten om svårigheten med att finansiera välfärden med en stor andel äldre i befolkningen kan också ha bidragit till ett högre sparande. Vidare kan förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen under 2000-talet även ha gjort att hushållen upprätthållit sitt försiktighetssparande.

Att Sverige har ett bytesbalansöverskott skulle även kunna kopplas till Sveriges underskott i bytesbalansen under 1975–1993. Underskotten dessa år ledde till ett behov av överskott i bytesbalansen för att amortera av skulduppbyggnaden.

Även om alla länder påverkas av den internationella konjunkturutvecklingen kan företag och individer i små länder ha större anledning att investera utomlands i syfte att minska volatiliteten i vinsten respektive konsumtionen, jämfört med aktörer i stora länder. Vidare söker sig finansiella placerare i högre utsträckning till större länders valutor för att minimera sin riskexponering. Konsekvensen blir att små länder tenderar att ha överskott i bytesbalansen, samtidigt som stora länder tenderar att ha underskott i genomsnitt över en konjunkturcykel.

## 5.3 Produktion och produktivitet i näringslivet

### Produktionen fortsätter att öka starkt 2011 och 2012

Den starka återhämtningen i Sverige och omvärlden medförde att näringslivets produktion ökade kraftigt 2010 (se tabell 5.4 och diagram 5.12).<sup>55</sup> Utvecklingen drevs främst av den starka efterfrågan på exportvaror, vilket bidrog till en kraftig ökning av industriproduktionen. Vidare bidrog den starka utvecklingen av inhemsk efterfrågan till en stark tillväxt i tjänstesektorn och i byggbranschen.

**Tabell 5.4 Näringslivets produktion**

Utfall fram till och med 2010, prognos för 2011–2015

	Mdkr 2009	Procentuell förändring					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Varuproducenter	711	12,6	7,5	5,4	5,0	3,3	3,6
Industri	434	16,2	9,8	6,9	6,5	4,2	4,6
Bygg	141	7,9	5,5	3,8	3,2	2,1	2,1
Tjänsteproducenter	1 373	4,7	4,5	4,2	3,9	3,4	2,9
exkl. FoF <sup>1</sup>	996	6,8	5,9	4,8	4,6	4,0	3,3
<b>Näringslivet totalt</b>	<b>2 084</b>	<b>7,4</b>	<b>5,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning. Fasta priser, referensår 2009.

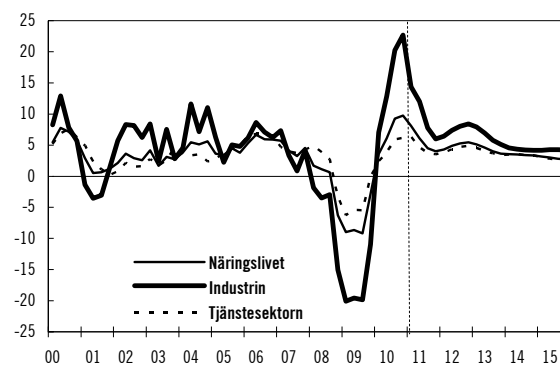
<sup>1</sup> Finans- och fastighetstjänstsektorerna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utsikterna för en fortsatt återhämtning av produktionen är mycket goda, vilket också avspeglas i indikatorer såsom ordergång och produktionsplaner. En fortsatt stark efterfrågeutveckling i såväl Sverige som omvärlden, i kombination med lediga resurser på arbetsmarknaden, medför att produktionen av varor och tjänster fortsätter att växa starkt de närmaste åren. Jämfört med 2010 dämpas efterfrågetillväxten och därmed produktionsökningen något. Utvecklingen under 2010 ska dock ses i ljuset av den mycket låga nivå som efterfrågan och produktionen befann sig på efter konjunkturnedgången. Nivån på produktionen inom både industrin och tjänstesektorn bedöms vara knappt 25 procent högre 2015 jämfört med situationen före konjunkturnedgången 2007 (se diagram 5.13).

**Diagram 5.12 Näringslivets produktion**

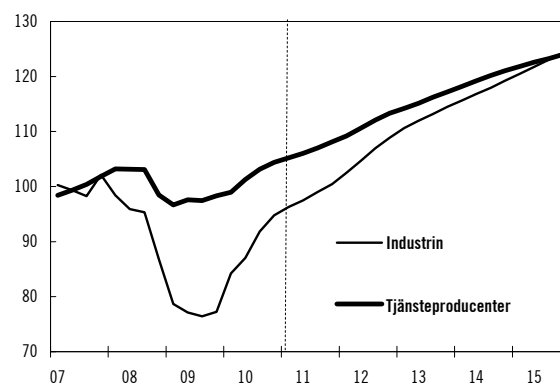
Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 5.13 Industri- och tjänsteproduktion**

Index 2007 kvartal 1 = 100, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Mätlig produktivitetstillväxt framöver

Produktionsuppgången i näringslivet under 2010 medförde att produktiviteten ökade kraftigt, efter att ha fallit i motsvarande omfattning under finanskrisen. Det är vanligt att svängningar i efterfrågan i första hand påverkar hur effektivt befintliga resurser inom företagen används, dvs. produktiviteten, medan anpassningen av personalstyrkan sker med viss fördröjning. Under 2010 ökade resursutnyttjandet inom företagen snabbt, vilket medförde en kraftig ökning av produktiviteten.

Indikatorer, såsom företagens syn på personalstyrkans storlek och kapacitetsutnyttjandet, tyder på att resursutnyttjandet inom företagen var normalt i början av 2011. Av denna anledning väntas företagen de närmaste åren öka investeringarna och antalet anställda så att produktionskapaciteten kan höjas i takt med att efterfrågan ökar. Trots detta bedöms fortsatt osäkerhet om den framtida produktionsutvecklingen och en strävan efter att öka vinsterna

<sup>55</sup> Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

bidra till att företagen inte anpassar produktionskapaciteten fullt ut de närmaste åren till en långsiktigt hållbar produktionsnivå. Resursutnyttjandet inom företagen blir därför något ansträngt 2011–2013.

Sammantaget bedöms produktiviteten i näringslivet i genomsnitt växa med 2,1 procent per år 2011–2015.<sup>56</sup> Det är i linje med vad den s.k. potentiella produktiviteten bedöms öka med under motsvarande period.<sup>57</sup>

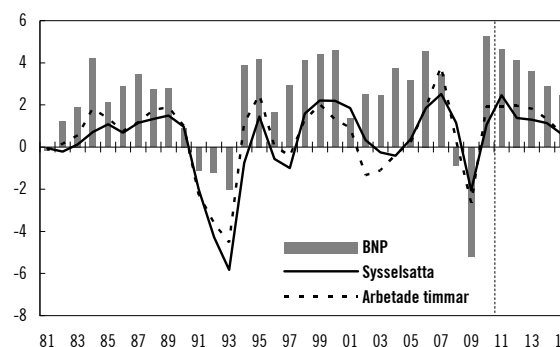
## 5.4 Arbetsmarknad

### Mycket stark ökning av sysselsättningen 2011

Den snabba ökningen i produktionen och den tilltagande optimismen i näringslivet har bidragit till att sysselsättningen har ökat (se diagram 5.14). Fallet i sysselsättningen som skedde i samband med finanskrisen är redan återhämtat. Framåtblickande indikatorer i kombination med en fortsatt stark produktionsökning pekar på en snabb uppgång i sysselsättningen 2011 (se diagram 5.15 och tabell 5.5). Precis som under 2010 väntas sysselsättningstillväxten 2011 bli särskilt stark i byggbranschen och inom vissa tjänstebranscher, såsom företags- och hushållstjänstebranscherna. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka med drygt 110 000 personer 2011.

**Diagram 5.14 BNP, arbetade timmar och sysselsatta**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerad data för BNP och arbetade timmar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

**Tabell 5.5 Arbetsmarknad**

Utfall för 2010, prognos för 2011–2015

Procentuell förändring om annat ej anges

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP <sup>1</sup>	5,3	4,6	4,1	3,6	2,9	2,4
Produktivitet <sup>2</sup>	3,4	2,7	2,1	1,8	1,5	1,8
Produktivitet i näringslivet <sup>2</sup>	3,9	2,8	2,4	1,9	1,6	2,0
Arbetade timmar	1,9	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Arbetade timmar i näringslivet	3,1	2,7	2,5	2,4	1,8	1,0
Medelarbetstid	0,9	-0,5	0,6	0,5	0,2	0,0
Sysselsatta	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1	0,6
Potentiell sysselsättning <sup>3</sup>	1,0	1,1	1,0	0,9	0,7	0,6
Sysselsättningsgap <sup>4</sup>	-2,5	-1,3	-0,8	-0,4	0,0	0,0
Arbetskraft	1,1	1,3	0,6	0,5	0,5	0,3
Arbetslöshet <sup>5</sup>	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2	4,9
Programdeltagare <sup>5, 6</sup>	3,7	3,5	2,8	2,4	2,0	1,8

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

<sup>1</sup> BNP till marknadspris, fasta priser.

<sup>2</sup> Produktiviteten mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

<sup>3</sup> Potentiell sysselsättning avser inte den högsta möjliga nivån utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

<sup>4</sup> Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

<sup>5</sup> I procent av arbetskraften.

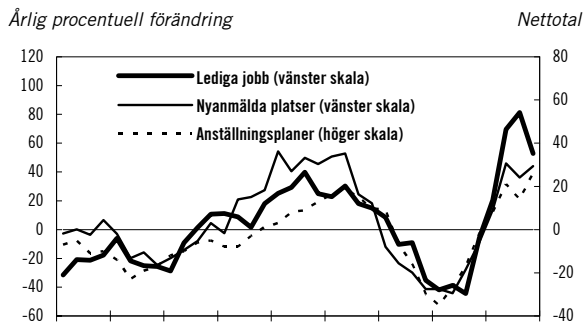
<sup>6</sup> Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

<sup>56</sup> I genomsnitt har produktiviteten i näringslivet ökat med drygt 2 procent per år 1981–2010.

<sup>57</sup> Den potentiella produktiviteten bestäms bl.a. av kapitalstockens storlek och arbetskraftens humankapital.



**Diagram 5.15 Ett urval av sysselsättningsindikatorer**

Anm.: Lediga jobb från Konjunkturstatistik över vakanser. Nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplaner avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

Uppgången i sysselsättningen har varit bred i flera bemärkelser. För det första har sysselsättningen ökat i de flesta av näringslivets branscher. I den offentliga sektorn har dock utvecklingen varit tudelad. Sysselsättningen i staten ökade under 2010, medan antalet sysselsatta i kommunsektorn minskade.

För det andra har både antalet tillsvidare- och visstidsanställningar ökat. Att tillsvidareanställningarna ökar så här tidigt i en konjunkturuppgång är ett tecken på att uppgången är robust. Ökningen i sysselsättningen är dock ojämnt fördelad mellan olika utbildningsgrupper. Till exempel har sysselsättningen ökat starkt bland personer med eftergymnasial utbildning, men inte alls för personer med högst förgymnasial utbildning, vilket är den grupp som drabbades hårdast av konjunkturedgången i finanskrisens spår (se vidare avsnitt 4.2.2).

### Fortsatt lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden de närmaste åren

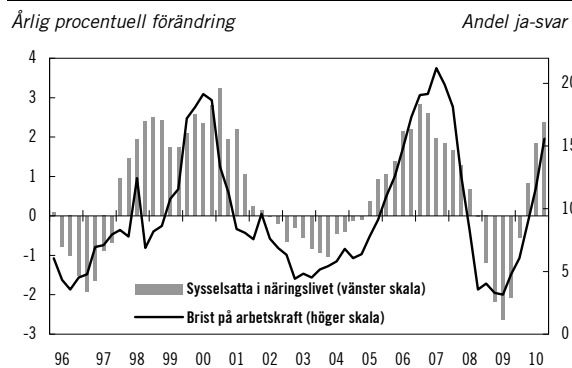
Trots den starka återhämtningen bedöms det finnas lediga resurser på arbetsmarknaden. Det tydligaste tecknet på detta är att arbetslösheten är hög, 7,3 procent 2011. Detta är ca 1 procentenhet högre än vad jämviktsarbetslösheten bedöms vara 2011.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> 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. Jämviktsarbetslösheten är inte detsamma som den lägsta möjliga arbetslöshetsnivån, utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

Indikatorer från Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer visar att en ökande andel företag inom de flesta branscher på senare tid har uppgivit brist på arbetskraft som ett hinder för att öka produktionen. Bristtalen i Konjunkturbarometern bedöms dock främst vara en indikator på resursutnyttjandet inom företagen, dvs. en indikator på efterfrågan på arbetskraft och i mindre utsträckning en direkt indikator på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. De stigande bristtalen indikerar alltså att företagen behöver öka sin personalstyrka för att möta den ökande efterfrågan i ekonomin, snarare än att de har svårt att hitta personal (se diagram 5.16).

Två mer direkta indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är Statistiska centralbyråns statistik över den tid det tar för företag att rekrytera och Arbetsförmedlingens undersökning om företagens möjligheter att hitta rätt personal. Sammantaget tyder dessa indikatorer på att det finns lediga resurser på arbetsmarknaden.

Sammantaget är bedömningen att sysselsättningen kan öka betydligt de närmaste åren utan att någon större brist på arbetskraft på arbetsmarknaden uppstår. Detta kan illustreras av att sysselsättningsgapet bedöms vara negativt 2011–2013 (se diagram 5.17).

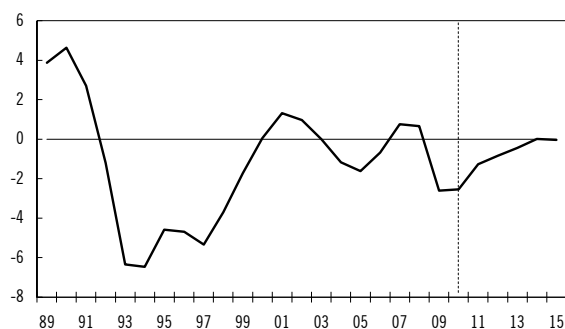
**Diagram 5.16 Sysselsättning och brist på arbetskraft**

Anm.: Brist på arbetskraft avser främsta hindret för företagets produktion, säsongrensade kvartalsvärden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 5.17 Sysselsättningsgap**

Procent, årsvärden



Anm.: Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

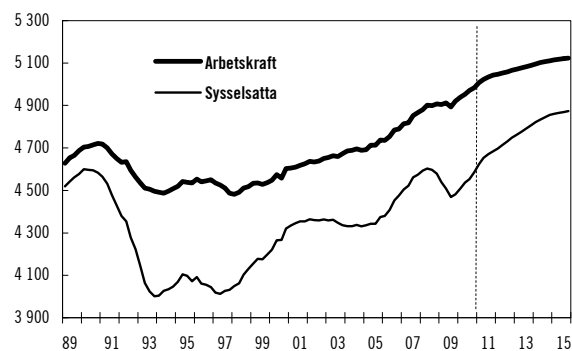
### Regeringens politik bidrar till att sysselsättningen ökar

De kommande åren stiger efterfrågan på arbetskraft i takt med att produktionen ökar. Därmed fortsätter sysselsättningen att öka och 2014 blir resursutnyttjandet på arbetsmarknaden normalt. Sysselsättningsökningen dämpas därför ytterligare 2015 (se diagram 5.17 och 5.18). Sammantaget bedöms antalet sysselsatta stiga med ca 320 000 personer från 2010 till 2015 som en följd av konjunkturåterhämtningen, regeringens politik och ökningen av antalet personer i arbetsför ålder.

Den främsta orsaken till att sysselsättningen kan öka starkt under de närmaste åren utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt är att regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Reformerna inom bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitikerna samt införandet av jobbskatteavdraget ökar incitamenten att jobba och att söka jobb, samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Sammantaget bedöms den varaktiga sysselsättningen öka med ca 4,6 procent till följd av regeringens strukturella reformer. Detta motsvarar en ökning med ca 215 000 personer (se vidare fördjupningsrutan Rapport om arbetsmarknadens funktionssätt i avsnitt 4.4).

**Diagram 5.18 Arbetskraft och sysselsatta**

Tusental personer, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

### En allt större andel jobbar i tjänstebranscherna

De närmaste åren stiger sysselsättningen i näringslivet (se tabell 5.6). Även om antalet sysselsatta ökar i de flesta branscher är det framför allt hushålls- och företagstjänstebranscherna som bidrar till ökningen.<sup>59</sup> Antalet sysselsatta inom hushållstjänstebranschen har ökat under hela finanskrisen, vilket delvis beror på att en allt större del av de kommunfinansierade välfärdstjänsterna produceras i denna bransch (se vidare nedan). En fortsatt ökande efterfrågan på hushållstjänster, tillsammans med en fortsatt överflyttning av produktionen av välfärdstjänster från kommunerna till denna bransch, leder till att uppgången i sysselsättningen i hushållstjänstebranschen väntas bli stark även 2011–2015. Till den totala ökningen i sysselsättningen bidrar dock företagstjänstebranschen allra mest. Den starkt ökande efterfrågan på företagstjänster väntas innebära att sysselsättningen ökar starkt 2011–2015.

<sup>59</sup> I hushållstjänstebranscherna ingår (enligt SNI 2002) bl.a. utbildning, vård samt samhälleliga och personliga tjänster. I företagstjänstebranscherna ingår (enligt SNI 2002) bl.a. juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, arkitekt- och reklambyråer och lokalvård.

**Tabell 5.6 Sysselsättning i olika sektorer**

Utfall fram till och med 2010, prognos för 2011–2015

	1000-tal personer 2009	Procentuell förändring					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Näringslivet	3 072	2,0	3,5	1,6	1,5	1,5	0,9
Varuproducenter	1 085	1,1	2,3	1,1	1,1	0,2	-0,3
Tjänsteproducenter	1 988	2,6	4,1	1,8	1,8	2,2	1,5
Offentliga sektorn	1 292	-1,0	0,3	1,1	0,9	0,2	-0,2
Staten	227	1,5	-0,2	-0,2	-0,9	-1,2	-0,5
Kommunsektorn	1 065	-1,6	0,4	1,4	1,3	0,5	-0,1
<b>Ekonomi totalt<sup>1</sup></b>	<b>4 473</b>	<b>1,1</b>	<b>2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>

Anm.: Enligt nationalräkenskaperna (NR). Begreppen offentliga sektorn och kommunsektorn avser här och i hela avsnitt 5 NR-begreppen de offentliga myndigheterna resp. de kommunala myndigheterna. I praktiken är skillnaden mellan begreppen nuförtiden liten (se vidare bilaga 1, tabell 15).

<sup>1</sup> I ekonomi totalt inkluderas även sysselsatta i hushållens icke vinstdrivande organisationer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den exportberoende industrin har drabbats hårdast av den globala lågkonjunkturen. Antalet sysselsatta i denna bransch minskade med mer än 110 000 personer från första kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009, vilket motsvarar en nedgång med nära 15 procent.<sup>60</sup> Industriföretagens sammantagna anställningsplaner tyder dock på en ökning 2011. Även 2012–2014 väntas en viss fortsatt återhämtning av sysselsättningen i industrin. En stor del av nedgången i antalet sysselsatta inom industrin väntas dock bli bestående, då produktionsökningen i samband med återhämtningen i huvudsak bedöms kunna mötas med högre produktivitet. År 2015 är ca 60 000 färre sysselsatta i industrin jämfört med år 2008. Den minskade andelen sysselsatta i industrin och den allt större andelen sysselsatta i tjänstebranscherna, är en strukturell trend som har pågått sedan 1980-talet och som bedöms fortsätta framöver.

### Sysselsättningen i kommunsektorn ökar 2011

Det tillfälliga statsbidrag som regeringen har tillfört kommunsektorn 2011 och de ökande skatteintäkterna leder tillsammans till att sysselsättningen i kommunsektorn bedöms öka 2011. Detta innebär att den tre år långa perioden med

en nedgång i antalet sysselsatta bryts. En viktig förklaring till den långvariga nedgången i sysselsättningen är att delar av kommunsektorns tjänster, som exempelvis skolverksamhet och äldreomsorg, i allt större utsträckning tillhandahålls av företag i näringslivet. Antalet sysselsatta i näringslivet som är finansierade av kommunsektorn har ökat med omkring 27 000 personer 2007–2010 (se även avsnitt 8).

Antalet sysselsatta i näringslivet som är finansierade av kommunsektorn väntas fortsätta att öka framöver, vilket bidrar till att sysselsättningen i kommunsektorn utvecklas svagare 2011–2015. Till följd av att konjunkturläget förbättras och skatteintäkterna fortsätter öka bedöms dock sysselsättningen i kommunsektorn sammantaget öka 2012–2014. År 2014 bedöms ungefär 37 000 fler personer vara sysselsatta i kommunsektorn jämfört med 2010. Samtidigt väntas den kommunfinansierade sysselsättningen i privat regi öka med ungefär 19 000 personer under motsvarande period.

### Antalet arbetade timmar per sysselsatt ökar 2012–2014

Antal arbetade timmar ökade betydligt snabbare än sysselsättningen 2010. Det beror på att företagen mötte den stigande efterfrågan genom att öka både antalet anställda och antalet arbetade timmar per anställd, t.ex. genom färre tjänstledigheter och ökad övertid. Det senare beror i sin tur på att företagen i konjunkturedgången drog ned arbetskraftsinsatsen genom att anpassa antalet arbetade timmar i större utsträckning än antalet sysselsatta, bl.a. genom avtal om arbetstidsförkortning.

Under 2011 väntas sysselsättningen öka starkt bland grupper som har en låg medelarbetstid, t.ex. ungdomar. Det bidrar till att antalet arbetade timmar per sysselsatt minskar 2011. År 2012–2014 väntas antalet arbetade timmar per sysselsatt öka.

Regeringens politik bedöms bidra till att öka antalet arbetade timmar per sysselsatt hela perioden 2011–2015. En anledning till detta är att regeringens reformer bidrar till att färre personer på sikt är frånvarande från arbetet på grund av sjukdom, än utan reformerna. En annan anledning är att bl.a. jobbskatteavdraget bidrar till att de som redan är sysselsatta arbetar mer,

<sup>60</sup> Även produktiviteten inom industrin föll kraftigt i samband med produktionsnedgången 2008–2009 och var som mest ca 17 procent lägre än nivån före den ekonomiska krisen. Därefter har produktiviteten ökat successivt och var fjärde kvartalet 2010 klart över nivån före krisen.

t.ex. genom att incitamenten att gå från deltidstills till heltidsarbete har stärkts.

### Arbetskraften ökar successivt framöver

Den snabbt stigande efterfrågan på arbetskraft 2010 medförde att chansen att få arbete ökade, vilket ledde till att fler valde att söka arbete och att arbetskraften därmed ökade. Regeringens politik, såsom insatserna på arbetsmarknadsområdet, bidrog också till att färre lämnade arbetskraften trots den rådande lågkonjunkturen.

De närmaste åren fortsätter regeringens reformer att bidra till att arbetskraften ökar, även om merparten av effekterna av regeringens politik redan bedöms ha inträffat (se avsnitt 4.4). Jobbskatteavdraget är den viktigaste reformen som regeringen har genomfört för att öka incitamenten att delta i arbetskraften.

Arbetskraftens storlek och sammansättning påverkas även av demografiska förändringar. Under 2011–2015 ökar befolkningen i åldern 15–74 år, vilket bidrar till att antalet personer i arbetskraften ökar. Åldersgrupper med ett jämförelsevis högt arbetskraftsdeltagande<sup>61</sup> minskar dock, främst eftersom den stora 40-talistgenerationen gradvis når en ålder då få deltar i arbetskraften. De senaste åren har denna generation varit i en ålder då arbetskraftsdeltagandet är relativt högt. Dessutom fortsätter befolkningen i arbetsför ålder att bestå av en hög andel ungdomar, vilka har ett lågt arbetskraftsdeltagande. Totalt sett dämpar sammansättningen av befolkningen ökningen av arbetskraften 2011–2015.

Den konjunkturella återhämtningen i arbetskraften bedöms tillsammans med regeringens reformer och den demografiska utvecklingen sammantaget leda till att antalet personer i arbetskraften stiger med närmare 160 000 personer från 2010 till 2015 (se diagram 5.18). Arbetskraftsdeltagandet ökar dock endast marginellt till följd av de motverkande demografiska effekterna.

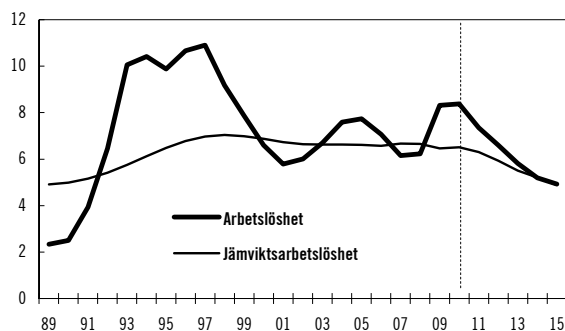
### Arbetslösheten nära 5 procent 2015

I takt med den starka uppgången i sysselsättningen minskar arbetslösheten successivt (se diagram 5.19). När resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är balanserat 2014 och 2015 bedöms arbetslösheten vara 5,2 respektive 4,9 procent. Att arbetslösheten fortsätter minska 2015, trots att resursutnyttjandet både i företagen och på arbetsmarknaden är balanserat, beror på att regeringens reformer bidrar till att jämviktsarbetslösheten fortsätter att minska 2015. Sammantaget bedöms regeringens strukturreformer, som jobbskatteavdraget och förändringen av arbetslöshetsförsäkringen, sänka jämviktsarbetslösheten med 1,5 procentenheter till år 2015. Utan regeringens strukturella åtgärder bedöms jämviktsarbetslösheten 2015 ha varit ca 6,4 procent.

År 2011 väntas knappt 175 000 personer delta i arbetsmarknadspolitiska program. Av dessa deltar närmare 165 000 i utbildningsprogram, som exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin. De insatser som regeringen har genomfört inom arbetsmarknadsområdet bedöms bidra till en minskad långtidsarbetslöshet och till att färre lämnar arbetskraften. Under lågkonjunkturen har de därmed på marginalen bidragit till en varaktigt högre sysselsättning och till en lägre jämviktsarbetslöshet.

**Diagram 5.19 Arbetslöshet**

Arbetslösa i 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.

<sup>61</sup> Arbetskraftsdeltagande avser antal i arbetskraften i relation till antal i befolkningen.

## 5.5 Löner

### Högre löneökningstakter när resursutnyttjandet stiger

Avtalsrörelsen 2010 omfattade ungefär 3,3 miljoner arbetstagare. Avtalsperioden var vanligtvis runt två år. Avtalen inom industrin slöts på en kortare period. Parterna inom industrin har enats om att samordna de nya avtalsförhandlingarna under hösten 2011. Det svaga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden avspeglas tydligt i de avtalade löneökningarna. De centrala avtalen innehåller betydligt lägre löneökningar än de som förhandlades fram under 2007 års avtalsrörelse. Sammantaget bedöms lönerna i näringslivet öka med 2,6 procent 2011, enligt konjunkturlönestatistikens definition (se diagram 5.20). Enligt nationalräkenskapernas definition bedöms lönerna öka med 2,4 procent. Dessa båda lönemått skiljer sig definitionsmässigt åt, främst genom att vissa typer av ersättningar såsom bonusersättning, semesterersättning m.fl. ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken.<sup>62</sup>

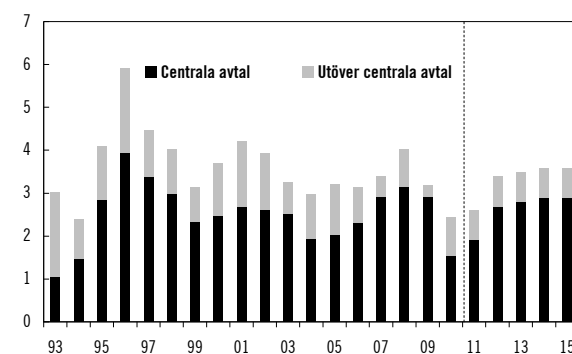
I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras bedöms lönerna öka i snabbare takt de närmaste åren. När nya centrala avtal ska förhandlas fram nästa gång, kring årsskiftet 2011/2012, är det ett betydligt starkare konjunkturläge än vad som var fallet när de nuvarande avtalen tecknades. Både de centrala avtalen och löneökningarna utöver avtalen bedöms därför bli högre i nästa avtalsrunda.

Lönerna bedöms dock öka i en relativt måttlig takt även under de närmaste åren. Det beror på flera samverkande faktorer. För det första är resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortsatt lågt 2012, vilket dämpar lönekraven. För det andra bidrar den relativt svaga produktivitetstutvecklingen till att företagens möjligheter att klara av kraftiga reallöneökningar är begränsade. Den svaga produktivitetstutvecklingen beror delvis på

att regeringens politik bidrar till att grupper med en relativt svag förankring på arbetsmarknaden blir sysselsatta. I genomsnitt har dessa grupper en lägre produktivitet och därmed en lägre lön än de som redan är sysselsatta. När fler med relativt låga löner träder in på arbetsmarknaden kommer därför den genomsnittliga lönenivån i ekonomin att dämpas (se fördjupningsrutan Rapport om arbetsmarknadens funktionssätt). När hänsyn tas till produktivitetstutvecklingen, prisutvecklingen för företagen (det s.k. förädlingsvärdepriset), vinstutvecklingen och regeringens reformer är bedömningen att företagets arbetskostnader kommer att öka med ca 3,7 procent per år 2012–2015.<sup>63</sup> Även lönerna i näringslivet bedöms öka med 3,7 procent, i nationalräkenskapstermer, under perioden 2012–2015 (se tabell 5.7).

**Diagram 5.20 Centrala avtal och löneökning**

Årlig procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

<sup>62</sup> Under 2010 visade utfallen för de båda lönemåtten på en mycket stor differens, något som de normalt inte gör. Löneökningarna enligt nationalräkenskaperna var betydligt lägre än enligt konjunkturlönestatistiken. För en genomgång av skillnaden mellan lönemåtten och orsakerna till den stora diskrepansen 2010, se budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 5.5).

<sup>63</sup> Bedömningen av löneutvecklingen 2012–2015 utgår ifrån att arbetskostnaden på sikt bestäms av potentiell produktivitet och av den strukturella utvecklingen av förädlingsvärdepriserna. Under de närmaste åren beaktas även effekten på lönerna som uppkommer på grund av regeringens reformer. I beräkningarna antas vidare att den strukturella vinstandelen är konstant 2012–2015.

**Tabell 5.7 Löner och inflation**

Procentuell förändring. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Timlön</b>						
KL, hela ekonomin <sup>1</sup>	2,5	2,6	3,2	3,4	3,5	3,5
KL, näringslivet <sup>1</sup>	2,4	2,6	3,4	3,5	3,6	3,6
NR, hela ekonomi <sup>2</sup>	0,9	2,5	3,3	3,6	3,7	3,7
NR, näringslivet <sup>2</sup>	-0,2	2,4	3,5	3,7	3,8	3,8
<b>Inflation</b>						
KPI <sup>3</sup>	1,2	2,5	2,0	2,8	2,7	2,4
KPIF <sup>3,4</sup>	2,0	1,1	1,2	1,9	2,1	2,1

Anm.: En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

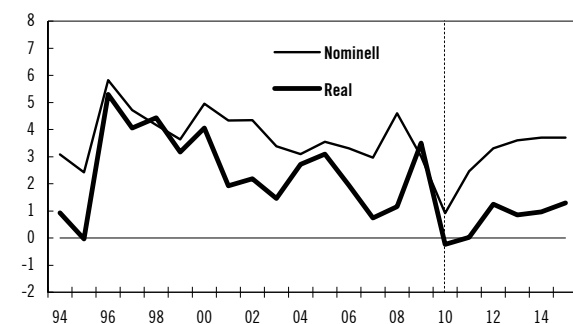
<sup>1</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.<sup>2</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna.<sup>3</sup> Årsgenomsnitt.<sup>4</sup> Ett av Riksbankens mått på underliggande inflation.

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

Den reala lönen, dvs. löneökningen efter det att hänsyn tagits till den allmänna prisutvecklingen enligt konsumentprisindex (KPI), sjönk 2010 till följd av den låga nominella löneökningen. De kommande åren kommer dock reallönen att öka då prisutvecklingen blir lägre än den nominella löneökningen. Reallöneökningen förväntas dock bli något lägre än det historiska genomsnittet de närmaste åren (se diagram 5.21).

**Diagram 5.21 Reallön och nominell lön**

Årlig procentuell förändring



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

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

## 5.6 Inflation och reporänta

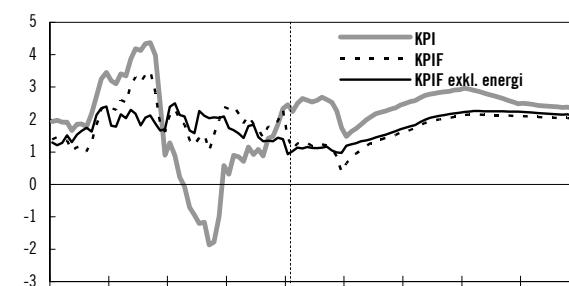
### Lågt underliggande inflationstryck 2011 och 2012

Inflationen mätt som KPIF, dvs. KPI med fast ränta, ligger klart under Riksbankens mål på två procent 2011 och 2012 (se diagram 5.22). Den viktigaste anledningen till detta är det låga resursutnyttjandet och att företagens kostnader

per producerad enhet ökar långsamt. Företagens kostnader dämpas både på grund av att produktiviteten ökar och på grund av att företagets arbetskostnader ökar i långsam takt. Kostnaden per producerad enhet, den s.k. enhetsarbetskostnaden, sjönk kraftigt 2010 och är i princip oförändrad 2011, för att därefter successivt öka till omkring 2 procent 2015 (se diagram 5.23). Vad gäller sammansättningen av priserna på varor och tjänster kommer utvecklingen av varupriserna att dämpas mer än tjänstepriserna, eftersom produktiviteten väntas växa snabbare i de varuproducerande branscherna än i de tjänsteproducerande branscherna. Sammantaget medför detta att priserna på varor och tjänster, som utgör den huvudsakliga delen av samtliga konsumentpriser, ökar måttligt framöver. Därför blir också den underliggande inflationen relativt låg 2011 och 2012.<sup>64</sup>

**Diagram 5.22 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi**

Procentuell förändring jämfört med motsvarande månad föregående år



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I takt med att konjunkturläget förbättras och företagens enhetsarbetskostnader ökar snabbare kommer priserna på varor och tjänster att öka något snabbare 2013–2015. Den underliggande inflationen mätt som KPIF kommer gradvis att stiga och vara i linje med Riksbankens inflationsmål på 2 procent från 2013 och framåt (se diagram 5.22).

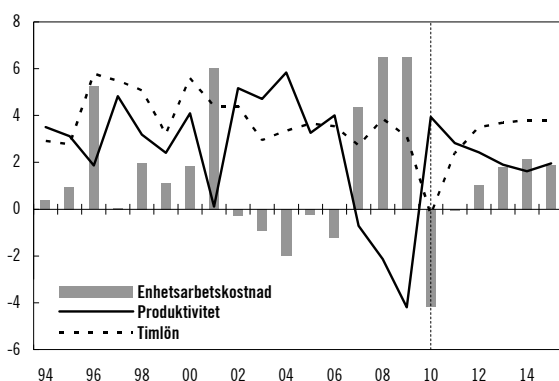
Inflationen mätt med KPI stiger kraftigt de närmaste åren och uppgår till 2,8 procent 2013 och 2,7 procent 2014 (se tabell 5.7). Att KPI stiger mer än KPIF beror i hög grad på att

<sup>64</sup>Med varor och tjänster menas varor exklusive energi (framför allt drivmedel och hushållsel) och tjänster exklusive boende (t.ex. räntor, hyror och reparationskostnader). Detta aggregat utgör ca 70 procent av samtliga konsumentpriser.

hushållens bostadsräntor ökar när Riksbanken höjer reporäntan. Skillnaden mellan inflationen mätt som KPIF och KPI är därför mycket stor de närmaste åren. På lång sikt, då effekten av ändrade räntesatser inte längre påverkar KPI, sammanfaller dock inflationen enligt KPI och KPIF.

**Diagram 5.23 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och timlön**

Årlig procentuell förändring



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

## Fortsatta räntehöjningar

I juli 2010 började Riksbanken höja reporäntan till följd av den snabba återhämtningen i ekonomin. Riksbanken väntas fortsätta att höja reporäntan ytterligare i takt med att resursutnyttjandet och inflationen successivt stiger. Under 2013–2015, när resursutnyttjandet är normalt, bedöms reporäntan uppgå till 3,75 procent (se tabell 5.2).

## 5.7 Risker och alternativscenarier<sup>65</sup>

### Riskbilden är balanserad

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Sammantaget

bedöms riskbilden vara balanserad, dvs. riskerna för en sämre respektive bättre utveckling bedöms vara ungefär lika stor.

Det är möjligt att återhämtningen under 2011 och 2012 går snabbare än i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer tyder på att både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiseras kan återhämtningen bli starkare än vad som förutses i huvudscenariot. I ett sådant scenario finns det en risk att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt under de närmaste åren, vilket skulle dämpa produktionsökningen. I ett sådant scenario finns det också risker kopplade till hushållens skuldsättning. De analyser som genomförts av bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen visar att riskerna för den finansiella stabiliteten av högre räntor vid dagens skuldkvot är små. Problem skulle dock kunna uppstå om skuldkvoten fortsätter att stiga till följd av en stark utveckling av tillgångspriserna. Om utlåningsexpansionen ökar ohållbart mycket de närmaste åren riskerar det att leda till en framtida abrupt kreditkontraktion och bostadsprisfall, vilket riskerar att fördjupa nästa lågkonjunktur.

Som illustreras i alternativscenario 1 skulle en starkare återhämtning i kombination med en fortsatt kraftig utlåningsexpansion på kort sikt leda till en högre BNP-tillväxt och en lägre arbetslöshet i Sverige de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot. Samtidigt skulle den ohållbara utlåningsexpansionen och tillgångsprisuppgången på sikt kunna leda till en kraftig konjunkturnedgång.

Vidare är det möjligt att konjunkturåterhämtningen i Sverige och i omvärlden dämpas på grund av att oroligheter i Nordafrika och Mellanöstern leder till sjunkande oljeproduktion och kraftigt stigande oljepris. Även jordbävningen, tsunamin och kärnkraftsolyckorna i Japan kan dämpa den globala konjunkturåterhämtningen.

Som illustreras i alternativscenario 2 skulle en svagare internationell utveckling i kombination med ett högre oljepris leda till en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet i Sverige de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot.

Det finns även vissa risker kopplade till europeiska bankers finansieringskostnader. Likviditetssituationen för de europeiska bankerna har lättat jämfört med den situation som rådde under 2009 och 2010, men läget har ännu inte normaliserats. Det finns kvarstående risker med

<sup>65</sup> I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. KIMOD 2.0: Equilibrium Model of the Swedish Economy, Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

finansieringen för de europeiska bankerna och företagen kopplade till ett stort finansieringsbehov framöver, inte minst för de länder som har stora statsfinansiella underskott.

Även om risken har minskat för att återhämtningen de närmaste åren dämpas av fortsatt marknadsoro kopplad till osäkerheten kring statsfinanserna i vissa europeiska länder, kvarstår det underliggande problemen med dåliga offentliga finanser i flera länder. Detta kan leda till förnyad oro på de globala finansmarknaderna och till stora finansieringsproblem för många länder. Den höga offentliga skuldsättningen i många länder innebär också att utrymmet för finanspolitiska stimulanser riskerar att bli mycket begränsat i nästa lågkonjunktur. Sammantaget bidrar dessa faktorer till att nästa lågkonjunktur kan bli djupare än normalt.

Vidare råder det stor osäkerhet om vilken effekt finanskrisen har haft på den långsiktigt hållbara produktionsnivån. I huvudscenariot antas att en relativt stor del av fallet i produktiviteten i samband med finanskrisen är permanent. Om produktivetsfallet i större utsträckning beror på en temporär störning kommer den varaktiga BNP-nivån vara högre än vad som förutses i huvudscenariot.

### Alternativscenario 1: Snabbare återhämtning och ohållbar skuldsättning

I detta alternativscenario antas att återhämtningen på kort sikt blir starkare och snabbare än i huvudscenariot, samtidigt som hushållens skuldsättning ökar kraftigt. Flera indikatorer pekar på att både efterfrågan och arbetsmarknaden skulle kunna utvecklas starkare än i huvudscenariot. Exempelvis tyder framåtblickande indikatorer på att både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar fullt ut blir BNP-tillväxten och arbetsmarknadsutvecklingen starkare. I scenariot antas att efterfrågan i både Sverige och i omvärlden blir starkare under 2011 och 2012 än i huvudscenariot.

Den starkare inhemska efterfrågan i kombination med en högre efterfrågan på svenska exportvaror medför att BNP-tillväxten blir högre 2011 och 2012 (se diagram 5.24 och tabell 5.8). År 2011 är BNP-tillväxten 1 procentenhet högre än i huvudscenariot. Den högre efterfrågan medför att arbetsmarknaden utvecklas star-

kare 2011 och 2012 i detta scenario. Sysselsätningstillväxten blir högre och arbetslösheten blir lägre än vad som förutses i huvudscenariot. År 2012 är arbetslösheten 5,8 procent jämfört med 6,6 procent i huvudscenariot (se tabell 5.8).

En starkare arbetsmarknad och en högre konsumtion leder till högre skatteintäkter och lägre utgifter, vilket sammantaget förbättrar de offentliga finanserna de närmaste åren jämfört med bedömningen i huvudscenariot.

**Tabell 5.8 Nyckeltal, alternativscenario 1 med snabbare återhämtning och ohållbar skuldsättning**

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

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	5,6 (4,6)	4,4 (3,8)	1,5 (3,6)	1,8 (2,8)	2,7 (2,7)
Arbetade timmar	2,6 (1,9)	1,7 (1,1)	0,9 (1,8)	0,3 (1,0)	1,0 (1,2)
Sysselsättning <sup>1</sup>	3,0 (2,5)	1,8 (1,4)	0,6 (1,3)	0,4 (1,1)	0,4 (0,6)
Arbetslöshet <sup>1, 2</sup>	6,8 (7,3)	5,8 (6,6)	5,8 (5,8)	5,6 (5,2)	5,5 (4,9)
BNP-gap <sup>3</sup>	-0,8 (-1,9)	1,0 (-0,7)	-0,2 (-0,1)	-1,0 (0,1)	-1,1 (0,0)
Reporänta <sup>4</sup>	2,75 (2,25)	4,25 (3,25)	3,75 (3,75)	3,25 (3,75)	3,50 (3,75)
Timlön <sup>5</sup>	2,6 (2,6)	3,9 (3,2)	3,7 (3,4)	2,8 (3,5)	3,0 (3,5)
KPI <sup>6</sup>	2,5 (2,5)	2,6 (2,0)	3,4 (2,8)	2,1 (2,7)	2,2 (2,4)
Finansiellt sparande <sup>7</sup>	0,6 (0,3)	2,2 (1,8)	2,6 (2,8)	3,2 (3,6)	4,1 (4,4)

<sup>1</sup> 15-74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Slutkurs.

<sup>5</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>7</sup> Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den starkare BNP-tillväxten och sysselsättningsutvecklingen innebär att resursutnyttjandet stiger snabbt, vilket medför att resursutnyttjandet både på arbetsmarknaden och i hela ekonomin blir ansträngt under 2012. Det ansträngda resursutnyttjandet på arbetsmarknaden leder till ett ökat löne- och inflationstryck. Riksbanken höjer därmed reporäntan betydligt snabbare och mer än i huvudscenariot.

Samtidigt bidrar den starka återhämtningen till att både bostadspriserna och hushållens



skuldsättning ökar ohållbart mycket i relation till den disponibla inkomsten.

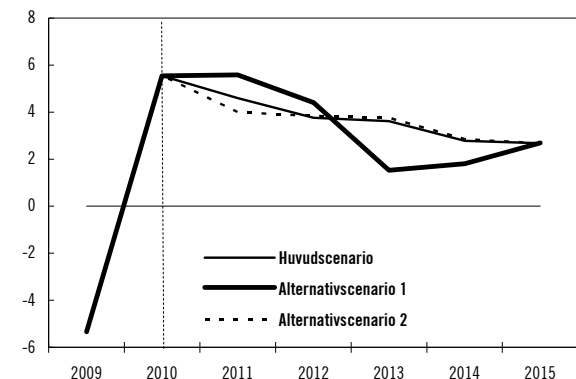
De kraftigt stigande räntorna i kombination med den ökade skuldsättningen leder till att hushållens konsumtion dämpas under 2012 och att bostadspriserna börjar falla. Fallande bostadspriser innebär att hushållens förmögenhet sjunker och konsumtionen faller därmed ytterligare. Den kraftigt ökade skuldsättningen bidrar därmed till att konjunkturavmattningen blir större än vad som annars vore fallet.

BNP-tillväxten dämpas markant 2013 och 2014 och BNP-gapet är negativt i slutet av prognosperioden. Den svagare produktionen medför att ökningen i sysselsättningen dämpas och att arbetslösheten är 0,6 procentenheter högre 2015 än i huvudscenariot (se diagram 5.25). En svagare efterfrågan i kombination med högre arbetslöshet leder till att de offentliga finanserna försämras 2013–2015.

På sikt återhämtar sig dock ekonomin och arbetslösheten faller ner till ca 5 procent under 2016 och 2017.

**Diagram 5.24 BNP-tillväxt**

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Alternativscenariot 2: Svagare internationell utveckling

I huvudscenariot förutses en gradvis återhämtning i den globala ekonomin de närmaste åren. Det finns dock en risk att konjunkturåterhämtningen i omvärlden, och därmed i Sverige, blir svagare och mer utdragen till följd av oroligheterna i Nordafrika och Mellanöstern samt till följd av situationen i Japan. I detta alternativscenariot antas den globala återhämtningen bli svagare än i huvudscenariot samtidigt som oljepriset blir högre. Om oroligheterna i Nordafrika leder

till sjunkande produktion och kraftigt stigande oljepriser som följd dämpar det den globala återhämtningen. Situationen i Japan kan bromsa återhämtningen ytterligare om kärnkraftsproblemen leder till att den globala kärnkraftsproduktionen minskar, med stigande energipriser som följd.

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

Sammantaget innebär detta att BNP ökar långsammare 2011 jämfört med huvudscenariot. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningen ökar långsammare och att arbetslösheten blir något högre än vad som förutses i huvudscenariot (se tabell 5.9 och diagram 5.25).

**Tabell 5.9 Nyckeltal, alternativscenariot 2 med svagare internationell återhämtning**

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

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	4,0 (4,6)	3,8 (3,8)	3,8 (3,6)	2,9 (2,8)	2,7 (2,7)
Arbetade timmar	1,5 (1,9)	1,0 (1,1)	2,0 (1,8)	1,2 (1,0)	1,3 (1,2)
Sysselsättning <sup>1</sup>	2,2 (2,5)	1,2 (1,4)	1,4 (1,3)	1,3 (1,1)	0,8 (0,6)
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	7,6 (7,3)	6,9 (6,6)	6,1 (5,8)	5,3 (5,2)	4,9 (4,9)
BNP-gap <sup>3</sup>	-2,4 (-1,9)	-1,1 (-0,7)	-0,2 (-0,1)	0,2 (0,1)	0,0 (0,0)
Reporänta <sup>4</sup>	1,75 (2,25)	3,00 (3,25)	3,50 (3,75)	3,75 (3,75)	3,75 (3,75)
Timlön <sup>5</sup>	2,6 (2,6)	2,7 (3,2)	3,6 (3,4)	3,7 (3,5)	3,6 (3,5)
KPI <sup>6</sup>	2,5 (2,5)	2,1 (2,0)	2,3 (2,8)	3,0 (2,7)	2,5 (2,4)
Finansiellt sparande <sup>7</sup>	0,1 (0,3)	1,6 (1,8)	2,6 (2,8)	3,5 (3,6)	4,2 (4,4)

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Slutkurs.

<sup>5</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>7</sup> Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den svagare återhämtningen innebär att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot 2011 och 2012. Samtidigt som det lägre resursutnyttjandet innebär att inflationstrycket dämpas, motverkas detta av de stigande oljepriserna. Riksbanken höjer dock reporäntan i något långsammare takt till följd av det lägre resursutnyttjandet.

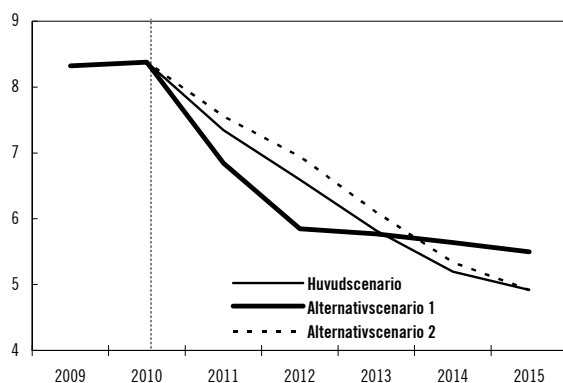
På längre sikt kommer en gradvis återhämtning i omvärlden och en fortsatt expansiv penningpolitik leda till att exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökar snabbare än i huvudscenariot 2013 och 2014. Sysselsättningen växer starkare än i huvudscenariot 2013–2015 och arbetslösheten sjunker till 4,9 procent 2015 (se tabell 5.9).

Till följd av den starkare BNP-tillväxten 2013 jämfört med huvudscenariot stiger resursutnyttjandet och BNP-gapet sluts under 2013. Resursutnyttjandet är därmed, i likhet med huvudscenariot, normalt 2013–2015. Den långsiktiga BNP-nivån är dock något lägre än i huvudscenariot på grund av att de högre energipriserna leder till att företagens potentiella produktionskapacitet sjunker. Framför allt medför de höga energipriserna att produktionskapaciteten sjunker i den energiintensiva basindustrin.

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir marginellt lägre jämfört med huvudscenariot. På kort sikt är det framför allt svagare efterfrågan i kombination med högre arbetslöshet som bidrar till att de offentliga finanserna blir något svagare. Under 2014 och 2015 minskar skatteintäkterna något, i första hand till följd av lägre momsintäkter.

**Diagram 5.25 Arbetslöshet**

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 5.8 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2011<sup>66</sup>

Återhämtningen under 2010 har varit starkare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Den expansiva ekonomiska politiken och hushållens ökade framtidsoptimism medförde att konsumtionen ökade oväntat starkt 2010, både i Sverige och i omvärlden. Samtidigt blev företagen allt mer optimistiska och började öka sina lager överraskande mycket. Sannantaget blev BNP-tillväxten för 2010 0,7 procentenheter högre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Arbetsmarknaden har dock under 2010 utvecklats i linje med bedömningen i budgetpropositionen för 2011, vilket har medfört att produktiviteten och resursutnyttjandet inom företagen har stigit oväntat snabbt.

Framåtblickande indikatorer tyder på en fortsatt stark efterfrågeutveckling de närmaste kvartalen, både i Sverige och i omvärlden. I kombination med företagens allt mer ansträngda resursutnyttjande medför detta att investeringarna och sysselsättningen ökar betydligt snabbare 2011 än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Den starkare arbetsmarknadsutvecklingen medför i sin tur att den disponibla inkomsten och hushållens konsumtion ökar snabbare. Sannantaget bedöms BNP öka med 4,6 procent och sysselsättningen med 2,5 procent 2011, vilket är en upprevidering med 0,9 respektive 1,4 procentenheter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

Trots att BNP är uppreviderad med 1,4 procentenheter i nivå 2011 är BNP-gapet endast uppreviderat med 0,6 procentenheter. Detta beror främst på nya beräkningar av de reformer regeringen har genomfört, vilka nu bedöms få större positiva effekter på Sveriges långsiktiga produktionsförmåga än vad tidigare beräkningar indikerat (se rapport 2011:1 från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet). Det innebär att svensk ekonomi kan växa i en snabbare takt de närmaste åren och att arbetslösheten kan sjunka till lägre nivåer utan att resursutnyttjandet blir ansträngt. År 2014 är arbetslösheten 5,2 procent, vilket är en

<sup>66</sup> Från och med 2011 års ekonomiska vårproposition så utgår bilagan Utvärdering av makroekonomiska prognoser. Jämförelsen av de makroekonomiska prognoserna med prognosen i budgetpropositionen för 2011 återfinns i detta avsnitt.

nedrevidering med 0,8 procentenheter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

Den betydligt snabbare konjunkturåterhämtningen, under framför allt 2011 och 2012, medför att resursutnyttjandet stiger snabbare och blir normalt i ekonomin som helhet under 2013, vilket är drygt ett år tidigare än bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

KPI-inflationen har reviderats upp kraftigt för 2011, från 1,5 procent till 2,5 procent. Detta beror nästan uteslutande på att räntekostnaderna för hushållen förväntas bli högre. KPIF, KPI med fast ränta, är dock endast marginellt reviderad, från 0,9 procent till 1,1 procent för 2011.

Under 2012–2014 ökar lönerna i en något snabbare takt till följd av den snabbare konjunkturåterhämtningen och Riksbanken höjer reporäntan i en något snabbare takt jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 5.10 Regeringens prognoser i 2011 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2011**

Årlig procentuell förändring

Prognos enligt budgetpropositionen för 2011 inom parentes

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	5,5 (4,8)	4,6 (3,7)	3,8 (3,4)	3,6 (3,3)	2,8 (2,8)
Arbetade timmar	1,9 (1,9)	1,9 (1,1)	2,0 (1,4)	1,8 (1,5)	1,3 (1,3)
Sysselsättning <sup>1</sup>	1,1 (1,0)	2,5 (1,1)	1,4 (1,2)	1,3 (1,3)	1,1 (1,2)
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	8,4 (8,4)	7,3 (8,0)	6,6 (7,4)	5,8 (6,7)	5,2 (6,0)
BNP-gap <sup>3</sup>	-3,8 (-3,3)	-1,9 (-2,5)	-0,7 (-1,6)	-0,1 (-1,1)	0,1 (-0,5)
Reporänta <sup>4</sup>	1,25 (1,25)	2,25 (2,25)	3,25 (3,25)	3,75 (3,50)	3,75 (3,75)
Timlön <sup>5</sup>	2,5 (2,5)	2,6 (2,6)	3,2 (3,1)	3,4 (3,3)	3,5 (3,4)
KPI <sup>6</sup>	1,2 (1,2)	2,5 (1,5)	2,0 (1,9)	2,8 (2,4)	2,7 (2,6)
KPIF <sup>6</sup>	2,0 (2,0)	1,1 (0,9)	1,2 (1,2)	1,9 (1,9)	2,1 (2,2)

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Slutkurs.

<sup>5</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

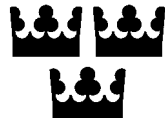
<sup>7</sup> Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.



6

# Inkomster





## 6 Inkomster

### Sammanfattning

- Den återhämtning av svensk ekonomi som inleddes under 2010 innebär att skatteintäkterna åter ökar. Jämfört med 2009 beräknas skatteintäkterna vara 60 miljarder kronor högre 2010.
- Den fortsatt gynnsamma utvecklingen av svensk ekonomi under de närmaste åren innebär att de totala skatteintäkterna ökar med i genomsnitt 4,9 procent per år under perioden 2011–2015.

### 6.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

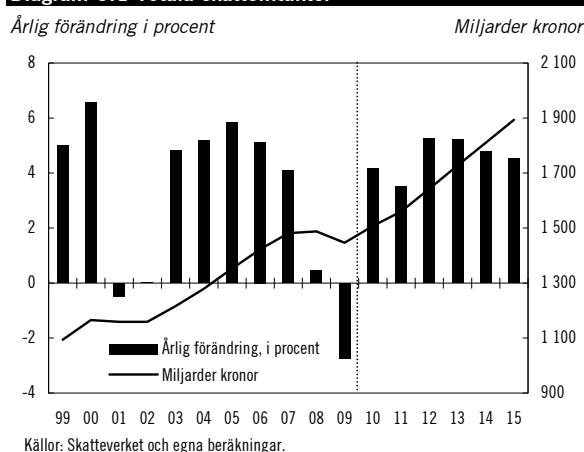
Svensk ekonomi är inne i en återhämtningsfas. Både produktionen och sysselsättningen har ökat i hög takt under 2010 och sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen är redan återhämtat. För de totala skatteintäkterna har detta inneburit att fallet 2009 med god marginal återhämtades under 2010. Intäkterna från skatt på arbete väntas 2011 överskrida nivån före den ekonomiska krisen och intäkterna från skatt på kapital når upp till nivåerna före krisen 2012. Att fallet i skatteintäkterna 2009 ändå återhämtats under 2010 beror på den goda utvecklingen av intäkterna från mervärdesskatt.

Tillväxtutsikterna för svensk ekonomi ser goda ut 2011–2013, även om BNP-tillväxten inte väntas bli lika hög som 2010. Åren 2014 och 2015, när resursutnyttjandet i ekonomin som

helhet bedöms vara i balans, väntas BNP öka i en långsammare takt än åren dessförinnan.

Den fortsatt gynnsamma utvecklingen av svensk ekonomi leder till att de totala skatteintäkterna utvecklas förhållandevis starkt 2011–2015. I diagram 6.1 visas de totala skatteintäkterna från 1999 till och med 2015.

**Diagram 6.1 Totala skatteintäkter**



Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1) antas svensk ekonomi utvecklas starkare. Utvecklingen på arbetsmarknaden bedöms bli mer positiv och antalet arbetade timmar, och därmed utbetalda löner, är uppreviderade under hela prognosperioden. Intäkterna från skatt på arbete är uppreviderade med 18 miljarder kronor 2014 (se tabell 6.1). Även kapital- respektive konsumtionsskatterna är uppreviderade till följd av den mer positiva utvecklingen av svensk ekonomi de närmaste åren. För de totala skatteintäkterna innebär revideringarna att nivån 2014 är 34 miljarder kronor högre i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 6.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011**

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	-1	1	6	13	18	18
Skatt på kapital	-3	5	8	3	1	2
Skatt på konsumtion	0	5	7	9	11	12
Övriga skatter	0	1	2	2	2	2
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-3</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>34</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

I tabell 6.2 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2009 och 2015. I tabellen visas den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av ändrade skatteregler. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. anger storleken på den initiala skatteändringen. I tabell 6.10 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet under perioden 2006–2015.

**Tabell 6.2 Bruttoeffekter av ändrade skatteregler**

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatt på arbete	-47	-14	-8	0	0	0	0
Skatt på kapital	1	1	2	0	0	0	0
Skatt på konsumtion	0	0	0	0	2	0	1
Övriga skatter	0	0	-1	0	0	0	0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-46</b>	<b>-13</b>	<b>-7</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källa: Egna beräkningar.

År 2009 beräknas ändrade skatteregler ha minskat skatteintäkterna med 46 miljarder kronor, främst till följd av förändringar avseende skatt på arbete. Det tredje steget i jobbskatteavdraget, höjda skiktgränser för statlig skatt och sänkta socialavgifter beräknas minska skatteintäkterna med 37 miljarder kronor. Under 2010 genomfördes det fjärde steget i jobbskatteavdraget, som tillsammans med ett förhöjt grundavdrag för pensionärer innebär 14 miljarder kronor lägre skatter än året innan. År 2011 beräknas skatteintäkterna minska med 7 miljarder kronor till följd av ändrade skatteregler. Skatt på arbete minskar med knappt 8 miljarder kronor till följd av ett förhöjt grundavdrag för pensionärer. Skatteintäkterna från skatt på kapital ökar med 2 miljarder kronor på

grund av den höjda fastighetsskatten på vattenkraftverk.

### Utvecklingen på 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 prognososäkerheten normalt är störst. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är viktigast för hur skatteintäkterna totalt utvecklas, eftersom ca 60 procent av dessa utgörs av skatt på arbetsinkomster, där löner är den dominerande delen.

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 7–8 miljarder kronor. En ökning av hushållens konsumtion med 1 procent (och bibehållen sammansättning) ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

#### 6.1.1 Skatt på arbete

**Tabell 6.3 Skatt på arbete**

Miljarder kronor om inte annat anges

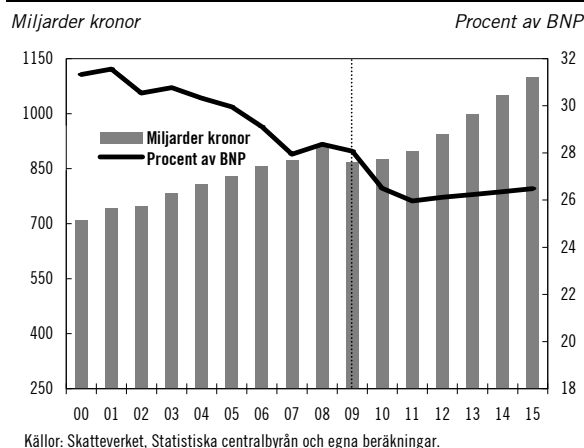
	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aktuell beräkning	867	875	898	945	997	1 046	1 094
<b>Utveckling (%)</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,9</b>	<b>2,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Till följd av den gynnsamma utvecklingen av antalet arbetade timmar, i synnerhet i början av prognosperioden, bedöms intäkterna från skatt på arbete öka från 875 till närapå 1 100 miljarder kronor mellan 2010 och 2015 (se tabell 6.3).

År 2011 uppgår intäkterna från skatt på arbete till 26 procent av BNP vilket är en minskning med 2 procentenheter jämfört med 2009 (se diagram 6.2).



**Diagram 6.2 Skatt på arbete**

Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

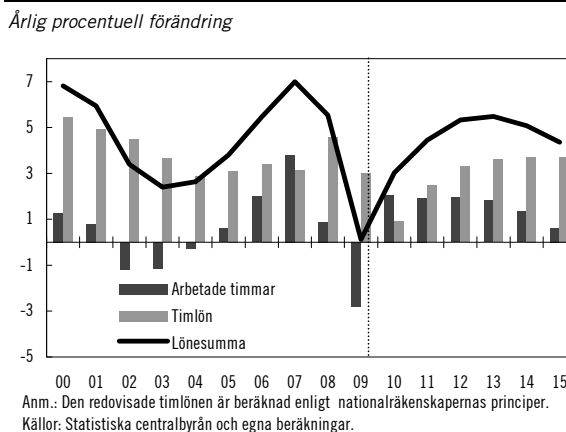
Den fallande kvoten mellan intäkterna från skatt på arbete och BNP, beror på dels att BNP i löpande priser ökar efter det dramatiska fallet 2009, dels regeringens skattepolitik. År 2010 föll skattekvoten till följd av skattesänkningar i form av det fjärde steget i jobbskatteavdraget, sänkt skatt för pensionärer genom ett förhöjt grundavdrag, samt nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare. År 2011 minskar skattekvoten ytterligare genom att grundavdraget för pensionärer förstärks.

#### Lönesumman ökar starkt

Utbetalda löner, lönesumman, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har avgörande roll för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

Efter att ha varit i princip oförändrad 2009, ökade lönesumman återigen 2010. Utvecklingstakten var 3,0 procent. Från och med 2011 förstärks lönesummeutvecklingen ytterligare. Lönesumman växer med i genomsnitt 4,9 procent årligen 2011–2015.

Ökningen i lönesumman drivs av såväl fler arbetade timmar, som högre timlöner. År 2010 var det framför allt uppgången i arbetade timmar som gjorde att lönesumman ökade. Men även om arbetade timmar ökar med i genomsnitt knappt 2 procent per år ända fram till och med 2014, så blir timlöneutvecklingen successivt viktigare för att förklara uppgången i lönesumman.

**Diagram 6.3 Arbetade timmar, timlön och lönesumma**

Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Timlönen ökar med 2,6 procent 2011. I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras bedöms lönerna öka med i genomsnitt 3,4 procent per år 2012–2015. En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av antalet arbetade timmar och timlönen finns i avsnitt 5.

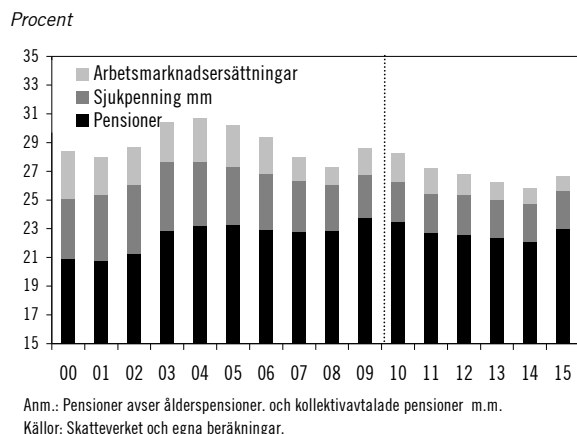
#### Återhämtningen på arbetsmarknaden minskar transfereringarna till hushållen

Prognosen för transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen (eftersom de flesta ersättningsarna är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp).

Transfereringarna till hushållen minskar successivt som andel av skatteunderlaget fram till och med 2014 (se diagram 6.4). Att andelen minskar förklaras främst av återhämtningen på arbetsmarknaden.

En något långsammare ökning av lönesumman under slutet av prognosperioden i kombination med ökade pensionsutbetalningar, bidrar till att transfereringarna till hushållen som andel av skatteunderlaget ökar något under 2015.

En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av transfereringar till hushållen finns i avsnitt 7.1.2.

**Diagram 6.4** Transfereringsinkomster som andel av skatteunderlaget

### Direkta skatter på arbete

Direkta skatter på arbete består av kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, skattereduktioner samt artistskatt. Intäkterna från direkta skatter på arbete beräknas uppgå till 484 miljarder kronor 2011, en ökning med ca 8 miljarder kronor jämfört med 2010 (se tabell 6.6).

#### Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt väntas öka från 534 till knappt 642 miljarder kronor mellan 2011 och 2015. Åren 2010 och 2011 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 2,6 respektive 1,7 procent (se tabell 6.4). Den svagare ökningen 2011 förklaras av skattesänkningen i form av det förstärkta grundavdraget för pensionärer. Den underliggande utvecklingen, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2010 och 2011 uppgå till 3,3 respektive 3,1 procent. Åren 2012–2015 ökar skatteunderlaget med i genomsnitt 4,7 procent per år.

**Tabell 6.4** Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Faktisk utveckling	1,3	2,6	1,7	4,8	4,9	4,5	4,6
Underliggande utveckling	1,6	3,3	3,1	4,8	4,9	4,5	4,6

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

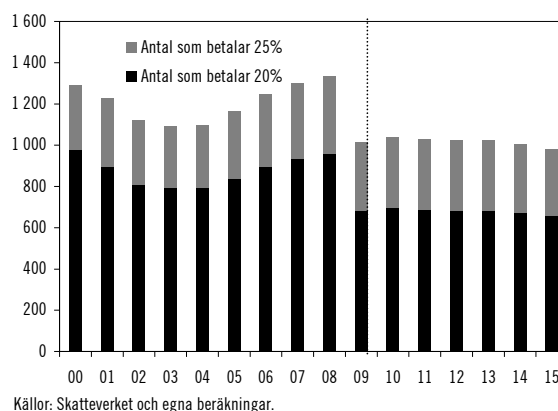
#### Statlig inkomstskatt

År 2009 sänktes uttaget av statlig skatt genom att den nedre skiktgränsen i den statliga skatteskalen höjdes med 18 100 kronor utöver den automatiska uppräknings som sker genom kopplingen till konsumentpriserna. Detta bidrog till att minska antalet personer som betalar statlig skatt. Även konjunkturedgången har bidragit till minskningen. Mellan 2008 och 2009 föll intäkterna från statlig inkomstskatt från 48 till 40 miljarder kronor. Antalet personer som betalar statlig inkomstskatt föll under samma period med drygt 300 000 personer.

Konjunkturåterhämtningen medför att intäkterna från statlig inkomstskatt ökar från 43 till 49 miljarder kronor mellan 2011 och 2015, trots att antalet personer som betalar statlig inkomstskatt förväntas minska något under perioden (se diagram 6.5). Minskningen av antalet personer som betalar statlig inkomstskatt förklaras av att timlönen i ekonomin bedöms utvecklas svagare än det s.k. jämförelsetal<sup>67</sup> med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt skrivs upp.

**Diagram 6.5** Antal personer som betalar statlig inkomstskatt

Tusentals personer



#### Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna beräknas sammanlagt uppgå till mellan 186 och 214 miljarder kronor 2011–2015 (se tabell 6.5). Jobbskatteavdraget ökar i takt med konjunkturuppgången och beräknas därmed öka från 80 till 93 miljarder kronor mellan 2011 och 2015.

<sup>67</sup> Jämförelsetalet anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni andra året före taxeringsåret och prisläget i juni tredje året före taxeringsåret plus två procentenheter.

**Tabell 6.5 Skattereduktioner**

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Allmän pensionsavgift	-87	-89	-93	-98	-102	-107	-112
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-65	-77	-80	-84	-87	-91	-93
Husarbeten	-10	-14	-13	-12	-10	-9	-9
<b>Summa</b>	<b>-163</b>	<b>-181</b>	<b>-186</b>	<b>-193</b>	<b>-200</b>	<b>-208</b>	<b>-214</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skattereduktionen för husarbeten (ROT- och RUT-tjänster) beräknas minska från 13 miljarder kronor 2011 till 9 miljarder kronor 2015. Minskningen beror på att efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av under slutet av prognosperioden. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna uppgår till 1,5 miljarder kronor 2011 och beräknas öka till 2,1 miljarder kronor 2015.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av pensionsgrundande ersättningar och intäkterna följer därför utvecklingen av skatteunderlaget för direkta skatter. Allmän pensionsavgift förväntas öka från 93 till 112 miljarder mellan 2011 och 2015. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften vilket innebär att skattereduktionen för allmän pensionsavgift ökar i samma storleksordning.

### Indirekta skatter på arbete ökar i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras

Intäkterna från indirekta skatter på arbete, såsom arbetsgivaravgifter och egenavgifter, bedöms uppgå till drygt 420 miljarder kronor 2011. Även för intäkterna från de indirekta skatterna på arbete är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är av störst betydelse. Efter att ha haft en ganska svag tillväxt under 2009, förstärks underlaget successivt från och med 2010 till följd av det förbättrade arbetsmarknadsläget.

## 6.1.2 Skatt på kapital

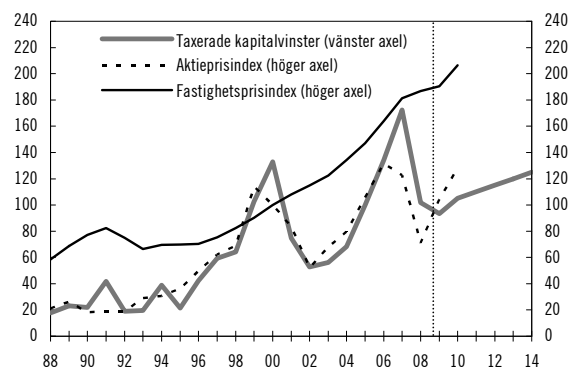
Skatt på kapital består i huvudsak av skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt samt fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. År 2011 beräknas skatt på kapital utgöra ca 13 procent av de totala skatteintäkterna. Skatt på företagsvinster utgör mer än hälften av intäkterna.

### Kapitalvinsterna ökar igen efter lågkonjunkturen

I samband med den finansiella krisen och nedgången på börsen föll de taxerade kapitalvinsterna kraftigt 2008, från 172 miljarder kronor 2007 till 102 miljarder kronor 2008. Vinsterna föll ytterligare 2009, till 93 miljarder kronor.

En stark utveckling på börsen från och med andra halvåret 2009 i kombination med stigande fastighetspriser medför att de taxerade kapitalvinsterna beräknas ha ökat 2010 för att uppgå till 105 miljarder kronor. I diagram 6.6 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster beräknas vinsterna från och med 2010 återgå till en genomsnittlig historisk nivå på drygt 3 procent av BNP.

**Diagram 6.6 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex**Miljarder kronor Index 2000 = 100

Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

**Tabell 6.6 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på arbete</b>	<b>857,2</b>	<b>873,6</b>	<b>909,0</b>	<b>867,1</b>	<b>874,9</b>	<b>898,0</b>	<b>945,4</b>	<b>997,1</b>	<b>1 045,6</b>	<b>1 093,9</b>
<i>Direkta skatter</i>	<i>490,1</i>	<i>483,0</i>	<i>497,5</i>	<i>475,7</i>	<i>475,5</i>	<i>483,7</i>	<i>509,1</i>	<i>536,7</i>	<i>561,4</i>	<i>588,2</i>
Kommunal inkomstskatt	454,1	479,1	503,4	511,1	525,6	534,2	559,9	587,4	613,9	641,9
Statlig inkomstskatt	41,0	44,8	48,0	40,1	41,7	42,9	44,5	46,5	47,6	48,8
Allmän pensionsavgift	77,3	81,1	85,2	86,8	89,4	92,9	97,7	102,4	107,3	111,6
Skattereduktioner m.m.	-82,4	-122,0	-139,2	-162,5	-181,3	-186,4	-193,1	-199,7	-207,5	-214,2
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>367,0</i>	<i>390,6</i>	<i>411,5</i>	<i>391,4</i>	<i>399,3</i>	<i>414,4</i>	<i>436,3</i>	<i>460,4</i>	<i>484,2</i>	<i>505,7</i>
Arbetsgivaravgifter	357,0	382,1	404,1	392,4	403,7	421,1	443,6	467,8	491,5	512,9
Egenavgifter	10,9	11,8	12,1	11,5	12,4	13,0	13,9	14,7	15,5	14,2
Särskild löneskatt	28,9	30,2	32,6	32,5	33,5	34,9	36,6	38,6	40,5	42,2
Nedsättningar	-8,8	-10,5	-13,3	-20,5	-24,9	-27,5	-29,2	-30,4	-31,4	-30,1
Skatt på tjänstegruppliv	1,2	0,9	1,2	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Avgifter till premiepensionssystemet	-22,3	-23,9	-25,1	-25,4	-26,4	-28,3	-29,8	-31,4	-33,1	-34,5
<b>Skatt på kapital</b>	<b>192,2</b>	<b>208,7</b>	<b>163,5</b>	<b>160,2</b>	<b>180,9</b>	<b>197,2</b>	<b>209,0</b>	<b>218,1</b>	<b>228,4</b>	<b>238,5</b>
Skatt på kapital, hushåll	37,4	49,7	26,3	24,9	29,8	33,1	32,7	31,8	32,2	31,4
Skatt på företagsvinster	99,2	104,6	83,0	86,5	102,2	112,6	119,0	124,9	128,8	134,5
Avkastningsskatt	11,1	12,8	15,2	12,3	11,5	11,3	15,2	18,4	23,3	27,2
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,0	25,9	24,0	25,3	25,3	26,4	27,4	27,8	28,2	28,7
Stämpelskatt	9,5	9,4	9,4	8,1	9,0	10,1	10,6	11,1	11,7	12,3
Förmögenhetsskatt	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	3,7	6,3	5,5	3,1	3,1	3,8	4,0	4,1	4,3	4,4
Arvs- och gåvoskatt	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>375,3</b>	<b>399,0</b>	<b>418,7</b>	<b>422,9</b>	<b>449,4</b>	<b>462,5</b>	<b>483,3</b>	<b>506,2</b>	<b>528,0</b>	<b>549,5</b>
Mervärdesskatt	265,2	284,8	300,3	301,5	324,4	337,4	354,8	373,5	391,7	408,4
Skatt på tobak	8,6	9,7	9,9	10,6	10,6	10,6	10,8	11,0	11,3	11,7
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Skatt på vin m.m.	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
Skatt på öl	2,7	2,8	3,1	3,3	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Energiskatt	38,2	38,2	38,8	40,1	41,2	41,7	42,4	44,0	45,3	46,7
Koldioxidskatt	24,7	25,1	25,7	26,1	27,3	26,6	27,2	27,6	28,4	30,4
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	4,7	5,1	4,1	4,7	4,8	4,9	5,0	4,9	5,0
Skatt på vägtrafik	11,8	13,1	16,0	16,4	16,4	15,9	17,2	18,7	19,3	19,8
Skatt på import	5,2	5,9	5,9	5,2	5,7	6,2	6,7	7,2	7,7	8,3
Övriga skatter	6,3	6,5	5,6	6,7	7,1	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>
Restförda skatter	-5,4	-7,6	-8,2	-7,8	-5,7	-5,4	-4,9	-4,9	-4,9	-4,9
Övriga skatter	3,5	6,8	4,9	4,5	7,9	8,0	9,5	9,6	9,7	9,7
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 422,8</b>	<b>1 480,5</b>	<b>1 487,9</b>	<b>1 446,9</b>	<b>1 507,4</b>	<b>1 560,3</b>	<b>1 642,3</b>	<b>1 726,2</b>	<b>1 806,8</b>	<b>1 886,8</b>
Avgår, EU-skatter	-9,4	-7,3	-7,3	-6,8	-7,1	-7,7	-8,2	-8,8	-9,4	-10,0
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 413,5</b>	<b>1 473,2</b>	<b>1 480,6</b>	<b>1 440,1</b>	<b>1 500,3</b>	<b>1 552,7</b>	<b>1 634,1</b>	<b>1 717,4</b>	<b>1 797,5</b>	<b>1 876,8</b>
Avgår, kommunala skatteintäkter	-454,1	-479,1	-515,5	-524,8	-539,5	-548,3	-574,8	-602,6	-629,4	-657,8
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-159,6	-168,9	-178,1	-178,8	-183,8	-191,6	-201,7	-212,3	-222,8	-232,3
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>799,7</b>	<b>825,2</b>	<b>787,0</b>	<b>736,5</b>	<b>777,0</b>	<b>812,7</b>	<b>857,5</b>	<b>902,5</b>	<b>945,3</b>	<b>986,7</b>

**Tabell 6.6 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget forts.**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2006	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Prognos 2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>799,7</b>	<b>825,2</b>	<b>787,0</b>	<b>736,5</b>	<b>777,0</b>	<b>812,7</b>	<b>857,5</b>	<b>902,5</b>	<b>945,3</b>	<b>986,7</b>
<b>Periodiseringar</b>	<b>6,6</b>	<b>-9,7</b>	<b>21,8</b>	<b>-30,7</b>	<b>2,5</b>	<b>17,2</b>	<b>-10,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-5,0</b>
Uppbördsförskjutningar	-3,6	-2,0	36,2	-3,5	-1,0	-0,9	1,7	0,6	0,6	2,9
Betalningsförskjutningar	10,3	-6,5	-15,6	-22,7	1,9	18,5	-11,2	-6,0	0,1	-6,7
varav kommuner och landsting	6,3	9,0	-4,2	-22,1	15,9	23,4	-10,6	-5,9	0,4	-6,3
varav ålderspensionssystemet	2,8	1,5	-0,7	-1,3	3,1	-0,3	0,2	0,9	0,9	0,8
varav privat sektor	1,0	-14,5	-8,1	-4,7	-16,3	-4,1	-0,6	-1,0	-1,2	-1,2
varav kyrkosektorn	-0,1	0,4	0,5	-0,3	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0
varav EU	0,2	-2,9	-3,1	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	0,0	-1,2	1,1	-4,6	1,6	-0,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
<b>Statens skatteinkomster</b>	<b>806,3</b>	<b>815,5</b>	<b>808,7</b>	<b>705,8</b>	<b>779,5</b>	<b>830,0</b>	<b>846,9</b>	<b>895,8</b>	<b>944,8</b>	<b>981,8</b>
<b>Övriga inkomster</b>	<b>4,0</b>	<b>48,2</b>	<b>92,6</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>38,8</b>	<b>33,3</b>	<b>29,2</b>	<b>26,0</b>	<b>0,6</b>
2000 Inkomster av statens verksamhet	43,4	66,5	53,0	48,1	41,8	54,8	51,6	48,1	46,4	47,7
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	18,0	76,5	0,1	0,2	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,3	1,2	1,0	0,9
5000 Kalkylmässiga inkomster	7,8	8,2	8,7	8,9	8,9	11,0	10,6	11,2	11,9	12,6
6000 Bidrag m.m. från EU	12,4	13,0	11,0	11,7	13,0	13,3	13,4	13,2	12,4	11,4
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-48,2	-51,9	-56,2	-66,8	-65,5	-66,7	-68,4	-69,3	-70,5	-71,7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-13,7	-7,7	-2,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Inkomster på statens budget</b>	<b>810,3</b>	<b>863,7</b>	<b>901,3</b>	<b>709,5</b>	<b>779,5</b>	<b>868,7</b>	<b>880,1</b>	<b>925,0</b>	<b>970,8</b>	<b>982,4</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Ett EU-direktiv (UCITS)<sup>68</sup> träder i kraft sommaren 2011. Direktivets bestämmelser innebär att skattskyldigheten för svenska fonder måste slopas för att inte riskera att i stort sett alla fonder flyttar utomlands. I och med att skattskyldigheten för fonder slopas kommer fonderna nästan helt upphöra att lämna utdelningar, vilket minskar skatteintäkterna fr.o.m. 2012. Detta balanseras av en motsvarande ökning av skatteintäkterna från kapitalvinster men först när fondandelarna omsätts. Bortfallet av utdelningar kommer dock märkas fullt ut med en gång, medan ökningen av kapitalvinster tar ett antal år för att nå upp till samma nivå. En schablonbeskattning av fondernas delägare föreslås för att motverka detta skattebortfall. I den nyligen presenterade lagrådsremissen Ändrade skatteregler för investeringsfonder och

deras delägare finns en närmare beskrivning av dessa effekter. Samtidigt planeras en ny schablonbeskattad sparform med namnet investeringssparkonto som förväntas ge upphov till en liknande tidsförskjutning av skatteintäkterna men i omvänd riktning. Beredningsarbetet med den nya sparformen pågår och den slutliga utformningen är därför ännu inte bestämd.

I budgetpropositionen för 2011 uttrycktes målsättningen att förslaget om investeringssparkonto, inklusive den del av förslaget som berör kapitalförsäkringar, och de nya bestämmelserna avseende investeringsfonder skulle utformas på ett sådant sätt att de sammantagna effekterna skulle bli offentligfinansiellt neutrala. Förslaget om investeringssparkonto har därefter ändrats, och kan komma att justeras ytterligare. Detta leder till att regeringen nu gör bedömningen att målsättningen om offentligfinansiell neutralitet inte längre förväntas uppnås. I de inkomstberäkningar som redovisas i denna proposition antas dock fortfarande att den samlade effekten av förändringarna i kapitalbeskattningen är

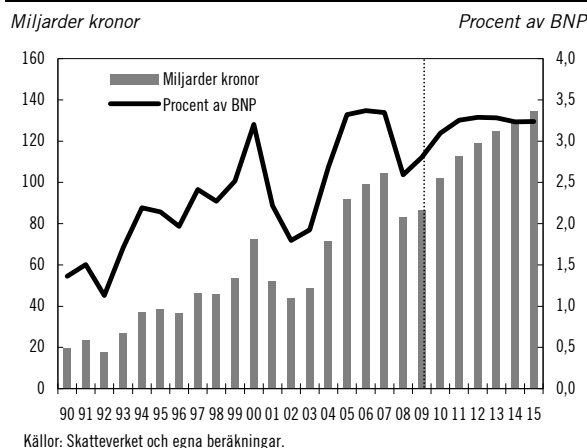
<sup>68</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), EUT L 302,17.11.2009, s.32, (Celex 32009L0065).

offentligfinansiellt neutral. Regeringen återkommer med en samlad bedömning av de offentligfinansiella konsekvenserna i budgetpropositionen för 2012.

### Stark ökning av intäkterna från skatt på företagsvinster 2010

Finanskrisen och den därpå följande lågkonjunkturen fick stort genomslag i företagssektorn och intäkterna från skatt på företagsvinster föll kraftigt 2008. Vinsterna i verkstadsindustrin föll även 2009 till följd av en svag efterfrågan. Eftersom verkstadssektorn är starkt exportberoende fick den svaga internationella investeringskonjunkturen ett särskilt stort genomslag. Samtidigt återhämtade sig flera andra branscher och ökade sina vinster. Sammantaget medförde detta att bolagsskatteintäkterna ökade redan 2009, om än relativt måttligt.

**Diagram 6.7 Skatt på företagsvinster**



Vinstökningen i företagen fortsatte 2010. Företagens bokslutsrapporter visar på kraftigt förbättrade resultat jämfört med året innan. Under våren har företagen dessutom gjort relativt höga kompletteringsbetalningar avseende 2010. Detta har medfört att intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms öka med 16 miljarder kronor och uppgå till 102 miljarder kronor.

Bolagsskatteintäkterna fortsätter att öka 2011 och framåt (se diagram 6.7). Från och med 2012 bedöms dock intäkterna öka i en långsammare takt än under 2010 och 2011.

### Stigande statslåneränta ger högre intäkter från avkastningsskatten

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, bedöms öka från 11 till 15 miljarder kronor mellan 2011 och 2012. Den kraftiga ökningen beror på att statslåneräntan, som ligger till grund för beräkningen av avkastningsskatten, bedöms bli betydligt högre 2011 än 2010. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 4 miljarder kronor. Statslåneräntan fortsätter att stiga 2012 och framåt vilket medför att intäkterna från avkastningsskatten beräknas uppgå till drygt 27 miljarder kronor 2015 (se tabell 6.6).

### Höjd skatt på vattenkraftverk ger högre intäkter från fastighetsskatt 2011

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift beräknas uppgå till drygt 26 miljarder kronor 2011, vilket är ca 1 miljard kronor högre än året innan (se tabell 6.7). Ökningen beror i huvudsak på att fastighets-skatten på vattenkraftverk har höjts från 2,2 till 2,7 procent. År 2012 genomförs en fastighets-taxeringen av småhus, vilket beräknas öka intäkterna med ytterligare 1 miljard kronor.

**Tabell 6.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift**

	Miljarder kronor						
	Utfall 2009	Prognos 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Småhus	12,2	12,1	12,3	13,2	13,5	13,8	14,2
varav kommunal avgift	11,4	11,7	11,8	12,6	12,9	13,2	13,6
Hyreshus, bostadslägenheter	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
varav kommunal avgift	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Hyreshus, lokaler	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2	6,3	6,4
Industrier	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Vattenkraft	2,9	2,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
<b>Summa</b>	<b>25,3</b>	<b>25,3</b>	<b>26,4</b>	<b>27,4</b>	<b>27,8</b>	<b>28,2</b>	<b>28,7</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### 6.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Mervärdesskatt och punktskatter bildar tillsammans inkomsthuvudgruppen skatt på konsumtion och insatsvaror. År 2011 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insats-

varor, utgöra ca 30 procent av de totala skatteintäkterna, varav mervärdesskatteintäkterna svarar för 22 procentenheter och punktskatteintäkterna för 8 procentenheter. Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 6.8.

**Tabell 6.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror**

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>423</b>	<b>449</b>	<b>462</b>	<b>483</b>	<b>506</b>	<b>528</b>	<b>550</b>
<b>Utvecklingstakt (%)</b>	<b>1,0</b>	<b>6,3</b>	<b>2,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>
Mervärdesskatt	302	324	337	355	374	392	408
Utvecklingstakt (%)	0,4	7,6	4,0	5,2	5,3	4,9	4,3
Punktskatter	121	125	125	128	133	136	141
Utvecklingstakt (%)	2,4	3,0	0,1	2,7	3,3	2,7	3,6

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från mervärdesskatten kommer i huvudsak från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper beror intäkterna både på konsumtionen och dess sammansättning. Utöver hushållens konsumtion består skattebasen för mervärdesskatten också av delar av investeringarna och förbrukningen i näringslivet och offentlig sektor.

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten i det avseende att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspris. Till undantagen hör tobaksskatten samt energi- och koldioxidskatterna för vilka skattesatserna skrivs upp med konsumentprisindex.

## Mervärdesskatt

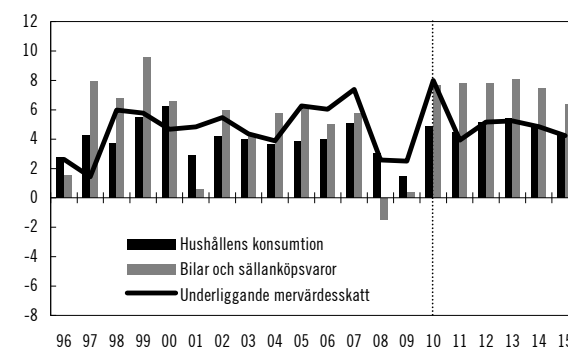
Under 2010 tog hushållens konsumtion åter fart efter att ha utvecklats svagt både 2008 och 2009. Från att i princip ha stagnerat 2009 ökade konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror igen 2010. Även konsumtionen av energivaror ökade kraftigt. Samtidigt ökade investeringarna, efter att ha fallit under 2009. Sammantaget ledde detta till att mervärdesskatteintäkterna 2010 ökade med drygt 7 procent till 324 miljarder kronor. Att intäkterna från mervärdesskatt växte mer än konsumtionen 2010 förklaras av den ökade andelen konsumtion av bilar och sällanköpsvaror, som beskattas med den högsta skattesatsen (25 procent).

Hushållens konsumtion bedöms öka relativt starkt 2011–2015 som en följd av en relativt stark utveckling av hushållens disponibla inkomster och allt ljusare arbetsmarknadsutsikter. Till sammans med en stark tillväxt av framför allt bygginvesteringar leder det till att mervärdesskatteintäkterna ökar starkt de kommande åren.

År 2011–2015 förväntas de underliggande intäkterna från mervärdesskatten öka med i genomsnitt knappt 5 procent per år (se diagram 6.8). Konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror bidrar starkt till konsumtionsutvecklingen och förväntas i genomsnitt öka med knappt 8 procent per år.

**Diagram 6.8 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2015**

Årlig procentuell förändring



Anm.: I den underliggande mervärdesskatten är effekten av skatte- och redovisningsändringar exkluderad.

Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer ca 78 procent från den privata sektorn. Två tredjedelar av detta kommer från hushållens konsumtion medan den resterande tredjedelen kommer från investeringar, främst bostadsinvesteringar, och delar av förbrukningen i näringslivet. Staten och kommunerna svarar för 14 respektive 8 procent av mervärdesskatteintäkterna.

## Punktskatter

Intäkterna från punktskatterna uppgick 2010 till 125 miljarder kronor, vilket är 3 procent högre än 2009 (se tabell 6.8). Även 2011 beräknas punktskatteintäkterna uppgå till drygt 125 miljarder kronor.

*Återhämtningen i ekonomin ger högre intäkter från energi- och koldioxidsskatt*

Intäkterna från energi- och koldioxidskatterna uppgick 2010 till drygt 68 miljarder kronor,

vilket är ca 3,5 procent högre än 2009. Den snabba återhämtningen i svensk ekonomi och det ovanligt kalla vädret bedöms ha varit den främsta anledningen till de relativt höga intäkterna.

Den fortsatt goda konjunkturutvecklingen bedöms under perioden 2011–2015 öka användningen av bl.a. dieselolja och el, vilket leder till högre intäkter från energi- och koldioxidsskatt. Den största delen av dieselförbrukningen används till godstransporter och är därför starkt kopplad till utvecklingen i industrin. Även den allt högre andelen dieseldrivna personbilar bidrar till att öka dieselanvändningen. Biodrivmedlens andel av den totala drivmedelsförbrukningen väntas öka, vilket håller nere skatteintäkterna något.

#### *Svag ökning av intäkter från skatt på alkohol och tobak*

Intäkterna från skatt på alkohol och tobak uppgick till 22,7 miljarder kronor 2010 och var därmed näst intill oförändrade, jämfört med 2009. Intäkterna från skatt på alkohol och tobak bedöms utvecklas svagt även under prognosperioden, 2011–2015.

### 6.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP.

**Tabell 6.9 Skattekvot**

Procent av BNP

	Utfall Prognos						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skattekvot</b>	<b>46,8</b>	<b>45,7</b>	<b>45,1</b>	<b>45,4</b>	<b>45,3</b>	<b>45,4</b>	<b>45,4</b>
varav							
Skatt på arbete	28,1	26,5	26,0	26,1	26,2	26,3	26,3
Skatt på kapital	5,2	5,5	5,7	5,8	5,7	5,7	5,7
Skatt på konsumtion	13,7	13,6	13,4	13,4	13,3	13,3	13,2
Övriga skatter	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Störst inverkan på förändringen av skattekvoten har regelförändringar i skattesystemet. År 2010 väntas skattekvoten minska med 0,6 procentenheter, jämfört med året innan, vilket till stor del förklaras av det fjärde steget i jobbskatteavdraget. Att kvoten för skatt på arbete väntas öka något 2011–2015 (se tabell 6.9), beror till

viss del på att ROT-avdragen väntas minska något för vart och ett av dessa år.

## 6.2 Inkomster på statens budget

### 6.2.1 Skatteinkomster

I statens budget tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som redovisas i tabell 6.6, är således periodiserade. Inkomster på statens budget ska enligt budgetlagen (2011:203) redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Därför finns även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

### 6.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under övriga inkomster på statens budget presenteras i tabell 6.6.

### Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under 2011–2015 beror till stor del på aktieutdelningar från statligt ägda bolag. Utdelningarna uppgick till 16,9 miljarder kronor 2010 vilket är en relativt låg nivå jämfört med de närmast föregående åren. Cirka 2,6 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2009 års resultat. Utdelningsnivån 2010 påverkades i hög grad av konjunkturläget i omvärlden 2009. Aktieutdelningarna under 2011, avseende 2010 års resultat, beräknas uppgå



till ca 27 miljarder kronor. Prognosen för utdelningarna för perioden 2012–2015 är behäftad med betydande osäkerhet. De bedöms dock minska något jämfört med 2011, bl.a. till följd av antagna försäljningar av statliga ägarandelar i bolag. Inkomsterna från arbetslöshetsavgiften förväntas minska mellan 2010 och 2015 med ca 2,1 miljarder kronor till följd av lägre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

### **Inkomster av försäld egendom**

Utfallet för Inkomster av försäld egendom blev 0,2 miljarder kronor 2010. Åren 2011–2014 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till 25 miljarder kronor per år, vilket är samma antagande som gjorts sedan 2010 års ekonomiska vårproposition. Regeringen avser att analysera förutsättningarna för fortsatta försäljningar av statligt ägande i bolag mot bakgrund av dess förändrade mandat i frågan (bet. 2010/11:NU7, rskr. 2010/11:190). Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen för 2012 föreslå eventuella revideringar av det beräkningstekniska antagandet avseende försäljningar av ägarandelar i statliga bolag. För 2015 antas beräkningstekniskt inga försäljningsinkomster.

### **Kalkylmässiga inkomster**

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, vilka utgör huvuddelen av inkomsterna. För 2010 uppgick inkomsterna till 8,9 miljarder kronor, varav 8,4 miljarder kronor utgjordes av inkomster från statliga pensionsavgifter. Under perioden 2011–2015 ökar inkomsterna, jämfört med 2010, och förväntas uppgå till 12,6 miljarder kronor under 2015. Hela ökningen under perioden förklaras huvudsakligen av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

### **Bidrag m.m. från EU**

Bidrag m.m. från EU innefattar bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen avser bidrag från: Europeiska jordbruksfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden samt Euro-

peiska socialfonden. Inkomsterna uppgick sammantaget till 13,0 miljarder kronor 2010. Inkomsterna bedöms minska något åren därefter och beräknas uppgå till 11,4 miljarder kronor 2015.

### **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 bruttoredo visas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på statens budgets utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU såsom den momsbaseade 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 11 och 13 miljarder kronor 2011–2015.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Under avräkningar avräknas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

### **Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto**

Inom inkomsttypen 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 kontrollera statens budget.

Från och med 2009 redovisas i princip endast krediteringen för jämställdhetsbonusen under denna inkomsttyp. De stora flertalet skattekrediteringar som har funnits tidigare har upphört eller flyttats till statens budgets utgiftssida. Jämställdhetsbonusen beräknas uppgå till 0,1 miljarder kronor 2011.

### **6.2.3 Ändrad redovisning av inkomstitlar**

#### **Ändrat namn**

##### *Inkomstitel*

Följande inkomstitel byter namn och heter fortsättningsvis

*2434 Avgifter i Transportstyrelsen*

**Tabell 6.10 Regeländringar på skatteområdet, bruttoeffekter i förhållande till föregående år**

Miljarder kronor

Inkomstår	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på arbete</b>	<b>-8,6</b>	<b>-34,4</b>	<b>-11,9</b>	<b>-47,1</b>	<b>-14,4</b>	<b>-7,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Kommunalskatt</i>	-0,2	1,5	0,3	-0,2	-2,8	-7,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändrad medelutdebitering	-0,1	-0,5	-1,8	1,3	0,7					
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	-2,8	0,3		-1,9	-3,5	-7,5				
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionsparande m.m.)	-0,3	1,7	2,1	0,4						
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift	3,1									
Övrigt	-0,1					0,0				
<i>Statlig skatt</i>	0,8	0,5	0,0	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skiktgränsjusteringar	0,8			-4,2						
Övrigt		0,5								
<i>Skattereduktioner</i>	-8,2	-36,5	-11,4	-21,8	-10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag		-39,9	-10,7	-10,8	-10,0					
Skattereduktion hushållstjänster		-0,7	-0,7	-11,0						
Skattereduktion allmän pensionsavgift	-9,7									
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007)		4,1								
Övrigt	1,5									
<i>Socialavgifter</i>	-1,1	0,1	-0,7	-20,9	-1,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkning socialavgift		0,6	-0,4	-12,8						
Nedsättning socialavgift	-1,1	-0,5	-0,4	-8,1	-1,6	-0,1				
<b>Skatt på kapital</b>	<b>-1,4</b>	<b>-10,9</b>	<b>4,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Inkomstskatt, företag</i>	0,7	-1,0	3,8	1,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Periodiseringsfonder										
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)	0,7									
<i>Fastighetsskatt</i>	-1,9	-2,5	-3,6	0,0	-0,2	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.	-3,0	-1,3	-3,9		-0,2					
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.		-1,2	-0,4							
Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande	-0,3									
Vattenkraft: skattesatsändringar	1,4		0,6			1,5				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	-0,2	-7,4	4,3	-0,2	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder			1,1							
Ändrade uppskavsregler		-0,4	3,2		0,2					
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder				-0,2		-0,1				
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsmedelsskatt, penninglån		-0,3		-0,1	0,2					
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad	-0,2	-6,7								
Höjd stämpelskatt					0,1	0,7				
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>6,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>
<i>Mervärdesskatt</i>	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt på personbefordran, böcker och skidliftar		-0,1								
Övrigt			0,2	0,0		0,0				
<i>Skatt på energi och miljö</i>	2,5	0,2	2,6	-0,1	-0,1	0,7	0,0	1,1	0,0	1,1
Energiskatt	0,7	0,0	0,3	0,1	0,1	0,9		0,9		
Koldioxidskatt	0,2	0,2	1,5	-0,2	0,2	-0,2		0,2		1,1
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,2									
Gödselmedelsskatt					-0,4					
Skatt på termisk effekt	1,4		0,8							
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	1,2	3,8	3,9	0,0	-0,1	-1,2	0,1	0,9	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik m.m.	1,2	1,7	2,2	0,0	-0,1	-1,2		0,9		
Skatt på tobak	0,3	2,1	1,5				0,1			
Skatt på alkohol			0,3							
Reklamskatt	-0,3		-0,1							
Övrigt			0,0							
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Insolvens					-0,1					
Övriga skatter				-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-6,3</b>	<b>-41,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-46,1</b>	<b>-13,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>

Källa: Egna beräkningar.



7

# Utgifter





## 7 Utgifter

### Sammanfattning

---

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 80 miljarder kronor 2010–2015. Som andel av BNP faller dock de takbegränsade utgifterna från 29,9 procent till 25,7 procent under samma period.
  - Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 60 miljarder kronor från 2010 t.o.m. 2015. 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.
  - Utgifter på utgiftsområdena i statens budget, exklusive statsskuldräntor, ökar med ca 20 miljarder kronor från 2010 t.o.m. 2015. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 23,1 till 18,9 procent.
  - Sjunkande arbetslöshets- och ohälsorelaterade utgifter bidrar till den jämförelsevis låga ökningstakten av utgifterna i statens budget. Sammantaget bedöms dessa utgifter sjunka med ca 35 miljarder kronor mellan 2010 och 2015.
  - Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2012 av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med ca 3 miljarder kronor i förhållande till 2011. Omräkningen för 2013–2015 bedöms bli högre än 2012.
- 

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna för perioden 2010–2015.

### 7.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

Utgiftssidan på statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till statens budgets utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 9.2.1). De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25, 27 och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 80 miljarder kronor från 2010 t.o.m. 2015 (se tabell 7.1). Ungefär en fjärdedel av den ökningen, 21 miljarder kronor, förklaras av utgifterna på utgiftsområdena i statens budget exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara väsentligt lägre 2015 än 2010. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna förklaras av ålderspensionssystemets utgifter. De beräknas öka med 59 miljarder kronor från 2010 t.o.m. 2015. Uttryckt som andel av BNP är dock nivån på ålderspensionssystemets utgifter oförändrad 2015 jämfört med 2010.

År 2011 ökar utgifterna för statsskuldräntor kraftigt. Jämfört med 2010 är utgifterna nästan 40 procent högre. Under 2011 emitterar Riksgäldkontoret en ny 10-årig statsobligation som ger lägre överkurser och därmed högre ränteutgifter. Därefter minskar utgifterna för statsskuldräntorna och ligger 2012–2014 på ungefär samma nivå som 2010. År 2015 väntas dock utgifterna återigen öka till ungefär samma nivå som 2011. Detta beror på att en realobligation förfaller till betalning 2015, vilket

höjer ränteutgifterna med ca 12 miljarder kronor.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 66 miljarder kronor 2011 och till 74 respektive 68 miljarder kronor 2012 och 2013. År 2014 och 2015 beräknas budgeteringsmarginalen minska till 58 respektive 57 miljarder kronor.

**Tabell 7.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2010–2015**

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utgifter på utgiftsområden						
exkl. stats-skuldsräntor <sup>1</sup>	763,0	775,0	771,6	772,6	778,3	784,2
Procent av BNP	23,1	22,4	21,3	20,3	19,6	18,9
Statsskuld-räntor m.m. <sup>1</sup>	23,4	32,1	24,2	23,4	23,6	31,5
Procent av BNP	0,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,8
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>786,4</b>	<b>807,1</b>	<b>795,8</b>	<b>795,9</b>	<b>801,9</b>	<b>815,7</b>
Procent av BNP	23,8	23,3	22,0	20,9	20,1	19,6
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	222,9	222,2	237,1	252,6	266,4	281,8
Procent av BNP	6,8	6,4	6,6	6,6	6,7	6,8
<b>Takbegränsade utgifter<sup>2</sup></b>	<b>985,9</b>	<b>997,2</b>	<b>1 008,7</b>	<b>1 025,1</b>	<b>1 044,7</b>	<b>1 066,0</b>
Procent av BNP	29,9	28,8	27,9	26,9	26,2	25,7
<b>Utgiftstak</b>	<b>1 024</b>	<b>1 063</b>	<b>1 083</b>	<b>1 093</b>	<b>1 103</b>	<b>1 123<sup>3</sup></b>
Budgeterings-marginal	38,1	65,8	74,3	67,9	58,3	57,0

<sup>1</sup> Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

<sup>2</sup> Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuld-räntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

<sup>3</sup> Regeringens bedömning av utgiftstak för 2015 (se avsnitt 10.4.2).

Källa: Egna beräkningar.

### 7.1.1 Takbegränsade utgifter 2010–2015

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2011 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2012–2015 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se tabell 7.5).

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2011.

Förbrukningen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål

för 2012–2015 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar<sup>69</sup> (se tabell 7.2).

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med omkring 11 miljarder kronor mellan 2010 och 2011, varav 9 miljarder förklaras av utgiftsökningar som föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket och som därmed inte påverkar budgeteringsmarginalen (se prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 4.5). Motverkande faktorer är bl.a. minskande arbetsmarknads- och ohälsorelaterade utgifter.

Den i ett historiskt perspektiv relativt långsamma ökningstakten av de takbegränsade utgifterna 2011–2015 förklaras främst av de fallande utgifterna för ohälsa och arbetsmarknad.

Till följd av den relativt höga arbetslösheten under 2009 och 2010 ökade de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna under dessa år. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras väntas de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna successivt minska fr.o.m. 2011 t.o.m. 2015. Utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv beräknas därför vara omkring 18 miljarder kronor lägre 2015 än 2010.

De ohälsorelaterade transfereringssystemen har uppvisat en kontinuerligt fallande utgiftsprofil sedan 2006, främst till följd av allt lägre volymer i sjukpenningen samt i sjuk- och aktivitetsersättningen. Nedgången väntas fortsätta 2011–2015, framför allt i sjuk- och aktivitetsersättningen, vilket resulterar i en utgiftsnivå 2015 för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp som är omkring 17 miljarder kronor lägre än 2010.

Utgiftsökningen 2012–2015 beror huvudsakligen på att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar under perioden. Sammantaget bidrar den förbättrade situationen på arbetsmarknaden tillsammans med de fallande utgifterna för ohälsan till att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP minskar med 4,2 procentenheter mellan 2010 och 2015.

<sup>69</sup> Förändring av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, dvs. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.



**Tabell 7.2 Utgifter per utgiftsområde**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2010 Utfall <sup>1</sup>	2011 Anslag	2011 Prognos	2012 Beräknat	2013 Beräknat	2014 Beräknat	2015 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 657	11 378 <sup>2</sup>	11 515	11 341	11 529	11 744	12 011
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 144	13 000	12 921	13 032	13 407	13 824	14 364
3 Skatt, tull och exekution	9 385	10 009	9 780	10 149	10 312	10 539	10 823
4 Rättsväsendet	35 486	36 758	36 306	37 483	38 002	38 720	39 704
5 Internationell samverkan	1 998	2 002	1 847	2 007	2 011	2 015	2 022
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 665	45 306	43 885	45 760	46 856	48 193	49 403
7 Internationellt bistånd	26 669	29 863	30 336	30 993	32 949	34 481	36 138
8 Migration	7 092	8 032	7 716	7 444	7 332	7 254	7 253
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56 015	60 067	57 264	61 025	62 804	64 505	65 038
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	99 933	93 841	94 045	90 508	86 753	84 210	82 649
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 473	40 624	41 125	40 513	39 456	38 825	38 241
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	70 177	73 092	72 812	76 534	78 436	80 502	82 322
13 Integration och jämställdhet	5 192	6 028	6 250	7 378	8 093	8 681	8 568
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	68 556	69 632	65 562	60 995	56 047	53 338	51 015
15 Studiestöd	22 580	23 472	21 995	21 026	21 164	22 534	24 177
16 Utbildning och universitetsforskning	53 234	54 532	53 749	53 560	54 259	54 520	54 860
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 338	12 210	12 100	12 285	12 461	12 620	12 803
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 559	1 293	1 231	1 125	1 118	1 129	1 154
19 Regional tillväxt	3 179	3 510	3 340	3 380	3 165	2 965	2 634
20 Allmän miljö- och naturvård	5 161	5 144	5 280	5 200	4 761	4 831	4 668
21 Energi	2 704	2 884	3 237	2 772	2 022	2 048	1 674
22 Kommunikationer	39 784	40 125	41 232	39 202	41 025	41 211	45 224
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 447	17 867	17 387	16 920	15 934	15 946	15 178
24 Näringsliv	8 501	5 475	5 416	5 490	5 449	5 518	5 124
25 Allmänna bidrag till kommuner	75 691	88 025	88 038	84 444	84 499	84 284	83 714
26 Statsskuldsräntor m.m.	23 361	25 970	32 150	24 280	23 415	23 615	31 535
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 407	30 637	30 604	32 921	34 458	35 642	35 060
Minskning av anslagsbehållningar				-1 947	-1 775	-1 796	-1 628
<b>Summa utgiftsområden<sup>3</sup></b>	<b>786 389</b>	<b>810 776</b>	<b>807 120</b>	<b>795 816</b>	<b>795 944</b>	<b>801 898</b>	<b>815 728</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor<sup>4</sup></b>	<b>763 028</b>	<b>784 806</b>	<b>774 970</b>	<b>771 584</b>	<b>772 589</b>	<b>778 318</b>	<b>784 227</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222 897		222 184	237 137	252 554	266 359	281 776
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>985 925</b>		<b>997 154</b>	<b>1 008 721</b>	<b>1 025 143</b>	<b>1 044 677</b>	<b>1 066 003</b>
Budgeteringsmarginal	38 075		65 846	74 279	67 857	58 323	56 997
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 024 000</b>		<b>1 063 000</b>	<b>1 083 000</b>	<b>1 093 000</b>	<b>1 103 000</b>	<b>1 123 000<sup>5</sup></b>

<sup>1</sup> Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2011.<sup>2</sup> Enligt bet. 2010/11:FIU10 och värändringsbudget för 2011.<sup>3</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.<sup>4</sup> Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.<sup>5</sup> Regeringens bedömning av utgiftstak för 2015 (se avsnitt 10.4.2).

Källa: Egna beräkningar.

### 7.1.2 Utvecklingen av takbegränsade utgifter 2010–2015

De takbegränsade utgifterna väntas öka med ca 11 miljarder kronor mellan 2010 och 2011. Utgiftsökningen mellan 2011 och 2012 förväntas ligga på en fortsatt relativt låg nivå. Mot slutet av prognosperioden väntas utgifterna öka något snabbare (se tabell 7.3).

**Tabell 7.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Takbegränsade utgifter	11	12	16	20	21
<i>Förklaras av:</i>					
Pris- och löneomräkning	1	3	4	5	6
Övriga makroekonomiska förändringar <sup>1</sup>	-8	11	13	14	19
Beslut/reformer	-4	-9	-3	-2	-3
Tekniska förändringar	9 <sup>2</sup>	0	0	0	0
Övrigt (volymer m.m.)	13	6	1	2	0

<sup>1</sup> Beräkningarna baseras huvudsakligen på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

<sup>2</sup> Förklaras främst av att kommunerna kompenseras för det förhöjda grundavdraget för pensionärer som beslutades med anledning av budgetpropositionen för 2011.

Källa: Egna beräkningar.

#### Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt ca 20 miljarder kronor mellan 2010 och 2015 (se tabell 7.5).

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen, och för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, tillfördes kommunsektorn tillfälliga statsbidrag motsvarande 17 miljarder kronor 2010, varav 13 miljarder kronor i form av ett tillfälligt konjunkturstöd som utbetalades i december 2009 och 4 miljarder kronor i form av en tillfällig höjning av det generella statsbidraget 2010 (se tabell 7.4)<sup>70</sup>. Landstingen tillfördes dessutom 1 miljard kronor 2009 för att minska effekterna av de ökade kostnaderna till följd av influensapandemin på den ordinarie hälso- och sjukvården. Till följd av den förväntade relativt

svaga utvecklingen av kommunsektorns inkomster tillfördes kommunsektorn ytterligare ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011. Tillsammans med den permanenta höjningen av det generella statsbidraget på 5 miljarder kronor som beslutades med anledning av budgetpropositionen för 2011 tillförs kommunsektorn således 8 miljarder kronor 2011.

För statens budget innebär dessa anslagsförändringar att anslagen till kommunsektorn ökar med ca 4 miljarder kronor mellan 2010 och 2011<sup>71</sup>. I periodiserade termer minskar dock tillskottet till kommunsektorn med 9 miljarder kronor mellan 2010 och 2011. Mellan 2011 och 2012 minskar utgifterna för stöd till kommunsektorn med 3 miljarder kronor till följd av att det tillfälliga stödet för 2011 upphör.

**Tabell 7.4 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2009**

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tillskott till kommunsektorn (periodiserad effekt)		1	17	8	5	5	5
- Årlig förändring		16	-9	-3	0	0	0
Anslagsavräkning (kassamässig effekt)		14	4	8	5	5	5
- Årlig förändring		-10	4	-3	0	0	0

Anm.: Tabellen omfattar inte ekonomiska regleringar och specialdestinerade statsbidrag.

Källa: Egna beräkningar.

Den neddragning av anslaget 4:1 *Regeringskansliet* om 300 miljoner kronor som riksdagen beslutat om bidrar till att förklara de lägre utgifterna på utgiftsområde 1 Rikets styre för 2011 jämfört med 2010 (bet 2010/11:KU1, rskr. 2010/11:84).

Under de senaste åren har regeringen genomfört stora satsningar på rättsväsendet. Dessa satsningar beräknas öka utgifterna under utgiftsområde 4 Rättsväsendet med sammanlagt 1 miljard kronor 2011 och 2012 jämfört med 2010.

Utgiftsområde 8 Migration har 2011 tillförts medel på grund av högt mottagande av asylsökande. För det första har Migrationsverket, efter förslag i budgetpropositionen för 2011,

<sup>70</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet periodiserades av kommunerna som en intäkt 2010.

<sup>71</sup> Ökningen mellan 2010 och 2011 uppkommer på grund av att det tillfälliga konjunkturstödet avseende 2010 utbetalades i december 2009.

tillförts tillfälliga medel för att det ökade antalet asylsökande inte ska leda till förlängda handläggningstider. För det andra föreslås ökade medel i propositionen Vårändringsbudget för 2011 på grund av ökade kostnader för ersättningar till asylsökande samt till kommuner och landsting som tar emot asylsökande. För att bidra till finansieringen föreslås att utgifterna 2011 minskas på utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (prop. 2010/11:99). Detta förklarar utgiftsförändringen mellan 2011 och 2012 för utgiftsområdena 7 Internationellt bistånd och utgiftsområde 8 Migration.

Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp har riksdagen beslutat om åtgärder som minskar utgifterna med ca 4 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. Den viktigaste åtgärden är den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som trädde i kraft den 1 juli 2008, och som leder till en minskning av antalet personer med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning.

För att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer, särskilt ensamstående föräldrar, aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2011 en höjning av bostadsbidragets särskilda bidrag för familjer med hemmavarande barn fr.o.m. den 1 januari 2012 (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.2.1). Till följd av detta beräknas anslaget 1:8 *Bostadsbidrag* öka med 710 miljoner kronor, vilket bidrar till att förklara utgiftsökningen mellan 2011 och 2012 på utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitik ökar utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med drygt 1 miljard kronor mellan 2010 och 2011.

Under 2009–2011 har regeringen genomfört stora tillfälliga satsningar på fler utbildningsplatser inom yrkesvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskolor. Under 2012 upphör dessa satsningar vilket förklarar utgiftsminskningen under detta år jämfört med 2011 för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning och utgiftsområde 15 Studiestöd.

Minskningen mellan 2012 och 2013 på utgiftsområde 21 Energi förklaras främst av satsningen på energiforskning minskar från 430 miljoner kronor till 50 miljoner kronor (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.2.1).

Inom utgiftsområde 22 Kommunikationer förklaras de minskade anslagsnivåerna 2011–2012 främst av utfasningar av tillfälliga stimulansåtgärder. Dessa åtgärder bestod bl.a. av tidigareläggningar av underhållsåtgärder och den s.k. närtidssatsningen. Införandet av trängsel-skatt i Göteborg är den största förklaringen till ökningen på drygt 1 miljard kronor 2013.

Under 2010 tillfördes 2 miljarder kronor till Inlandsinnovation AB som har till uppgift att bedriva finansieringsverksamhet och annan verksamhet för att främja innovation och företagande i norra Sveriges inland (prop. 2010/11:2, bet. 2010/11:FiU11, rskr. 2010/11:75). Vidare tillfördes SAS ett kapitaltillskott på 1,1 miljarder kronor 2010 (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220). Dessa tillfälliga satsningar bidrar till de lägre utgiftsnivåerna 2011 i förhållande till 2010 på utgiftsområde 24 Näringsliv.

**Tabell 7.5 Utgiftsförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar**

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2011	2012	2013	2014	2015
UO 1 Rikets styrelse	-0,78	-0,12	0,00	-0,01	-0,02
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,10	-0,21	0,00	-0,03	0,00
UO 3 Skatt, tull och exekution	-0,04	0,00	-0,02	0,00	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,67	0,30	-0,08	-0,02	0,01
UO 5 Internationell samverkan	-0,27	0,00	0,00	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,26	-0,01	0,14	0,14	0,01
UO 7 Internationellt bistånd	-0,19	0,60	0,07	0,00	0,00
UO 8 Migration	0,38	-1,20	-0,23	-0,05	-0,02
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,32	1,15	-0,06	0,00	-1,40
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-3,15	-0,42	-0,41	-0,02	-0,02
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-0,04	-0,08	-0,01	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-0,10	0,85	0,00	0,00	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	0,17	-0,08	-0,09	0,00	-0,19
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,20	-0,23	-1,39	-0,36	-1,42
UO 15 Studiestöd	-0,17	-1,32	-0,07	0,03	-0,08
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	0,27	-1,48	-0,06	-0,63	-0,87
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,73	0,00	0,00	0,00	-0,03
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,05	-0,01	0,00	-0,01	0,00
UO 19 Regional tillväxt	-0,01	-0,16	0,11	0,00	-0,73
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-0,22	-0,03	-0,47	0,04	-0,20
UO 21 Energi	-0,28	-0,13	-0,77	-0,01	-0,36
UO 22 Kommunikationer	-2,42	-2,07	1,04	-0,41	3,36
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1,18	-0,29	-0,17	-0,18	-0,89
UO 24 Näringsliv	-3,24	-0,03	-0,11	0,00	-0,49
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner <sup>1</sup>	4,42	-3,58	0,06	-0,22	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>-4,14</b>	<b>-8,54</b>	<b>-2,51</b>	<b>-1,73</b>	<b>-3,37</b>

Anm.: Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej.

<sup>1</sup> Se tabell 7.4 och 9.2 för utvecklingen i nationalräkenskapsstermer.

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 med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2012 är omräkningstalet 0,92 procent.

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2012 är omräkningstalet 1,04 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 2011 är omräkningstalet 1,29 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål gör att utgifterna ökar med 1 miljarder kronor 2011 och med 3 miljarder kronor 2012. Under 2013–2015 förväntas den årliga omräkningen bli högre än 2012.

## Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden.

Mellan 2010 och 2011 bidrar makroekonomiska förändringar sammantaget till att de takbegränsade utgifterna minskar med ca 8 miljarder kronor.

#### *De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar när ekonomin återhämtar sig*

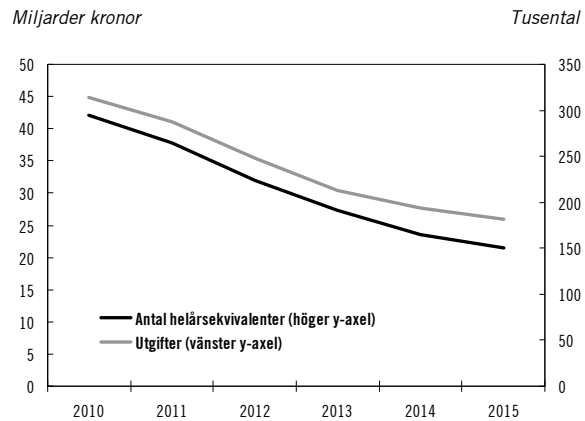
Antalet helårsekvivalenter<sup>72</sup> i arbetslöshetsförsäkringen började minska redan under 2010. Volymerna väntas fortsätta falla fram t.o.m. 2015 (se tabell 7.6).

Under 2010 ökade volymerna i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar kraftigt. Vidare var programvolymerna utanför garantierna tillfälligt höga under 2010 på grund av regeringens satsningar på en aktiv arbetsmarknadspolitik. Under 2011–2015 sjunker successivt volymerna i program utanför garantierna och jobbgarantin för ungdomar. Volymen i jobb- och utvecklingsgarantin väntas dock ligga på en högre nivå 2011 än 2010 för att därefter minska fram t.o.m. 2015. Sammantaget innebär det att antalet helårsekvivalenter i arbetsmarknadspolitiska program minskar marginellt 2011, för att därefter minska relativt kraftigt fram t.o.m. 2015.

Läget på arbetsmarknaden 2010 medförde att utgifterna för arbetsmarknadspolitiken blev högre under detta år jämfört med nivåerna före finanskrisen. Den gradvisa förbättringen på arbetsmarknaden gör att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna väntas sjunka 2011. Utvecklingen bedöms fortsätta under återstoden av prognosperioden 2012–2015, vilket förklaras av fallande utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen (se diagram 7.1). Jämfört med de relativt höga nivåerna 2010 väntas antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program ha minskat med omkring 130 000 år 2015 (se tabell 7.6).<sup>73</sup> Den förväntade makroekonomiska förbättringen bidrar därmed

till att sänka de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna till nivåer som är jämförbara med nivån före krisen. Sammantaget minskar dessa utgifter med ca 18 miljarder kronor från 2010 t.o.m. 2015.

**Diagram 7.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2010–2015**



Anm.: Utfall 2010 och beräknade utgifter/volymer 2011–2015.

<sup>1</sup> 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.

#### *Andra makroekonomiska faktorer som påverkar utgifterna 2011–2015*

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning. Det gäller t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning och garantipension. Det låga resursutnyttjandet under framför allt 2009 och 2010, till följd av den ekonomiska krisen, för med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt, särskilt under 2010 och i viss mån 2011. Detta har en återhållande effekt på utgifterna i de pris- och lönekänsliga transfereringssystemen. Från 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. Under 2011 medför utvecklingen av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet lägre pensioner. Sammantaget bidrar de makroekonomiska förändringarna till att pensionsutgifterna minskar med ca 6 miljarder kronor 2011. De lägre pensionerna

<sup>72</sup> Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis räknas två personer som varit arbetslösa ett halvår var som en helårsekvivalent.

<sup>73</sup> I tabellen redovisas etableringsersättning under arbetsmarknadspolitiska program. Utgifterna för etableringsersättning redovisas under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet och ingår därmed inte i det som i texten benämns som arbetsmarknadsrelaterade utgifter. Med arbetsmarknadsrelaterade utgifter avses utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

**Tabell 7.6 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem**

Tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sjuk- och rehabiliteringspenning <sup>1</sup>	217	196	170	147	131	137	139	134	130	128
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	354	323	299	279	262
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	98	90	79	70	67
Arbetsmarknadspolitiska program <sup>2</sup>	135	83	76	117	178	172	147	127	108	97
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	89	94	87	75	69	65	62
<b>Summa</b>	<b>1 083</b>	<b>961</b>	<b>878</b>	<b>919</b>	<b>916</b>	<b>848</b>	<b>774</b>	<b>708</b>	<b>652</b>	<b>616</b>

<sup>1</sup> Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.<sup>2</sup> Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning. I tabellen inkluderas etableringsersättning i arbetsmarknadspolitiska program. Volymen i etableringsersättning beräknas 2011 uppgå till cirka 5 000 och 2012–2015 mellan 13 000–14 000. Källa: Egna beräkningar.

2011 bidrar till att balansen i pensionssystemet förbättras. Från och med 2012 väntas utgifterna för ålderspensionssystemet öka till följd av makroekonomiska faktorer med ca 10 miljarder kronor 2012, ca 11 miljarder kronor 2013, ca 10 miljarder kronor 2014 och ca 12 miljarder kronor 2015.

## Övrigt

En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2010 och 2011 förklaras av andra faktorer än beslut, pris- och löneomräkning och övriga makroekonomiska förändringar. Totalt uppgår dessa övriga faktorer till ca 13 miljarder kronor, varav 6 miljarder beror på volymförändringar inom regelstyrda transfereringssystem. Utgiftsökningen till följd av volymförändringar beror främst på ökade volymer i tilläggs- och inkomstpensionen samt i föräldrapenningen (se tabell 7.7).

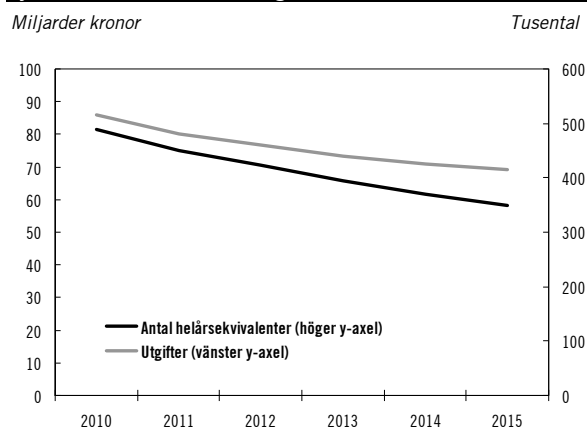
### Fortsatt fallande ohälsotal

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas falla betydligt från 2010 t.o.m. 2015 (se diagram 7.2). År 2015 beräknas utgifterna vara omkring 17 miljarder kronor lägre än 2010 till följd av volymförändringar. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Från 2003 till 2006 minskade antalet sjukpenningdagar, medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen. Under de kommande åren planar antalet sjukpenningdagar ut. Nedgången i antalet

personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter dock under hela prognosperioden.

Bland dem som har sjukersättning kommer utflödet till ålderspension att överstiga inflödet till ersättningen. Dessutom upphör ersättningsformen tillfällig sjukersättning vid slutet av 2012. Osäkerheten i prognosen för de kommande åren ligger främst i hur stor andel av de som erhållit tillfällig sjukersättning som kommer att erhålla sjukersättning. I januari 2011 hade ca 20 000 personer tidsbegränsad sjukersättning och Försäkringskassan bedömer att knappt en tredjedel av dessa kommer att erhålla sjukersättning. Försäkringskassans känslighetsanalys visar att även om den andelen blir större än beräknat medför det endast en begränsad effekt på utgifterna.

**Diagram 7.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2010–2015**



Anm.: Utfall 2010 och beräknade utgifter 2011–2015.

<sup>1</sup> 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 väntas de sammanlagda volymerna i garantipension endast öka marginellt och bostadstillägg minska något t.o.m. 2015. Det beror på att fler nytilkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och på att de nytilkomna pensionärerna har en högre inkomst-

grundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytilkomna 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 2010 och 2015.

**Tabell 7.7 Volymier inom olika transfereringssystem**

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2009	Köns- fördelning Utfall 2010	Utfall 2009	Utfall 2010	Prognos					
					2011	2012	2013	2014	2015	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	34,0%kv 66,0%m	37,0%kv 63,0%m	35 729	34 631	35 400	35 000	35 000	35 000	35 000
9	Antal personer med assistansersättning	47,0%kv 53,0%m	46,7%kv 53,3%m	15 541	15 877	16 058	16 207	16 335	16 474	16 643
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	59,3%kv 40,7%m	59,7%kv 40,3%m	36,3	31,7	33,5	34,5	32,7	31,1	30,5
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	66,4%kv 33,6%m	64,5%kv 35,5%m	2,5	1,7	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7
10	Antal personer med sjukersättning	60,4%kv 39,6%m	60,1%kv 39,9%m	489 020	442 415	390 585	353 834	325 005	300 722	279 773
10	Antal personer med aktivitetsersättning	48,6%kv 51,4%m	47,9%kv 52,1%m	24 662	25 768	26 639	27 208	27 812	28 511	29 114
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	55,7%kv 44,3%m	55,0%kv 45,0%m	135 296	127 746	123 822	121 989	120 543	119 649	119 224
11	Antal personer med garantipension	80,4%kv 19,6%m	80,5%kv 19,5%m	766 400	771 100	801 800	810 000	793 100	786 600	798 000
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	81,1%kv 18,9%m	80,7%kv 19,3%m	257 500	251 900	252 600	245 100	233 700	225 000	217 100
ÅP	Antal personer med tilläggs-pension	52,3%kv 47,7%m	52,3%kv 47,7%m	1 683 600	1 745 300	1 806 300	1 862 800	1 916 000	1 967 100	2 011 000
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,2%kv 50,8%m	49,3%kv 50,7%m	696 000	817 300	940 000	1 056 500	1 168 100	1 276 300	1 379 800
12	Antal barnbidrag	92,5%kv 7,5%m	93,3%kv 6,7%m	1 670 600	1 671 816	1 682 863	1 700 016	1 728 391	1 753 642	1 779 205
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	77,7%kv 22,3%m	76,9%kv 23,1%m	47,8	49,7	50,9	51,4	51,9	52,2	52,7
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,0%kv 45,0%m	5,3	5,5	5,5	5,6	5,6	5,6	5,7
15	Antal personer med studiehjälp	48,6%kv 51,4%m	48,6%kv 51,4%m	490 800	484 100	468 200	445 800	422 900	402 900	386 300
15	Antal personer med studiemedel <sup>1</sup>	60,1%kv 39,9%m	59,9%kv 40,1%m	479 200	502 300	505 500	504 400	504 600	502 200	492 800

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 5.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

<sup>1</sup> Bruttoreklat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 443 900 personer 2009 och 466 300 personer 2010.





8

# Det ekonomiska läget i kommunsektorn





## 8 Det ekonomiska läget i kommunsektorn

### Sammanfattning

---

- Effekterna av den ekonomiska krisen på kommunsektorns ekonomi bedöms bli kortvarigare och mindre omfattande jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011.
  - Kommunsektorn redovisade sammantaget ett starkt resultat 2010 på 19 miljarder kronor. Tillfälliga statsbidrag tillsammans med att lönesumman inte föll i så stor utsträckning som förväntat medförde att inkomsterna kunde hållas uppe.
  - Kommuner och landsting väntas redovisa ett resultat 2011 på 6 miljarder kronor. Resultatet beräknas gradvis förbättras i takt med att konjunkturen stärks. Kommunsektorns bidrag till den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas årligen till mellan -0,1 och -0,2 procent av BNP 2011–2015.
  - Konjunkturåterhämtningen medför att skatteunderlaget i kommunsektorn ökar snabbare kommande år. Tillväxten väntas årligen uppgå till 4,5–4,9 procent 2012–2015. Samtidigt fasas de tillfälliga statsbidragen ut 2011 och 2012.
  - Ökningen i den kommunala konsumtionen förväntas dämpas under 2011 för att efterföljande år öka i takt med inkomsterna.
  - Sysselsättningen i den kommunalt finansierade verksamheten beräknas öka med 11 000 personer 2011 och redan under 2012 vara tillbaka på samma nivå som före den ekonomiska krisen.
- 

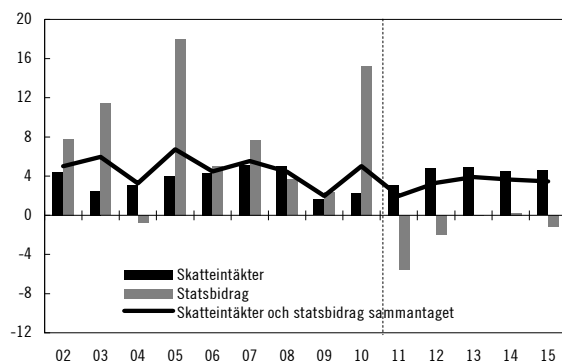
I följande avsnitt redovisas en samlad bedömning av det ekonomiska läget i kommunsektorn. Avsnittet beskriver kommunsektorns finanser, men också dess bidrag till BNP och utvecklingen av sysselsättningen i den kommunalt finansierade verksamheten.

### 8.1 Kommunsektorns inkomster

De kommunala verksamheterna finansieras i huvudsak av skatter och statsbidrag. Tillsammans uppgick skatter och statsbidrag till närmare 85 procent av kommunsektorns samlade inkomster 2010, varav skatteintäkterna svarade för ca 67 procentenhet. Kommuner och landsting erhöll ca 138 miljarder kronor i statsbidrag, exklusive kompensationen för mervärdesskatt, vilket motsvarade ca 18 procent av deras totala inkomster. De generella statsbidragen inklusive de tillfälliga stöden uppgick 2010 till ca 86 miljarder kronor, medan ca 52 miljarder kronor betalades ut i riktade bidrag (se tabell 8.3). De tillfälliga bidragen medförde att ökningstakten för inkomsterna kunde hållas uppe, trots att skatteintäkterna ökade relativt svagt (se diagram 8.1). Skatteunderlaget och statsbidragen växte tillsammans med ca 5 procent 2010, vilket i stort sett motsvarar den genomsnittliga årliga tillväxten 2000–2008.

**Diagram 8.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2015**

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



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.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**8.1.1 Kommunsektorns skatteintäkter**

Det kommunala skatteunderlaget består främst av utbetalda löner, dvs. lönesumman, men också av skattepliktiga transfereringar och inkomster från näringsverksamhet.

**Tabell 8.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma**

Årlig procentuell förändring, nominella löner. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Timlön, näringslivet	2,4	2,6	3,3	3,4	3,6	3,6
Kommunsektorn	2,6	2,6	2,8	3,2	3,2	3,2
Totalt, konjunktur lönestatistiken	2,5	2,6	3,2	3,4	3,5	3,5
Totalt, NR	0,9	2,5	3,3	3,6	3,7	3,7
Arbetade timmar, näringslivet	3,1	2,7	2,5	2,4	1,8	1,0
Kommunsektorn	-1,6	0,2	0,8	0,6	0,2	-0,1
Hela ekonomin	2,1	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Lönesumma	3,0	4,4	5,3	5,5	5,1	4,4

Anm.: De båda lönemåtten skiljer sig definitionsmässigt åt främst genom att olika typer av ersättningar såsom bonusersättning, semesterersättning m.fl. ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken. För vidare genomgång av skillnaden mellan lönemåtten samt orsakerna till den stora diskrepansen 2010 se budgetpropositionen för 2011.  
Kalenderkorrigerad utveckling av arbetade timmar.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lönesumman bestäms i sin tur dels av antalet arbetade timmar i hela ekonomin, dels av timlönerna. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn i stor utsträckning löneutvecklingen i näringslivet. Detta innebär att personalkostnaderna i kommuner och landsting utvecklas i ungefär samma utsträckning som skatte-

intäkterna vid ett givet antal arbetade timmar i ekonomin och i kommunsektorn. Förändringen av antalet arbetade timmar i övriga sektorer ger därför störst effekt för ekonomin i kommuner och landsting.

Den kraftiga nedgången i ekonomin 2009 medförde att lönesumman var i stort sett oförändrad mellan 2008 och 2009. Samtidigt växte det kommunala skatteunderlaget till följd av att transfereringarna, framför allt avseende pensionsutbetalningarna, kraftigt ökade. Den sammanlagda effekten blev dock att det kommunala skatteunderlaget endast ökade med 1,6 procent. Senast skatteunderlaget utvecklades så svagt var 1993, då det ökade med 0,8 procent. För 2008 var motsvarande ökning 4,9 procent.

Det kommunala skatteunderlaget återhämtade sig något under 2010. Antalet arbetade timmar i näringslivet ökade då med 3,1 procent, samtidigt som antalet arbetade timmar i kommunsektorn minskade med 1,6 procent. Den sammantagna effekten blev därför att tillväxten i skatteunderlaget på 2,4 procent förstärkte de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting.

Till följd av att den kommunala konsumtionen antas anpassa sig till kommunsektorns inkomster (se avsnitt 8.2.1), beräknas antalet arbetade timmar i näringslivet fortsätta att öka snabbare än i kommunsektorn 2011. Totalt beräknas skatteunderlaget öka med 3,1 procent 2011 (se tabell 8.2).

**Tabell 8.2 Skatter och statsbidrag**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatter o. bidrag exkl. moms	658	2,0	3,3	3,9	3,7	3,5
Skatteintäkter just- erade för regl. <sup>1</sup>	520	3,1	4,8	4,9	4,5	4,6
varav						
Skatteunderlag		3,1	4,8	4,9	4,5	4,6
Ändrad medel utdebitering	0,1	0,0	–	–	–	–
Statsbidrag just. för regleringar	138	-5,5	-2,0	-0,1	0,3	-1,2
Statsbidrag just. för regleringar, mdkr	138	-8,3	3,0	-0,1	0,4	-1,7

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.

<sup>1</sup> I tabellen redovisas skatteintäkterna 2010 enligt nationalräkenskaperna, denna siffra skiljer sig från regeringens beräkning. Se avsnitt 6, tabell 6.6.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade starka konjunkturuppgången medför att kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar stärks ytterligare framöver. Prognosen över den kommunala konsumtionen innebär att antalet arbetade timmar fortsätter att utvecklas svagare i kommunsektorn än i den privata sektorn, och de kommunala lönerna väntas öka något långsammare än i näringslivet. Skatteunderlaget prognostiseras årligen växa med 4,5–4,9 procent 2012–2015, vilket är i linje med den genomsnittliga utvecklingen 2000–2008.

### 8.1.2 Statsbidrag

Statsbidragen till kommunsektorn består både av ett generellt statsbidrag och av riktade statsbidrag. Under 2009 och 2010, när nedgången i konjunkturen inträffade, beslutade riksdagen om att tillföra kommunsektorn tillfälliga statsbidrag. Syftet var att undvika nedskärningar i kommuner och landsting.

Statsbidragen ökade därför kraftigt med närmare 20 miljarder kronor mellan 2009 och 2010, varav 17 miljarder kronor var tillfälliga bidrag.<sup>74</sup>

**Tabell 8.3 Faktisk årlig utveckling av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall i nivå för 2010, prognos på förändring mellan åren för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Generellt bidrag	73	12,3	-3,6	0,1	-0,2	-0,6
varav						
permanent		5,0				
tillfälligt	4	-1,0	-3,0			
regleringar <sup>1</sup>	4	7,5				
övrigt <sup>2</sup>		0,8	-0,6	0,1	-0,2	-0,6
Konjunkturstöd	13	-13,0				
Riktade bidrag	52	-0,1	0,6	-0,2	0,6	-1,1
<b>Totala statsbidrag, faktisk utveckling</b>	<b>138</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,7</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt.

<sup>1</sup> Regleringar avser regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För 2011 rör regleringen utökade grundavdrag för pensionärer.

<sup>2</sup> Övrigt avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källa: Egna beräkningar.

De förbättrade ekonomiska förutsättningar som den starkare konjunkturen medför innebär att skatteunderlaget bedöms hålla uppe inkomsterna för kommuner och landsting 2011. De tillfälliga statsbidragen fasas därför ut fram till 2012. Under 2011 uppgår de till 3 miljarder kronor. De samlade statsbidragen minskar dock i mindre utsträckning eftersom det generella statsbidraget samtidigt höjs permanent med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011. Den totala minskningen av statsbidragen uppgår till ca 8 miljarder kronor mellan 2010 och 2011.

Sammantaget är den faktiska utvecklingen av bidragen dock relativt jämn (se tabell 8.3). Detta är en följd av den kompensation om 7,5 miljarder kronor som görs för att neutralisera effekten på det kommunala skatteunderlaget av att grundavdraget för pensionärer utökats.

År 2012 beräknas statsbidragen fortsätta att minska beroende på att den tillfälliga höjningen för 2011 upphör. De generella statsbidragen minskar därutöver med knappt 1 miljard kronor, till följd av ekonomiska regleringar som avser ändrade kommunala åtaganden. De riktade bidragen ökar däremot med ca 1 miljard kronor, bl.a. som en följd av de satsningar som aviserades i budgetpropositionen för 2011 inom kommunala verksamhetsområden som utbildning, äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Under 2013 och 2014 beräknas statsbidragen vara i stort sett oförändrade. År 2015 minskar statsbidragen med knappt 2 miljarder kronor, vilket till största delen förklaras av att beslut om vissa riktade statsbidrag bara har fattats fram till 2014.

<sup>74</sup> Ökningen avser statsbidrag justerat för regeländringar. Ojusterat var den faktiska ökningen ca 23 miljarder kronor. Skillnaden avser i första hand det utökade grundavdraget för pensionärer.

## 8.2 Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter består till största delen av utgifter för vård, skola och omsorg. Dessa utgifter benämns som kommunal konsumtion i nationalräkenskaperna (NR). Den kommunala konsumtionen beskrivs utförligare i avsnitt 8.2.1. Andra utgifter i kommunsektorn är investeringar, transfereringar och ränteutgifter.

År 2010 uppgick utgifterna i kommuner och landsting till ca 780 miljarder kronor. Mätt som andel av BNP motsvarade detta ca 24 procent. Kommunsektorns utgifter svarade enligt NR för ca 46 procent av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2010.

**Tabell 8.4 Totala utgifter för kommuner och landsting**

*Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konsumtion	659	676	696	722	749	774
Investeringar	55	59	61	64	67	70
Transfereringar	62	64	66	66	67	69
Ränteutgifter	4	5	6	8	10	12
<b>Summa utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>829</b>	<b>860</b>	<b>893</b>	<b>925</b>

Anm.: Investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är dessa nettoutgifter negativa. För 2011 beräknas försäljningen minska, vilket delvis förklarar ökningen av investeringar. Investeringsutgifterna i sig väntas öka med ca 2 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringarna har ökat starkt de senaste åren och uppgick 2010 till ca 8 procent av de totala utgifterna. År 2010 ökade investeringarna i landstingen kraftigt jämfört med föregående år, bl.a. genomfördes investeringar avseende Nya Karolinska sjukhuset i Solna, Citybanan och ombyggnaden av Universitetssjukhuset i Malmö, medan utvecklingen var betydligt svagare i kommunerna. Utgifterna för investeringar beräknas växa med ca 2 procent 2011 jämfört med 2010. Under 2012–2015 beräknas de öka med 3–6 procent per år i löpande priser.

Transfereringar till övriga sektorer, däribland hushåll, väntas öka med ca 3 procent 2011. Därefter förväntas en svagare utveckling 2012–2015. Framför allt är det utgifterna för ekonomiskt bistånd som utvecklas svagare i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras. Utgifterna för ekonomiskt bistånd bedöms minska fr.o.m. 2012.

Ränteutgifterna fortsatte att minska mellan 2009 och 2010 och har mer än halverats sedan 2008. Under 2011 bedöms dock ränteutgifterna

öka jämfört med 2009, till följd av det högre ränteläget. I takt med att ränteläget normaliseras beräknas ränteutgifterna öka kraftigt fram till 2015. Detta vägs dock upp av att även inkomsträntorna beräknas öka i motsvarande utsträckning.

### 8.2.1 Kommunal konsumtion i löpande priser

Den kommunala konsumtionen i löpande priser består inte bara av kommuners och landstings utgifter för vård, skola och omsorg, utan även av utgifter för exempelvis kultur, infrastruktur, central administration och brandförsvaret. Alla varor och tjänster som finansieras med kommunala skattemedel ingår i den kommunala konsumtionen, oavsett om de produceras (eller förbrukas) i kommuner, landsting, kommunförbund eller bland privata utförare av välfärdstjänster.

Konsumtionen i löpande priser påverkas både av att priser och löner i ekonomin ändras och av ändringar i omfattningen i den kommunala verksamheten. En ökning kan alltså exempelvis bero både på att antalet lärare ökar eller på att lärarnas löner ökar. För att göra prognoser av konsumtionen i löpande priser är det därför viktigt att följa kostnadsutvecklingen i kommunsektorn, vilken avspeglar både prisutvecklingen och omfattningen av de kommunala verksamheterna. Den kostnad som är av störst betydelse för konsumtionen i löpande priser är lönekostnaden.

De kommunala konsumtionsutgifterna och sammansättningen av välfärdstjänsterna påverkas bl.a. av den demografiska utvecklingen. Exempelvis har elevunderlaget i gymnasieskolan minskat under de senaste åren, vilket bl.a. medför färre undervisningstimmar. Vidare måste kommuner och landsting beakta kommunallagens (1991:900) bestämmelser om budgetbalans och god ekonomisk hushållning som är kopplade till resultatutvecklingen.

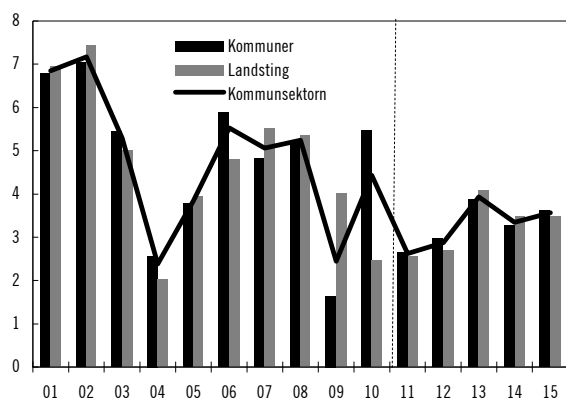
Den kommunala verksamheten bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har tendensen varit att välfärdstjänster i allt högre utsträckning utförs av privata aktörer. Kommunerna behåller dock ansvaret för finansieringen av dessa tjänster även om de inte längre själva bedriver verksamheten. Andelen av den kommunala konsum-

tionen som kan hänföras till kommunfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 17 procent 2010, vilket är ca 2 procentenheter högre jämfört med 2008. Vem som utför välfärdstjänsterna i olika kommuner och landsting beror i huvudsak på politiska beslut.

Kommunal konsumtion i löpande priser ökade preliminärt med 4,4 procent 2010, vilket är en förhållandevis stark ökning. Under 2011 beräknas konsumtionen öka med 2,6 procent jämfört med 2010. Den lägre konsumtionsökningstakten 2011 beror på att inkomsterna i kommunsektorn beräknas öka i en långsammare takt. Trots att konsumtionsökningen i kommunsektorn dämpas under 2011 ökar konsumtionen snabbare än inkomsterna.

**Diagram 8.2 Konsumtionen i löpande priser**

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under perioden 2012–2015 förväntas inkomsterna öka relativt starkt. Konsumtionsutgifterna är i prognosen anpassade så att de ökar i linje med inkomsterna, vilket motsvarar en årlig ökning med ca 3–4 procent.

### 8.3 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn

Kommunsektorn har trots den kraftiga konjunktur nedgången redovisat ett mycket starkt resultat de senaste två åren. Resultatet före extraordinära poster förstärktes mellan 2009 och 2010 och uppgick 2010 preliminärt till 19 miljarder kronor. Även det finansiella sparandet blev högre 2010 än 2009 och vändes till ett överskott på ca 2 miljarder kronor.

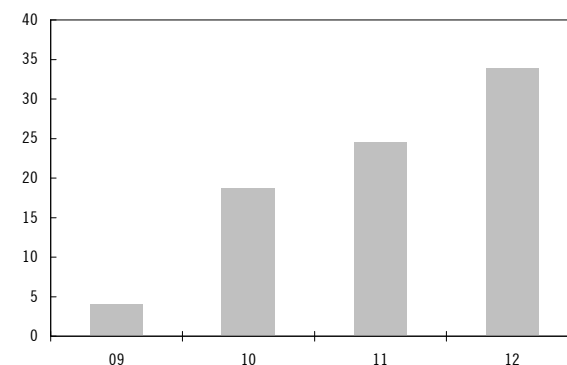
Skillnaden mellan finansiellt sparande och ekonomiskt resultat förklaras bl.a. av olika redovisningsprinciper för investeringsutgifter och finansiella poster mellan NR och den kommunala redovisningen.

De tillfälliga statsbidragen gjorde det möjligt för kommuner och landsting att öka utgifterna för verksamheten (konsumtionen) utan att frångå balanskravet. Konsumtionsutgifterna i fasta priser<sup>75</sup> ökade med ca 2 procent 2010.

Det stora ekonomiska överskottet i kommunsektorn 2010 kan delvis förklaras av att kommuner och landsting sannolikt underskattade sina inkomster för 2010. Tillväxten av skatteintäkterna föll inte i så stor utsträckning som flertalet av prognosmakarna hade förutspått. I förhållande till regeringens beräkningar i 2009 års ekonomiska vårproposition har prognosen för skatteintäkterna reviderats upp med ca 19 miljarder kronor för 2010 (se diagram 8.3).

**Diagram 8.3 Prognosrevideringar av kommunsektorns skatteintäkter sedan 2009 års ekonomiska vårproposition**

Miljarder kronor



Anm.: Prognoserna för skatteintäkterna har justerats för regeländringar som påverkar skatteunderlaget.  
Källa: Egna beräkningar.

En annan bidragande förklaring till det stora överskottet 2010 är att antalet arbetade kommunfinansierade timmar minskade något under detta år. Vidare blev de sjukförsäkringspremier som kommuner och landsting betalade till AFA Försäkring lägre för 2010 jämfört med den preliminärt fastställda nivån. De lägre premierna medförde att utgifterna minskade med 1,4 miljard kronor.

<sup>75</sup> Med konsumtionsutgifter i fasta priser avses i detta avsnitt konsumtionsutgifterna mätt som kostnader i fasta priser (se avsnitt 8.4.1).

### Svagare finanser i kommunsektorn 2011

Under 2011 beräknas inkomsterna öka långsammare än 2010. Detta är främst en effekt av att merparten av de tillfälliga statsbidragen dras tillbaka. Den starkare konjunkturen medför dock att lönesumman växer snabbare 2011 än 2010, vilket förstärker skatteunderlaget för kommunsektorn.

Med den svagare inkomstutvecklingen bedöms kommunsektorn inte kunna bibehålla det starka överskott som redovisades för 2010. Trots att konsumtionsutgifterna i löpande priser bedöms öka i en långsammare takt beräknas de öka snabbare än inkomsterna 2011. Det finansiella sparandet blir därmed negativt 2011. Även det ekonomiska resultatet försämras, men väntas fortfarande vara positivt.

**Tabell 8.5 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>782</b>	<b>796</b>	<b>823</b>	<b>856</b>	<b>890</b>	<b>922</b>
Skatteintäkter	520	534	560	587	614	642
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	138	137	134	134	135	133
varav						
generella bidrag	86	85	81	81	81	81
riktade bidrag	52	52	53	53	53	52
Övriga inkomster	110	109	114	119	125	131
varav komp. moms	47	48	49	51	53	55
<b>Utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>829</b>	<b>860</b>	<b>893</b>	<b>925</b>
Konsumtionsutgifter	659	676	696	722	749	774
Procentuell utveckling, fasta priser	2,2	0,6	0,6	0,9	0,8	0,5
Övriga utgifter	121	128	133	138	144	151
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>2</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-4</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

Anm.: Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen 2011.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

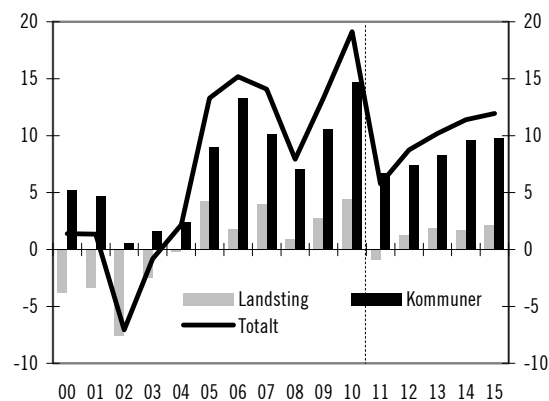
### Kommuner och landsting konsoliderar finanserna 2012–2015

Den starka återhämtningen på arbetsmarknaden medför att lönesumman växer med närmare 5 procent 2012. Skatteintäkterna ökar därmed betydligt snabbare än 2009–2011. Detta väger till stor del upp utfasningen av de tillfälliga statsbidragen 2011 på 3 miljarder kronor. Konsumtionsutgifterna i fasta priser bedöms 2012 öka

med 0,6 procent, dvs. samma som 2011 (se tabell 8.5). Det finansiella sparandet är alltså negativt varje år 2011–2015, men stärks något efter 2011.

**Diagram 8.4 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting**

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2013–2015 bedöms den fortsatt starka konjunkturen medföra att kommunsektorns finanser hålls uppe. Inkomstutvecklingen bedöms medföra att konsumtionsutgifterna i fasta priser kan öka med 0,5–0,9 procent per år samtidigt som det finansiella sparandet och resultatet förstärks. Resultatet beräknas överstiga 10 miljarder kronor 2013–2015 (se diagram 8.4), vilket kan anses vara nära det ofta förekommande målet om god ekonomisk hushållning (se avsnitt 10.5).



## 8.4 Kommunfinansierad produktion

Den kommunala verksamheten kan beskrivas på flera sätt. Ett sätt är att beskriva den som konsumtion i löpande priser. Den kommunala verksamheten kan också beskrivas i termer av volym, dvs. som konsumtion i fasta priser. Förändringar i verksamheten i termer av volym beror bl.a. på tillväxten och sammansättningen i befolkningen. Ambitioner (exempelvis kvalitet och omfattning av välfärdsservice), produktivitet och konjunktur är andra viktiga förklaringsfaktorer till hur verksamheten förändras uttryckt i volymtermer.

I kommunal konsumtion ingår endast varor och tjänster som finansieras med skattemedel. Inkomster av avgifter som t.ex. egenavgifter i sjukvården ingår inte. Som ovan nämnts inkluderas hela den kommunfinansierade produktionen i den kommunala konsumtionen, oavsett om produktionen sker i kommunal eller privat regi. Kommunalt konsumtion är därmed nästintill detsamma som kommunfinansierad produktion.<sup>76</sup> En beskrivning av den kommunala konsumtionen i fasta priser är alltså i stort sett detsamma som att beskriva den kommunfinansierade produktionen i volymtermer. Avsnitt 8.4 inleds med en beskrivning av den kommunala konsumtionen i fasta priser. I och med att den kommunfinansierade produktionen är väldigt arbetsintensiv görs sedan en mer ingående beskrivning av utvecklingen av den kommunfinansierade sysselsättningen.

### 8.4.1 Kommunal konsumtion i fasta priser

Den kommunala konsumtionen i fasta priser kan mätas på olika sätt (se fördjupningsrutan Olika sätt att beräkna kommunal konsumtion). Det mest rättvisande måttet på konsumtionen skulle kunna uppnås genom att se till vad som produceras, exempelvis antalet undervisade elever i skolan och utförda hemtjänststimmar i omsorgen.

<sup>76</sup> Konsumtionen inkluderar även egenproducerade tillgångar. De egenproducerade tillgångarna är dock väldigt små i förhållande till den totala kommunala konsumtionen (0,1 procent av den kommunala konsumtionen 2010). I praktiken är det också svårt att särskilja produktion som helt är kommunalt finansierad från produktion som delvis är finansierad med privata avgifter.

## Olika sätt att beräkna kommunal konsumtion

År 2007 bytte NR metod för att beräkna den offentliga sektorns individuella konsumtion i fasta priser.<sup>77</sup> Med individuell konsumtion avses de varor och tjänster som direkt riktas till enskilda individer. Metodomläggningen innebär att delar av produktionsutvecklingen i kommunsektorn, och därmed konsumtionsutvecklingen, bestäms utifrån volymindex i stället för kostnader.<sup>78</sup> Förklaringen till metodomläggningen är att dessa volymindex bättre mäter vad den offentliga sektorn faktiskt producerar i stället för att likställa produktionen med insatsen i produktionen i form av arbete och kapital. Volymindex finns för merparten av de individuella ändamålen såsom utbildning och omsorg. Indexen är tänkta att mäta konsumtionen (egentligen produktionen) i termer av exempelvis antalet elever i skolan och hemtjänststimmar i omsorgen (justerat för olika kvalitetsindex, såsom avgångsbetyg i skolan, eller lokalernas skick inom äldreomsorgen). Eftersom det i dagsläget inte finns någon datainsamling på kvartalsbasis för dessa index, bygger SCB:s preliminära utfall i stor utsträckning på den demografiska utvecklingen.<sup>79</sup> Konsumtionen i fasta priser som avser service för kollektiva ändamål, exempelvis brandförsvaret och kommunal förvaltning, men även vissa av de individuella ändamålen, beräknas som tidigare enbart utifrån kostnaderna i de kommunala verksamheterna.

Regeringens prognoser för kommunsektorns konsumtion i fasta priser tar sikte på de preliminära kvartalsräkenskaperna. I och med att en stor andel av konsumtionsutvecklingen mäts i form av volymindex, som till stor del bestäms av demografin i de preliminära utfallen, blir de preliminära utfallen för konsumtionen i fasta priser inte så starkt kopplade till inkomstutvecklingen. Kopplingen är tydligare med den gamla kostnadsmetoden.

<sup>77</sup> Den nya metoden i årsräkenskaperna beskrivs i SCB:s publikation Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport, Ekonomisk statistik 2008:3. Metoden beskrivs även i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100 s. 90).

<sup>78</sup> När kommunal konsumtion beskrivs utifrån volymindex avses fortsättningsvis verksamhet som har en kommunal huvudman.

<sup>79</sup> I de preliminära beräkningarna av landstingens konsumtion i fasta priser använder NR kostnaderna i landstingens verksamheter, medan de slutgiltiga årsberäkningarna använder både kostnader och volymindex.

Detta är den metod som NR använder för huvuddelen av den kommunala konsumtionen i BNP. Problemet med metoden är att det är svårt att kvalitetsjustera produktionen (och därmed konsumtionen). Ett annat sätt att mäta konsumtionen i fasta priser är att se till vilka kostnader (resurser) som är förknippade med produktionen. En nackdel med att använda kostnaden som mått på produktionen (och därmed konsumtionen) är att den inte möjliggör beräkningar av produktiviteten i kommunsektorn (se fördjupningsrutan Kan man mäta produktiviteten i offentlig sektor?).<sup>80</sup>

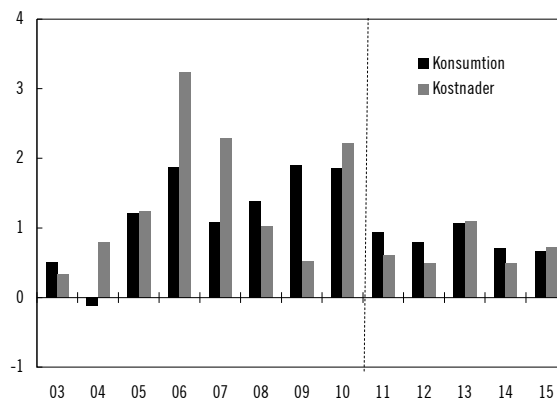
Hur förhåller sig då konsumtionen i fasta priser till kostnaderna i fasta priser? Den viktigaste skillnaden är att konsumtionen i fasta priser inte är lika starkt kopplad till inkomstutvecklingen i kommunsektorn som kostnaderna i fasta priser. Exempelvis ökade kostnaderna snabbare än konsumtionen 2006 och 2007. En förklaring till detta är satsningarna på plusjobb som gjordes under dessa år. Dessa satsningar påverkade kostnaderna mer än konsumtionen, delvis på grund av svårigheterna med att mäta kvalitet och därmed produktivitet i den kommunala verksamheten (se fördjupningsrutan Kan man mäta produktiviteten i offentlig sektor?). År 2008 och 2009 ökade kostnaderna i fasta priser mindre än konsumtionen i fasta priser, dels till följd av utfasningen av plusjobben, dels till följd av konjunkturnedgången. År 2010 ökade kostnaderna i fasta priser mer än konsumtionen i kommunsektorn.

Kostnaderna i fasta priser ökade starkt i kommunerna under 2010. I landstingen dämpades kostnadsökningen under 2010 efter fem år med en förhållandevis hög ökning. Under 2011 och 2012 beräknas kostnaderna öka något starkare i kommunerna än i landstingen till följd av det utrymme som ges av en bättre ekonomisk situation i kommunerna. För kommunsektorn som helhet väntas kostnaderna öka årligen med i genomsnitt 0,7 procent 2011–2015 (se diagram 8.5).

Kostnaderna för kommunsektorn utvecklas därmed i en takt som ligger i linje med befolkningsökningen.

**Diagram 8.5 Konsumtion och kostnader i fasta priser**

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsumtionen och kostnaderna i fasta priser uppdelat på kommuner och landsting beskrivs utförligare i tabell 8.6.

**Tabell 8.6 Konsumtion och kostnader i fasta priser**

Årlig procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Konsumtion</b>						
Kommuner	2,5	1,3	1,0	0,9	0,9	0,4
Landsting	0,6	0,2	0,6	1,2	1,0	0,4
Kommunsektorn	1,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,4
<b>Kostnader</b>						
Kommuner	3,1	0,8	0,6	0,8	0,7	0,5
Landsting	0,6	0,2	0,6	1,2	1,0	0,4
Kommunsektorn	2,2	0,6	0,6	0,9	0,8	0,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>80</sup> Om produktionen i fasta priser ökar i snabbare takt än kostnaderna för produktionen i fasta priser innebär det att produktiviteten ökar i kommunsektorn. Det är dock väldigt svårt att mäta produktiviteten i kommunsektorn. Under prognosperioden 2011–2015 antas därför konsumtionen öka i linje med kostnaderna (se diagram 8.5).

## Kan man mäta produktiviteten i offentlig sektor?

Produktiviteten är en viktig men svårbelyst faktor i kommuners och landstings verksamhet. Med produktivitet avses i allmänhet hur förädlingsvärdet förhåller sig till insatsen av resurser. I dagsläget är det svårt att mäta produktiviteten i kommunsektorn. Det finns flera skäl till varför det är svårt att mäta produktiviteten inom offentlig sektor. Det mest uppenbara skälet är att värdet på de varor och tjänster som produceras inte prissätts på någon marknad. En mängd antaganden måste göras till följd av detta. Hur ska exempelvis kvalitetsförändringar av välfärdstjänster mätas?<sup>81</sup>

Tidigare mätte NR produktionen i kommunsektorn som produktionskostnaden. Detta sätt att mäta produktionen (och därmed förädlingsvärdet) medförde att produktivitetsutvecklingen alltid blev i princip noll i kommunsektorn. Sedan några år tillbaka har NR övergått till att mäta stora delar av produktionen för individuella ändamål med volymindex (se fördjupningsrutan Olika sätt att beräkna kommunal konsumtion). Tack vare detta så finns nu i alla fall en teoretisk möjlighet att mäta produktiviteten.

Trots införandet av den nya metoden finns det betydande svårigheter med att mäta produktiviteten. För det första mäts fortfarande delar av produktionen (exempelvis tjänster som produceras för kollektiva ändamål) som kostnader. För det andra kvarstår svårigheten att mäta kvalitetsförändringar i välfärdstjänsterna. I dagsläget kvalitetsjusterar NR utbildning, äldreomsorg och biblioteksverksamhet. I kvalitetsjusteringarna används exempelvis avgångsbetygen i skolan, nya böcker på biblioteken och utbildningsnivån bland personalen. Kvalitetsjusteringarna görs dock inte på alla områden och med ett begränsat urval av mått.<sup>82</sup> Givet att kvaliteten på servicen förbättras, och detta inte fångas upp i statistiken, underskattas produktivitetsutvecklingen (och vice versa), allt annat lika. Sammantaget innebär detta att det i dagsläget inte finns något tillförlitligt mått på produktiviteten.

<sup>81</sup> Det finns svårigheter med att kvalitetsjustera tjänsteproduktionen även i näringslivet.

<sup>82</sup> NR följer de riktlinjer som EUROSTAT upprättar. För tillfället innebär riktlinjerna att arbetet med att vidareutveckla kvalitetsjusteringen av den offentliga produktionen ska upphöra.

## 8.4.2 Kommunfinansierad 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 trendmässigt under senare år och är en anledning till att antalet kommunanställda minskat sedan 2007. Det finns i dagsläget ingen statistik avseende antalet arbetade kommunfinansierade timmar och sysselsättning i privat sektor. Uppgifterna för utfallsåren baseras därför på Konjunkturinstitutets beräkningar.<sup>83</sup>

### *Antalet arbetade timmar har börjat öka*

Antalet arbetade kommunfinansierade timmar<sup>84</sup> (exklusive plusjobb) beräknas vara ca 0,5 procent lägre 2010 jämfört med 2007. Minskningen i antalet arbetade kommunfinansierade timmar under åren med den ekonomiska krisen är därmed lägre än i beräkningarna i budgetpropositionen för 2011. Nedgången i antalet arbetade timmar under den ekonomiska krisen har skett uteslutande i kommunsektorn. Antalet arbetade timmar som utförs i den privata sektorn har fortsatt att öka under perioden.

Antalet kommunfinansierade timmar beräknas öka 2011 efter att ha vänt upp redan under hösten 2010.<sup>85</sup> De kommunfinansierade timmarna ökar i kommunerna och i den privata sektorn medan de fortsätter att minska i landstingen. De kommunfinansierade timmarna i den privata sektorn väntas öka relativt kraftigt 2011 (se tabell 8.7). Det medför att antalet kommunfinansierade timmar totalt sett ökar snabbare än antalet arbetade timmar i kommunsektorn. De kommunfinansierade timmarna bedöms 2011 vara tillbaka på samma nivå som före den ekonomiska krisen. En förklaring till detta är de förbättrade ekonomiska förutsätt-

<sup>83</sup> Se Konjunkturinstitutets promemoria nr 6 2010, Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar i privat sektor.

<sup>84</sup> Kalenderkorrigerade timmar.

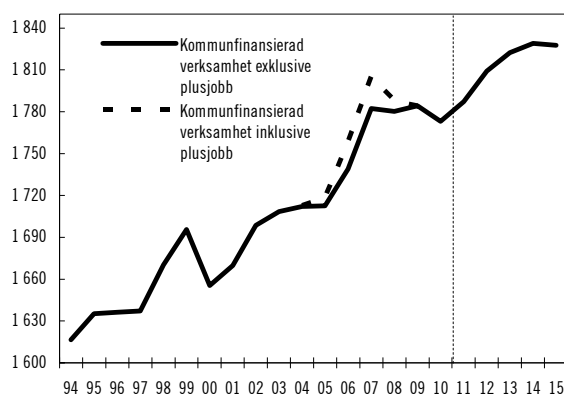
<sup>85</sup> Den finns inga kvartalsberäkningar för de kommunfinansierade timmarna i privat sektor, så det går inte med säkerhet säga vilket kvartal som de totala antalet kommunfinansierade timmar vände upp. Antalet arbetade timmar i kommunsektorn började dock öka under fjärde kvartalet 2010 samtidigt som de kommunfinansierade timmarna i privat sektor, enligt Konjunkturinstitutets beräkningar, ökade väldigt starkt 2010.

ningarna i kommunsektorn till följd av den oväntat snabba återhämtningen på arbetsmarknaden (se avsnitt 8.1.1). Höjningarna av statsbidragen som aviserades i samband med i 2009 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2011 bidrar också till bättre ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn 2011 (se avsnitt 8.1.2).

Den snabbaste ökningen av antalet arbetade kommunfinansierade timmar under prognosperioden beräknas inträffa under 2012, då de kommunfinansierade timmarna väntas öka även i landstingen.

**Diagram 8.6 Antal arbetade kommunfinansierade timmar**

Miljoners timmar. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.  
Anm.: Arbetade timmar i kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Antalet arbetade kommunfinansierade timmar beräknas fortsätta att öka 2013 och 2014 för att sedan i stort sett vara oförändrade under 2015.

**Tabell 8.7 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar**

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	Miljoner timmar 2010	Procentuell förändring				
		2011	2012	2013	2014	2015
Kommunsektorn <sup>1</sup>	1570	0,2	0,8	0,6	0,2	-0,1
varav kommuner	1179	0,4	0,8	0,5	0,1	-0,1
varav landsting	391	-0,5	1,0	1,0	0,6	0,1
Privat sektor <sup>2</sup>	203	5,5	4,1	1,4	1,3	-0,1
<b>Totalt</b>	<b>1773</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2010 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

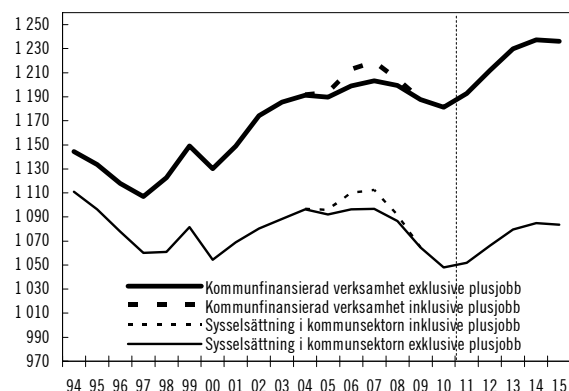
Antalet sysselsatta beräknas 2012 vara tillbaka på samma nivå som före den ekonomi krisen

Den kommunfinansierade sysselsättningen mätt i antalet sysselsatta förväntas öka med ca 11 000 personer under 2011 och redan under 2012 vara tillbaka på samma nivå som innan krisen.

Den kommunfinansierade sysselsättningen har fallit tre år i följd sedan toppnoteringen år 2007, totalt med 22 000 sysselsatta (exklusive plusjobb). Minskningen i antalet sysselsatta 2008–2010 inträffade uteslutande i kommunsektorn. Nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn blev förhållandevis kraftig till följd av att överföringen av välfärdstjänster till privata utförare, enligt Konjunkturinstitutets skattningar, ökade väldigt starkt under samma period.<sup>86</sup> Fallet i den kommunfinansierade sysselsättningen bedöms ha upphört under hösten 2010. Minskningen i sysselsättningen har därmed blivit lägre, och vändningen har inträffat tidigare, jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011.<sup>87</sup>

**Diagram 8.7 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn**

Tusentals personer. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.  
Anm.: Arbetade timmar i kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

<sup>86</sup> Den kommunfinansierade sysselsättningen i kommunsektorn minskade med 49 000 personer (exklusive plusjobb) mellan åren 2007 och 2010. Under samma period ökade den kommunfinansierade sysselsättningen i privat sektor enligt Konjunkturinstitutets beräkningar med ca 26 000 personer.

<sup>87</sup> I prognosen i budgetpropositionen för 2011 beräknades minskningen bli 32 000 personer.

Den kommunfinansierade sysselsättningen väntas öka under 2011. Ökningen förväntas inträffa i kommunerna och privat sektor, medan sysselsättningen i landstingen bedöms bli densamma som under 2010. Den främsta förklaringen till att den kommunfinansierade sysselsättningen ökar i kommunerna och i den privata sektorn är att antalet arbetade kommunfinansierade timmar ökar, medan den genomsnittliga arbetstiden för anställda i kommuner och bland privata utförare av välfärdstjänster antas vara ungefär densamma.

Den starkaste ökningen av den kommunfinansierade sysselsättningen väntas inträffa under 2012 och 2013. Sysselsättningen beräknas då öka med 18 000–19 000 personer per år. Ökningen tillkommer på bred front, dvs. sysselsättningen ökar i både kommuner, landsting och privat sektor.

Ökningstakten i den kommunfinansierade sysselsättningen dämpas under 2014 och 2015. Cirka 55 000 fler beräknas vara sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2015 jämfört med 2010. I tabell 8.8 redovisas hur sysselsättningsökningen beräknas vara sammansatt 2011–2015.

**Tabell 8.8 Kommunfinansierad sysselsättning**

Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	Tusentals personer 2010	Årlig förändring i tusentals personer				
		2011	2012	2013	2014	2015
Kommunsektor <sup>1</sup>	1048	4	14	13	5	-1
varav kommuner	790	4	10	9	3	-1
varav landsting	258	0	4	5	2	0
Privat sektor <sup>2</sup>	133	8	5	4	2	0
<b>Totalt</b>	<b>1181</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>-1</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2010 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

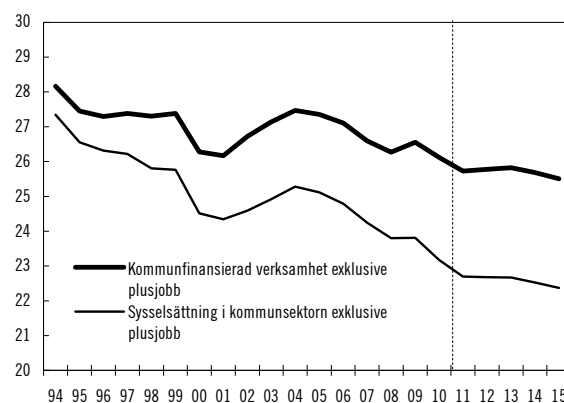
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I takt med att konjunkturen förbättras väntas antalet timanställda och vikarier öka. En sådan utveckling medför att en kommunanställd i genomsnitt kommer att arbeta färre timmar 2015 än 2010, vilket betyder att den årliga ökningstakten i antalet sysselsatta förväntas bli något högre än den årliga ökningstakten i antalet arbetade timmar i kommunsektorn 2011–2015.

Trots att den kommunfinansierade sysselsättningen förväntas öka 2011–2015 så faller den kommunfinansierade sysselsättningen som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin något (se diagram 8.8).

**Diagram 8.8 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin**

Procentuell andel. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Anm.: Arbetade timmar i kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

## 8.5 Beräkningarna i 2011 års ekonomiska vårproposition jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011

Finanskrisens effekter på kommunsektorns ekonomi väntas bli något mindre långvariga och omfattande än vad regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2011. Framför allt beror det på att antalet arbetade timmar i ekonomin och därmed kommunsektorns skatteintäkter väntas utvecklas starkare än förväntat. Den mer positiva synen på arbetsmarknaden för 2011–2015 bidrar således till att kommunsektorns ekonomi bedöms förbättras snabbare än väntat.

Prognosen för kommunsektorns finansiella sparande och ekonomiska resultat har reviderats något för 2011 i förhållande till prognosen i budgetpropositionen för 2011. För 2012–2014 är förändringen större, både det finansiella sparandet och resultatet beräknas dessa år bli högre än vad som prognostiserades i budgetpropositionen (se tabell 8.9).

Utfallet för 2010 visar att både inkomster och utgifter blev högre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2011. Totalt över-skattades det finansiella sparandet med ca 4 miljarder kronor. Skatteintäkterna blev lägre än beräknat, medan övriga inkomster i stället underskattades. Differensen för övriga inkomster avser framför allt transfereringar från företag och kompensation för mervärdesskatt.

Även inkomsträntorna blev högre än väntat. Totalt underskattades inkomsterna.

På utgiftssidan var det framför allt konsumtionsutgifterna som ökade mer än beräkningen i budgetpropositionen för 2011. Även utgifter för bl.a. investeringar och transfereringar till ideella organisationer underskattades i budgetpropositionen.

För 2012–2015 medför upprevideringen av den ekonomiska tillväxten, med en starkare utveckling av framför allt lönesumman, att skatteinkomsterna ökar snabbare än enligt regeringens tidigare bedömning. De riktade statsbidragen beräknas också bli högre i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2011. Revideringen förklaras huvudsakligen av ändrade volymläsningsberäkningar för flyktingmottagningen.

Inkomsterna från kapital beräknas bli högre till följd av ändrade ränteprognoser. Vidare väntas kompensationen för mervärdesskatt bli högre.

Utgifterna har reviderats upp jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011, vilket i stor utsträckning motverkar den högre inkomstprognosen. Konsumtionsutgifterna har anpassats till det större ekonomiska utrymme som ges av högre skatteinkomster. Bland övriga poster har utgifter för investeringarna och räntor samt transfereringarna till ideella organisationer reviderats upp.

**Tabell 8.9 2011 års ekonomiska vårproposition i förhållande till budgetpropositionen för 2011**

*Miljarder kronor*

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Totala inkomster</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>24</b>
Inkomstskatter	-3	6	10	13	14
Kommunal fastighetsavgift	-1	0	0	0	0
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	-1	1	3	3
Övriga inkomster	8	4	4	5	7
<i>varav mervärdesskatt</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
<b>Totala utgifter</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>23</b>
Konsumtionsutger	5	5	9	12	16
Övriga utgifter	3	5	4	6	7
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-4</b>	<b>-1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

Källa: Egna beräkningar.

# 9

## Den offentliga sektorns finansiering, statens budgetsaldo och statskulden







## 9 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskulden

### Sammanfattning

---

- Den offentliga sektorns finansiella sparande förstärks under prognosperioden. År 2011 vänds underskottet till ett överskott, som ökar till 4,4 procent av BNP 2015.
  - Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark, trots den ekonomiska krisen. Den finansiella förmögenheten är positiv och den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) uppgick 2010 till 39,8 procent av BNP, vilket understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP med god marginal.
  - Statens finansiella sparande och budgetsaldo vänds till överskott och statsskulden minskar under prognosperioden.
  - Ålderspensionssystemets finansiella sparande minskar fr.o.m. 2012 men är alltså positivt.
  - Den kommunala sektorns finansiella sparande visade överskott 2010. Bidraget från den kommunala sektorn till den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas arligen vara något negativt 2011–2015.
- 

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och stats-

bidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010.<sup>88</sup> Därmed ansluter redovisningen bättre till redovisningen i statens budget och till den kommunala redovisningen. Det innebär 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 i förhållande till NR:s redovisning. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

### 9.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna av dels de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2011

---

<sup>88</sup> Förändringen i NR är föranledd av att EU:s statistikorgan Eurostat inte accepterar att statens skatteintäkter från hushållens direkta skatter har ett negativt värde. Det beror på att skattereduktionerna, främst avseende pensionsavgifterna och jobbskatteavdraget, är större än den statliga inkomstskatten. Av denna anledning redovisar NR en del av kommunalskatterna och den allmänna pensionsavgiften som transfereringar från staten i stället för skatteintäkter och socialavgifter till den kommunala sektorn respektive ålderspensionssystemet. Förändringen medför att högre skatteinkomster och utgifter redovisas för den statliga sektorn i NR.

(prop.2010/11:99) dels de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats.

I redovisningen förutsätts, med några särskilt angivna undantag, att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

## Reformer sedan budgetpropositionen för 2011

I tabell 9.1 redovisas de sammantagna effekterna på det finansiella sparandet i den offentliga sektorn av de förslag som regeringen lämnar i propositionen Vårändringsbudget för 2011. Sammantaget medför föreslagna reformer en ökning av anvisade anslagsmedel för 2011 med 0,3 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen för 2011. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas till följd av detta minska med 0,3 miljarder kronor 2011.

**Tabell 9.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till statens budget för 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>1</sup>	0,3	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
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Indirekta effekter av inkomstförändringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indirekta effekter av utgiftsförändringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Föreslagna anslagsförändringar beskrivs närmare i Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

Källa: Egna beräkningar

## Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 9.2 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer inklusive finansieringen av dessa. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsidan på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statens budgets inkomstsida ingår inte.

År 2010 försvagades de samlade offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt tillfälliga stöd till kommuner och landsting. År 2011 fasas tillfälliga stöd till kommunerna ut och de offentliga finanserna förstärks något, trots att skatterna sänks. De offentliga finanserna förstärks fr.o.m. 2012 t.o.m. 2015, främst till följd av att satsningar på utgiftssidan trappas av.

Utgifterna på statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämma med det finansiella sparandet, ökar till följd av beslut med 23,5 miljarder kronor 2010 i förhållande till närmast föregående år. Åren 2011 och 2012 minskar de beräknade utgifterna med sammanlagt 22,9 miljarder kronor. Minskningen kan till stor del förklaras av flera stora temporära stimulansåtgärder, t.ex. stöd till kommuner och landsting samt satsningar på infrastruktur och utbildning. Dessa är sammantaget som störst 2010 och trappas sedan av i takt med att ekonomin återhämtar sig, vilket medför att utgifterna minskar mellan åren. I avsnitt 7.1.2 (tabell 7.5) redovisas förändringarna per utgiftsområde.

Inkomsterna minskar med 14,6 miljarder kronor 2010 och med 7,8 miljarder kronor 2011 till följd av beslut om reformer.

**Tabell 9.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></b>						
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	-1,5	-4,1	-8,5	-2,5	-1,7	-3,4
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	25,0	-5,8	-4,4	-2,8	-0,4	0,9
varav stöd till kommuner och landsting <sup>3</sup>	26,0	-13,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>4</sup>	0,7	1,6	-3,0	-2,6	0,2	0,3
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-0,8	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>23,5</b>	<b>-9,9</b>	<b>-13,0</b>	<b>-5,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,5</b>
<b>Inkomstförändringar<sup>1</sup></b>						
Skattereformer, brutto <sup>5</sup>	-14,1	-6,8	-0,3	1,9	0,0	1,1
Indirekta effekter av skatter	0,6	-1,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Övriga inkomstreformer	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-14,6</b>	<b>-7,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande<sup>1,6</sup></b>	<b>38,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-12,7</b>	<b>-7,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,3</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

<sup>1</sup> För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna förbättras jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

<sup>2</sup> I tabell 7.5 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej. Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 7.1.2).

<sup>3</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor (varav 6 miljarder kronor föreslogs i budgetpropositionen för 2010 och 7 miljarder kronor föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition) utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaperna (NR) periodiserar därför stödet till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Tabellen visar förändringen mellan år och den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 26 miljarder kronor 2010 består av: 13 miljarder lägre utgifter 2009 i NR än på anslag och motsvarande 13 miljarder kronor högre utgifter 2010 (se även tabell 7.4). I redovisningen antas att såväl permanenta som tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting används fullt ut för konsumtion och därmed fullt ut påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.

<sup>4</sup> Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

<sup>5</sup> Se tabell 6.10. I den tabellen inkluderas även förändrad kommunal utdebitering. Därför är bruttoeffekterna olika för 2010.

<sup>6</sup> Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

## 9.2 Den offentliga sektorns finanser

Den svenska ekonomin har gått igenom den ekonomiska krisen utan att stora underskott uppstått 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 konjunktur nedgången med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet uppvisade för 2009 ett underskott på endast 0,9 procent av BNP och 2010 på 0,3 procent av BNP. Därmed är Sverige ett av få EU-länder som inte är föremål för det s.k. underskottsrförfarandet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Återhämtningen i ekonomin bidrar till en successiv förstärkning av det finansiella sparandet. Underskottet vänds redan 2011 till ett överskott, som sedan ökar till 4,4 procent av BNP 2015. Förstärkningen sker huvudsakligen genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 9.3).

**Tabell 9.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>1 675</b>	<b>1 731</b>	<b>1 821</b>	<b>1 912</b>	<b>1 999</b>	<b>2 089</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>50,7</i>	<i>50,1</i>	<i>50,3</i>	<i>50,2</i>	<i>50,2</i>	<i>50,3</i>
Skatter och avgifter	1 503	1 553	1 634	1 717	1 797	1 877
<i>Procent av BNP</i>	<i>45,5</i>	<i>44,9</i>	<i>45,1</i>	<i>45,1</i>	<i>45,2</i>	<i>45,2</i>
Kapitalinkomster	60	69	74	77	80	86
Övriga inkomster	113	110	113	117	121	126
<b>Utgifter</b>	<b>1 686</b>	<b>1 721</b>	<b>1 756</b>	<b>1 806</b>	<b>1 856</b>	<b>1 906</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>51,1</i>	<i>49,8</i>	<i>48,5</i>	<i>47,4</i>	<i>46,6</i>	<i>45,9</i>
Utgifter exkl. räntor	1 653	1 677	1 713	1 763	1 813	1 868
Räntor	33	44	42	43	43	38
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>106</b>	<b>143</b>	<b>182</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,6</i>	<i>4,4</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna och skatteintäkterna minskar först relativt kraftigt 2011 i förhållande till BNP. Detta är främst en följd av att hushållens direkta skatter ökar långsammare än BNP. Det beror till en del på skattesänkningen för pensionärer, men huvudsakligen på att lönesumman och de skattepliktiga transfereringarna minskar i förhållande till BNP. År 2012 ökar skatteintäkterna något

som andel av BNP för att sedan utvecklas i takt med BNP. (se tabell 9.4).

**Tabell 9.4 Skatter och avgifter**

Procent av BNP. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

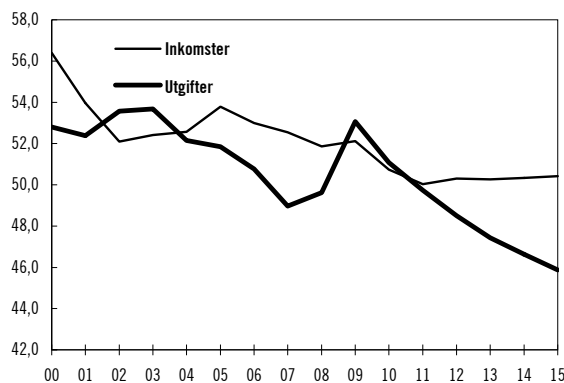
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hushållens direkta skatter	15,9	15,4	15,6	15,6	15,6	15,7
Bolagens direkta skatter	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Arbetsgivare o. egenföretagaravgifter	12,1	12,0	12,0	12,1	12,1	12,2
Mervärdesskatt	9,7	9,7	9,8	9,8	9,8	9,8
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Övriga indirekta skatter	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6
<b>Summa</b>	<b>45,7</b>	<b>45,1</b>	<b>45,4</b>	<b>45,3</b>	<b>45,4</b>	<b>45,4</b>
Till offentlig sektor	45,5	44,9	45,1	45,1	45,2	45,2
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP), som ökade kraftigt 2009, minskade 2010 och beräknas fortsätta att minska under hela prognosperioden. Eftersom inkomsterna som andel av BNP är i stort sett oförändrade fr.o.m. 2012 är det främst 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. Under de närmaste åren medför den ekonomiska återhämtningen dessutom att utgifterna för arbetslösheten minskar (se diagram 9.1).

**Diagram 9.1 Inkomster och utgifter**

Procent av BNP. Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under prognosperioden ökar den offentliga konsumtionen i volym, men minskar som andel av BNP. Även de offentliga investeringarna, liksom transfereringarna, ökar långsammare än BNP. Under 2011 minskar transfereringarna främst till följd av en svag utveckling av pensionerna. Pensionärernas ekonomi förstärks emellertid genom årets skattesänkning. De sjukdomsrelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta att minska som andel av BNP. Förbättringen på arbetsmarknaden leder till minskade utgifter för de arbetsmarknadsrelaterade försörjningsstöden och ekonomiskt bistånd. Ränteutgifterna ökar relativt kraftigt 2011 till följd av den stigande räntan. Den minskade statsskulden medför att ränteutgifterna beräknas vara i stort sett nominellt oförändrade 2012–2014, för att minska 2015, vilket medför att ränteutgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 9.5).

**Tabell 9.5 Den offentliga sektorns utgifter**

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konsumtion	27,2	26,6	26,1	25,6	25,2	24,9
Investeringar	3,3	3,4	3,1	2,9	2,9	3,0
Transfereringar till hushåll	16,2	15,4	15,0	14,6	14,2	14,0
Ålderspensioner	8,6	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Sjukdom	3,1	2,9	2,7	2,6	2,4	2,3
Arbetsmarknad	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5
Familjer och barn	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Övrigt	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Övriga transfereringar och subventioner	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,0
Ränteutgifter	1,0	1,3	1,2	1,1	1,1	0,9
<b>Summa utgifter</b>	<b>51,1</b>	<b>49,8</b>	<b>48,5</b>	<b>47,4</b>	<b>46,6</b>	<b>45,9</b>
Exklusive räntor	50,1	48,5	47,3	46,3	45,5	45,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 9.2.1 Statens finanser

Statens finanser har hämtat sig snabbt från den finansiella och ekonomiska kris som inleddes hösten 2008. Återhämtningen i ekonomin bidrar till högre inkomster och lägre utgifter för staten. Både det finansiella sparandet och budgetsaldot förstärks och statsskulden minskar.

## Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande uppvisade 2010 ett underskott på 18 miljarder kronor eller 0,5 procent av BNP. Bakom förstärkningen av den offentliga sektorns finanser under prognosperioden ligger en ännu större förbättring av statens finanser. Inkomsterna som andel av BNP beräknas, efter en minskning 2011, vara oförändrade. Det finansiella sparandet förstärks främst genom att utgifterna minskar som andel av BNP. År 2011 beräknas det finansiella sparandet visa ett litet överskott som till 2015 växer till 4,4 procent av BNP (se tabell 9.6).

**Tabell 9.6 Statens inkomster och utgifter**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>881</b>	<b>914</b>	<b>963</b>	<b>1 010</b>	<b>1 054</b>	<b>1 101</b>
Procent av BNP	26,7	26,4	26,6	26,5	26,5	26,5
Skatter och avgifter	785	812	857	902	945	986
Övriga inkomster	96	102	106	108	109	114
<b>Utgifter</b>	<b>899</b>	<b>910</b>	<b>903</b>	<b>907</b>	<b>915</b>	<b>920</b>
Procent av BNP	27,2	26,3	24,9	23,8	23,0	22,1
Utgifter exkl. räntor	869	870	865	871	880	891
Procent av BNP	26,3	25,1	23,9	22,9	22,1	21,5
Ränteutgifter	30	40	38	37	35	28
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-18</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>103</b>	<b>139</b>	<b>181</b>
Procent av BNP	-0,5	0,1	1,7	2,7	3,5	4,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldo 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.

**Tabell 9.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-18</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>103</b>	<b>139</b>	<b>181</b>
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	1	3	8	8	6	-9
Periodisering av skatter	-5	17	-11	-7	0	-5
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	9	25	29	25	25	0
Kommunbidrag	13	0	0	0	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-1	-9	-5	-1	2	1
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-1</b>	<b>41</b>	<b>81</b>	<b>128</b>	<b>171</b>	<b>169</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldo redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

År 2010 visade det finansiella sparandet ett större underskott än budgetsaldot. Det tillfälliga konjunkturbidraget till den kommunala sektorn betalades delvis ut och belastade statens budget 2009, men minskade det finansiella sparandet 2010. I motsatt riktning gick att de kassamässigt inbetalda skatterna var 5 miljarder kronor lägre än de för året debiterade skatterna. Försäljningar av aktier och extra aktieutdelningar tillgodoräknades budgetsaldot med 9 miljarder kronor, men inte det finansiella sparandet.

Under 2011–2014 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av årets redan genomförda och framtida beräkningstekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 25 miljarder kronor per år (se tabell 9.7).

## 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 negativt lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budget-

underskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoupplåning samt en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

**Tabell 9.8 Statens budgetsaldo 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>780</b>	<b>869</b>	<b>880</b>	<b>925</b>	<b>971</b>	<b>982</b>
<b>Utgifter exkl. statskuldsräntor<sup>1</sup></b>	<b>763</b>	<b>775</b>	<b>772</b>	<b>773</b>	<b>778</b>	<b>784</b>
<b>Statskuldsräntor m.m.<sup>2</sup></b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>32</b>
<b>Riksgäldskontorets nettoutlåning</b>	<b>-9</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-2</b>	<b>-2</b>
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-8	-4	-4	-4	-4	-4
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-30	-31	-33	-34	-36	-37
Utbetalning av premiepensionsmedel	30	32	33	34	35	37
CSN, studielån	6	6	6	6	6	6
Insättningsgarantin		-1	-1	-1	-1	-1
Stabilitetsfond	-5	-3	-4	-4	-4	-4
Lån Riksbanken	-4					
Lån till andra länder	2	9	3	3		
Nettoutlåning – Infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	6	8	5	2	3	3
Apoteket AB	-6	6				
Övrigt, netto	0	-2	-2	-2	-2	-2
<b>Kassamässig korrigerings<sup>4</sup></b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-1</b>	<b>41</b>	<b>81</b>	<b>128</b>	<b>171</b>	<b>169</b>

<sup>1</sup> Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

<sup>2</sup> Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m.

<sup>3</sup> Avser infrastruktur-lån (netto) för Botniabanan AB och Trafikverket (Banverket och Vägverket t.o.m. den 31 mars 2010).

<sup>4</sup> Den kassamässiga korrigeringen 2009–2013 avser främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### Statens budgetsaldo förstärks snabbt

År 2009 uppvisade statens budget ett underskott på 176 miljarder kronor, vilket var det största underskottet sedan 1993. Drygt hälften av underskottet berodde dock på att Riksgäldskontoret lånade upp 95 miljarder kronor för Riksbankens räkning för att stärka valuta-reserven. Amorteringarna av detta lån har beräkningstekniskt satts till 0 kronor under prognosperioden. Från det kraftiga underskottet 2009 har statens budgetsaldo förbättrats snabbt. Budgeten uppvisade i stort sett balans 2010 då

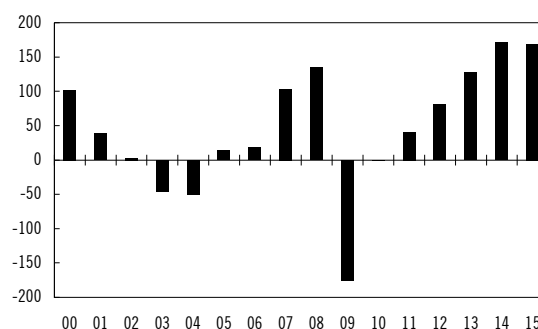
underskottet uppgick till 1 miljard kronor. För 2011 väntas ett budgetöverskott på 41 miljarder kronor. Överskottet ökar gradvis till 169 miljarder kronor 2015. I tabell 9.8 och diagram 9.2 redovisas budgetsaldots utveckling 2010–2015. Utöver det förbättrade konjunkturläget bidrar även ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av delar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade aktiebolag till att överskottet ökar samtliga år 2011–2014. Detta antagande ökar statens försäljningsinkomster med 25 miljarder kronor per år 2011–2014 (se vidare avsnitt 6.2.2 Övriga inkomster).

### Höga statskuldsräntor 2011 och 2015

Storleken på statskulden, räntenivåerna och den svenska kronans växelkurs mot andra valutor är de viktigaste faktorerna för ränteutgifternas storlek. Ränteutgifterna påverkas även till stor del av Riksgäldskontorets låneplaner. Statskuldsräntorna blir förhållandevis höga 2011 trots att marknadsräntorna fortfarande är lägre än de skulle vara i konjunkturrell balans. Det beror på att Riksgäldskontoret emitterar en ny tioårig statsobligation som ger lägre överkurser och därmed högre ränteutgifter. Även 2015 är ränteutgifterna höga i förhållande till övriga år under prognosperioden. Det förklaras av ett förfall av en realobligation som ökar utgifterna med ca 12 miljarder kronor.

**Diagram 9.2 Statens budgetsaldo 2000–2015**

Miljarder kronor. Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### *Riksgäldskontorets nettoutlåning tillfälligt hög 2011*

Riksgäldskontorets nettoutlåning<sup>89</sup> beräknas 2011 uppgå till 20 miljarder kronor. År 2012 beräknas nettoutlåningen bli 3 miljarder kronor, 1 miljard kronor 2013 varefter en nettoinlåning bedöms uppkomma 2014–2015.

Till ökningen av nettoutlåningen 2011–2015 bidrar bl.a. lånen till Island, Lettland och Irland, utlåningen till infrastrukturinvesteringar och upphörandet av den tillfälliga placeringen av försäljningsinkomster från Apoteket Omstrukturering AB. År 2010 placerade det statliga bolaget Apoteket Omstrukturering AB tillfälligt likviden från försäljningen av apotek till privata apoteksföretag på ett konto i Riksgäldskontoret. Under 2011 upphör den tillfälliga placeringen. Likviden betalas i stället in på inkomsttitel.

Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av lån till andra länder. Regeringen kommer att återkomma till riksdagen med en proposition om Sveriges kredit till Irland samt förlängning av tillgänglighetsperioden för Sveriges kredit till Island. I beräkningarna ingår de totala låneramarna till Island om 495 miljoner euro, till Lettland om 720 miljoner euro och de planerade låneramarna till Irland om 600 miljoner euro. Det är dock oklart hur mycket av låneramarna som kommer att tas i anspråk. Under 2009–2010 erhöll Island 247,5 miljoner euro från svenska staten. I prognosen antas resterande del av lånet betalas ut under 2011. I beräkningen antas vidare att Lettland utnyttjar låneoptionen. Den lettiska regeringen har dock angett att den inte har för avsikt att använda lånemöjligheten. Låneavtalet med Irland är under förhandling och antas i beräkningen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013.

Jämfört med budgetpropositionen för 2011 beräknas Riksgäldskontorets nettoutlåning bli 24 miljarder kronor högre 2011. Huvudsakligen beror revideringen på att det beräkningstekniska

antagandet om en sammanslagning av insättningsgarantin och stabilitetsfonden som har gjorts fr.o.m. 2009 års ekonomiska vårproposition inte längre görs. Inom EU pågår ett harmoniseringsarbete avseende stabilitetsavgifter, stabilitetsfonder och insättningsgarantier. Arbetet inom EU kan komma att påverka den svenska lagstiftningen på området. Regeringen har tidigare aviserat att en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättningsgarantin bör övervägas. Regeringen vill inte föregripa det pågående arbetet inom EU genom att genomföra nationella regler.

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 det s.k. räntekontot. Praktiskt taget alla myndigheter har 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 räntekontobehållning. En del myndigheter har dock mycket stora räntekontobehållningar, till en del beroende på att de har stora avgifts- eller bidragsinkomster. Sedan 2004 har den genomsnittliga behållningen på räntekontot ökat med 4 miljarder kronor per år. Åren 2011–2015 antas denna ökning fortsätta, vilket minskar nettoutlåningen med 4 miljarder kronor per år.

### **Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter**

År 2010 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot positivt med 10 miljarder kronor (se tabell 9.9). Den största effekten kom från aktieutdelningar från Apoteket Omstrukturering AB. Även Riksgäldskontorets upplåning för Riksbanken 2009 påverkade budgetsaldot positivt 2010. Lånet tecknades i euro och dollar och att kronan har stärkts sedan dess har medfört valutavinster.

Under 2011 beräknas engångseffekter förbättra budgetsaldot med 15 miljarder kronor. I prognoserna för 2011–2014 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av statens innehav i noterade och onoterade aktiebolag om 25 miljarder kronor per år. Hittills under 2011 har försäljningarna av delar av statens innehav i Nordea Bank AB samt TeliaSonera AB:s återköp

<sup>89</sup> Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av myndighetens in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs normalt av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens nettouplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåning för infrastrukturinvesteringar. Inbetalningar av premiepensionsmedel placeras tillfälligt på ett konto i Riksgäldskontoret fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställts och tillgodoförs på pensionspararnas konton hos Pensionsmyndigheten.

av aktier inneburit inkomster om 23 miljarder kronor. Effekten på budgetsaldot av dessa tillfälliga inkomstökningar motverkas något av lånen till Island, Lettland och Irland. Utöver det beräkningstekniska försäljningsantagandet påverkas budgetsaldot både 2012 och 2013 av lånet till Irland.

**Tabell 9.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Statens budgetsaldo</b>	-1	41	81	128	171	169
Större engångseffekter	-10	-15	-26	-22	-25	
varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav		-25	-25	-25	-25	
Apoteket Omstrukturerings AB	-6					
Extra utdelningar	-3		-4			
Kapitaltillskott <sup>1</sup>	3					
Lån till Riksbanken <sup>2</sup>	-4					
Lån till andra länder	2	9	3	3		
Venantius AB, förfalloprofil						
övertagna lån	1	1				
Swedavia AB	-1					
Carnegie Investment Bank AB	-1					
Övrigt, netto <sup>3</sup>	-1					
<b>Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter</b>	<b>-12</b>	<b>26</b>	<b>55</b>	<b>106</b>	<b>146</b>	<b>169</b>

Anm.: De tillfälliga stabiliseringspolitiska åtgärder som införts i samband med krisen i form av bl.a. tillfälligt högre statsbidrag till kommunsektorn, utbildningsåtgärder och tidigareläggning av infrastrukturåtgärder har inte inkluderats i denna tabell. Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

<sup>1</sup> Avser 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission 2010 och Inlandsinnovation 2011.

<sup>2</sup> Avser Riksbankens lån i Riksgäldkontoret.

<sup>3</sup> Avser omfinansiering av infrastrukturån.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## 9.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2010 till 5 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 9.10).

Även under 2011–2015 beräknas det finansiella sparandet vara positivt. Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under hela prognosperioden vilket framför allt kan förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgifts-

underskottet, vilket leder till att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas i genomsnitt uppgå till 0,2 procent av BNP per år 2011–2015.

**Tabell 9.10 Ålderspensionssystemet**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avgifter	207	213	222	232	244	253
Pensioner	220	220	234	250	263	279
<b>Avgiftsöverskott</b>	<b>-13</b>	<b>-7</b>	<b>-12</b>	<b>-18</b>	<b>-20</b>	<b>-26</b>
Räntor, utdelningar	22	23	26	28	30	33
Förvaltningsutgifter m.m.	-5	-3	-3	-3	-3	-3
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringar av inkomstindex används för att indexera pensioner i ett läge då pensionssystemets finanser är i balans. Om balanstalet understiger 1, dvs. 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 görs genom att pensionerna indexeras utifrån förändringen av balansindex istället för inkomstindex.<sup>90</sup> Balanseringen antas vara aktiverad så länge balansindex understiger inkomstindexets nivå.

Konstruktionen av balanseringsmekanismen gör att, så länge balanseringen är aktiverad (vilket den förväntas vara under hela prognosperioden), stiger pensionerna med mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1 (se tabell 9.11).

<sup>90</sup> Omräkningen görs med hänsyn tagen till normen på 1,6 procent, se prop. 1997/98:151 s. 189.



**Tabell 9.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex**

Utfall fram t.o.m. 2011, prognos för 2012-2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomst-index	139,74	142,34	148,39	152,83	158,56	164,64
Utv. (%)	0,3	1,9	4,3	3,0	3,7	3,8
Balans-index	137,31	133,56	139,57	146,15	151,81	158,59
Utv. (%)	-1,4	-2,7	4,5	4,7	3,9	4,5
<b>Balans-tal</b>	<b>0,9826</b>	<b>0,9549</b>	<b>1,0024</b>	<b>1,0167</b>	<b>1,0012</b>	<b>1,0061</b>

Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balanseringen av ålderspensionsutgifterna medför att avgiftsunderskottet minskar 2010 och 2011. Det faktum att balanstalet förväntas överstiga 1 under 2012–2015, medför en starkare ökning av pensionsutbetalningarna under dessa år.

### 9.2.3 Kommuner och landsting

Kommunsektorn redovisade 2010 ett finansiellt sparandet på 2 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,1 procent av BNP och ett resultat före extraordinära poster på 19 miljarder kronor, samtidigt som konsumtionen ökade med 2 procent i kostnadsvolym (se tabell 9.12). De tillfälliga statsbidragen vägde till stor del upp den svaga konjunktorens effekter på skatteintäkterna. Dessutom föll inte tillväxten av skatteintäkterna i så stor utsträckning som tidigare befarats. Detta medförde att kommuner och landsting sannolikt underskattade sina inkomster för 2010.

**Tabell 9.12 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Totala inkomster</b>	<b>782</b>	<b>796</b>	<b>823</b>	<b>856</b>	<b>890</b>	<b>922</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,7</i>	<i>23,0</i>	<i>22,7</i>	<i>22,5</i>	<i>22,4</i>	<i>22,2</i>
Inkomstskatter	520	534	560	587	614	642
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	138	137	134	134	135	133
<i>Skatter och bidrag som procent av BNP</i>	<i>20,4</i>	<i>19,8</i>	<i>19,6</i>	<i>19,4</i>	<i>19,2</i>	<i>19,0</i>
Övriga inkomster	110	109	114	119	125	131
varav moms	47	48	49	51	53	55
<b>Totala utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>829</b>	<b>860</b>	<b>893</b>	<b>925</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,6</i>	<i>23,2</i>	<i>22,9</i>	<i>22,6</i>	<i>22,4</i>	<i>22,3</i>
Konsumtionsutg.	659	676	696	722	749	774
<i>Kostnadsvolym procentuell utveckling.</i>	<i>2,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>
Övriga utgifter	121	128	133	138	144	151
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>2</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-4</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<b>Resultat före e.o.p.</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2011 beräknas lönesumman och därmed skatteintäkterna växa snabbare än 2010. Den starkare tillväxten väger dock inte helt upp effekten av att de tillfälliga statsbidragen fasas ut fr.o.m. 2011. Skatter och bidrag beräknas sammantaget öka med 2,0 procent 2011.

Utgifterna, framför allt för kommunal konsumtion, beräknas öka i högre utsträckning än inkomsterna, vilket sammantaget medför att det finansiella sparandet blir negativt 2011 och resultatet försämras.

Den fortsatta ekonomiska återhämtningen medför att de ekonomiska förutsättningarna förbättras för kommuner och landsting under 2012–2015. Inkomsterna från skatter och bidrag ökar i genomsnitt med 3–4 procent per år. Vid sidan av skatteintäkterna ökar även inkomsterna från kompensation för mervärdesskatt som en följd av att den kommunala konsumtionen beräknas växa. Även ränteinkomsterna väntas öka till följd av stigande räntor.

Utgifterna för konsumtion i kommuner och landsting i löpande priser beräknas öka med ca 3–4 procent per år 2012–2015. Konsumtionsutgifterna, mätt som kostnader i fasta priser,

prognostiseras öka med 0,5–0,9 procent per år. Utgifterna för framför allt investeringar och räntor väntas också öka under denna period.

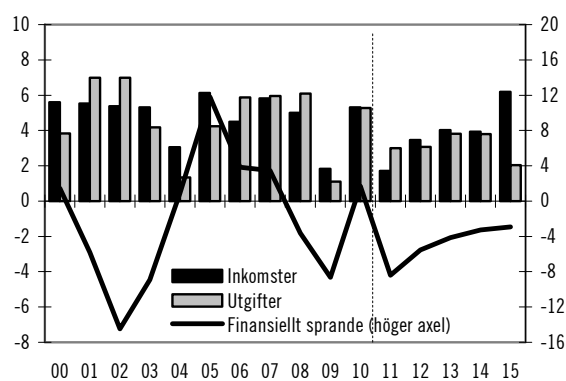
Den förväntade starka ekonomiska utvecklingen möjliggör för sektorn att kombinera en konsumtionsökning med ett starkare resultat. Det finansiella sparandet beräknas successivt förstärkas men vara negativt samtliga år 2012–2015 (se diagram 9.3). Kommunsektorn som helhet väntas dock uppfylla kommunallagens (1991:900) balanskrav samtliga år.

**Diagram 9.3 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande**

Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.

Procentuell utveckling

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 9.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

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.

De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens

ägande av Statens Järnvägar AB och Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden, av vilken statsskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I övriga skulder ingår skillnaden mellan marknadsvärden och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

**Tabell 9.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder**

Miljarder kronor. Utfall 2007–2010.

	2007	2008	2009	2010
<b>Tillgångar</b>	<b>3 704</b>	<b>3 726</b>	<b>3 963</b>	<b>4 136</b>
Finansiella	1 950	1 837	2 056	2 150
varav aktier	1 036	876	1 024	1 078
Kapitalstock	1 754	1 889	1 907	1 986
<b>Skulder</b>	<b>1 881</b>	<b>1 923</b>	<b>1 964</b>	<b>1 950</b>
Finansiella	1 403	1 433	1 443	1 438
Maastrichtskuld	1 257	1 243	1 321	1 313
Övriga	146	190	122	125
Pensionskuld	478	489	521	512
<b>Förmögenhet</b>	<b>1 823</b>	<b>1 803</b>	<b>1 998</b>	<b>2 186</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>58,3</i>	<i>56,3</i>	<i>64,7</i>	<i>66,2</i>
Staten	32	132	183	259
Ålderspensionssystemet	907	710	825	881
Kommunsektorn	884	962	991	1 046

Anm.: Finansiella tillgångar och skulder redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### 9.3.1 Den ekonomiska ställningen

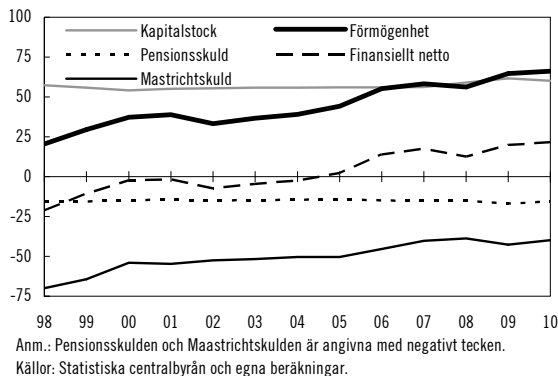
Vid utgången av 2010 uppgick den offentliga sektorns förmögenhet till 2 186 miljarder kronor eller 66,2 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 1 986 miljarder kronor eller 60,2 procent av BNP. Den finansiella förmögenheten, skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 712 miljarder kronor. Det överstiger åtagandena för statliga och kommunala tjänstepensioner, som uppgick till 512 miljarder kronor.

Fördelningen av förmögenheten på sektorer visar att statens andel är lägst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statskulden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 9.13).

Förmögenheten ökade med 188 miljarder kronor 2010. Av ökningen stod nettosparandet för 28 miljarder kronor medan värdeökningar på finansiella och reala tillgångar tillsammans med en liten minskning av pensionsskulden uppgick till 160 miljarder kronor. Som andel av BNP ökade förmögenheten med 1,5 procentenheter, trots att den starka ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 4,2 procentenheter.

#### Diagram 9.4 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998–2010

Procent av BNP. Utfall för 1998–2010.



Utvecklingen i ett längre perspektiv framgår av diagram 9.4. Sedan 1998 har förmögenheten i förhållande till BNP ökat med motsvarande 46 procentenheter. Som andel av BNP har den finansiella ställningen förstärkts med 41 procentenheter, och då huvudsakligen genom att Maastrichtskulden har minskat med 30 procentenheter. Kapitalstocken har ökat med 3 procentenheter, medan pensionsskulden var oförändrad som andel av BNP mellan 1998 och 2010.

Av ökningen av förmögenheten mellan 1998 och 2010 på 46 procentenheter av BNP svarade nettosparandet för 23 procentenheter, värdeförändringar för 42 procentenheter, medan BNP-ökningen reducerat förmögenheten som andel av BNP med 19 procentenheter.

#### Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning) förstärks

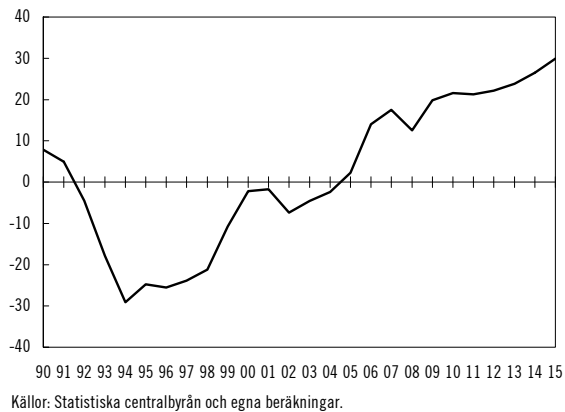
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet, uppgick 2010 till 712 miljarder kronor, vilket motsvarade 21,6 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepen-

sionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 9.5). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

#### Diagram 9.5 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna), medan staten har en nettoskuld (se tabell 9.14).

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ökade under 2010 med nära 100 miljarder kronor. Värdeförändringar genom uppgången på aktiemarknaden och på statsskulden i utländsk valuta bidrog till att den finansiella ställningen förstärktes förra året, trots att det finansiella sparandet var negativt.

I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden. Mellan 2010 och 2015 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 519 miljarder kronor. Det ackumulerade finansiella sparandet uppgår under samma period till 507 miljarder kronor. Sammantaget beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 1 231 miljarder kronor 2015, vilket motsvarar 29,6 procent av BNP.

**Tabell 9.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet**

Miljarder kronor, procent av BNP. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staten	-296	-277	-217	-117	23	204
ÅP-systemet	881	895	906	913	920	925
Kommunsektorn	126	118	112	108	105	102
<b>Offentlig sektor</b>	<b>712</b>	<b>735</b>	<b>801</b>	<b>904</b>	<b>1 049</b>	<b>1 231</b>
Procent av BNP	21,6	21,3	22,1	23,7	26,3	29,6

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

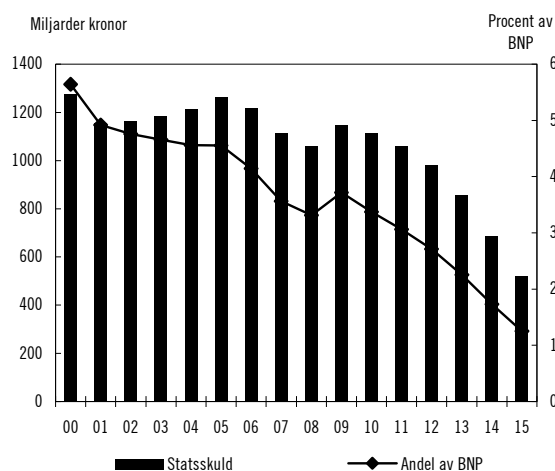
### 9.3.2 Skuldutvecklingen

#### Statsskulden minskar

Efter att skuldkvoten, dvs. statsskulden som andel av BNP, minskat under hela 2000-talet ökade den 2009 (se diagram 9.6). Redan under 2010 minskade skuldkvoten åter och uppgick till 33,7 procent (se tabell 9.15).

**Diagram 9.6 Statsskuldens utveckling 2000–2015**

Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Från och med 2011 bidrar de snabbt växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och som andel av BNP. I slutet av 2012 beräknas statsskulden vara lägre än den var i slutet av 2008 då finanskrisen bröt ut. Skuldkvoten beräknas bli 12,5 procent 2015, vilket är den lägsta uppmätta sedan 1920 då den var 11,5 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade bolag till detta. De antagna försäljningarna minskar låne-

behovet med 25 miljarder kronor per år 2011–2014 och minskar sammantaget statsskulden med 100 miljarder kronor. Exklusive detta beräkningstekniska antagande, men inklusive de försäljningar som redan är genomförda 2011 om 23 miljarder kronor, skulle skuldkvoten uppgå till 14,4 procent 2015.

**Tabell 9.15 Statsskuldens förändring 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Okonsoliderad stats- skuld vid ingången av året</b>	<b>1 189</b>	<b>1 151</b>	<b>1 103</b>	<b>1 026</b>	<b>903</b>	<b>735</b>
<b>Förändring av okonsoliderad statsskuld</b>	<b>-38</b>	<b>-48</b>	<b>-77</b>	<b>-124</b>	<b>-167</b>	<b>-169</b>
varav:						
Lånebehov <sup>1</sup>	1	-41	-81	-128	-171	-169
Skulddispositioner m.m. <sup>2</sup>	-39	-8	3	4	4	0
<b>Okonsoliderad statsskuld<sup>3</sup></b>	<b>1 151</b>	<b>1 103</b>	<b>1 026</b>	<b>903</b>	<b>735</b>	<b>567</b>
Eliminering av myndig- heters innehav av statspapper	-38	-44	-44	-45	-46	-47
<b>Statsskuld vid årets slut<sup>4</sup></b>	<b>1 113</b>	<b>1 059</b>	<b>982</b>	<b>858</b>	<b>689</b>	<b>520</b>
Statsskultsförändring <sup>5</sup>	-37	-54	-77	-124	-168	-170
<b>Statsskuld i procent av BNP</b>	<b>33,7</b>	<b>30,6</b>	<b>27,1</b>	<b>22,5</b>	<b>17,3</b>	<b>12,5</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med siffran.

<sup>1</sup> Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.<sup>2</sup> Utgörs bl.a. av förfalloprofil av övertagna lån Venantius AB.<sup>3</sup> I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.<sup>4</sup> Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.<sup>5</sup> Avser statsskultsförändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

#### Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) 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 statsskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

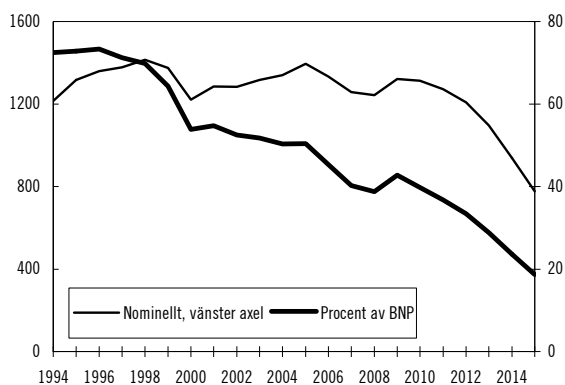
Inför Sveriges EU-inträde årsskiftet 1994/95 uppgick skulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet av skulden varierat för att vid utgången av 2010 uppgå till 1 313 miljarder kronor. Skulden har således ökat med nästan 100 miljarder kronor, trots att över-

skotten i det finansiella sparandet ackumulerat under 1995–2010 uppgick till 132 miljarder kronor. Det beror huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerats i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskat sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2010 till 39,8 procent av BNP, vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP (se diagram 9.7).

**Diagram 9.7 Den konsoliderade bruttoskulden**

Miljarder kronor och procent av BNP. Utfall fram t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mellan 2010 och 2015 minskar skulden även nominellt. Det beror på att överskotten i det finansiella sparandet till övervägande del består av statens sparande och därmed bidrar till att amortera skulden. Därtill kommer försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget beräknas skulden minska med 525 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. Av minskningen är 100 miljarder kronor en följd av redan genomförda och beräkningstekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav. Den starka BNP-tillväxten under prognosperioden bidrar till att skulden 2015 minskar till 19 procent av BNP (se tabell 9.16).

**Tabell 9.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld**

Miljarder kronor, procent av BNP. Utfall för 2010 och prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staten	1151	1094	1017	893	724	555
Kommunsektorn	175	190	204	219	233	247
ÅP-systemet	-14	-13	-13	-14	-14	-14
<b>Offentlig sektor</b>	<b>1313</b>	<b>1272</b>	<b>1207</b>	<b>1098</b>	<b>944</b>	<b>788</b>
Procent av BNP	39,8	36,8	33,4	28,8	23,7	19,0

Anm.: Statens bidrag till offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från statskulden som den redovisas av Riksgäldskontoret.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

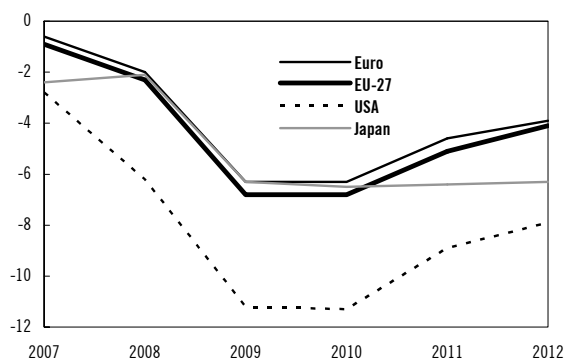
### 9.3.3 Finansiellt sparande i EU, Japan och Förenta staterna samt bruttoskuld i EU

#### Stora underskott

Den ekonomiska krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Enligt EU-kommissionens prognos från hösten 2010 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande ha försämrats med 6 procent av BNP mellan 2007 och 2010 för EU och euroområdet. Då de flesta länderna hade svaga offentliga finanser redan 2007 är det endast Sverige, Estland och Luxemburg, som under den ekonomiska krisen klarat underskottsgränsen inom EU på 3 procent av BNP.

**Diagram 9.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA**

Procent av BNP



Källa: Europeiska kommissionen den 15 november 2010.

Under 2011 och 2012 väntas en förbättring ske av den offentliga sektorns finansiella sparande inom EU, men underskottet beräknas för 2012

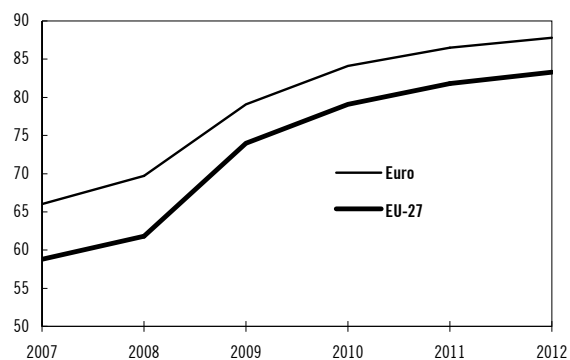
ändå bli högre än 3 procent av BNP för EU som helhet. För Japan har utvecklingen varit likartad som inom EU<sup>91</sup>. En mycket kraftig försämring av de offentliga finanserna har skett i Förenta staterna, där underskottet för 2010 beräknas till drygt 11 procent av BNP, vilket kan jämföras med knappt 7 procent av BNP i EU (se diagram 9.8).

#### *Ökande skuld i EU*

Stöd i form av lån och kapitaltillskott främst till det finansiella systemet medför att skulden ökar mer än vad som följer av underskotten i det finansiella sparandet. För EU och euroområdet beräknas skulden mellan 2007 och 2010 öka med ca 20 procent av BNP till ca 80 procent av BNP för EU som helhet. För euroområdet väntas skulden 2010 uppgå till nära 85 procent av BNP. Belgien, Grekland, Irland och Italien har skulder som 2011 och 2012 överstiger 100 procent av BNP. Emellertid skulle 13 länder fortfarande 2012 ha skulder som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP (se diagram 9.9).

**Diagram 9.9 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU**

Procent av BNP



Källa: Europeiska kommissionen den 15 november 2010.

<sup>91</sup> Eftersom Europeiska kommissionens prognos publicerades den 15 november 2010 beaktar den därmed inte effekterna på de offentliga finanserna i Japan av jordbävningen och de efterföljande kärnkrafts-problemen.

10

Uppföljning av de  
budgetpolitiska målen  
samt bedömning av  
reformutrymme och  
utgiftstak







# 10 Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

## Sammanfattning

---

- Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.
- Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn var förenligt med överskottsmålet 2001–2010.
- Det finansiella sparandet 2011 är i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till konjunkturläget.
- I nuläget bedöms det finnas ett visst reformutrymme 2012. Reformerna kan dock endast genomföras om prognosen för det offentliga sparandet inte försämras på ett avgörande sätt inför budgetpropositionen för 2012.
- Regeringen bedömer att 1 123 miljarder kronor är en lämplig nivå på utgiftstaket för 2015. Utgiftstaket ökar då med 20 miljarder kronor mellan 2014 och 2015.
- Kommuner och landsting redovisade ett mycket starkt resultat 2010 som klart översteg riktmärket för god ekonomisk hushållning.
- Kommunsektorn förväntas redovisa ett lägre resultat före extraordinära poster 2011 än 2010. Sektorn bedöms sammantaget klara balanskravet, men inte redovisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning. Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden gör att resultatet stärks 2012–2015. Resultatet

beräknas dock inte nå upp till en nivå som är förenlig med god ekonomisk hushållning.

---

I detta avsnitt görs en uppföljning av finanspolitikens inriktning och en analys av utrymmet för reformer eller behovet av besparingar. Finanspolitiken ska vara i linje med de kriterier för en väl avvägd finanspolitik som anges i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79). Vidare görs en uppföljning av utgiftstaket och en bedömning av utgiftstakets nivå 2015. Avsnittet avslutas med en uppföljning av den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

### 10.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

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

Finanspolitiken bidrar till stabilitet och samhällsekonomisk effektivitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, eller att behov av kraftiga höjningar av skatteuttaget uppstår. Detta gäller även om den demografiska

utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globaliseringen m.m. ibland tenderar att försvåra denna uppgift. Om finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts leder detta vanligen till betydande samhällsekonomiska kostnader för en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar innebär att den offentliga skulden växer snabbare än BNP, vilket ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som 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 som 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 även till stabilitet när den utformas på ett sådant sätt att den dämpar eller åtminstone inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan genom s.k. persistenseffekter<sup>92</sup> påverka arbetskraftsutbudet och kapitalstocken negativt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar dock att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin vid normala konjunkturvariationer. I stället är det Riksbanken som med penningpolitiken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att tillåta att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturcykeln. De s.k. automatiska stabilisatorerna ska tillåtas verka fritt. Därutöver bör det finnas beredskap att stödja penningpolitiken genom finanspolitiska åtgärder vid mer allvarliga konjunkturstörningar. För att det ska finnas utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka, och för att upprätthålla beredskap för en framtida aktiv stabiliseringspolitik, bör sparandet i den offentliga sektorn ligga i linje med överskottsålet vid ett genomsnittligt resursutnyttjande.

### 10.1.1 Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner starkt bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt.<sup>93</sup> Det svenska budgetpolitiska ramverket med bl.a. en välordnad och stram budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har ökat förtroendet för den ekonomiska politiken. Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket hjälper också Sverige att som EU-medlem efterleva stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Det budgetpolitiska ramverket spelar vidare en central roll när storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs. Med utgångspunkt i ramverkets mål och restriktioner stäms reformutrymmet eller besparingsbehovet av mot ett antal hållpunkter. En sådan hållpunkt är att en väl avvägd finanspolitik ska säkerställa att överskottsålet klaras och att utgiftstaket inte överskrids. När reformutrymmet eller besparingsbehovet bedöms ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl anpassad till konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Det innebär att det offentliga sparandet temporärt kan avvika från överskottsålet vid kraftiga konjunkturavmattningar utan att detta kommer i konflikt med ramverkets intentioner.

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

<sup>92</sup> Begreppet persistens innebär att en temporär konjunkturrell effekt på arbetslösheten eller kapitalstocken tenderar att dröja sig kvar för att endast långsamt anpassa sig mot en mer normal nivå.

<sup>93</sup> Se regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

### 10.1.2 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 i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl att formulera ett mål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet. Då överskottsmålet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en naturlig utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En nackdel med detta tillvägagångssätt är att konjunkturläget inte beaktas. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om målet för sparandet uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs.

Överskottsmålet utvärderas i första hand i ett framåtblickande perspektiv, som ett underlag för en bedömning av det framtida reformutrymmet eller behovet av besparingar. För den framåtblickande analysen av hur den föreslagna finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet 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.

### Ett tioårigt bakåtblickande medelvärde för det finansiella sparandet

Även om överskottsmålet i första hand bedöms i ett framåtblickande perspektiv behövs en bakåtblickande analys för att det ska vara möjligt att bedöma om överskottsmålet uppnåtts och om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet. Något som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet används därför ett tioårigt medelvärde som beräknas för de tio senaste utfallsåren, för närvarande omfattande 2001–2010. Vid bedömningen av detta tioårsgenomsnitt tas även hänsyn till 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 det angivna året. Det sjuåriga medelvärdet för 2011 omfattar följaktligen sparandet 2008–2014, indikatorn för 2012 omfattar 2009–2015, och så vidare. Att beräkningen omfattar just sju år beror på att indikatorn för budgetåret då omfattar samtliga prognosår i budgeten, där det sista av dessa är det år för vilket en ny nivå på utgiftstaket föreslås.<sup>94</sup> Valet av antal år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på en sådan varierar.

En fördel med sjuårsindikatorn är att den är enkel att beräkna. Den beaktar även i viss utsträckning konjunkturläget eftersom den är beräknad utifrån sparandet under flera år. Det finns trots det en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- än lågkonjunkturår, eller

<sup>94</sup> När regeringen lämnar en bedömning av utgiftstakets nivå 2015 i denna proposition utsträcks tidshorisonten med ett år utöver det krav på minsta tidshorisont som budgetlagen (2011:203) ställer. Förlängningen av tidshorisonten görs för att förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv och säkra återgången till överskott.

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.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den nuvarande globala konjunkturavmattningen leder exempelvis till negativa BNP-gap som är mycket stora i ett historiskt perspektiv (se tabell 10.2). 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 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 försämrats 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 nästkommande år att det genomsnittliga absoluta felet uppgick till nästan 2 procent av BNP 2000–2006. Eftersom beräkningen av sjuårsindikatorn för det kommande budgetåret omfattar fem prognosår är bedömningen av storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet baserad på denna indikator osäker.

### Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. I regeringens beräkning av det strukturella sparandet justeras det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finan-

serna, även om ett underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge. En nackdel med det strukturella sparandet är att bedömningen kan göras på flera olika sätt, och att det inte ens i efterhand fastställs ett allmänt accepterat utfall.

Det finns flera metoder för att beräkna det strukturella sparandet (se fördjupningsrutan Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet). Regeringens metod bygger på att det finansiella sparandet justeras utifrån en uppskattning av resursutnyttjandet, uttryckt som ett BNP-gap, och en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en budgetelasticitet på 0,55, vilket innebär att om ett negativt BNP-gap ökar med 1 procentenhet försämrats det finansiella sparandet med 0,55 procent av BNP. Storleken på denna budgetelasticitet ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Det innebär att om det faktiska finansiella sparandet exempelvis är -2 procent av BNP, och BNP-gapet bedöms vara -5 procent av potentiell BNP, uppgår det strukturella sparandet till 0,75 procent av BNP ( $-2 + 0,55 * 5 = 0,75$ ).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För det första är bedömningen av resursutnyttjandet osäker. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapen såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik för faktisk BNP. För det andra är även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod. Varje enskild konjunkturförändring har dock egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga historiska utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. Sammantaget innebär detta att olika bedömares bild av det strukturella sparandet vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket både för historiska och framtida år.

## Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet är en viktig del av det finanspolitiska beslutsunderlaget. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att bedömningen av det strukturella sparandet i hög grad är osäker. Osäkerheten visar sig genom de ofta stora revideringar som görs av bedömningen för ett givet år.<sup>95</sup> Det finns inte heller något officiellt utfall för det strukturella sparandet, utan bedömningarna skiljer sig åt även för redan passerade år.

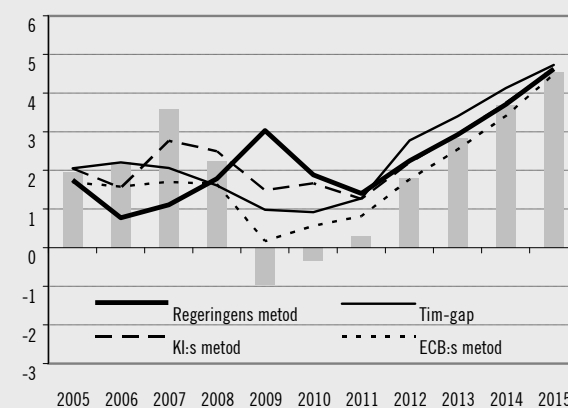
Bedömningen av strukturellt sparande kan göras på många olika sätt. Regeringen använder sedan flera år en s.k. aggregerad ansats för att beräkna det strukturella sparandet. I denna ansats justeras det faktiska finansiella sparandet, korrigerat för engångseffekter och extraordinära kapitalinkomstskatter, för variationer i resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet multiplicerat med den s.k. budgetelasticiteten, 0,55. Denna metod är vanlig och används av ett antal olika institutioner som OECD och IMF. Metoden är enkel rent beräkningsmässigt men fångar inte upp sammansättningseffekter, dvs. att olika typer av konjunkturstörningar påverkar skatteunderlagen på skilda sätt. Exempelvis påverkar ett fall i BNP på grund av lägre exportefterfrågan skatteintäkterna i mindre utsträckning än en lika stor nedgång i den privata konsumtionen. Detta fångas inte upp i denna enkla metod. För att hantera sammansättningseffekter kan det strukturella sparandet i stället uppskattas med en s.k. disaggregerad metod. Med en sådan metod konjunkturjusteras de olika skatteunderlagen och de arbetslöshetsrelaterade utgifterna till ett normalläge var och en för sig. Varianter av denna metod används av Europeiska centralbanken (ECB) och Konjunkturinstitutet (KI).<sup>96</sup>

I 2010 års ekonomiska vårproposition pekade regeringen på behovet av att komplettera den nuvarande metoden att beräkna det strukturella sparandet med fler ansatser (prop. 2009/10:100 s. 99). En utvärdering av ytterligare metoder för

att beräkna det strukturella sparandet pågår för närvarande. Som ett led i detta arbete presenteras två alternativa bedömningar av det strukturella sparandet i diagram 10.1 och tabell 10.1. Alla bedömningar utgår från den aktuella prognosen för det finansiella sparandet justerat för engångseffekter och för extraordinära kapitalinkomstskatter. De alternativa bedömningarna har gjorts enligt de metoder som används av ECB respektive KI.

**Diagram 10.1 Fyra bedömningar av det strukturella sparandet**

Procent av BNP



Anm.: De grå staplarna i diagrammet visar det faktiska finansiella sparandet som andel av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagram 10.1 framgår att de olika sätten att beräkna det strukturella sparandet ger relativt skilda resultat. Exempelvis resulterar regeringens metod i ett mycket högt strukturellt sparande 2009 (3 procent av BNP) jämfört med de andra metoderna. Det är vidare den enda bedömning som säger att det strukturella sparandet ökade mellan 2008 och 2009. Detta resultat beror på att det negativa BNP-gapet ökade väsentligt i storlek 2009, samtidigt som antalet arbetade timmar inte föll från sin potentiella nivå i samma utsträckning. Eftersom många företag valde att behålla anställda när efterfrågan mattades av uppstod ett stort negativt produktivitetssparande. Det höga strukturella sparandet 2009 enligt regeringens metod förklaras till stor del av detta produktivitetssparande. För att illustrera detta har det strukturella sparandet beräknat med regeringens metod men utifrån timgapet (skillnaden mellan faktiskt antal arbetade timmar och potentiellt antal arbetade timmar vid ett normalt resursutnyttjande) i stället för BNP-gapet lagts in i diagrammet. Detta resulterar i ett betydligt lägre strukturellt sparande 2009. Eftersom kopplingen

<sup>95</sup> Se bilaga 4 till departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) för en mer utförlig beskrivning av denna osäkerhet.

<sup>96</sup> Se Boije, R, Den offentliga sektorns strukturella sparande, Penning och valutapolitik nr 1 2004, för en mer utförlig beskrivning av dessa beräkningsmetoder.

mellan produktivitetstillväxten och de offentliga inkomsterna är svag på kort sikt, överskattar sannolikt BNP-gapansatsen det strukturella sparandet detta år. Även de disaggregerade metoderna ger ett lägre strukturellt sparande 2009 än beräkningen som bygger på BNP-gapet.

En fördel med ECB:s metod är att den garanterar att konjunkturavvikelseerna är symmetriska eftersom variationerna i de olika skatteunderlagen bestäms med ett s.k. HP-filtrer. I de två andra metoderna bestäms potentiell BNP och potentiellt antal arbetade timmar i en produktionsfunktionsansats, vilket gör att gapen ofta blir större i absoluta termer när de är negativa (lågkonjunkturår) än när de är positiva (högkonjunkturår). Denna asymmetri innebär att det strukturella sparandet riskerar att visa fel om det används som en indikator för överskottsmålet.

En nackdel med HP-filtret är dock att det kan ge upphov till stora förändringar i bedömningen när nya observationer tillkommer. Metoden fångar inte heller upp effekten av strukturella reformer eller andra förändringar som kan tänkas påverka de potentiella variabelernas framtida utveckling.

En viktig iakttagelse är att bedömningarna av det strukturella sparandet inte sällan skiljer sig åt med mer än 1 procent av BNP ett givet år. År 2009 är skillnaden mellan högsta och lägsta bedömning nästan 3 procent av BNP. Dessa stora skillnader visar på osäkerheten i bedömningen och tydliggör att finanspolitikens inriktning inte kan bestämmas enbart utifrån en bedömning av det strukturella sparandet.

**Tabell 10.1 Tre bedömningar av det strukturella sparandet**

Procent av BNP

	Regeringens metod	KI:s metod	ECB:s metod	Genomsnitt	Differens max – min
2005	1,8	2,0	1,7	1,8	0,4
2006	0,8	1,6	1,6	1,3	0,8
2007	1,1	2,8	1,7	1,9	1,7
2008	1,8	2,5	1,6	2,0	0,9
2009	3,0	1,5	0,2	1,6	2,9
2010	1,9	1,7	0,6	1,4	1,3
2011	1,4	1,3	0,8	1,2	0,6
2012	2,2	2,2	1,8	2,1	0,5
2013	2,9	2,9	2,5	2,8	0,4
2014	3,6	3,7	3,4	3,6	0,3
2015	4,5	4,6	4,5	4,6	0,1

Källa: Egna beräkningar.

## Viktigt med samlad bedömning

Det finns således en relativt stor osäkerhet kring de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet. I stället görs en samlad bedömning av de två indikatorerna (sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet) med hänsyn tagen till det aktuella konjunkturläget och risken för att utvecklingen blir en annan än vad som förutsetts.

### 10.1.3 Principer för avstämning mot utgiftstaket

Nivån på utgiftstaket sätter en övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett eventuellt reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som beräknats.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen behöver vara för att hantera osäkerheten till följd av konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år (2011), minst 1,5 procent år t+1 (2012) och minst 2 procent år t+2 (2013). Den nödvändiga bufferten t+3 (2014) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.<sup>97</sup>

Den stegvis ökande säkerhetsmarginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. Det talar för att säkerhetsmarginalen år t+4 ska vara större än 3 procent. Det finns emellertid goda

<sup>97</sup> Bilaga 4 till denna proposition innehåller en utvärdering av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek. I utvärderingen konstateras att den riktlinje regeringen har använt är väl avvägd och inte behöver ändras.

grunder för att säkerhetsmarginalen inte bör vara större än så. I betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) som behandlar budgeteringsmarginalens storlek, dras slutsatsen att en nivå om 3 procent är tillräcklig för att hantera effekterna av en oväntad utveckling av den reala konjunkturen. Däremot är denna nivå inte tillräcklig för att hantera pris- och löneökningar som under flera år väsentligt överstiger Riksbankens mål. Utredningen menar emellertid att osäkerhetsmarginalen inte bör rymma all osäkerhet som beror på pris- och löneökningar. I ett läge där inflationen under flera år väsentligt överstiger Riksbankens mål, kan finanspolitiken komma att behöva stramas åt. Detta skulle medföra att finanspolitiken understödde penningpolitiken genom att inte låta de statliga utgifterna öka fullt ut med inflationen. Regeringens bedömning är att 3 procent är en väl avvägd riktlinje för hur stor budgeteringsmarginalen behöver vara år t+4 (2015) för att hantera osäkerheten till följd av konjunkturutvecklingen.

## 10.2 Uppföljning av överskottsmalet

### 10.2.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

#### Det bakåtblickande tioårsnittet

Under 2001–2010 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,8 procent av BNP (se tabell 10.2). Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet -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 tioårsnittet på 1,3 procent av BNP.

Detta utfall indikerar att det finansiella sparandet i genomsnitt har varit marginellt högre än överskottsmalet under denna period när hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget. Slutsatsen blir därför att den bakåtblickande analysen inte pekar på några stora systematiska fel i bedömningen av finans-

politikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

### 10.2.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

I tabell 10.2 redovisas de indikatorer som används för att stämma av reformutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmalet.

**Tabell 10.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmalet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>4,4</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,8					
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,3					
Sjuårsindikatorn	1,3	1,3	1,6			
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	2,1	2,3	2,7			
Strukturellt sparande	1,9	1,4	2,2	2,9	3,6	4,5
<b>BNP-gap</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Sjuårsnitt	-1,4	-1,8	-1,9			
Bakåtblickande tioårsnitt	-0,9					

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är som lägst 2010 och 2011 då den är 1,3 procent av BNP. Den ökar sedan till 1,6 procent av BNP 2012. Detta år beräknas indikatorn på sparandet under 2009–2015, dvs. endast på två utfallsår. Om resursutnyttjandet under respektive sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn på ett sparande som ligger mer än en procentenhet över målet samtliga år. Under samma period är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt. Vid bedömningen av det konjunkturjusterade indikatorvärdet måste dock hänsyn tas till att de stora negativa BNP-gapen under den senaste konjunkturedgången 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 dock på ett sparande som ligger väl över överskottsmålet, framförallt mot slutet av prognosperioden.

### Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet sjunker till som lägst 1,4 procent av BNP 2011 för att sedan åter stärkas under 2012–2015 (se tabell 10.2). Detta är en starkare utveckling än den som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Även denna indikator visar således på ett sparande som ligger över 1 procent av BNP 2011, och som fortsätter att öka åren därefter. Det strukturella sparandet uppgår till 2,2 procent av BNP 2012 och till 2,9 respektive 3,6 procent av BNP 2013 och 2014. År 2015 förväntas det strukturella sparandet motsvara 4,5 procent av BNP. Osäkerheten i en bedömning över en så lång tidshorisont är dock betydande.

#### 10.2.3 Bedömning av reformutrymmet

Som finanskrisen illustrerat är ordning och reda i de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för att hantera de utmaningar som finanspolitiken ställs inför i en svår ekonomisk situation. I ekonomiska kriser är det alltid svårt att bedöma varaktigheten och djupet i den ekonomiska nedgången. Det finns därför skäl att ha resurser kvar för att kunna möta en sämre utveckling än väntat. Även nästa lågkonjunktur ska kunna mötas utifrån överskott i de offentliga finanserna och återgång till överskott i de offentliga finanserna har därför högsta prioritet. Bedömningen är att detta kommer att kunna åstadkommas, samtidigt som det kommer att finnas ett utrymme för nya åtgärder både 2012 och under åren därefter.

#### Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet

Prognosen visar att det strukturella sparandet förväntas uppgå till 2,2 procent av BNP 2012 för att därefter stärkas väsentligt t.o.m 2015 (se tabell 10.2). Sett enbart utifrån det strukturella sparandet skulle detta således tyda på ett relativt stort reformutrymme 2012 och åren därefter.

Bedömningen av det strukturella sparandet är dock mycket osäker. Konjunkturcyklerna kan vara asymmetriska vilket gör att det strukturella sparandet, som regeringen mäter det, i så fall överskattar måluppfyllelsen.<sup>98</sup> Det finns dessutom flera olika metoder för att mäta det strukturella sparandet som tenderar att ge olika resultat (se fördjupningsrutan Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet). Ett annat problem är att BNP revideras i efterhand, och därmed även synen på det strukturella sparandet. Det är inte ovanligt att revideringar uppgår till 1 procentenhet eller mer. Om revideringar av denna storlek skulle ske även för bedömningen av det strukturella sparandet för 2012 skulle det med facit i hand inte finnas något reformutrymme alls för 2012. För 2013–2015 bedöms dock marginalerna i strukturellt sparande i förhållande till överskottsmålet vara större, förutsatt att prognosen står sig. Även här finns dock skäl att vara försiktig i bedömningen av det strukturella sparandet eftersom erfarenheten är att det ofta överskattas i ekonomiska uppgångsfaser, samtidigt som det underskattas i nedgångar.

Sjuårsindikatorn för 2012 ligger drygt 0,5 procentenheter högre än överskottsmålet. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn för 2012 ligger betydligt högre än överskottsmålet 2012, i frånvaro av nya åtgärder. På grund av osäkerheten i måtten och risk för en asymmetrisk konjunkturutveckling bör viss vikt även läggas vid den ojusterade genomsnittsindikatorn. En sammantagen bedömning är ändå att sparandet ligger högre 2012 än vad överskottsmålet fordrar.

Sett enbart utifrån indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet, bedöms det således uppkomma ett reformutrymme 2012 som sedan ökar successivt åren därefter.

#### Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till riskbilden

Bedömningen utifrån indikatorerna är osäker. Det finns risker för både en sämre och en bättre

<sup>98</sup> Huruvida konjunkturcyklerna är asymmetriska eller inte är i första hand en mätteknisk fråga. Vissa metoder, däribland de som regeringen och KI använder, resulterar ofta i att BNP-gapet inte är noll i genomsnitt över tiden.



utveckling. Även om riskbilden nu bedöms vara balanserad är det viktigt att det finns goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna de kommande åren. Det finns givetvis en risk för att sparandet i genomsnitt blir högre än målsatt om regeringen alltid vid bedömningen av målavvikelsen lägger in en säkerhetsmarginal som buffert mot att det offentliga sparandet kan bli lägre än väntat. Erfarenheterna visar dock att konjunkturcyklerna ofta är asymmetriska vilket gör att nedgångar i det finansiella sparandet i regel sker i snabbare takt och är större än motsvarande uppgångar. Det kan motivera en viss asymmetrisk hållning vad avser risken för att sparandet kan bli lägre än väntat. Under 2007 och 2008 indikerade exempelvis alla de använda indikatorerna att sparandet låg över den målsatta nivån. Flera aktörer ansåg då att regeringen sparade mer än vad överskotts målet krävde. Regeringen ansåg dock att reformutrymmet var mindre än den utifrån indikatorerna mekaniskt beräknade avvikelsen från överskotts målet när hänsyn också togs till osäkerheten i bedömningen, riskbilden och behovet av att ha goda marginaler i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna försämrades snabbt under 2009 på grund av den globala konjunktur- nedgången varpå både det faktiska och strukturella offentliga sparandet reviderades ner kraftigt. Detta exempel visar att det är angeläget att, precis som regeringen då gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid utvärderingen av överskotts målet. Regeringens hållning är att det är mer ansvarfullt att i efterhand korrigera ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärdsreformer, än att tvingas till nedskärningar om de negativa riskerna skulle realiseras.

### **Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till konjunkturläget**

Samtidigt som det är centralt att relativt snabbt nå upp till överskott i de offentliga finanserna är det viktigt att väga av takten med hänsyn tagen till konjunkturläget. Finanspolitiken ska inte vara onödigt åtstramande om det fortfarande finns lediga resurser i ekonomin. De stimulans- åtgärder regeringen genomförde under framför allt 2010 bidrog till att dämpa krisens effekter på efterfrågan och sysselsättningen. De struktur-

reformer som regeringen genomfört har också bidragit till en bättre fungerande arbetsmarknad under krisen. Avgörande för krishanteringens har också varit att Sverige i utgångsläget hade så pass stora överskott i de offentliga finanserna att de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna kunde tillåtas verka fullt ut utan att underskotten blev besvärande höga.<sup>99</sup> När många andra länder har varit tvungna att sanera sina offentliga finanser har Sverige kunnat möta krisens verkningar med en kraftfull stimulans- politik. Allt detta har bidragit till att sysselsättningsfallet inte blev så stort som befarades i inledningen av finanskrisen (se fördjupningsrutan Varför försvagades inte det finansiella sparandet mer under krisen?). Det har också bidragit till att minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Regeringens bedömning är att det inte finns anledning att vidta några ytterligare åtgärder för att stimulera efterfrågan. Resursutnyttjandet bedöms normaliseras redan under 2013, vilket tvärtom innebär att det blir viktigt att se till att finanspolitiken inte bidrar till överhettning. Samtidigt ska inte de offentliga finanserna stärkas så mycket att det bidrar till att motverka konjunkturåterhämtningen innan ekonomin och sysselsättningen nått upp till sina normala (potentiella) nivåer igen. Regeringens slutsats är att det reformutrymme som bedöms uppkomma under prognosperioden i första hand bör användas för att genomföra angelägna struktur- reformer. Sådana reformer kan på kort sikt bidra till att snabba på återgången till ett mer normalt resursutnyttjande, samtidigt som de genom att förstärka ekonomins utbudssida bidrar till att förlänga konjunkturuppgången och till en ännu bättre fungerande ekonomi på längre sikt.

<sup>99</sup> 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 konjunkturdgång (uppgång). De så kallade semiautomatiska stabilisatorerna är en hybrid mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Främst är det olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som brukar benämnas semiautomatiska stabilisatorer; aktiva beslut fattas om dessa åtgärder men det är mer regel än undantag att volymerna i dessa åtgärder anpassas till rådande konjunkturläge.

### **Bedömning med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet**

När reformutrymmet under de kommande åren bedöms är det viktigt att ta hänsyn till om finanspolitiken är hållbar i ett längre tidsperspektiv. Långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna är dock förknippade med betydande osäkerhet. Det är därför viktigt att bedömning av den långsiktiga hållbarheten utgår från flera möjliga utvecklingsförlopp, och att en samlad bedömning av hållbarheten görs utifrån dessa. I avsnitt 12 görs en sådan bedömning som drar slutsatsen att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god. Ingenting talar för att det reformutrymme som bedöms uppstå under de närmaste åren begränsas av att det på lång sikt skulle vara ohållbart.

### **Samlad bedömning av reformutrymmet inför budgetpropositionen för 2012**

De indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det uppstår ett visst reformutrymme under 2012 som sedan ökar successivt under de kommande åren. Reformutrymmet bedöms nu bli något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011. Prognoser är dock alltid osäkra. Även om riskbilden förskjutits i positiv riktning sedan budgetpropositionen för 2011 och nu bedöms vara balanserad finns skäl att ha marginal för negativa risker som, om de realiseras, kan komma att påverka de offentliga finanserna negativt. I budgetpropositionen för 2011 gjordes bedömningen att det mot bakgrund av de sammantagna risker som förelåg behövdes en säkerhetsmarginal på minst 1 procent av BNP under prognosperioden fram till 2014 i förhållande till överskottsmålet (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 4.2.3). Regeringens bedömning är att behovet av en säkerhetsmarginal nu har minskat något till följd av den mer balanserade riskbilden. Det är emellertid fortfarande viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand, utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. Därutöver talar konjunkturläget för att det reformutrymme som uppstår i första hand bör användas för strukturellt riktiga åtgärder som förbättrar ekonomins funktions-sätt. Regeringen återkommer med en preciserad

bedömning av reformutrymmet för 2012 i budgetpropositionen för 2012. Regeringen har för avsikt att, under förutsättning att viktiga reformer inom välfärds- och utbildningsområdet kan säkras och givet att det ekonomiska läget tillåter, genomföra viktiga delar av de skattesänkningar som aviserades som reformambitioner i budgetpropositionen för 2011.

De reformambitioner som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 be-tingades av att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Detta gäller fortfarande. Först när det är säkerställt att överskottsmålet nås, utgiftstaken klaras och ett varaktigt reformutrymme uppstått, kommer reformer att genomföras.

## Varför försvagades inte det finansiella sparandet mer under krisen?

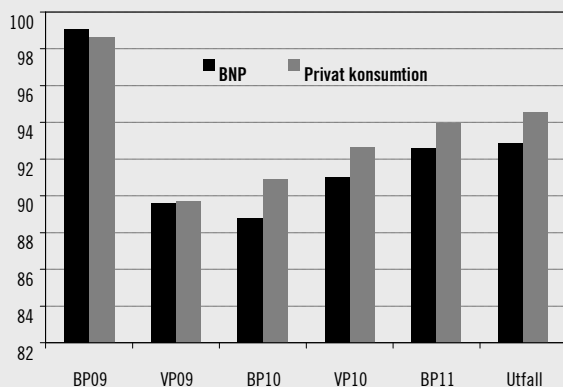
Den senaste konjunkturedgången gav upphov till en kraftig försvagning av de offentliga finanserna. Försvagningen blev dock betydligt mindre än vad som först förväntades. Detta berodde i stor utsträckning på att krisen inte slog så hårt mot produktion och sysselsättning i Sverige som först befarades. En annan viktig förklaring till de offentliga finansernas förhållandevis starka utveckling är att utgifterna i vissa transfereringssystem blivit lägre än förväntat till följd av strukturella förändringar. I denna fördjupningsruta redovisas hur prognosen för 2010 förändrats fr.o.m bedömningen i 2008 års ekonomiska vårproposition, som beslutades innan krisen var ett faktum, till prognosen i budgetpropositionen för 2011. De olika prognoserna jämförs sedan med det preliminära utfallet.

### *En mer gynnsam makroekonomisk utveckling än väntat*

När krisens globala karaktär och stora omfattning stod klar under hösten 2008 reviderades prognosen för den makroekonomiska utvecklingen ned väsentligt. Nedrevideringar hade i viss utsträckning gjorts redan i budgetpropositionen för 2009, där prognosarbetet avslutades i augusti 2008, dvs. före Lehman Brothers gick i konkurs och krisens omfattning blev uppenbar. De stora nedrevideringarna kom sedan i 2009 års ekonomiska vårproposition som färdigställdes i april 2009.

**Diagram 10.2 Prognoser för BNP och privat konsumtion 2010**

Index, prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition = 100



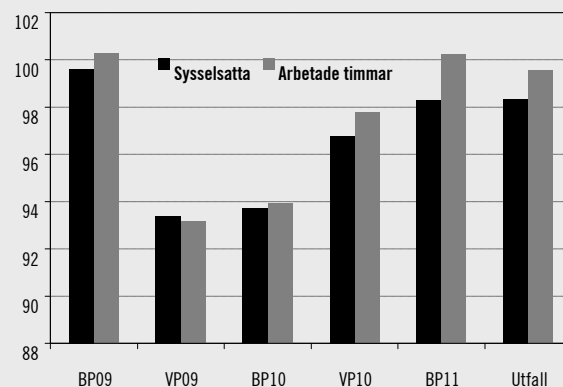
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition förväntades BNP och privat konsumtion vara ca 10 procent lägre i reala termer 2010 än i den prognos som publicerades i 2008 års ekonomiska vårproposition (se diagram 10.2). Antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntades vara ca 7 procent lägre (se diagram 10.3).

Efter prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition har bedömningarna gradvis reviderats upp så att BNP och den privata konsumtionen 2010 i budgetpropositionen för 2011 endast förväntades vara ca 7 respektive 6 procent lägre än i prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Det preliminära utfallet som publicerades i nationalräkenskaperna (NR) i mars 2011 är ytterligare något starkare. Även synen på arbetsmarknaden har gradvis blivit mer optimistisk så att prognosen i budgetpropositionen för 2011 och det preliminära utfallet för 2010 endast skiljer sig marginellt från bedömningen i 2008 års ekonomiska vårproposition.

**Diagram 10.3 Prognoser för antal sysselsatta och antal arbetade timmar 2010**

Index, prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition = 100

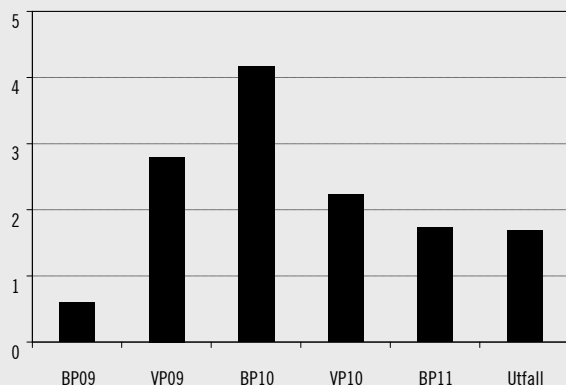


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Arbetslösheten förväntades i 2009 års ekonomiska vårproposition vara drygt 4 procentenheter högre 2010 än beräknat i prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, medan bedömningen i budgetpropositionen för 2011 och utfallet ligger knappt 2 procentenheter över bedömningen som gjordes före krisen (se diagram 10.4).

**Diagram 10.4 Prognoser för arbetslösheten 2010**

Differens mot prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I efterhand har det således visat sig att BNP och arbetsmarknaden påverkades betydligt mindre av den internationella konjunkturedgången än vad som först befarades. Krisen slog hårt mot den exportinriktade industrin, men spred sig endast i begränsad utsträckning vidare till den inhemska efterfrågan och tjänsteproduktionen. Även om BNP föll kraftigt 2009 drabbades sysselsättningen mindre än förväntat. Återhämtningen under 2010 har sedan varit oväntat snabb.

*Den makroekonomiska bedömningen spelar stor roll för prognosen för de offentliga finanserna*

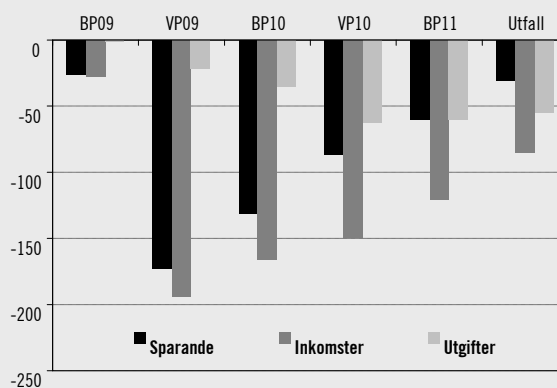
Eftersom framför allt de offentliga inkomsterna i hög grad påverkas av graden av ekonomisk aktivitet är det naturligt att prognoserna för det offentliga sparandet följer ett likartat mönster som prognoserna för BNP och arbetsmarknad. I diagram 10.5 visas hur prognoserna för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn reviderats över tiden jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, fördelat på inkomster, utgifter och sparande, samt hur dessa prognoser förhåller sig till det preliminära utfallet.

Av diagrammet framgår att prognosen för inkomsterna 2010 i 2009 års ekonomiska vårproposition reviderades ned med ca 195 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Eftersom även utgiftsprognosen reviderades ned med drygt 20 miljarder kronor blev sparandet ca 175 miljarder kronor lägre, vilket motsvarar ca 5,3 procent av BNP 2010. Prognoserna har därefter gradvis reviderats upp jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition, så att sparandet 2010 förväntades bli

endast ca 60 miljarder kronor lägre, knappt 2 procent av BNP, i prognosen i budgetpropositionen för 2011 jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Denna utveckling är en konsekvens av att inkomsterna gradvis bedömts bli högre, samtidigt som utgifterna reviderats ned. Till stor del beror dessa revideringar på att prognosen för BNP och utvecklingen på arbetsmarknaden gradvis blir allt mer positiv. Det preliminära utfallet visar på ett sparande som endast ligger ca 30 miljarder kronor, eller en knapp procent av BNP, lägre än vad som förutsågs före krisen.

**Diagram 10.5 Prognoser för det offentliga sparandet 2010**

Differens mot prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, miljarder kronor



Anm.: Prognoserna i de olika propositionerna har justerats för finanspolitiska åtgärder som påverkar inkomster, utgifter och sparande.

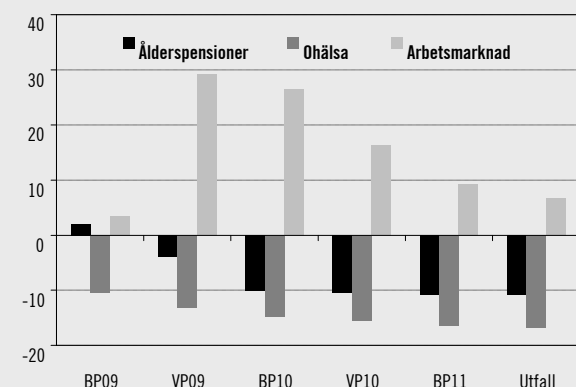
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Förändringar inom socialförsäkringssystemen har också påverkat utfallet*

En viktig förklaring till att sparandet inte försämrats så mycket som de tidiga prognoserna förutsåg är att utgifterna gradvis reviderats ned på grund av andra orsaker än en oväntat gynnsam makroekonomisk utveckling. Lägre utgifter än förväntat för bl.a. ålderspensioner och sjukförsäkringen har bidragit till att gradvis förbättra sparandeprognosen. Även om utgifterna för arbetslöshetsersättningen reviderades upp under krisens inledande skede har den sedan åter reviderats ned så att prognosen i budgetpropositionen för 2011 endast förutsåg ca 10 miljarder kronor mer i utgifter inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad än vad som prognostiserades före krisen (se diagram 10.6). Eftersom utgifterna för arbetslösheten ökat i mindre omfattning än arbetslösheten (se diagram 10.4) har den genomsnittliga ersättningsgraden sjunkit. Utfallet pekar sedan på att utgifterna sjönk ytterligare.

**Diagram 10.6 Prognoser för de offentliga utgifterna 2010**

Differens mot prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, miljarder kronor



Anm.: Prognoserna i de olika propositionerna har justerats för finanspolitiska åtgärder som påverkar inkomster, utgifter och sparande.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Nedgången i utgifterna i förhållande till de tidiga prognoserna är delvis av strukturell karaktär, dvs. de beror på mer eller mindre permanenta förändringar till följd av ändrade regler och en ändrad tillämpning av befintliga regler. Således kan man förvänta sig att de lägre utgifterna för ohälsa och för arbetslöshet per arbetslös person till stor del är av permanent karaktär.

Sammanfattningsvis beror den relativt sett gynnsamma utvecklingen av de offentliga finanserna under den senaste konjunktur-nedgången både på att nedgången i första hand drabbade den exportberoende industrin, och därmed påverkade viktiga skatteunderlag som sysselsättningen och hushållens efterfrågan i mindre utsträckning än befarat, samt på att utgifterna i vissa transfereringssystem blivit lägre av mer strukturella skäl.

### 10.3 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 konjunktur-nedgång sjunker skatteinkomsterna medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsersättning ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas, samtidigt som efterfrågan i ekonomin hålls uppe. Det omvända

gäller vid en konjunkturförstärkning. Anpassningarna sker utan att några särskilda beslut behöver fattas. Det innebär att finanspolitiken bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna genom de automatiska stabilisatorerna.

Med diskretionär finanspolitik avses den direkta effekt nya finanspolitiska åtgärder har på det finansiella sparandet. Den tillfälliga höjningen av statsbidragen till kommuner och landsting och höjningen av grundavdraget för pensionärer är exempel på förslag som direkt påverkar det finansiella sparandet. Effekten på det finansiella sparandet redovisas det år åtgärden träder i kraft.

De offentliga finanserna påverkas av en rad andra faktorer än de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statens budget. Exempel på sådana faktorer är BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i kapitalinkomster och ränteutgifter till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, förändringar i ränteläget samt förändringar i transfereringsutgifterna på grund av förändringar av demografin och beteenden. Slutligen påverkas de offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 10.3, inte bara diskretionär finanspolitik i statens budget utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin.

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 10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>
varav					
Automatiska stabilisatorer	1,1	0,7	0,4	0,1	0,0
Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
varav					
Diskretionär finanspolitik <sup>1</sup>	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1
Kapitalkostnader, netto	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,5
Kommunsektorns finanser	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Övrigt	-0,3	0,5	0,5	0,6	1,3
<b>BNP-gap, förändring i procentenheter</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 9.2)

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Tabell 10.3 visar förändringen av det finansiella sparandet fördelat på olika faktorer, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. En mindre försämring av sparandet i kommunsektorn bidrar till att det strukturella sparandet sjunker med 0,5 procent av BNP 2011. Under 2012 förväntas det strukturella sparandet förbättras samtidigt som BNP växer i god takt och BNP-gapet krymper.

## 10.4 Uppföljning av utgiftstaket samt bedömning av utgiftstak för 2015

### 10.4.1 Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna på statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgiftsområde 1–25 och utgiftsområde 27, samt utgifterna för ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuld räntor 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 anslags sparande och anslagskredit ingår.

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

Det fleråriga utgiftstaket för staten främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. Om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att vidta åtgärder. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under det redan fastlagda utgiftstaket för 2011–2014 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen (se avsnitt 10.1.3 för en mer utförlig beskrivning av behovet av en budgeteringsmarginal).

År 2010 blev budgeteringsmarginalen 38,1 miljarder kronor. För 2011 år beräknas marginalen till 65,8 miljarder kronor och för 2012 beräknas den växa till 74,3 miljarder kronor, vilket motsvarar 6,6 respektive 7,4 procent av de takbegränsade utgifterna. Utgifterna under utgiftstaket ökar förhållandevis långsamt 2011. Det beror främst på att de temporära finanspolitiska åtgärderna i samband med finanskrisen dras tillbaka i takt med att konjunkturläget stabiliseras och på att krisens effekter på de automatiska stabilisatorerna, t.ex. arbetsmarknadsrelaterade utgifter, minskar. Budgeteringsmarginalen växer därför till jämförelsevis höga nivåer fram till 2012.

**Tabell 10.4 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2002–2014**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10
Ursprungligt beslutade utgiftstak	810	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103
Teknisk justering <sup>2</sup>	2	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	9	0	0
Reell justering <sup>3</sup>						-11							
Slutligt fastställda utgiftstak	812	822	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103
Takbegränsade utgifter	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	943,4	964,6	985,9	997,2	1 008,7	1 025,1	1 044,7
Budgeteringsmarginal	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	38,1	65,8	74,3	67,9	58,3

Anm.: För år 1997–2001, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

<sup>3</sup> Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i BP07. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Den växande budgeteringsmarginalen var en av anledningarna till att regeringen i budgetpropositionen för 2011 föreslog utgiftstak för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt var lägre än tidigare år. Det medför att budgeteringsmarginalen dessa år minskar jämfört med den förhållandevis stora marginalen 2012. År 2014 bedöms budgeteringsmarginalen uppgå till 58,3 miljarder kronor eller 5,6 procent av de takbegränsade utgifterna.

Budgeteringsmarginalen beräknas nu bli större för 2011 och 2012 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011. Det beror bl.a. på lägre utgifter inom arbetsmarknadsområdet. Åren 2013 och 2014 beräknas budgeteringsmarginalen bli mindre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011, bl.a. till följd av högre utgifter för flyktingmottagande och högre transfereringsutgifter till följd av högre priser och löner.

För att bufferten för prognos säkerhet enligt riktlinjen i avsnitt 10.1.3 ska upprätthållas bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 10, 15, 21 och 31 miljarder kronor för 2011, 2012, 2013 respektive 2014.

Budgeteringsmarginalen är större samtliga år t.o.m. 2014 än vad som följer av den säkerhetsmarginal som minst bör upprätthållas. 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 överskotts målet samt avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer, givet begränsningen på utgiftssidan. Samtidigt finns det ändå skäl för att budgeteringsmarginalen inte ska vara större än att den har en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

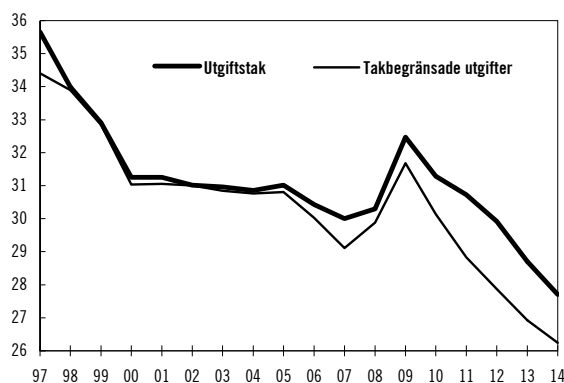
Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå på runt 31 procent av BNP.<sup>100</sup> Åren 2006 t.o.m. 2008 minskade det något som andel av BNP. De över tiden jämförbara takbegränsade utgifterna minskade mer under denna period och understeg

<sup>100</sup> På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försvåras jämförelser över tiden av utgiftstakets utveckling. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i diagram 10.7 renats från skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten i diagram 10.7 är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2012. Utgiftstaket för åren innan 2012 är justerat genom att ge utgiftstaket för samtliga år samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, givet att någon reell förändring därefter inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att från det på detta sätt beräknade utgiftstaket dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

30 procent av BNP 2007. Under 2009 steg både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna som andel av BNP. Detta skedde främst på grund av att nominell BNP minskade, men utgiftskvoten för de takbegränsade utgifterna ökade även på grund av stigande utgifter inom i första hand arbetsmarknadsområdet.

**Diagram 10.7 Utgiftstak och takbegränsade utgifter**

Procent av BNP



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

Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP när konjunkturen vänder och BNP ökar snabbare än normalt, samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare. Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar från år till år visar att utgifterna bidrar till att stabilisera efterfrågan i ekonomin som en del av de automatiska stabilisatorerna.

#### 10.4.2 Bedömning av utgiftstak för 2015

I budgetpropositionen för 2011 föreslog regeringen utgiftstak för 2013 och 2014 (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m.). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64). Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Regeringen lämnar i denna proposition en bedömning av utgiftstak för 2015 som ett instrument för att understödja en återgång till överskott i de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet.

Samtidigt är osäkerheten stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten och det finns stora

risker för bakslag. De takbegränsade utgifterna är känsliga för förändringar i bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen. Utvecklingen av priser och löner samt av antalet personer som uppstår ersättning från olika transfereringssystem är avgörande för utgiftsutvecklingen.

Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2015 som kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2012.

---

**Regeringens bedömning:** För 2015 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 123 miljarder kronor.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** De takbegränsade utgifterna omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket leder även till att behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden tydliggörs och att en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll förebyggs.

Så långt fram i tiden som 2015 är bedömningarna mycket osäkra. Även om riskbilden nu bedöms vara balanserad finns det skäl att ta höjd mot negativa risker som, om de realiserar, kan komma att påverka de offentliga finanserna negativt. Det är mot denna bakgrund 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 övre gräns för utgiftsnivån 2015. Trots att prognoserna innehåller ett stort mått av osäkerhet behöver bedömningen av utgiftstaket grunda sig på den information som finns tillgänglig.

De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras i takt med att 2015 kommer närmare. 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. Risken för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna bör därför vägas in i bedömningen.

Regeringens överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Lämpliga indikatorer vid fastställandet av utgiftstakets nivå för ett nytt år är utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek samt utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser. Nedan följer en motivering av utgiftstakets nivå för 2015 med utgångspunkt i bl.a. dessa indikatorer.

### Relationen till överskottsmålet

Utgiftstaket är ett viktigt instrument för att uppnå målet om överskott i den offentliga sektorns sparande och det bör fastställas så att det stödjer överskottsmålet. Den prognos för det offentliga sparandet som sammanfattas i tabell 10.2 bygger på utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i tabell 10.5. Konjunkturuppgången bidrar till att det finansiella sparandet förbättras snabbt i samband med att BNP och resursutnyttjandet stärks. Samtidigt förstärks också det strukturella sparandet. Enligt prognosen når det finansiella sparandet 1,8 procent av BNP 2012 och 2015 uppgår sparandet till 4,4 procent av BNP. Bedömningen är att det uppstår ett visst reformutrymme redan 2012 som sedan ökar successivt fram till 2015, givet att prognoserna står sig.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket för 2015 bör uppgå till 1 123 miljarder kronor. Det är en nivå som bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet. Det medför att budgeteringsmarginalen för 2015, dvs. det maximala utrymmet på utgiftssidan, uppgår till 1,4 procent av BNP, vilket endast motsvarar en mindre del

av det strukturella sparandet, som är den enda av indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet som kan beräknas för 2015.<sup>101</sup>

**Tabell 10.5 Utgiftstak för staten 2011–2015**

*Miljarder kronor om inget annat anges*

	2011	2012	2013	2014	2015
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 063	1 083	1 093	1 103	
Regeringens bedömning av utgiftstak					1 123
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	30	20	10	10	20
Utgiftstak, procent av BNP	30,7	29,9	28,7	27,7	27,0
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	30,2	29,7	28,6	27,7	27,0
Utgiftstak, fasta priser <sup>1</sup>	1 044	1 050	1 039	1 027	1 024
Takbegränsade utgifter	997,2	1 008,7	1 025,1	1 044,7	1 066,0
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,8	27,9	26,9	26,2	25,7
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>1</sup>	979,7	978,3	974,8	972,3	972,1
Budgeteringsmarginal	65,8	74,3	67,9	58,3	57,0
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	6,6	7,4	6,6	5,6	5,3
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,9	2,1	1,8	1,5	1,4
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	1,4	2,2	2,9	3,6	4,5
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	49,8	48,5	47,4	46,6	45,9

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>101</sup> 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 2015 motsvarar det 11 miljarder kronor eller knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen 2015 exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår till 1,1 procent av BNP (jämfört med 1,4 procent av BNP i tabell 10.5).

Det är viktigt att poängtera att budgeteringsmarginalen visar det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan samt att ett ianspråktagande av budgeteringsmarginalen för reformer begränsas av att det ska vara förenligt med överskotts målet och att det finns behov av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk av utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskotts målet. Det sätt på vilket överskotts målet är formulerat innebär att de utgiftsökningar som följer av en konjunkturuell uppgång av arbetslösheten och andra automatiska stabilisatorer normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. Därigenom ges de automatiska stabilisatorerna möjlighet att verka fullt ut. De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeteringsmarginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskotts målet. Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet, eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter, sett över ett par år, tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå tenderar dock att påverka indikatorerna för överskotts målet.

#### **Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP**

Den svaga konjunkturutvecklingen under 2009, med fallande nominell BNP, innebar att utgiftstaket ökade som andel av BNP. Från och med 2010 minskar utgiftstaket åter som andel av BNP, till följd av att BNP växer snabbt. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2015 än 2010.

Vid sidan utgifterna i kommuner och landsting 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. Även om det inte finns

något mekaniskt samband mellan den aggregerade skattekvoten och de samlade effektivitetsförlusterna riskerar ändå ett högt skatteuttag att verka snedvridande och kan hämma ekonomisk aktivitet, sysselsättning och välfärd. En lägre skatt på arbete kan bl.a. påverka arbetsutbudet i positiv riktning.

#### **Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek**

Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna. Den ska fungera som en buffert för att kunna hantera en annan utgiftsutveckling än den som förutsågs då utgiftstaket fastställdes. Budgeteringsmarginalen ska i första hand täcka den osäkerhet som följer av en annan makroekonomisk utveckling och de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. En väl avvägd storlek på budgeteringsmarginalen leder bl.a. till en mindre risk för att finanspolitiken blir procyklisk, eftersom det ger utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka (se vidare avsnitt 10.1.3).

Regeringens bedömning av den lämpliga nivån på utgiftstaket för 2015 innebär att det ökar med 20 miljarder kronor jämfört med 2014. Det gör att budgeteringsmarginalen minskar något i förhållande till 2014, eftersom de takbegränsade utgifterna bedöms öka något mer än utgiftstaket.

Den aktuella situationen med krympande budgeteringsmarginal från 2012 t.o.m. 2015 medför att det i första hand är budgeteringsmarginalen för det sista året (i detta fall 2015) som begränsar utrymmet för utgiftsökningar som permanent tar budgeteringsmarginalen i anspråk.

Även om budgeteringsmarginalen minskar något jämfört med 2014 är den större än vad som följer av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek för denna tidshorisont för att hantera osäkerheten till följd av konjunkturutvecklingen.

Samtidigt pekar prognosen för de offentliga finanserna på att överskotten växer fram till 2015. Om bedömningen under de kommande åren blir att det successivt uppstår ett reformutrymme är det rimligt att detta utrymme till viss del kan utnyttjas för reformer på utgiftssidan. I förhållande till det bedömda överskottet i de offentliga finanserna är budgeterings-

marginalen för 2015 inte större än att utgiftstaket bedöms ge ett stabilt stöd åt överskotts-målet.

Vidare är osäkerheten stor i utgifts-prognoserna. Riktlinjen för budgeterings-marginalens storlek beaktar i första hand osäker-het kring den makroekonomiska utvecklingen och därmed de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. Den kraftiga nedgången av volymerna i transfererings-systemen som utgiftsprognosen baseras på kan också tala för att det finns behov av en något större osäkerhetsmarginal än vad som normalt är befogat. Om volymminskningen inte skulle bli av, t.ex. på grund av att minskningen av ohälsotalen bromsar in oväntat snabbt, kan utgifterna bli väsentligt högre 2015 än enligt nuvarande bedömning.

### Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna redovisas normalt i nominella termer. Då består förändringen av utgiftsnivån mellan två år dels av en volym-komponent, som visar förändringen i fasta priser, dels av en priskomponent. Volym-komponenten visar om statens och pensions-systemets utgifter växer eller krymper i termer av exempelvis årsarbetskrafter, kontorsyta eller antal helårspersoner med ersättning från något transfereringssystem.

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser är något lägre 2015 än 2011. Det betyder att statens och pensionssystemets samlade storlek volymmässigt minskar något under perioden. Minskningen är dock marginell 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 ohälsa och arbetsmarknad. Pensionssystemets utgifter i fasta priser ökar fr.o.m. 2011 t.o.m. 2015, vilket beror på att antalet pensionärer ökar.

Utgiftstaket omräknat till fasta priser är lägre för 2015 än för 2011. Det beror på den låga årliga ökningstakten under 2013 och 2014 i syfte att minska budgeteringsmarginalens storlek.

### Hur bestäms utgiftstakets nivå?

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. Ett flerårigt utgiftstak skapar förut-sättningar för att den faktiska utvecklingen av utgifterna sammanfaller med den långsiktigt önskvärda utvecklingen.

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Nivån på utgiftstaket regleras emellertid inte.

#### *Utgiftstakets nivå*

Beslutet om utgiftstaket för ett nytt år tydliggör det komplicerade förhållandet mellan å ena sidan regeringens möjlighet att med riksdagens stöd bedriva den politik som regeringen har fått mandat för, och å andra sidan behovet av budgetpolitiska regler som syftar till att underlätta för att i den politiska processen ta hänsyn till politikens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Såväl utgifternas sammansättning som den statliga sektorns totala omslutning och det nödvändiga skatteuttag som följer av detta ger uttryck för bl.a. de ideologiska värderingar som ligger till grund för den politik som bedrivs.

Samtidigt är den grundläggande idén bakom utgiftstaket att i hög grad frigöra diskussionen om hur stort utrymmet för statliga utgifter är från diskussionen om vilka utgifter 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 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.

De överväganden som ligger till grund för en föreslagen nivå på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter och hur utgiftstaket kan tillämpas för att uppnå överskotts-målet och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget.

Exempel på bestämningsfaktorer som kan redovisas är:

- utgiftstakets relation till överskotts målet,
- utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till potentiell BNP,
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid samt
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

#### *Utgiftstakets relation till överskotts målet*

Som en del av det budgetpolitiska ramverket är det en viktig uppgift för utgiftstaket att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet.

Givet prognoserna för övriga delar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter (i första hand skatteinkomster, utgifter i kommuner och landsting och utgifter för statsskuldräntor), skattepolitiken och den lämpliga nivån på budgeteringsmarginalen går det att mekaniskt räkna ut en nivå på utgiftstaket som är konsistent med den målsatta nivån på det finansiella sparandet. Beräknat på detta sätt visar utgiftstaket hur mycket högre de beräknade takbegränsade utgifterna kan bli utan att det finansiella sparandet blir sämre än den målsatta nivån. Om beräkningen resulterar i ett utgiftstak som är lägre än de beräknade takbegränsade utgifterna visar taket hur mycket lägre de takbegränsade utgifterna måste bli för att sparandet ska uppnå målsatt nivå.

I praktiken finns det emellertid flera faktorer som gör att sambandet mellan utgiftstak och finansiellt sparande i offentlig sektor snarare bör betraktas som en bestämningsfaktor bland andra än som ett sätt att mekaniskt härleda nivån på utgiftstaket.

För det första förutsätter en mekanisk härledning att prognoserna för inkomsterna och utgifterna i den offentliga sektorn inte revideras efter tidpunkten för utgiftstakets fastställande. Baserat på dagens kunskap om osäkerheter i prognoserna för de offentliga finanserna är detta emellertid ytterst osannolikt. Snarare är prognoserna i de flesta fall föremål för betydande revideringar. När prognosen för de offentliga finanserna revideras efter att utgiftstaket fastställts utgör utgiftstaket inte längre samma relativa utgiftsbegränsning i förhållande till den målsatta nivån på det finansiella sparandet som vid det tillfälle då taket

fastställdes. Argumentet för att mekaniskt härleda utgiftstakets nivå utifrån det för tillfället beräknade finansiella sparandet och den planerade skattepolitiken minskar i betydelse om relationen kan ändras när prognosen revideras.

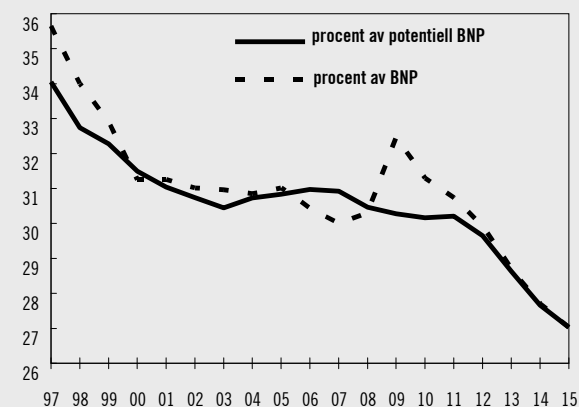
För det andra skulle det vara nödvändigt att ta hänsyn till framtida skatteförändringar vid fastställandet av utgiftstaket. En grundläggande tanke bakom utgiftstaket är att skattehöjningar inte motiverar en höjning av redan fastslagna tak. I annat fall skulle utgiftstaket inte ha någon begränsande effekt på det offentliga åtagandet och skatteuttagets storlek. För att förändringar i skattesystemet ska få genomslag i utgiftstakets nivå måste de därför vara kända när utgiftstaket fastställs.

#### *Utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till potentiell BNP*

Utgiftstaket omfattar större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet. Tillsammans med utgifterna i kommuner och landsting utgör de i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn. Det är denna utgiftsnivå, tillsammans med överskotts målet, som i slutändan är avgörande för hur stora de samlade skatteintäkterna behöver vara. De flesta skatter ger upphov till välfärdsförluster som måste vägas mot nyttan av de utgifter skatterna finansierar. Utgiftstaket bör sättas i samklang med regeringens ambitioner för skattepolitiken.

**Diagram 10.8 Utgiftstak 1997–2015**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En fördel med den här bestämningsfaktorn är att den ger ett enkelt sätt att uttrycka en politisk viljeinriktning för storleken på det offentliga åtagandet i förhållande till BNP. Beslutet om de offentliga utgifterna relateras till ekonomins

produktionsförmåga och därmed indirekt till möjligheterna att finansiera utgifterna.

I praktiken är det också denna metod som vanligen tillämpats för att motivera nivån på utgiftstaket för ett nytt år. Under några år innan regeringsskiftet 2006 var avsikten att utgiftstaket skulle vara ungefär konstant uttryckt som en andel av potentiell BNP. Sedan regeringsskiftet 2006 har det varit en politisk målsättning att utgiftstaket trendmässigt ska falla något som andel av BNP.

Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer och inte revideras kommer utgiftstakskvoten att förändras när prognosen för BNP revideras, på samma sätt som för utgiftstakets relation till den offentliga sektorns finansiella sparande.

#### *Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid*

I en medelfristig budgetprocess som den svenska är det av central betydelse att processen backas upp av prognoser av hög kvalitet. Grunden i budgetarbetet är en bedömning av den förväntade utvecklingen av de statliga utgifterna vid oförändrad politik. Även om nivån på utgiftstaket i första hand bestäms i samklang med beräknade inkomster och överskottsmål 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 övriga finanspolitiska mål och därmed med en väl avvägd nivå på utgiftstaket. Således är det nödvändigt med en grundlig genomgång av den förväntade utgiftsutvecklingen och aviserade reformer på utgiftsidan, för att få en uppfattning om vilka utgifter som ryms inom den tänkta ramen.

Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna. Den ska fungera som en buffert, i första hand för den osäkerhet som följer av en annan makroekonomisk utveckling och de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. En väl avvägd storlek på budgeteringsmarginalen leder bl.a. till mindre risk att finanspolitiken blir procyklisk, eftersom det ger utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen behöver vara för att hantera osäkerheten till följd av konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen ska budgeteringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för kommande budgetår (år 1), minst 2 procent för år 2 och minst 3 procent för år 3. Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

#### *Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 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 årspersoner som erhåller transfereringar.

#### *Utgiftstakets nivå är i grund och botten 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 utgiftstak till en i förväg bestämd formel. Det kan också vara vanskligt att på förhand ge bestämningsfaktorerna olika vikt. 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.

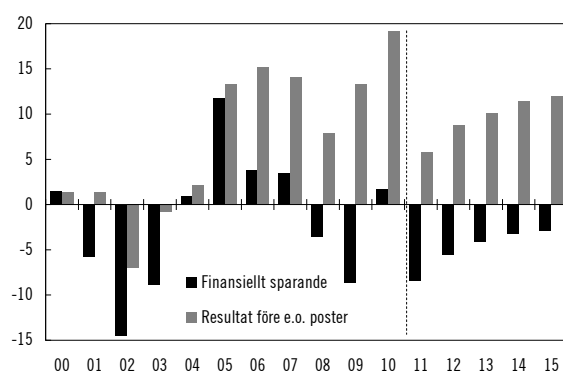
## 10.5 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Överskotts målet för de offentliga finanserna, som även inkluderar kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i NR. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

Mellan den kommunala redovisningen och NR förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 10.9). 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 10.9 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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. Med balanskravet avses att varje enskild kommun och landsting ska upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. I undantagsfall, om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från detta balanskrav. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting 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 att ett resultat som motsvarar 2 procent av inkomsterna från skatter och generella statsbidrag uppfyller god ekonomisk hushållning.

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

### Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2010

Sedan balanskravet infördes har det ekonomiska resultatet förbättrats i kommunsektorn. Kommuner och landsting har tillsammans redovisat ett förhållandevis starkt resultat före extraordinära poster sedan 2005 (se diagram 10.10). Under 2005–2008 stärktes resultatet före extraordinära poster till en historiskt hög nivå, främst beroende på den starka tillväxt av inkomsterna som följde av konjunkturläget. Därmed fanns utrymme att både konsolidera resultatet och öka den kommunala konsumtionen.

Den kraftiga konjunkturedgången försämrade drastiskt de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting 2009. Trots detta redovisade sektorn ett starkt resultat, som torde vara förenligt med kravet på god ekonomisk hushållning.

**Tabell 10.6 Resultaträkning, kommuner och landsting**

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Nettokostnader	-384	-392	-408	-207	-214	-221
Skatteintäkter	331	336	343	171	176	179
Utjämn. system o. generella statsbidrag	58	62	76	39	41	46
Finansnetto	3	5	4	-2	0	0
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Extra ord. poster	-1	0	0	0	0	0
<b>Årets resultat</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Anm.: På grund av avrundningar överensstämmer summan av de enskilda posterna inte alltid till totalsumman. Utfallet för kommunerna 2010 är fortfarande preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultatet före extraordinära poster för kommuner och landsting stärktes ytterligare 2010. Preliminärt redovisade kommunsektorn ett överskott på 19 miljarder kronor (se diagram

10.9), vilket motsvarar ca 3 procent av inkomsterna från skatter och generella statsbidrag.

Det starka resultatet 2010 förklaras till stor del av de tillfälliga statsbidragen och att tillväxten av skatteintäkterna inte föll i så stor utsträckning som flertalet prognosmakare förutspått. Den överraskande ökningen av skatteintäkterna medförde sannolikt att totala intäkter underskattades för 2010 i kommuner och landsting.

För kommunerna uppgick resultatet före extraordinära poster, preliminärt till 14,6 miljarder kronor 2010. Av kommunerna redovisade ca 95 procent ett positivt resultat. Resultatet för 2010 var ca 4 miljarder kronor högre än året dessförinnan, då drygt 90 procent av kommunerna redovisade ett positivt resultat.

Bland landstingen redovisade 90 procent ett positivt resultat före extraordinära poster 2010 på sammanlagt 4,4 miljarder kronor. Detta var ca 2 miljarder kronor högre än 2009, då 75 procent av landstingen redovisade ett positivt resultat.

### Tillfälligt lägre resultat 2011

Resultatet beräknas bli lägre 2011 än 2010, vilket till stor del beror på att inkomsterna väntas växa långsammare. Den svagare utvecklingen är i huvudsak en följd av att de tillfälligt höjda statsbidragen fasas ut. Även om den förväntat starkare konjunkturen medför att inkomsterna från skatter växer snabbare 2011 än 2010 väger detta inte upp de lägre statsbidragen.

Konsumtionsutgifterna bedöms inte heller anpassas fullt ut till den svagare inkomstutvecklingen. Resultatet försämras därför och uppgår till 6 miljarder kronor vilket understiger tumregeln för god ekonomisk hushållning (se diagram 10.10).

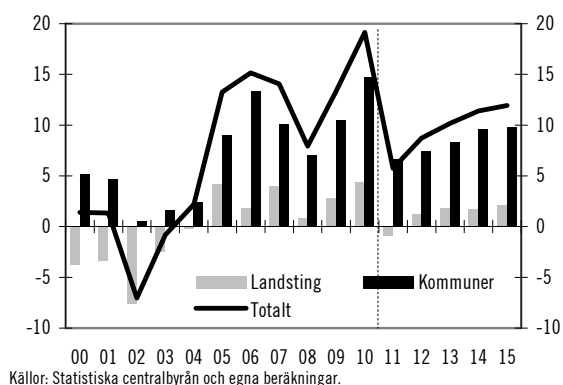
I och med att konjunkturen successivt stärks beräknas inkomsterna från skatter växa starkare. De ekonomiska förutsättningarna för

kommuner och landsting förbättras därmed gradvis 2012–2015. Kommunsektorn väntas redovisa ett positivt resultat för dessa år som i förhållande till tidigare år är relativt starkt men som inte riktigt når upp till tumregeln om god ekonomisk hushållning.

Framför allt är det kommunerna som bedöms svara för den på sikt starkare utvecklingen av finanserna. Resultatet väntas visserligen försvagas under 2011 jämfört med 2010 men beräknas till 7–10 miljarder kronor under samtliga år 2011–2015 (se diagram 10.10). Överskottet beror bl.a. på att det demografiska kostnadstrycket på kommunerna förväntas att utvecklas relativt svagt, samtidigt som den starka konjunkturuppgången medför att de ekonomiska förutsättningarna stärks.

**Diagram 10.10** Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015.



I landstingen bedöms utvecklingen bli svagare. Under 2011 väntas landstingen få svårt att klara balanskravet. Resultatet vänds till ett mindre överskott 2012. Landstingen beräknas därefter redovisa ett resultat kring 2 miljarder kronor 2013–2015. För landstingen bedöms de demografiskt betingade kostnaderna öka snabbare än i kommunerna.





Uppföljning av statens  
inkomster, utgifter och  
den offentliga sektorns  
finansiella sparande





# 11 Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande

## Sammanfattning

---

- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011 har statens skatteintäkter reviderats upp med 16 miljarder kronor 2011. För 2012–2014 har skatteintäkterna reviderats upp med mellan 14 och 16 miljarder kronor per år.
  - De takbegränsade utgifterna har reviderats ned med drygt 8 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011. År 2012 bedöms de takbegränsade utgifterna bli 0,2 miljarder kronor lägre och för 2013 och 2014 beräknas de bli 3,1 respektive 2,0 miljarder kronor högre än bedömningen i budgetpropositionen.
  - År 2011 har statens budgetsaldo reviderats upp med 35 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. För 2012–2014 är prognosen för budgetsaldot uppreviderad med mellan 25 och 33 miljarder kronor per år.
  - Utfallet 2010 för den offentliga sektorns finanser var starkare än väntat. Inkomsterna ökade mer än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2011, medan utgifterna blev lägre.
  - Den reviderade bedömningen av den ekonomiska utvecklingen medför att den offentliga sektorns finanser stärks 2011–2014 i förhållande till den bedömning som redovisades i budgetpropositionen för 2011.
- 

I detta avsnitt görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade budgeten för staten 2011 samt de prognoser avseende 2011–2014 för inkomster, utgifter och statens budgetsaldo som gjordes i budgetpropositionen för 2011. Vidare redogörs för prognosförändringar på 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 statens lånebehov. Väsentliga skillnader mellan anvisade medel på statens budget och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2009 och 2010.

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2010 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101).

### 11.1 Inkomster på statens budget

I tabell 11.1 redovisas flera av de bakomliggande antagandena i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av dessa jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 11.1 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011**

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP, marknadspris <sup>1</sup>	-3,6	6,9	4,8	4,6	5,2	4,5	4,4
Diff. BP11	-0,3	1,0	-0,1	0,2	0,4	0,0	
Arbetade timmar <sup>2</sup>	-2,8	2,1	1,9	2,0	1,8	1,3	0,6
Diff. BP11	0,0	0,2	0,9	0,6	0,3	0,0	
Timlön <sup>3</sup>	3,0	0,9	2,5	3,3	3,6	3,7	3,7
Diff. BP11	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	0,1	3,0	4,4	5,3	5,5	5,1	4,4
Diff. BP11	-0,3	0,2	0,9	0,8	0,6	0,1	
Arbetslöshet <sup>4</sup>	6,5	6,0	5,0	4,5	3,9	3,5	3,3
Diff. BP11	0,0	0,0	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4	
Arbetsmarknads-politiska program <sup>5</sup>	2,7	3,9	3,7	2,9	2,5	2,1	1,9
Diff. BP11	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	
Hushållens konsumtionsutgifter <sup>1</sup>	1,5	4,9	4,5	5,2	5,4	5,0	4,4
Diff. BP11	0,4	0,3	0,6	0,7	0,6	0,3	
Kommunal medelutdebitering <sup>6</sup>	31,52	31,56	31,55	31,55	31,55	31,55	31,55
Diff. BP11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Statslåneränta <sup>6</sup>	3,1	2,8	3,5	3,9	4,6	4,9	4,9
Diff. BP11	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,1	
KPI juni-juni	-0,8	0,9	2,2	2,1	2,8	2,8	2,4
Diff. BP11	0,0	0,0	0,7	0,3	0,3	0,2	
Inkomstbasbelopp <sup>7</sup>	50,9	51,1	52,1	54,3	55,9	58,0	60,2
Diff. BP11	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	0,9	
Prisbasbelopp <sup>7</sup>	42,8	42,4	42,8	43,8	44,7	45,9	47,2
Diff. BP11	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	
Inkomstindex	139,3	139,7	142,3	148,4	152,8	158,6	164,6
Diff. BP11	0,00	0,00	0,00	2,05	2,29	2,58	
Skiktgräns <sup>7</sup>	367,6	372,1	383,0	399,1	415,3	435,1	455,8
Diff. BP11	0,0	0,0	0,0	2,6	11,6	21,5	
Övre skiktgräns <sup>7</sup>	526,2	532,7	548,3	571,3	594,6	623,0	652,7
Diff. BP11	0,0	0,0	0,0	3,7	16,7	30,9	

<sup>1</sup>Löpande priser, procentuell förändring.<sup>2</sup>Kalenderkorrigerat, anställda.<sup>3</sup>Enligt nationalräkenskapernas definition.<sup>4</sup>Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.<sup>5</sup>Procent av arbetskraften enligt tidigare definition (exkl. heltidsstuderande arbetssökande).<sup>6</sup>Procent.<sup>7</sup>Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusental kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

### 11.1.1 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2011

I tabell 11.2 visas den aktuella prognosen för skatteintäkterna jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011 och jämfört med beräkningarna i statens budget för 2009 och 2010.

#### Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011 har prognosen för intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med mellan 1 och 18 miljarder kronor 2010–2014. Den främsta anledningen till upprevideringen är en högre prognos för lönesummans utveckling (se tabell 11.1). Eftersom den reviderade lönesummeutvecklingen framför allt beror på fler arbetade timmar, snarare än timlönen, innebär det att kommunal inkomstskatt påverkas i större utsträckning är statlig inkomstskatt. Samtidigt beräknas skatteavdrag för husarbete (ROT och RUT-arbete) 2010–2014 bli högre än vad som redovisades i budgetpropositionen för 2011, vilket minskar intäkterna från skatt på arbete med i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år 2010–2014.

#### Skatt på kapital

##### Skatt på kapital, hushåll

Jämfört med budgetpropositionen för 2011 är prognosen för intäkterna från hushållens skatt på kapital nedreviderad samtliga år, förutom 2011, med omkring 1–2 miljarder kronor. Till övervägande del beror revideringarna på en något lägre prognos för aktieutdelningar till hushåll.

##### Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster 2010 har reviderats upp jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011. Företagens bokslutsrapporter för 2010 visar att vinstutvecklingen i företagen blev starkare jämfört med tidigare prognoser. Även företagens kompletteringsbetalningar för 2010 blev högre än prognos, vilket leder till att skatteintäkterna revideras upp. Sammantaget har prognosen reviderats upp med ca 7 miljarder kronor jämfört med budget-

propositionen för 2011. Revideringen har också slagit igenom 2011.

För 2012–2014 har utvecklingstakten för skatt på företagsvinster reviderats ned något men prognosen i nivå är ändå mellan 3 och 4 miljarder kronor högre än i budgetpropositionen.

### Skatt på konsumtion

#### *Mervärdesskatt*

Mervärdesskatteintäkterna har reviderats upp med 4 miljarder kronor 2010, till följd av att hushållens konsumtion respektive investeringar blev starkare än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011.

Åren 2011–2014 har prognosen för mervärdesskatteintäkterna reviderats upp med mellan 8 och 15 miljarder kronor. Det är framför allt högre privat konsumtion och högre investeringar som leder till högre mervärdesskatteintäkter. Men även en, av utfall betingad, sammansättningsförändring av konsumtionen har bidragit till en upprevidering av mervärdesskatteintäkterna.

#### *Punktskatter*

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2011 beräknas punktskatteintäkterna 2010 bli ca 1 miljard kronor högre. Cirka 0,8 miljarder kronor utgörs av högre intäkter från koldioxidskatt på oljeprodukter, till följd av det kalla vädret i slutet av året.

År 2011–2014 beräknas punktskatteintäkterna årligen bli ca 1–2 miljarder kronor lägre än i budgetpropositionen för 2011. Det beror främst på att prognosen för energianvändningen har

reviderats ned. Energimyndighetens prognos visar på en betydligt lägre användning av bensin, samtidigt som användningen av diesel bedöms bli högre.

Den största delen av användningen av diesel används till godtransporter och användningen av diesel är därför starkt kopplad till utvecklingen i industrin. I takt med att industriproduktionen fortsätter att öka bedöms därmed användningen av diesel att öka.

Energimyndigheten bedömer även att användningen av biodrivmedel kommer att öka de kommande åren, vilket leder till något lägre punktskatteintäkter.

**Tabell 11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2011 samt statens budget för 2009 och 2010**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2009	Jmf. SB 2009	Aktuell prognos 2010	Jmf SB 2010	Jämförelse med budgetpropositionen för 2011					
					Utfall 2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Skatt på arbete</b>	<b>867,1</b>	<b>-40,4</b>	<b>874,9</b>	<b>10,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>5,6</b>	<b>13,3</b>	<b>17,7</b>	<b>18,1</b>
<i>Direkta skatter</i>	475,7	-26,8	475,5	-1,6	-0,2	1,0	2,4	7,0	8,9	8,2
Kommunal inkomstskatt	511,1	-14,8	525,6	11,7	-0,9	2,8	5,8	10,2	13,1	13,8
Statlig inkomstskatt	40,1	-3,7	41,7	-0,4	-0,1	0,6	1,1	1,1	-0,2	-2,2
Allmän pensionsavgift	86,8	-2,5	89,4	2,3	-1,4	-1,2	-0,5	0,6	1,0	1,2
Skattereduktioner m.m.	-162,5	-5,9	-181,3	-15,2	2,1	-1,2	-3,9	-4,9	-5,0	-4,5
<i>Indirekta skatter</i>	391,4	-13,6	399,3	11,8	-0,5	-0,1	3,2	6,3	8,8	9,9
Arbetsgivaravgifter	392,4	-17,5	403,7	11,6	0,0	0,3	4,0	7,8	10,6	11,8
Egenavgifter	11,5	-0,9	12,4	0,9	-0,2	0,3	0,6	0,7	0,8	0,9
Särskild löneskatt	32,5	0,2	33,5	1,9	0,0	0,2	0,4	0,7	0,9	1,0
Nedsättningar	-20,5	3,5	-24,9	-2,0	0,0	-1,0	-1,8	-2,7	-3,1	-3,3
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	-0,1	1,1	0,0	-0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Avgifter till premiepensionssystemet	-25,4	1,2	-26,4	-0,7	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8
<b>Skatt på kapital</b>	<b>160,2</b>	<b>-27,5</b>	<b>180,9</b>	<b>23,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>5,2</b>	<b>7,5</b>	<b>3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>
Skatt på kapital, hushåll	24,9	-1,8	29,8	5,8	-1,2	-1,2	0,2	-1,0	-1,8	-2,0
Skatt på företagsvinster	86,5	-19,5	102,2	20,9	-0,7	7,1	7,8	3,3	4,0	3,8
Avkastningsskatt	12,3	-2,5	11,5	-2,3	-0,2	-0,1	0,0	0,9	-0,8	0,1
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,3	1,2	25,3	-0,6	-0,4	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0
Stämpelskatt	8,1	-1,8	9,0	0,8	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Kupongskatt m.m.	3,1	-3,1	3,1	-0,7	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>422,9</b>	<b>-15,3</b>	<b>449,4</b>	<b>31,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,9</b>	<b>6,8</b>	<b>8,7</b>	<b>10,8</b>	<b>12,5</b>
Mervärdesskatt	301,5	-12,2	324,4	29,0	-0,1	4,0	8,1	10,6	13,2	14,9
Skatt på tobak	10,6	0,1	10,6	-0,7	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skatt på etylalkohol	4,4	0,2	4,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Skatt på vin m.m.	4,4	0,4	4,6	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på öl	3,3	0,3	3,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Energiskatt	40,1	-0,4	41,2	1,0	0,0	0,1	-0,3	-1,0	-1,5	-1,6
Koldioxidskatt	26,1	-2,2	27,3	1,2	0,0	0,7	-0,3	-0,9	-1,1	-1,1
Övriga skatter på energi och miljö	4,1	-1,3	4,7	-0,3	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0
Skatt på vägtrafik	16,4	0,0	16,4	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,6	0,6	0,8
Skatt på import	5,2	-1,2	5,7	0,9	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Övriga skatter	6,7	1,1	7,1	0,7	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>Restförda skatter och övriga skatter</b>	<b>-3,3</b>	<b>0,8</b>	<b>2,2</b>	<b>7,2</b>	<b>0,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
Restförda skatter	-7,8	0,7	-5,7	3,5	0,0	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Övriga skatter	4,5	0,1	7,9	3,7	0,3	0,1	0,6	0,5	0,6	0,5
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 446,9</b>	<b>-82,5</b>	<b>1 507,4</b>	<b>73,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>12,4</b>	<b>21,7</b>	<b>26,7</b>	<b>31,3</b>	<b>33,9</b>
Avgår EU-skatter	-6,8	1,0	-7,1	-1,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 440,1</b>	<b>-81,5</b>	<b>1 500,3</b>	<b>72,1</b>	<b>-3,4</b>	<b>12,3</b>	<b>21,7</b>	<b>26,7</b>	<b>31,3</b>	<b>33,8</b>
Avgår, kommunala inkomstskatter	-524,8	14,8	-539,5	-11,5	0,9	-2,5	-5,5	-10,2	-13,1	-13,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-178,8	6,4	-183,8	-5,3	1,4	0,2	-0,4	-2,4	-3,6	-4,1
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>736,5</b>	<b>-60,2</b>	<b>777,0</b>	<b>55,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>10,1</b>	<b>15,8</b>	<b>14,1</b>	<b>14,7</b>	<b>16,0</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### 11.1.2 Uppföljning av statens budget för 2009 och 2010

Den aktuella prognosen jämfört med statens budget för 2009 och 2010 visas i tabell 11.2.

#### Skatt på arbete

Jämfört med statens budget för 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med cirka 40 miljarder kronor. De direkta och indirekta skatterna har reviderats ned med ca 27 respektive 14 miljarder kronor. I huvudsak förklaras nedrevideringen av den snabba försämringen på arbetsmarknaden under 2009 med en lägre lönesummeutveckling som följd.

Den relativt snabba återhämtningen i svensk ekonomi har medfört att 2010 års intäkter från direkta och indirekta skatter på arbete (exklusive skattereduktioner och allmän pensionsavgift) blev 11 respektive 12 miljarder högre än i statens budget för 2010. Skattereduktionen för jobb-skatteavdrag och ROT/RUT-tjänster blev dock högre än beräknat vilket drar ner intäkterna med 3 respektive 10 miljarder kronor. De totala intäkterna från skatt på arbete har således reviderats upp med 10 miljarder kronor, jämfört med beräkningen i statens budget för 2010.

#### Skatt på kapital

Jämfört med statens budget för 2009 har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned med knappt 28 miljarder kronor. Den största skillnaden ligger på skatt på företagsvinster som blev 20 miljarder kronor lägre än statens budget för 2009. Prognosen som låg till grund för statens budget för 2009 gjordes på hösten 2008, före den globala ekonomiska och finansiella krisen. Krisen fick betydande konsekvenser för samtliga skatteintäkter, men intäkterna från skatt på företagsvinster påverkades särskilt mycket. Intäkterna från hushållens skatt på kapital blev 2009 ca 2 miljarder kronor lägre än i statens budget för 2009. Det beror framförallt på den kraftiga konjunkturförsämringen med lägre ränteinkomster och kapitalvinster som konsekvens.

Jämfört med statens budget för 2010 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp med 24 miljarder kronor. Intäkterna från skatt

på företagsvinster har reviderats upp med 21 miljarder kronor. Återhämtningen i företagens vinster har gått snabbare än beräknat. Intäkterna från skatt på företagsvinster föll kraftigt 2008, men ökade igen redan 2009. Vinsterna fortsatte att öka även 2010. Utfallet för hushållens skatt på kapital beräknas bli 5,8 miljarder kronor högre än beräkningen i statens budget för 2010. Revideringen beror dels på att hushållens kapitalvinster har reviderats upp, dels på att hushållens ränteinkomster blev högre än väntat.

#### Skatt på konsumtion

##### *Mervärdesskatt*

Utfallet för intäkterna från mervärdesskatten 2009 blev 12 miljarder kronor lägre än statens budget för 2009. Det beror i huvudsak på att hushållens konsumtion blev lägre än den bedömning som låg till grund för statens budget.

Återhämtningen i ekonomin har gått snabbare än beräknat. Det medför att intäkterna från mervärdesskatten 2010 blev 29 miljarder kronor högre än statens budget för 2010. Det beror framförallt på att hushållens konsumtion blev högre.

##### *Punktskatter*

Intäkterna från punktskatterna blev 2009 ca 3 miljarder kronor lägre än statens budget för 2009. Det beror framförallt på lägre intäkter från energi- och koldioxidskatt på grund av lägre industriproduktion och därmed lägre användning av diesel. Skatt på import blev drygt 1 miljard kronor lägre än statens budget för 2009, eftersom varuimporten minskade med drygt 17 procent. Skatt på alkohol blev knappt 1 miljard kronor högre.

Intäkterna från punktskatterna blev 2010 ca 3 miljarder kronor högre än statens budget för 2010, varav 1 miljard kronor beror på högre energiskatt och drygt 1 miljard kronor beror på högre koldioxidskatt. De högre intäkterna från energi- och koldioxidsskatten berodde främst på den snabba återhämtningen av ekonomin och på en högre energianvändning i bostadssektorn.

Skatt på tobak blev knappt 1 miljard kronor lägre än beräknat i statens budget för 2010, vilket förklaras av en lägre försäljning av cigaretter och snus. Övriga skatter beräknas bli knappt 1 miljard kronor högre än statens budget,

huvudsakligen eftersom det inlevererade överskottet från Svenska Spel AB bedöms bli högre än vad som beräknades i statens budget för 2010. Skatt på import blev knappt 1 miljard kronor högre, vilket beror på en högre varuimport.

## 11.2 Utgifter på statens budget och takbegränsade utgifter

### 11.2.1 Utgiftsprognos 2011

I statens budget för 2011 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 809,2 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 807,1 miljarder kronor, dvs. 2,1 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2011 till 1 005,5 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 997,2 miljarder kronor för samma år, dvs. 8,3 miljarder kronor lägre (se tabell 11.3).

Att utgifterna bedöms bli lägre än statens budget för 2011 beror huvudsakligen på lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Detta är en direkt följd av att situationen på arbetsmarknaden bedöms bli bättre än vad som beräknades i statens budget, främst genom lägre utgifter för arbetslöshetsersättning. Även för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg bedöms utgifterna bli lägre än vad som beräknades i statens budget, främst till följd av ett lägre utnyttjande av tandvårdsförmåner. Samtidigt har utgifterna för utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. reviderats upp kraftigt, främst till följd av högre marknadsräntor.

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99). Vidare har hänsyn tagits till bedömda volymer i de rättighetsstyrda transfereringssystemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

**Tabell 11.3 Takbegränsade utgifter 2011**

Miljarder kronor

	Statens budget <sup>1</sup>	Prognos	Differens prognos – budget
<b>Summa utgiftsområden<sup>2</sup></b>	<b>809,2</b>	<b>807,1</b>	<b>-2,1</b>
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statskuldräntor m.m.	783,3	775,0	-8,3
Utgiftsområde 26			
Statskuldräntor m.m.	26,0	32,1	6,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222,2	222,2	0,0
<b>Takbegränsade utgifter<sup>3</sup></b>	<b>1 005,5</b>	<b>997,2</b>	<b>-8,3</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

<sup>1</sup> Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64).

<sup>2</sup> Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

<sup>3</sup> I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m.

I tabell 11.5 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 sambällets krisberedskap*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,4 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Huvudförklaringen till de lägre utgifterna är att Försvarsmakten tidigare hade viss anskaffning av materiel till 2010, vilket innebär att utgifter som i statens budget beräknades för 2011 belastade utgiftsområdet redan 2010. Vidare uppstod vissa personalkostnader 2010 i stället för 2011, vilket bidrar till att utgifterna för 2011 beräknas bli lägre.

#### *Utgiftsområde 8 Migration*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,6 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Framför allt beror detta på att antalet inskrivna personer i Migrationsverkets mottagandesystem skrivits upp som en följd av ett ökat antal asylsökande samt på att utgifterna för ensamkommande barns boende ökat. Antalet asylsökande från Afghanistan och Eritrea ökar och det finns skäl



att räkna med minst lika höga nivåer 2011 som 2010 för en stor grupp länder med anledning av den oro som för närvarande råder i Nordafrika. En stor andel av kostnaderna under utgiftsområdet är hänförliga till ensamkommande barn.

För att möta de ökade kostnaderna föreslår regeringen att anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* ökas med sammanlagt 0,9 miljarder kronor i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

#### *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror främst på att utgifterna för anslagen 1:4 *Tandvårdsförmåner m.m.* och 1:5 *Bidrag för läkemedelsförmånerna* förväntas bli lägre.

Nedrevideringen av utgifterna för tandvårdsförmånerna beror på en lägre efterfrågan. Utgifterna för läkemedelsförmånerna bedöms bli lägre eftersom det förväntade resultatet av förhandlingarna om ett nytt läkemedelsavtal förväntas ge något lägre utgifter.

#### *Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,5 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Utgifterna för anslagen 1:1 *Garantipension till ålderspension* och 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* förväntas bli högre, främst till följd av ökade volymer i dessa ersättningssystem.

#### *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,1 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget.

De lägre utgifterna beror på lägre förväntade volymer i arbetslöshetsförsäkringen, vilket medför att utgifterna för anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* beräknas bli 3,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statens budget. Däremot bedöms utgifterna för aktivitetsstödet bli 0,6 miljarder kronor högre. Den relativt snabba volymminskning av personer med aktivitetsstöd som beräknades till inledningen av 2011 väntas nu ske över en längre period.

Utgifterna för anslaget 1:4 *Lönebidrag och Samball m.m.* bedöms bli 0,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statens budget. Denna

nedrevidering förklaras av att utfallet för 2010 blev lägre än beräknat och den volymökning som motsvarar anvisade medel för anslaget 2011 nu bedöms vara för hög.

#### *Utgiftsområde 15 Studiestöd*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta förklaras till största delen av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* för det s.k. högre studiebidraget förväntas bli ca 1,1 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statens budget. Detta är en följd av att prognosen för antalet studerande med högre studiebidrag är nedreviderad. Vidare bedöms utgifterna för det generella bidraget minska med 0,4 miljarder kronor till följd av ett lägre antal studenter med studiemedel.

#### *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 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 2011 för ett flertal anslag. Exempelvis bedöms utgifterna för anslaget 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* bli lägre. Även för ett antal universitet och högskolor bedöms utgifterna bli något lägre än vad som tidigare har anvisats i statens budget.

#### *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,1 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det är främst utgifterna för anslagen 1:1 *Väghållning* och 1:2 *Banhållning* som bedöms bli högre. Det beror främst på senareläggningar av infrastrukturinvesteringar som ursprungligen var avsedda att belasta anslagen 2010 samt ökade insatser för drift och underhåll av järnväg under 2011.

#### *Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Den viktigaste förklaringen till de lägre utgifterna är att utgifterna för anslaget 1:11 *Gårdsstöd och djurbidrag m.m.* bedöms bli lägre, främst som en följd av en starkare krona gentemot euron under

2011 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

#### *Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 6,2 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. De högre utgifterna beror delvis på att marknadsräntorna beräknas höjas betydligt snabbare än i den bedömning som gjordes budgetpropositionen. Vidare emitterar Riksgäldskontoret en ny statsobligation med tioårig löptid under 2011, vilket kommer medföra högre ränteutgifter.

#### *Förändring av anslagsbehållningar*

I statens budget för 2011 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 beräkningspost uppgick i statens budget till -1,5 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 ingick därför inte i denna bedömning.

I den aktuella prognosen för 2011 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2011 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 11.4).

**Tabell 11.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2011**

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats)

<b>Ingående ramöverföringsbelopp<sup>1</sup></b>	<b>47,4</b>
+ Anvisat på ursprunglig budget <sup>2</sup>	783,0
+ Anvisat på ändringsbudget för 2011 <sup>3</sup>	0,3
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	37,7
- Prognos	775,0
<b>= Beräknat utgående överföringsbelopp</b>	<b>18,0</b>
<b>Beräknad förändring av anslagsbehållningar</b>	<b>-29,4</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

<sup>1</sup> Enligt Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101).

<sup>2</sup> Enligt Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (bet 2010/11 FiU10, rskr 2010/11:144).

<sup>3</sup> Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

Utfallet på statens budget 2010 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 47,4 miljarder kronor vid årsskiftet 2010/11. Under 2011 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2010 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel i statens budget för 2011, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2011 ökas med 0,3 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 37,7 miljarder kronor, varav merparten berör de rättighetsstyrda transfereringsanslagen som t.ex. det under utgiftsområde 14 uppförda anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*.

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2011/12 beräknas uppgå till 18,0 miljarder kronor (exklusive statsskuldsräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 29,4 miljarder kronor mellan årsskiftet 2010/11 och årsskiftet 2011/12.

**Tabell 11.5 Utgifter 2010 och 2011**

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2010			2011		Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
	Utfall <sup>1</sup>	Urspr. budget <sup>2</sup>	Ändrings- budget <sup>3</sup>	Totalt anvisat <sup>4</sup>	Prognos		
1 Rikets styrelse	11,7	11,6	0,0	11,7	11,5	-0,2	-0,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12,1	13,0	0,0	13,0	12,9	-0,1	-0,1
3 Skatt, tull och exekution	9,4	10,0		10,0	9,8	-0,2	-0,2
4 Rättsväsendet	35,5	36,8		36,8	36,3	-0,5	-0,5
5 Internationell samverkan	2,0	2,0	0,0	2,0	1,8	-0,2	-0,2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,7	45,3		45,3	43,9	-1,4	-1,4
7 Internationellt bistånd	26,7	30,5	-0,7	29,9	30,3	-0,2	0,5
8 Migration	7,1	7,2	0,9	8,0	7,7	0,6	-0,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56,0	60,1		60,1	57,3	-2,8	-2,8
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	99,9	93,8		93,8	94,0	0,2	0,2
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41,5	40,6		40,6	41,1	0,5	0,5
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	70,2	73,1		73,1	72,8	-0,3	-0,3
13 Integration och jämställdhet	5,2	6,0	0,0	6,0	6,2	0,2	0,2
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	68,6	69,6		69,6	65,6	-4,1	-4,1
15 Studiestöd	22,6	23,5	0,0	23,5	22,0	-1,5	-1,5
16 Utbildning och universitetsforskning	53,2	54,5		54,5	53,7	-0,8	-0,8
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11,3	12,2	0,0	12,2	12,1	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,6	1,3	0,0	1,3	1,2	-0,1	-0,1
19 Regional tillväxt	3,2	3,5		3,5	3,3	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	5,2	5,1	0,0	5,1	5,3	0,2	0,1
21 Energi	2,7	2,9	0,0	2,9	3,2	0,4	0,4
22 Kommunikationer	39,8	40,1		40,1	41,2	1,1	1,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,4	17,9	0,0	17,9	17,4	-0,5	-0,5
24 Näringsliv	8,5	5,5	0,0	5,5	5,4	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	75,7	88,0		88,0	88,0	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	23,4	26,0		26,0	32,1	6,2	6,2
27 Avgiften till Europeiska unionen	30,4	30,6		30,6	30,6	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar		-1,5					
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>786,4</b>	<b>809,2</b>	<b>0,3</b>	<b>809,6</b>	<b>807,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,4</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor</b>	<b>763,0</b>	<b>783,3</b>		<b>783,6</b>	<b>775,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>-8,6</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222,9	222,2			222,2	0,0	
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>985,9</b>	<b>1 005,5</b>			<b>997,2</b>	<b>-8,3</b>	
Budgeringsmarginal	<b>38,1</b>	<b>57,5</b>			<b>65,8</b>	<b>8,3</b>	
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 024,0</b>	<b>1 063,0</b>			<b>1 063</b>		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

<sup>1</sup> I utfallet för 2010 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2011.<sup>2</sup> Statens budget för 2011 enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64).<sup>3</sup> Enligt förslag i proposition Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99) Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.<sup>4</sup> Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

## 11.2.2 Utgiftsprognos 2012–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2011

I budgetpropositionen för 2011 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2012–2014. I tabell 11.6 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2012–2014 i nuvarande beräkning jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Sammantaget bedöms de takbegränsade utgifterna bli 0,2 miljarder kronor lägre 2012 samt 3,1 respektive 2,0 miljarder kronor högre 2013 och 2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

**Tabell 11.6 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2011**

Miljarder kronor

	2012	2013	2014
<b>Takbegränsade utgifter budgetpropositionen för 2011<sup>1</sup></b>	<b>1 008,9</b>	<b>1 022,1</b>	<b>1 042,7</b>
Beslut/reformer	0,0	0,0	0,0
Reviderad pris- och löneomräkning	0,5	0,7	-0,3
Övriga makroekonomiska förändringar	1,2	0,9	0,4
Volymförändringar	-0,7	-0,1	0,0
Tekniska förändringar <sup>1</sup>	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	-1,4	0,1	-0,4
Övrigt	0,2	1,5	2,2
<b>Total utgiftsförändring</b>	<b>-0,2</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>
<b>Takbegränsade utgifter i 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>1 008,7</b>	<b>1 025,1</b>	<b>1 044,7</b>

<sup>1</sup> Enligt bet. 2010/11:FiU10.

Källa: Egna beräkningar.

### Reformer

Regeringen har inte föreslagit eller aviserat några reformer som påverkar de takbegränsade utgifterna 2012–2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011.

### Reviderad pris- och löneomräkning

Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2012 ökar utgifterna med ca 0,5 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011. Detta beror bl.a. på att omräkningstalet för hyror, mätt med konsumentprisindex, blev högre än vad som antogs i budgetpropositionen. En ny preliminär pris- och löneomräkning ökar utgifterna för 2013 med 0,7 miljarder kronor och

minskar utgifterna med 0,3 miljarder kronor 2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011.

### Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2011 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 1,2 miljarder kronor högre 2012, ca 0,9 miljarder kronor högre 2013 och ca 0,4 miljarder kronor högre 2014 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011. En viktig förklaring 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 samtliga år 2012–2014 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2011.

En motverkande faktor är att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna beräknas vara lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2011 under hela perioden 2012–2014 vilket huvudsakligen förklaras av färre antal ersättningsstagare i arbetslöshetsförsäkringen.

### Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna jämfört med budgetpropositionen för 2011 beräknas bli 0,7 miljarder kronor lägre 2012, 0,1 miljarder kronor lägre 2013 och oförändrade 2014. Ett beräknat färre antal personer med studiemedel bidrar till att utgifterna bedöms bli lägre 2012–2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011. Samtidigt beräknas antalet asylsökande bli högre jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011 vilket har en motverkande effekt på utgifterna. I tabell 11.7 redovisas ett urval av volymprognoserna för 2012–2014 och förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 11.7 Volymprognoser 2012–2014**

Förändring mot budgetpropositionen för 2011 inom parentes

	2012	2013	2014
Asylsökande,			
genomsnittligt antal	35 000	35 000	35 000
inskrivna	(6 000)	(9 000)	(10 000)
Antal sjukpenningdagar	34,5	32,7	31,1
(netto), miljoner	(1,7)	(1,6)	(1,3)
Antal personer med	353 834	325 005	300 722
sjuksättning	(-646)	(-3 414)	(-4 588)
Antal personer med	27 208	27 812	28 511
aktivitetsersättning	(-926)	(-1 171)	(-1 206)
Antal personer med	810 000	793 100	786 600
garantipension	(12 800)	(12 100)	(15 900)
Antal personer med	1 862 800	1 916 000	1 967 100
tilläggs pension	(6 900)	(8 800)	(9 800)
Antal personer med	1 056 500	1 168 100	1 276 300
inkomstpension	(4 700)	(5 300)	(4 700)
Antal personer med	504 400	504 600	502 200
studiemedel	(-1 700)	(-2 700)	(-5 900)

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 2012, 1,5 miljarder kronor högre 2013 och 2,2 miljarder kronor högre 2014 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2011.

### Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramslag 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 2011 har utgiftsprognoserna generellt justerats ner mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar bedöms bli 1,4 miljarder kronor lägre 2012 och 0,4 miljarder kronor lägre 2014 än beräkningen i budgetpropositionen för 2011. För 2013 är förändringarna i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2011 marginella.

## 11.3 Statens budgetsaldo

### Statens budgetsaldo 2010

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2010 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statens budgetsaldo 2010 visade ett underskott på 1 miljard kronor.

Utfallet för statens budgetsaldo för 2010 blev 26 miljarder kronor högre än den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2011 (se tabell 11.8).

Inkomsterna blev 9 miljarder kronor högre än beräknat medan utgifter m.m. blev 17 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2011. Skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen för 2011 och utfallet för utgifterna kan till stor del förklaras av att Riksgäldskontorets nettoutlåning blev 21 miljarder kronor lägre än beräknat. Endast hälften av lånet till Island och inget av lånet till Lettland betalades ut, vilket sammantaget medförde att nettoutlåningen blev ca 8 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgetpropositionen för 2011. Vidare blev behållningarna på myndigheternas räntekonton 8 miljarder kronor högre än beräknat. Statsskuld räntorna blev nära 5 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2011, främst till följd av valutakursförluster och kursförluster under slutet av året.

**Tabell 11.8 Utfall för statens budget 2010**

Miljarder kronor

	Prognos i BP11	Utfall	Differens utfall – prognos
<b>Inkomster</b>	<b>770,5</b>	<b>779,5</b>	<b>9,0</b>
Statens skatteinkomster <sup>1</sup>	771,1	779,5	9,0
Övriga inkomster <sup>1</sup>	-0,6	0,0	0,6
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>797,6</b>	<b>780,6</b>	<b>-17,0</b>
Utgifter exkl. statsskuldsräntor <sup>2</sup>	766,0	763,0	-3,0
Statsskuldsräntor m.m.	18,5	23,4	4,9
Riksgäldskontorets nettoutlåning	11,8	-9,2	21,0
Kassamässig korrigering	1,3	3,4	2,1
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-27,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>26,0</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

<sup>1</sup> För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.

<sup>2</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### Statens budgetsaldo 2011–2014

Jämfört med den prognos för statens budgetsaldo som presenterades i budgetpropositionen för 2011 beräknas saldot bli nära 35 miljarder kronor högre 2011 (se tabell 11.9). Sedan budgetpropositionen för 2011 har konjunkturläget förbättrats. Framför allt har det inneburit att statens inkomster beräknas bli betydligt högre 2011–2014. År 2012 beräknas budgetsaldot bli 33 miljarder kronor högre, år 2013 25 miljarder kronor högre och 2014 32 miljarder kronor högre än beräkningarna i budgetpropositionen för 2011.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 24 miljarder kronor högre 2011 än bedömningen i budgetpropositionen för 2011. Revideringen beror huvudsakligen på att det beräknings-tekniska antagandet om en sammanslagning av insättningsgarantin och stabilitetsfonden som har inkluderats i prognoserna sedan 2009 års ekonomiska vårpropositionen inte längre görs. Inom EU pågår ett harmoniseringsarbete avseende stabilitetsavgifter, stabilitetsfonder och insättningsgarantier. Detta kan komma att påverka den svenska lagstiftningen på området. Regeringen har tidigare aviserat att en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättningsgarantin bör övervägas. Regeringen vill inte föregripa det pågående arbetet inom EU med förändringar på nationell nivå. Eftersom statens lånebehov inte skulle påverkas vid en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättnings-

garantin redovisades en motsvarande kassamässig korrigering. Denna post bedöms nu bli 21 miljarder kronor lägre än beräknat i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 11.9 Förändring av statens budgetsaldo 2011–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2011**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014
<b>Statens budgetsaldo i budgetpropositionen för 2011</b>	<b>5,9</b>	<b>47,2</b>	<b>103,1</b>	<b>139,2</b>
<b>Inkomster</b>	<b>35,7</b>	<b>29,4</b>	<b>18,2</b>	<b>22,0</b>
Statens skatteinkomster	31,5	22,4	15,1	21,8
Övriga inkomster	4,2	7,0	3,1	0,2
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>1,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>-6,5</b>	<b>-9,9</b>
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	-8,3	-3,1	0,5	0,8
Statsskuldsräntor	6,2	0,4	-4,6	-7,1
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	24,2	-1,3	-2,5	-3,7
Kassamässig korrigering	-21,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring av statens budgetsaldo</b>	<b>34,7</b>	<b>33,3</b>	<b>24,7</b>	<b>32,0</b>
<b>Statens budgetsaldo i 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>40,6</b>	<b>80,5</b>	<b>127,8</b>	<b>171,2</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Källa: Egna beräkningar.

## 11.4 Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finanser beräknas bli starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2011. Det finansiella sparandet för 2010 blev 30 miljarder kronor, motsvarande 0,9 procent som andel av BNP, högre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2011. Inkomsterna blev 24 miljarder kronor högre och utgifterna 6 miljarder kronor lägre än beräknat. För 2011–2014 har sparandet reviderats upp med mellan 0,7–0,8 procent per år som andel av BNP (se tabell 11.10).

Förbättringen av de offentliga finanserna beror huvudsakligen på en högre BNP-tillväxt och en bättre utveckling på arbetsmarknaden än vad som beräknades i budgetpropositionen. Det leder till högre skatteinkomster och lägre utgifter för arbetslösheten.

Förstärkningen av den offentliga sektorns finansiella sparande påverkar främst staten, men även ålderspensionssystemets sparande har reviderats upp i förhållande till budgetpropositionen. Inkomsterna har höjts både genom

högre avgiftsinkomster och kapitalinkomster, men utgifterna har också höjts till följd av ett högre balansindex. Den kommunala sektorns finansiella sparande påverkas i mindre grad än staten av högre skatteintäkter, då de kommunala konsumtionsutgifterna förutses höjas i motsvarande grad.

**Tabell 11.10 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011**

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2011</b>	<b>-41</b>	<b>-14</b>	<b>38</b>	<b>77</b>	<b>115</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,9</i>
<b>Förändringar</b>					
<b>Inkomster</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>39</b>	<b>43</b>
Skatter	15	22	27	33	38
Övriga inkomster	9	5	6	5	5
<b>Utgifter</b>	<b>-6</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
Kommunal konsumtion	5	5	9	12	16
Ålderspensioner	0	0	3	2	1
Övriga primära utgifter	-5	-7	-9	-4	-2
Ränteutgifter	-6	4	2	-2	-5
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>33</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
Staten	33	24	22	23	24
Ålderspensions-systemet	0	1	2	5	8
Kommunsektorn	-4	-1	3	3	1
<b>Finansiellt sparande i 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>108</b>	<b>147</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,7</i>

Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella nettoställning 2010 blev 256 miljarder kronor, motsvarande 7,7 procent av BNP, starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen. Det beror dels på historiska revideringar av statistiken, dels på de värdeförändringar som uppstod 2010 och som vanligtvis inte beaktas i prognoserna. I prognosen skrivs nettoställningen fram i huvudsak 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 nivån 2010.

Den konsoliderade bruttoskulden blev 25 miljarder kronor högre 2010 än prognosen i budgetpropositionen för 2011, trots det högre finansiella sparandet och den lägre statsskulden. En orsak till att skulden blev högre än beräknat är att AP-fonderna ökade sina transaktioner i s.k. repor, vilket inte var förutsett i budgetpropositionen. För prognosperioden 2011–2015 medför upprevideringen av det finansiella sparandet att skulden justerats ned jämfört med beräkningen i budgetpropositionen (se tabell 11.11).

**Tabell 11.11 Offentliga sektorns finansiella ställning Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2011**

Miljarder kronor.

	2010	2011	2012	2013	2014
Nettoställning	256	278	305	334	371
Konsoliderad skuld	25	-8	-37	-61	-94

Källa: Egna beräkningar.





12

Bedömning av  
finanspolitikens  
långsiktiga hållbarhet





# 12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar när utgifter och inkomster över tiden är lika stora och utvecklingen av det finansiella sparandet och den offentliga skulden hålls inom rimliga gränser.
- En hållbarhetsbedömning baserad på det s.k. huvudscenariot visar att de offentliga finanserna med god marginal är långsiktigt hållbara. Detta scenario bygger på att befolkningen kommer att arbeta i samma omfattning som i dag och att välfärdsystemen inte förändras.
- Långsiktig hållbarhet är inte detsamma som ett stort reformutrymme. Prognoser över den ekonomiska utvecklingen är mycket osäkra. Med andra antaganden kan man få helt andra resultat.
- Hållbarheten i årets huvudscenario är betydligt starkare än för ett år sedan. Orsaken är främst att antagandet om prisutvecklingen på offentlig konsumtion har ändrats. Även antagandet om en mer positiv utveckling på arbetsmarknaden bidrar till den positiva bilden. Detta motverkas i viss mån av en mindre gynnsam befolkningsutveckling. Den stora skillnaden visar att mindre ändringar av antagandena kan få stor effekt på hållbarheten.
- De långsiktiga kalkylerna utgår från den kortsiktiga prognosen med slutår 2015. Även om de reformambitioner som redovisades i budgetproposition för 2011 blir

verklighet är bedömningen att finanspolitiken kommer att förbli hållbar.

- Antalet äldre i befolkningen ökar framöver när medellivslängden stiger. Detta innebär sannolikt att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg kommer att öka. Om standarden i välfärstjänsterna ökar kommer detta att försvaga hållbarheten.
  - Det är viktigt med en politik som leder till en varaktigt hög sysselsättning. Ju mer antalet arbetade timmar ökar desto större utrymme skapas för standardökning i välfärdstjänsterna eller sänkta skatter. Ett sätt att uppnå detta är att öka antalet förvärvsaktiva år, antingen genom tidigare inträde eller senare utträde.
  - Allt annat lika så innebär en högre pensionsålder förbättrad hållbarhet. En förbättrad integration är ett annat sätt att öka antalet arbetade timmar. Ökad fritid innebär å andra sidan att antalet arbetade timmar minskar och att hållbarheten försämras.
- 

I detta avsnitt analyseras om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och hur olika företeelser påverkar hållbarheten.

De offentliga finanserna kommer sannolikt att sättas under stor press på grund av den stigande medellivslängden som medför att andelen äldre i befolkningen stiger. Det resulterar i att försörjningsbördan ökar för de yrkesverksamma. Frågan är om dagens välfärdsåtagande är möjligt att finansiera med offentliga medel även i

framtiden, eller om dagens finanspolitik inte är långsiktigt hållbar.

Om finanspolitiken inte är hållbar kommer de regler som styr offentliga inkomster och utgifter att behöva anpassas och det är då önskvärt att nödvändiga åtgärder vidtas tidigt. Förändringar av finanspolitiken som görs i god tid blir normalt mindre omfattande än om de skjuts på framtiden. En fördröjning kan leda till skuldproblem som kan framtvunga stora skattehöjningar eller kraftiga besparingar i välfärdssystemen, vilket kan bli mycket kännbart för hushåll och företag som behöver tid för anpassning. Pensionsreformen är ett exempel på en omfattande reform som syftar till att stärka den offentliga finansiella hållbarheten. Den har genomförts gradvis, bl.a. för att hushållen ska kunna anpassa sig till de nya förhållandena.

Den utmaning som en åldrande befolkning innebär för de offentliga finanserna kan potentiellt bli ännu större på grund av andra faktorer än demografien.

För det första är det högst sannolikt att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka mer än vad som är demografiskt betingat. Både ekonomisk tillväxt och teknologiska innovationer kan leda till detta. Exempel på välfärdstjänster som konsumeras individuellt är utbildning, sjukvård samt omsorg för barn, äldre och handikappade. De senaste 30 åren har denna del av välfärdstjänsterna i genomsnitt ökat 0,5-1,0 procent mer per år än vad som är demografiskt betingat. Stigande krav på mer välfärdstjänster skulle kunna driva upp utgifterna och därmed leda till att hållbarheten försämras.

För det andra är det troligt att ett växande välstånd leder till att efterfrågan på fritid ökar. Historiskt har en del av tillväxten resulterat i längre semestrar och kortare arbetsdagar snarare än högre konsumtion. Om så sker även i framtiden kommer antalet arbetade timmar att minska, vilket reducerar skatteunderlaget och försämrar hållbarheten.

I avsnitt 1 behandlas vad som menas med att finanspolitiken är hållbar och hur detta bedöms. Därefter följer en kort beskrivning av välfärdsåtagandet i avsnitt 2 och den förväntade befolkningsutvecklingen i avsnitt 3. I avsnitt 4 redovisas elva scenarier som beskriver hur de offentliga finanserna skulle kunna utvecklas på lång sikt under olika antaganden. Fokus ligger på välfärdstjänsternas kostnadsutveckling och strukturella förändringar på arbetsmarknaden

och effekten på de offentliga finanserna. Mot bakgrund av dessa scenarier görs i avsnitt 5 en sammantagen bedömning av den nuvarande finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 6 skillnader mellan bedömningen i denna proposition och den bedömning som gjordes i 2010 års ekonomiska vårproposition. I avsnittet finns också tre fördjupningsrutor som behandlar välfärdstjänster, hållbarhetsindikatorer och EU:s bedömning av hållbarheten.

## 12.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?

Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar när utgifter och inkomster över tiden är lika stora och utvecklingen av det finansiella sparandet och den offentliga nettoskulden hålls inom rimliga gränser.

Skatteintäkter och övriga inkomster som följer av gällande regler ska vara tillräckligt stora för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. Detta resonemang kan formaliseras som en intertemporal budgetrestriktion<sup>102</sup> för de offentliga finanserna. Om denna restriktion är uppfylld kommer den offentliga nettoskuldkvoten att stabiliseras på lång sikt. Är den inte uppfylld kommer skulden att växa okontrollerat. Budgetrestriktionen anger dock inte på vilken nivå skulden stabiliseras. Då en alltför hög offentlig skuld kan försämra förtroendet för svensk ekonomi och leda till höga räntor, beaktas även skuldutvecklingen i analysen. Dessutom får bruttoskulden inte överstiga 60 procent av bruttonationalprodukten (BNP) enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt som Sverige är ansluten till. Budgetunderskottet i offentlig sektor får enligt paktens hiller inte under någon period överstiga 3 procent av BNP. Därför måste även det finansiella sparandet analyseras. Det primära finansiella sparandet<sup>103</sup> visar dessutom när i tiden en eventuell obalans uppstår och är därför ett viktigt komplement i bedömningen. En obalans som uppstår i närtid

<sup>102</sup> Se fördjupningsrutan Hållbarhetsindikatorer och tolkning för en mer utförlig beskrivning.

<sup>103</sup> I det primära finansiella sparandet har nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter dragits från det finansiella sparandet.

är att betrakta som mer alarmerande än en som uppstår först långt fram i tiden.

För att bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar görs ett antal framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter för en mycket lång tidsperiod, givet ett antal beräkningsantaganden. Utifrån dessa framskrivningar görs sedan en sammanvägd bedömning av hållbarheten.

Osäkerheten i denna typ av beräkningar är mycket stor och resultaten måste därför tolkas med stor försiktighet. Om de offentliga finanserna t.ex. visar sig vara hållbara med god marginal ska detta inte automatiskt tolkas som att ett reformutrymme föreligger i dag. Om finanserna tvärtom visar sig vara långsiktigt ohållbara ska det tolkas som att det finns tecken på obalanser och att dessa bör utredas vidare.

### 12.1.1 Utgångspunkter

Resultatet i hållbarhetsbedömningarna är i stor utsträckning beroende av de antaganden som görs. Dessa antaganden styrs i sin tur i viss utsträckning av syftet med bedömningen.

Syftet med den hållbarhetsbedömning som presenteras i detta avsnitt är primärt att bedöma om dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar. Ett centralt antagande är därför att politikens inriktning och omfattning skall hållas oförändrad över tid. Exakt vad detta innebär är dock allt annat än självklart och kommer därför att diskuteras ingående.

#### Alla generationer bör behandlas lika

Om dagens politik inte bedöms vara långsiktigt hållbar finns risk att en stor offentlig skuld byggs upp och övervältras på framtida generationer. Att säkerställa att så inte sker är ett av motiven till att regelbundet genomföra hållbarhetsbedömningar. Samtidigt är det svårt att finna motiv till en politik med stora överskott som leder till att en nettoförmögenhet ackumuleras och lämnas över till framtida generationer. Båda fallen innebär att den offentliga sektorn omfördelar resurser mellan generationer. Om inte goda skäl för en sådan omfördelning kan anses föreligga bör finanspolitiken i möjligaste mån utformas så att detta undviks. En grundprincip blir då att alla

generationer ska bära sina egna kostnader och behandlas neutralt av den offentliga sektorn.

#### Temporära och permanenta variationer i befolkningsammansättningen

Det är väl känt att den svenska befolkningsammansättningen kommer att förändras och att andelen äldre ökar. De närmaste två decennierna drivs denna utveckling av två olika fenomen vars implikationer på finanspolitiken är helt olika. Dels börjar de stora årskullarna som föddes på 1940-talet att nå höga åldrar, dels ökar medellivslängden trendmässigt. Båda fenomenen innebär ökade kostnader för äldreomsorgen. Den ökande medellivslängden utgör en permanent förändring i befolkningsstrukturen, medan varierande storlek på årskullarna medför temporära variationer.

Under årens lopp har det varit ett antal s.k. babyboomar, och när åldersklasser varierar i storlek uppkommer spänningar i de offentliga finanserna. Dessa kan i princip mötas på tre sätt.

För det första kan utgiftsnivån anpassas så att standarden i välfärdstjänsterna minskar när stora årskullar är i behov av vård, omsorg eller utbildning. Små årskullar kan med denna ansats erbjudas en högre standard.

För det andra kan skattenivån anpassas; när utgiftstrycket är högt höjs skatterna och när det är lågt sänks de. Med denna ansats blir det gynnsamt att tillhöra en stor årskull och ogynnsamt att tillhöra en liten.

För det tredje kan spänningarna pareras med variationer i det offentliga sparandet. När demografin är gynnsam ackumuleras medel genom sparande i den offentliga sektorn. När demografin är ogynnsam och andelen yrkesverksamma minskar sänks sparandet.

Ur ett likabehandlingsperspektiv framstår det tredje alternativet som mest tilltalande.<sup>104</sup> Genom att skattesatser och välfärdsutbudet hålls konstant och sparandet i den offentliga sektorn tillåts variera över tiden, skapas förutsättningar

<sup>104</sup> Det kan dock vid vissa tillfällen vara mindre lämpligt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

för effektivitet och neutralitet mellan generationerna.<sup>105</sup>

En stigande medellivslängd som inte samtidigt leder till fler år i yrkeslivet, medför högre offentliga utgifter och lägre skatteintäkter, jämfört med om yrkeslivet hade förlängts. Att möta en sådan utveckling med ett högre offentligt sparande i dag, skulle innebära att dagens generation tvingas att bidra till framtida generationers fler antal år i pension. Kommande generationer bör rimligen hantera detta genom ett senarelagt utträde från arbetsmarknaden.

### Ökad efterfrågan på välfärdstjänster och fritid

När ekonomin växer ökar också efterfrågan på de flesta varor och tjänster. Det gäller sannolikt även efterfrågan på fritid och de tjänster som tillhandahålls av offentlig sektor.

Om en ökad efterfrågan på välfärdstjänster finansieras med offentliga medel, kommer utgifterna att öka och därmed försämrans hållbarheten. Det är dock inte självklart att detta bör beaktas vid utformandet av dagens finanspolitik. Om framtida generationer väljer att ta ut en del av vinsten av produktivitetstillväxten i form av mer fritid eller en högre kvalitet på det offentliga tjänsteutbudet, bör de rimligen finansiera detta själva.

## 12.2 Välfärdsåtagandet är omfattande i Sverige

Ett grundläggande drag i den svenska välfärdsmodellen är ett omfattande omfördelande system. Den innehåller välfärdstjänster som t.ex. utbildning och sjukvård, samt individuella rättigheter som pension och ett socialförsäkrings-system med inkomstrelaterade ersättningar. Allt finansieras med skatter och avgifter. Omfattningen är stor jämfört med många andra länder.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) för en mer utförlig diskussion av dessa motiv till ett tidsvarierande överskottsmål för den offentliga sektorn.

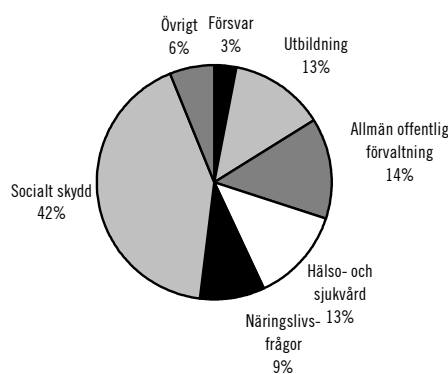
<sup>106</sup> År 2009 motsvarade utgifterna 50,8 procent av BNP i EU-27 och 42,0 procent i USA, vilket kan jämföras med Sverige där de var 54,9 procent. Offentlig konsumtion som andel av BNP motsvarade 22,5 procent i EU-

### 12.2.1 Omfattningen på välfärdsåtagandet

De offentliga utgifterna uppgick 2010 till 1 686 miljarder kronor eller 51,1 procent av BNP. Av dessa var 19,6 procentenheter transfereringar, varav 16,2 procentenheter var till hushållen där pensioner utgjorde 8,6 procentenheter. Offentlig konsumtion stod för 27,2 procentenheter (se fördjupningsrutan Välfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen).

**Diagram 12.1 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2009**

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 12.1 beskriver hur de offentliga utgifterna fördelades på olika ändamål 2009.<sup>107</sup> Den största andelen av utgifterna, 42 procent, användes till socialt skydd. Begreppet socialt skydd inkluderar bl.a. äldreomsorg, handikappomsorg, ålderspension, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetslöshetsersättning. En betydande del användes också till utbildning, hälso- och sjukvård samt allmän offentlig förvaltning, som var för sig utgjorde ca 13-14 procent av de offentliga utgifterna.

### 12.2.2 Omfördelning mellan hushållen

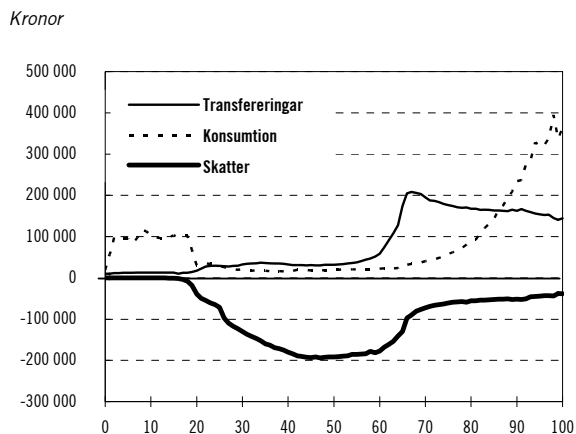
Det offentliga åtagandet innebär att en stor del av inkomsterna omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomster, hälsostatus och

27 och endast 16,8 procent i USA, medan den i Sverige var 27,8 procent. I USA finansieras välfärdstjänster i betydligt högre grad privat.

<sup>107</sup> Utfall på denna detaljeringsnivå finns endast t.o.m. 2009. Utfallet är preliminärt.

arbetsförmåga. Den avgjort största delen av denna omfördelning, närmare tre fjärdedelar, sker dock över livsryckeln, mellan olika åldersgrupper.<sup>108</sup> Under sin livstid betalar en individ normalt in pengar till den offentliga sektorn under vissa perioder, för att sedan få tillbaka pengar under andra perioder. Barn, unga och framför allt äldre är nettomottagare av offentliga välfärdstjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalar till den offentliga sektorn. Det är normalt sett mer effektivt att omfördela mellan hushåll med välfärdstjänster än med transfereringar, då ökade ersättningsgrader och nya transfereringssystem kan ha effekter som innebär att incitamenten till arbete försämras och därmed också skatteinkomsterna.

**Diagram 12.2 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2008**



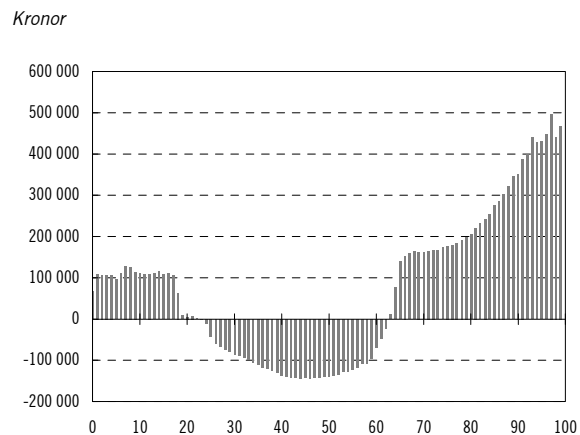
Anm.: Diagrammet beskriver situationen ur individens perspektiv. Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges därför med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 12.2 visas hur inbetalda skatter, erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster varierar över livsryckeln. Diagram 12.3 visar nettot vid olika åldrar.

Under livets första 20 år konsumeras stora mängder barnomsorg och utbildning. En genomsnittlig individ är då nettomottagare från den offentliga sektorn. Från ca 20 års ålder ökar arbetskraftsdeltagandet och därmed skattebetalningarna, samtidigt som de genomsnittliga utbildningskostnaderna minskar. En genom-

snittlig individ blir då nettobetalar till den offentliga sektorn. Skattebetalningarnas storlek ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 45 år. Mellan 55 och 65 års ålder ökar utbetalningarna av bl.a. sjuk- och aktivitetsersättning samt ålderspension. Från 75 års ålder ökar även konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg kraftigt. En genomsnittlig individ blir nettomottagare vid ca 63 års ålder.

**Diagram 12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2008**



Anm.: Positiva värden betyder att kostnaden för konsumerade tjänster och erhållna transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärt om vid negativa värden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Åldersfördelningen av de offentliga utgifterna och inkomsterna i kombination med den stigande medellivslängden förväntas sätta de offentliga finanserna under press.

### 12.3 Den demografiska utvecklingen och arbetsmarknaden

Befolkningssammansättningen ändras kontinuerligt. Två förändringar har dominerat de senaste åren. För det första har en stor del av den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet lämnat arbetslivet och pensionerats. Resten av denna stora grupp kommer inom de närmaste åren att lämna yrkeslivet. Detta har lett till att antalet pensionärer ökat och ökar. För det andra har de som är födda kring 1990, som också var stora årskullar, nått en ålder då de lämnat gymnasieskolan och gått över till arbetslivet eller högre studier. Det har inneburit att antalet elever i gymnasieskolan minskat, samtidigt som efterfrågan på högre utbildning och utbudet av arbetskraft i yngre åldrar har ökat.

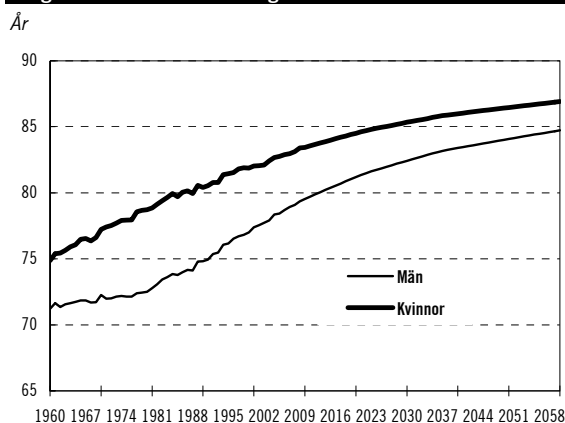
<sup>108</sup> Pettersson och Pettersson (2003), Fördelning ur ett livsryckelperspektiv, bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:110).

I Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2010 dominerar två effekter förändringen i sammansättningen framöver: en stigande medellivslängd och en positiv nettoinvandring.

### 12.3.1 Andelen äldre blir större

På längre sikt är det främst en fortsatt nedgång i dödligheten<sup>109</sup> bland de äldre som påverkar befolkningens ålderssammansättning. Därmed utgör de äldre åldersgrupperna en växande andel av befolkningen. Enligt prognosen väntas denna utveckling fortsätta, om än i något långsammare takt. Dödligheten har minskat kraftigt under många år. Diagram 12.4 visar på denna trend.

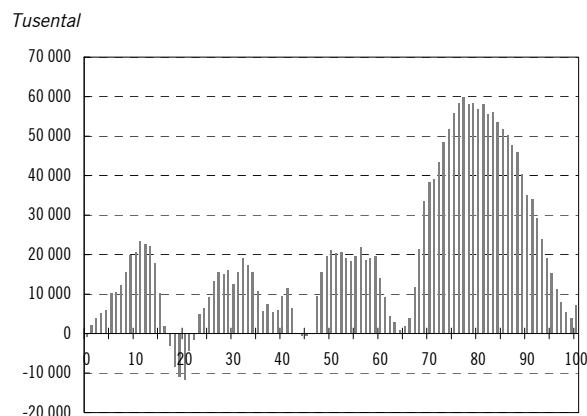
**Diagram 12.4 Medellivslängd**



Anm.: Medellivslängden definieras här som återstående medellivslängd vid födseln.  
Källa: Egna beräkningar.

I prognosen ökar folkmängden från dagens 9,4 miljoner invånare till 10,9 miljoner 2060 och 11,4 miljoner 2099. Diagram 12.5 visar hur antalet personer i olika åldrar förändras mellan 2010 och 2099 enligt prognosen. Ökningen i befolkning är främst ett resultat av att antalet personer i de äldre åldersgrupperna stiger.

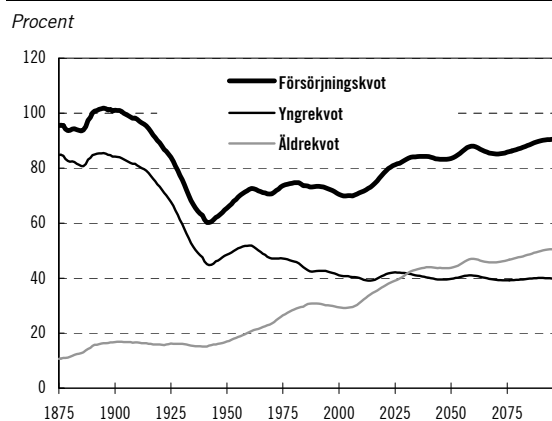
**Diagram 12.5 Förändring i folkmängd efter ålder, 2010–2099**



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 12.6 illustreras befolkningsförändringarna med hjälp av så kallade yngre-, äldre- och försörjningskvoter. Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, minskade kraftigt under 1900-talets första hälft på grund av minskat barnafödande och uppgick vid utgången av 2010 till 39,7 procent. Framöver förväntas inga stora förändringar av yngrekvoten.

**Diagram 12.6 Försörjningskvoter**



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, ökade gradvis fram till utgången av 2010 då den var ca 31,6 procent. Till följd av en allt lägre dödlighet förväntas denna utveckling fortsätta framöver. År 2030 väntas äldrekvoten ha ökat till 41,5 procent, 2060 till 47,0 procent och 2099 till närmare 50,7 procent.

Adderas yngre- och äldrekvoten erhålls en s.k. försörjningskvot. Den mäter antalet personer i

<sup>109</sup> Dödligheten mäts som antalet avlidna i en viss åldersgrupp i förhållande till samtliga personer i åldersgruppen.

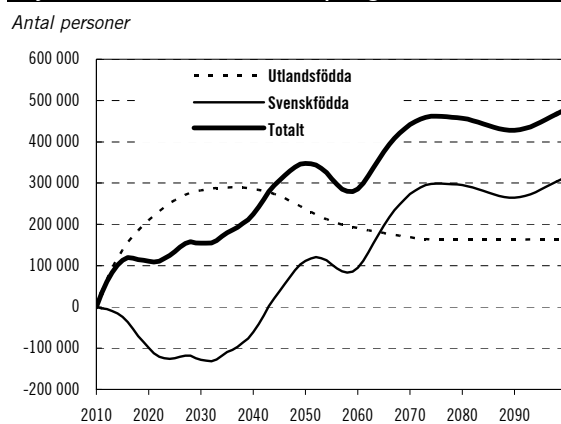


icke-yrkesverksam ålder relativt antalet personer i yrkesverksam ålder. Till följd av den stigande äldrekvoten har försörjningskvoten ökat sedan början av 1940-talet. Under 2010 var kvoten 71,4 procent. Framöver väntas försörjningskvoten öka ytterligare och uppgå till 83,2 procent 2030, 88,0 procent 2060 och 90,3 procent 2099. En kvot på 100 innebär att en yrkesverksam ska försörja en icke-yrkesverksam.

### 12.3.2 Den arbetsföra befolkningen ökar tack vare invandringen

Förutom de åldersmässiga förändringar som redovisats kommer befolkningens sammansättning att förändras avseende ursprung. År 2010 var närmare 14,8 procent av Sveriges befolkning födda utanför landets gränser. Denna andel förväntas öka till 17,4 procent 2030 och 18,1 procent 2060. Utöver de som är födda i ett annat land kommer en växande andel av befolkningen att vara födda i Sverige av föräldrar som invandrat. Utan invandring skulle befolkningen i yrkesverksam ålder, 20–64 år, minska med 124 000 personer fram till omkring 2025 (se diagram 12.7).

**Diagram 12.7** Förändringen i antal personer i ålder 20–64 år jämfört med år 2010 efter ursprung



Källa: Statistiska centralbyrån.

En positiv nettoinvandring gör nu att befolkningen i yrkesverksam ålder i stället förväntas öka med 134 000 personer fram till 2025. Invandringen fortsätter att ge ett starkt bidrag fram till ca 2035. Denna utveckling, i kombination med det faktum att personer som är födda utanför Sveriges gränser i dag har en tydligt lägre sysselsättningsgrad och högre

arbetslöshet, understryker betydelsen av att invandrare integreras på arbetsmarknaden.

### Demografien i en internationell jämförelse

Sett ur ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. FN uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050 (se tabell 12.1). Problematiken är tydligast i Italien, Spanien och Tyskland. Där väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050, vilket kan jämföras med 44,8 procent för Sverige.

**Tabell 12.1** Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

Procent	2000	2050
Nordamerika	20,9	39,7
Storbritannien	26,9	41,5
Sverige	29,3	44,8
Frankrike	27,6	52,5
Tyskland	26,2	64,2
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
Europa	24,3	52,0
Världen	12,7	28,2

Källa: FN, 2008.

### 12.3.3 Arbetsmarknaden

Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är starkt beroende av hur arbetsmarknaden utvecklas. Fram till 2016 påverkas arbetsmarknaden av förändringar i befolkningen, strukturella reformer och av att ekonomin antas återgå till ett normalt resursutnyttjande 2013. Strukturreformer som genomförts under denna och förra mandatperioden gör att sysselsättningsgraden på lång sikt är ca 2 procent högre än vad den skulle ha varit om dessa reformer inte hade genomförts. I beräkningen antas att arbetskraften och sysselsättningen utvecklas i enlighet med den demografiska utvecklingen efter 2015. Det innebär att dagens arbetskraftsdeltagande i olika åldrar skrivs fram med befolkningsprognosen.

**Tabell 12.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden***Tusental personer i åldern 16–64 år respektive procent*

	2010	2020	2060	2099
Befolkning	6 009	6 043	6 269	6 462
Arbetskraften	4 838	4 968	5 152	5 308
Arbetskraftsdeltagande	80,8	82,3	82,2	82,2
Sysselsatta	4 429	4 720	4 893	5 044
Sysselsättningsgrad	74,0	78,2	78,1	78,1
Arbetslösa	409	248	259	264
Arbetslöshet	8,4	5,0	5,0	5,0
Miljoner arbetstimmar	7 346	7 892	8 226	8 467

Anm.: I tabellen redovisas åldersgruppen 16-64 år medan sysselsättningsmålet i EU 2020- strategin avser åldersgruppen 20-64 år. Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20-64 år överstiger i beräkningarna 80 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget ökar andelen personer i åldern 16-64 år som deltar i arbetskraften från 80,8 procent 2010 till 82,3 procent 2020. Under samma tidsperiod beräknas andelen sysselsatta öka från 74,0 till 78,2 procent och arbetslösheten minska med 3,4 procentenheter till 5,0 procent (se tabell 12.2).

Efter 2020 är det endast demografin som antas påverka arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden, arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten varierar något över åren efter 2020.

## Välfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen

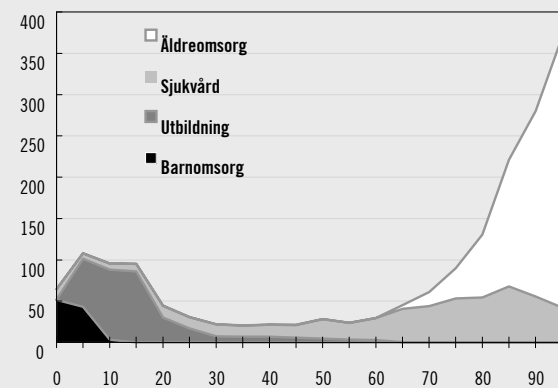
Välfärdstjänsterna finansieras till största delen med skatter och till en mindre del med avgifter. Den skattefinansierade delen är den offentliga konsumtionen. Tjänsterna produceras mestadels i offentlig regi, men en växande andel produceras i privat sektor. Den långsiktiga kostnadsutvecklingen påverkas av att verksamheterna är arbetskraftintensiva och att potentialen för produktivitetssökningar därmed sannolikt är relativt blygsam.

### Vad är offentlig konsumtion?

Offentlig konsumtion består av individuell konsumtion (sjukvård, utbildning, äldreomsorg, m.m.) och kollektiv konsumtion (administration, försvar, rättsväsende m.m.). Den individuella konsumtionen utgör ca 70 procent av den offentliga konsumtionen. År 2010 utgjorde konsumtionen 53 procent av utgifterna, medan den i kommunerna utgjorde hela 84 procent. Knappt en tredjedel av samtliga sysselsatta arbetar i offentlig sektor.

**Diagram 12.8 Konsumtionsmönster, genomsnittlig användning fördelat efter ändamål och ålder, 2006**

Tusen kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

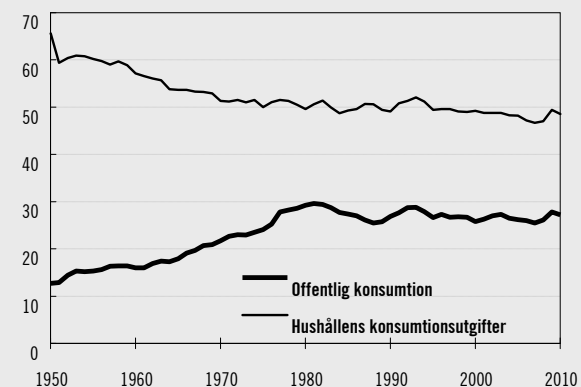
De individuellt konsumerade välfärdstjänsterna konsumeras inte i samma utsträckning av alla personer. Det finns stora skillnader i konsumtionsmönstren mellan olika åldersgrupper och kön. Utbildning konsumeras i första hand av barn och ungdomar, medan äldre personer konsumerar sjukvård och omsorg i betydligt större utsträckning än genomsnittet (se diagram 12.8).

## Hur har offentlig konsumtion utvecklats?

Den offentliga konsumtionen steg som andel av BNP under 1950-, 60- och 70-talen (se diagram 12.9). Ökningen finansierades med höjda skatter och därmed minskade hushållens utrymme för privat konsumtion. Under den senaste 30-årsperioden har den offentliga konsumtionens andel av BNP varit relativt konstant. Trots att konsumtionsandelen inte ökat har konsumtionen i volym i genomsnitt ökat med 0,5-1,0 procent mer än vad som är demografiskt betingat. Det innebär att standarden i de offentliga tjänsterna har ökat med 0,5-1,0 procent per år i genomsnitt.

**Diagram 12.9 Offentlig konsumtion i ett historiskt perspektiv**

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

## Hur beräknas den offentliga konsumtionen?

Beräkningen av den offentliga konsumtionen görs i två steg. Först skrivs mängden eller volymen välfärdstjänster fram. Sedan beräknas prisutvecklingen på dessa. Antagandet om prisutvecklingen på offentlig konsumtion har stor betydelse för utgifterna och hållbarheten.

### Mängden eller volymen

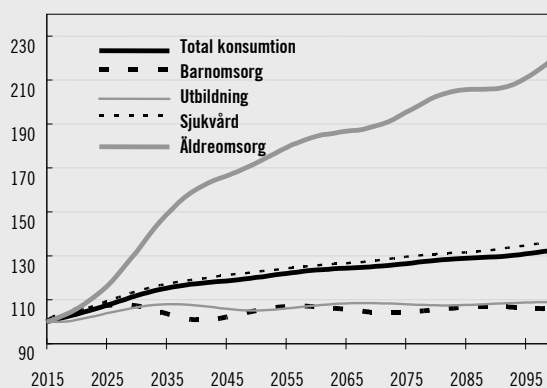
I framskrivningarna av den offentliga konsumtionen antas normalt att det senaste konsumtionsmönstret blir bestående i framtiden. Det betyder exempelvis att tolvåriga pojkar får samma mängd utbildning som i dag och sjuttiofemåriga kvinnor lika mycket vård och

omsorg som i dag.<sup>110</sup> Standarden antas därmed vara oförändrad. Det är dock troligt att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka när vi har ekonomisk tillväxt. Den teknologiska utvecklingen skapar nya behov, vilket ytterligare ökar efterfrågan.

I diagram 12.10 redogörs för hur antalet välfärdstjänster ökar när standarden är oförändrad. Den stigande medellivslängden medför att antalet äldreomsorgstjänster ökar med ca 120 procent och sjukvården med drygt 30 procent till 2099. Totalt ökar offentlig konsumtion med ca 30 procent till 2099.

**Diagram 12.10 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion**

Index, 2015=100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Priset

När välfärdstjänsterna produceras används arbetskraft, insatsvaror, tjänster och kapital. Priset på offentlig konsumtion beror därför på hur lönerna utvecklas samt på priset på kapital och de varor och tjänster som används. Lönerna i den offentliga sektorn antas öka i samma takt som i näringslivet. Priset på kapital antas följa priset på investeringar. Kostnaden för inköp av tjänster och insatsvaror antas följa utvecklingen av löner och konsumentprisindex. En svagare prisutveckling på kapital och insatsvaror kommer att leda till att arbetskraft i viss utsträckning substitueras mot dessa produktionsfaktorer, vilket är i enlighet med den

<sup>110</sup> Det innebär t.ex. att personaltäteten i barnomsorgen i det närmaste är oförändrad. I verksamheter där det finns en viss möjlighet att substituera arbetskraft mot kapital och insatsvaror kommer detta att ske. Som exempel skulle utbildningen kunna bli lite mindre lärartät i utbyte mot att datorer användes i lite högre grad.

historiska utvecklingen. Arbetsproduktiviteten antas vara oförändrad i offentlig sektor till skillnad från privat sektor, där den antas stiga. Då priset på kapital och förbrukning ökar långsammare än lönerna kommer priset på offentlig konsumtion att öka något långsammare än lönerna.

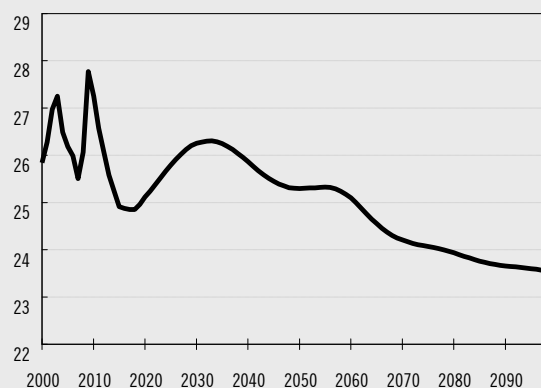
Timlönerna ökar i samma takt i båda sektorerna, vilket leder till att kostnaderna per producerad enhet ökar mer i offentlig än privat sektor. Fenomenet kallas Baumols kostnads-sjuka.<sup>111</sup> Ett resultat av produktivitetsskillnaden är att priset eller deflatorn på offentlig konsumtion kommer att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället eller BNP-deflatorn, vilket följer den historiska utvecklingen.

### Kostnadsutvecklingen

I diagram 12.11 redovisas hur den offentliga konsumtionen utvecklas som andel av BNP när standarden hålls oförändrad.

**Diagram 12.11 Offentlig konsumtion**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>111</sup> Problemet med lägre produktivitet utveckling i personalintensiv tjänsteproduktion och den fördyring som detta medför i konsumtionen av dessa tjänster beskrevs först i Baumol, J. W. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The anatomy of Urban Crisis*, *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3. och vidareutvecklades i Baumol, J. W., Blackman, S. A. B. & Wolff, E. N. (1985), *Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence*, *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 4.

## 12.4 Scenarier

I detta avsnitt analyseras de offentliga finansernas långsiktiga utveckling med hjälp av elva scenarier baserade på olika förutsättningar och antaganden.<sup>112</sup> Samtliga scenarier bygger på att befolkningens storlek och sammansättning utvecklas i linje med huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos.

Först presenteras ett huvudscenario som redovisas lite mer utförligt. Därefter följer fem scenarier som analyserar olika antaganden inom området välfärdstjänster. Avslutningsvis följer fem scenarier som analyserar effekten av alternativa antaganden om arbetsmarknaden.

Beräkningarna ska inte uppfattas som prognoser, utan som stiliserade beskrivningar av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas under olika förutsättningar. Inget av scenarierna ska uppfattas som den mest sannolika utvecklingen.

### 12.4.1 Huvudscenario – oförändrad standard

Huvudscenariot oförändrad standard bygger på antaganden om oförändrat beteende på arbetsmarknaden och oförändrad politik. Detta scenario används sedan som utgångspunkt när utvecklingen i övriga scenarier diskuteras. För att ge en bild av hur beräkningarna görs, beskrivs detta scenario något mer utförligt än övriga scenarier.

Med ett oförändrat beteende på arbetsmarknaden avses att framtidens befolkning antas arbeta i samma omfattning som dagens. Beteendet hålls i detta avseende konstant inom mindre befolkningsgrupper som definieras efter ålder och kön, samt i viss mån födelseland. Det sammantagna beteendet kan därför ändras om befolkningens sammansättning förändras. Antagandet innebär t.ex. att en 34-årig kvinna antas arbeta lika mycket i framtiden som en 34-årig kvinna gör i dag och äldre antas ha samma pensionsålder som i dag, trots att medellivs-

längden stiger. Det är dock viktigt att poängtera att ett oförändrat beteende på arbetsmarknaden inte nödvändigtvis är den mest sannolika utvecklingen. Det är endast en referens mot vilken effekten av olika typer av förändringar kan jämföras.

Inom tre områden fastställs vad som menas med oförändrad politik: transfereringar, skatter och avgifter samt välfärdstjänster.

Inom området transfereringar antas oförändrad politik betyda att de faktiska eller effektiva ersättningsgraderna hålls konstanta i de olika transfereringssystemen. I beräkningarna förutsätts därför en standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer förmånerna i takt med löneutvecklingen. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar den här typen av automatisk standardsäkring, t.ex. barnbidrag och studiestöd, ökar i beräkningen i takt med den nominella löneutvecklingen.<sup>113</sup> En sådan standardsäkring motverkar den urholkning som skulle ske på längre sikt om beräkningarna byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer.

På inkomstsidan antas de implicita skatte- och avgiftssatserna vara oförändrade. Detta innebär att skatteintäkterna kommer att utgöra en konstant andel av skattebaserna.<sup>114</sup>

Inom välfärdstjänsterna definieras en oförändrad politik som oförändrad standard, vilket innebär att standarden per brukare hålls konstant (se fördjupningsrutan Välfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen). Det skulle kunna exemplifieras med att en 90-åring i framtiden får lika många hembesök av hemtjänsten som en 90-åring får i dag.

<sup>112</sup> I promemorian Fördjupad redovisning av den offentligfinansiella hållbarheten på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) finns antaganden, beräkningsmetoder och modeller redovisade. I promemorian Tabellbilaga till de offentligfinansiella hållbarhetsberäkningarna, som också den finns på regeringens hemsida, finns ett mer detaljerat dataunderlag.

<sup>113</sup> Det innebär också att taken i olika transfereringssystem höjs i takt med löneökningarna.

<sup>114</sup> Se promemorian Utvidgad redovisning av den offentligfinansiella hållbarhetsbedömningen på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

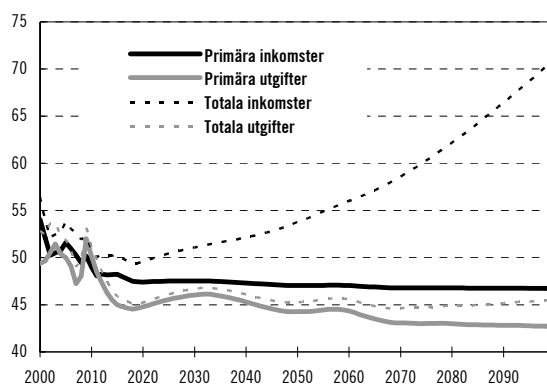
## Den offentliga sektorns inkomster

Skatte- och avgiftssatser hålls konstanta efter 2015 i beräkningarna och den offentliga sektorns inkomster påverkas därefter huvudsakligen av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära offentliga inkomsterna<sup>115</sup>, som 2010 utgjorde 48,9 procent av BNP, beräknas minska marginellt till 48,2 procent av BNP 2015. Därefter minskar de primära offentliga inkomsterna ytterligare något till 47,5 procent av BNP 2030 och 46,7 procent av BNP 2099.

Det höga sparandet i utgångsläget och den fortsatta goda utvecklingen av det finansiella sparandet leder till ökade tillgångar och avkastningen på dem blir omfattande på sikt. De totala offentliga inkomsterna som även inkluderar kapitalinkomster ökar kontinuerligt och når 70,6 procent 2099 (se diagram 12.12.)

**Diagram 12.12 Primära utgifter och primära inkomster i scenariot med oförändrad standard**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna<sup>116</sup>, som 2010 motsvarade 50,1 procent av BNP, beräknas minska med drygt 5 procentenheter till 45,0 procent av BNP 2015. Därefter minskar de ytterligare några procentenheter till 42,7 procent 2099. Av den inledningsvis snabba nedgången i utgiftskvoten står transfereringarna och konsumtionen för drygt 2 procentenheter vardera. Mot denna stora nedgång i utgifter ska en

mycket stor budgeteringsmarginal på 57 miljarder och ett högt finansiellt sparande på 4,4 procent 2015 ställas. Det gynnsamma utgångsläget har mycket stor betydelse för resultatet i en långsiktig framskrivning. I avsnitt 12.4.2 redovisas därför ett scenario där budgeteringsmarginalen är betydligt mindre.

De totala utgifterna för offentlig konsumtion minskar från 27,2 procent av BNP 2010 till 23,5 procent 2099. Utgifterna för äldreomsorg beräknas öka från 3,3 procent av BNP 2010 till drygt 5,4 procent. Konsumtionsmönstret antas inte ändras över tiden. Exempelvis antas en 75-årig kvinna använda lika mycket sjukvårds- och äldreomsorg 2099 som i dag.<sup>117</sup> När de äldre blir fler ökar därmed kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg. Eftersom yngrekvoten minskar något och standarden antas vara oförändrad, sjunker utgifterna för barnomsorg och utbildning från 4,9 procent av BNP 2010 till 3,6 procent av BNP 2099. Utvecklingen ska inte ses som en prognos utan som ett stiliserat räkneexempel, när oförändrad politik definieras som oförändrad standard inom välfärdstjänsterna (se fördjupningsrutan Välfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen.)

**Tabell 12.3 Utvecklingen av utgifterna för välfärdstjänster i scenariot med oförändrad standard**

Procent av BNP

	2010	2020	2030	2060	2099
Äldreomsorg	3,3	3,3	4,2	4,9	5,4
Handikapp	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
Sjukvård	6,7	6,4	6,6	6,2	5,7
Utbildning	4,9	4,4	4,5	4,1	3,6
Barnomsorg	1,7	1,7	1,6	1,5	1,3
<b>Totalt</b>	<b>27,3</b>	<b>25,1</b>	<b>26,3</b>	<b>25,1</b>	<b>23,5</b>

Källa: Egna beräkningar.

Förändringarna i ålderspensionsutgifterna är relativt små. Pensionsutgifterna beräknas minska från 8,6 procent av BNP 2010 till 7,1 procent 2050, för att sedan öka något till 7,6 procent 2099. Det är 1990-talets pensionsreform som gör att uppgången i antalet äldre får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Pensionsåldern antas vara konstant i beräkningen, vilket innebär att den genomsnittliga ålders-

<sup>115</sup> Med primära inkomster avses alla inkomster utom kapitalinkomster.

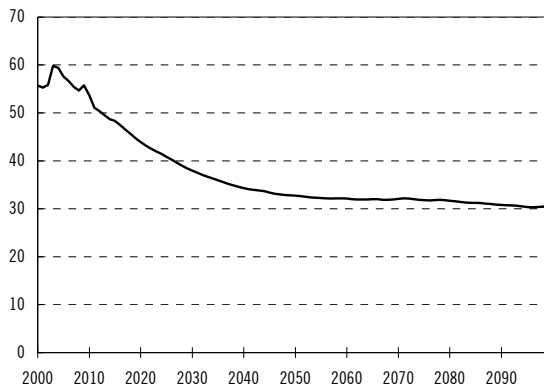
<sup>116</sup> Med primära utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

<sup>117</sup> Med i dag avses den nivå som beräknas råda 2015 enligt de utgifter som presenteras i denna proposition.

pensionen blir lägre när medellivslängden ökar (se diagram 12.13).<sup>118</sup> Premiepensionssystemet är en del av hushållens sparande enligt nationalräkenskaperna, vilket innebär att premiepensionerna inte ingår i pensionsutgifterna i diagram 12.13. Om dessa inkluderades skulle kurvan bli flackare.<sup>119</sup>

**Diagram 12.13 Ålderspension per person 65 år och äldre**

Procent av genomsnittlig lön



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Finansiellt sparande och den offentliga sektorns finansiella nettoställning

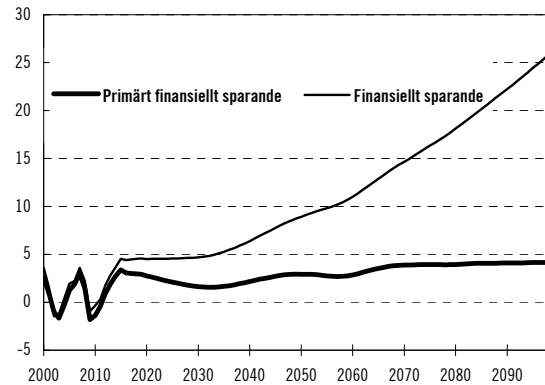
Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgick 2010 till -0,3 procent av BNP. Under 2011–2013 sker en gradvis anpassning mot ett normalt resursutnyttjande i ekonomin med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta bidrar till att utgifterna minskar kraftigt dessa år. År 2015 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 4,4 procent av BNP.

Det primära sparandet<sup>120</sup> sjunker fram till ca 2032, dvs. den period när den stora 1940-talistgenerationen kommer att behöva allt mer äldreomsorg. Därefter förbättras det primära sparandet och uppgår till 4,0 procent 2099. Det höga primära sparandet bidrar till att tillgångar

samlas och därmed genereras kapitalinkomster. Det finansiella sparandet som även inkluderar kapitalinkomster blir därför omfattande på sikt. År 2099 uppgår det till 25,1 procent (se diagram 12.14).

**Diagram 12.14 Finansiellt och primärt finansiellt sparande**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av det starka finansiella sparandet byggs en ansevärd offentlig förmögenhet upp och den offentliga sektorns nettotillgångar ökar från motsvarande ca 21,6 procent av BNP 2010, till över 446 procent av BNP 2099.

### Hållbarhetsindikatorer

I scenariot med oförändrad standard är S2 och S1 -3,4 respektive -1,7 procent av BNP.<sup>121</sup> Indikatorerna visar på god hållbarhet. Men det positiva resultatet beror till mycket stor del på att utgångsläget 2015 är mycket gynnsamt (se avsnitt 12.5 för en bedömning av hållbarheten.)

#### 12.4.2 Olika kostnadsutveckling för välfärdstjänster

De skattefinansierade välfärdstjänsterna är mycket centrala och betydelsefulla i kalkylerna. I avsnittet nedan analyseras därför fem scenarier där de antaganden som styr kostnadsutvecklingen inom detta område varieras. Bland annat analyseras frågor om standardökningar i

<sup>118</sup> Pensionssystemets regler gör att den utbetalda pensionen minskar när medellivslängden ökar om pensionsåldern är oförändrad.

<sup>119</sup> Enligt EU:s statistikmyndighet Eurostat ska sparandet i premiepensionssystemet fr.o.m. 2007 ses som en del av hushållens sparande i nationalräkenskaperna. På sikt beräknas den genomsnittliga premiepensionen uppgå till ca 20 procent av den genomsnittliga statliga ålderspensionen.

<sup>120</sup> I det primära finansiella sparandet har kapitalinkomster dragits ifrån det finansiella sparandet.

<sup>121</sup> I fördjupningsrutan Hållbarhetsindikatorer och tolkning redogörs för S1 och S2.

välståndstjänsterna, prisutvecklingen och produktiviteten i sektorn.

Nivån på det finansiella sparandet i startpunkten (2015) har mycket stor betydelse för resultatet i långsiktsskalkyler. Detta illustreras med ett scenario med ett mindre överskott i de offentliga finanserna 2015.

Det bör noteras att sparandet i utgångsläget beräkningstekniskt enbart utgår från den politik som är beslutad. I den mån som överskotten under de närmast kommande åren används till reformer, t.ex. de reformambitioner som presenterades i budgetproposition för 2011, blir sparandet i utgångsläget lägre.

Beräkningsmässigt utgår de alternativa scenarierna från huvudscenariot med oförändrad standard och jämförelser görs med detta scenario.

### Kostnaderna för välfärdstjänsterna hålls oförändrade i relation till BNP

Huvudscenariot oförändrad standard baseras bl.a. på ett antagande om oförändrad standard i välfärdstjänsterna. Vad som avses med oförändrad standard är dock inte självklart. Antingen kan, såsom görs i huvudscenariot, den absoluta nivån hållas konstant så att framtida brukare tilldelas en tjänst av exakt samma kvalitet och omfattning som dagens brukare. Detta leder dock till att tjänsternas relativa värde urholkas i takt med att ekonomin växer.<sup>122</sup> Ett alternativ är därför att låta kostnaderna per åldersgrupp växa i takt med den ekonomiska utvecklingen. Denna ansats används t.ex. av Europeiska kommissionen när medlemsländernas långsiktiga offentligfinansiella hållbarhet bedöms.<sup>123</sup>

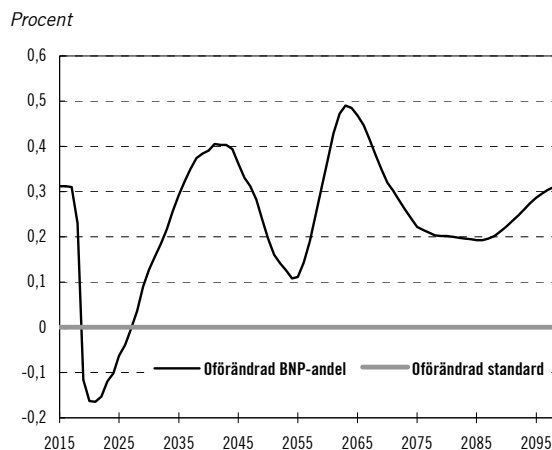
I scenariot oförändrad BNP-andel, indexeras kostnaden per brukare med BNP per capita i löpande pris.<sup>124</sup> Detta medför att standarden i absoluta termer kommer att öka trendmässigt.

Då befolkningens demografiska sammansättning varierar över tid kommer även tillväxttakten i BNP per capita att variera och därmed även den absoluta standarden (se diagram 12.15.)

I detta scenario ligger fokus i framskrivningen av välfärdstjänster på kostnadsutvecklingen. Varje brukare tilldelas här en konstant andel av samhällets gemensamma resurser. Vilken standard detta medför kommer i sin tur att bero av prisutvecklingen och demografin. I scenariot med oförändrad standard är i stället standarden förutbestämd och kostnaden kommer att bero av pris och demografi.

Till exempel innebär det att en 90-åring i framtiden enligt huvudscenariot kommer att få lika många hembesök som en 90-åring får i dag och i scenariot med oförändrad BNP-andel så många hembesök som budgeten räcker till. I diagram 12.15 redovisas standardökningen i detta scenario och scenariot oförändrad standard. I början av perioden ger scenariot med BNP-indexerad styckkostnad en standardminskning. Det beror på att det demografiska trycket är som störst då. Därefter ökar standarden successivt i den takt demografin och den växande ekonomin tillåter.

Diagram 12.15 Standardökning



Källa: Egna beräkningar.

Den högre standard- och kostnadsutvecklingen leder till att hållbarheten försvagas. Enligt S2-indikatorn med 2,9 och enligt S1 med 0,5 procentenheter.<sup>125</sup> Den offentliga konsumtionen är i scenariot med oförändrad BNP-andel 21 procent

<sup>122</sup> Det innebär att en allt mindre andel av individens totala konsumtion kommer att utgöras av offentlig konsumtion.

<sup>123</sup> Europeiska kommissionen, Sweden: Sustainability Report 2009, Bryssel, 2009.

<sup>124</sup> Kostnaden består av både pris och volym. I det aktuella scenariot skrivs kostnaden för den offentliga konsumtion fram först. Volymutvecklingen och därmed standardutvecklingen löses sedan ut när prisantagandet bestämts.

<sup>125</sup> Se fördjupningsrutan Hållbarhetsindikatorer och tolkning för en beskrivning av S1 och S2.



högre 2099, än den skulle ha varit med enbart en demografisk framskrivning

### Ökade utgifter för vård och äldreomsorg

Det tycks vara ett stabilt mönster såväl i Sverige som internationellt att den offentliga konsumtionen har ökat snabbare än vad som motiveras av enbart demografiska faktorer.<sup>126</sup> Om den offentliga konsumtionen i Sverige hade vuxit i takt med demografin 1980–2010 skulle den ha ökat med ca 0,5 procent per år i genomsnitt i volymtermer. I stället ökade den med 1,2 procent per år i genomsnitt.

Det kan finnas flera anledningar till att den offentliga konsumtionen ökar snabbare än vad som kan motiveras av demografin. En förklaring är att ett ökat välstånd i sig medför högre efterfrågan på välfärdstjänster. En annan förklaring är att den teknologiska utvecklingen skapar nya behov, vilket leder till en ökad efterfrågan. Exempelvis kan medicinska framsteg öka trycket på att tillhandahålla nya behandlingar inom sjuk- och hälsovården.<sup>127</sup>

Oavsett vad som förklarar ökningen av den offentliga konsumtionen kommer en fortsättning av denna utveckling att påverka hållbarheten. I scenariot ökad standard antas utgifterna för vård och äldreomsorg att öka i en sådan omfattning att den kommunala konsumtionen växer 0,25 procent snabbare i volym per år än vad som är demografiskt motiverat. I stället för att öka med ca 50 procent från 2000 till 2099, ökar den totala offentliga konsumtionen med 77 procent.

Detta leder till en kraftigt försvagad hållbarhet, S2 och S1 försämras med 3,3 respektive 0,9 procentenheter jämfört med scenariot oförändrad standard (se tabell 12.6).

<sup>126</sup> Se exempelvis Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:105 s. 171), budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.4.3) och Börjesson, Välfärdsmysteriet - Kommunsektorns utveckling 1980–2005, Sveriges kommuner och landsting, 2008.

<sup>127</sup> OECD, Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers, OECD Economics Department Working Paper 477, 2006.

### Högre priser på välfärdstjänsterna

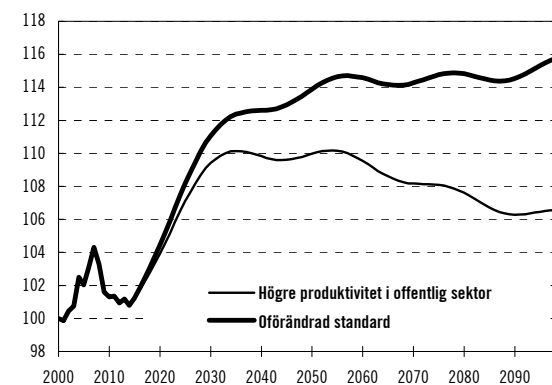
Antagandet om prisutvecklingen på välfärdstjänster är mycket betydelsefullt i långsiktscalkylerna. Till denna proposition har antagandet för prisutvecklingen reviderats. För att illustrera effekten av detta förändrade antagande redovisas ett scenario där deflatorn för offentlig konsumtion på sikt ökar med timlönerna. Detta scenario kallas högre pris. Scenariot visar hur känsliga kalkylerna är för variationer i antaganden samt betydelsen av att hålla nere kostnaderna genom att pressa priserna. Antagandet i scenariot högre pris innebär att företag som levererar förbrukningsvaror och kapitalvaror till offentlig sektor på sikt kan öka sina vinstmarginaler, eller att avgifterna för välfärdstjänster inte följer med kostnadsutvecklingen, dvs. att egenfinansieringsgraden sjunker. Den snabbare prisutvecklingen medför att utgifterna ökar mer än i huvudscenariot oförändrad standard och att hållbarheten försvagas. Effekten på hållbarhetsindikatorerna är stor. S2 och S1 försämras med 3,1 respektive 0,3 procentenheter i detta scenario.

### Produktivitetstillväxt i offentlig sektor

I huvudscenariot antas att arbetsproduktiviteten i offentlig sektor är konstant över tiden och att verksamheterna inte effektiviseras. Om en effektivisering är möjlig är detta ett sätt att begränsa kostnadsutvecklingen.

Diagram 12.16 Arbetade timmar i offentlig sektor

Index, 2000=100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot högre produktivitet i offentlig sektor antas att produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar med

0,1 procent per år. Det innebär att det på sikt skulle kunna vara färre personer sysselsatta inom exempelvis vård och omsorg, men att samma antal tjänster trots det skulle kunna produceras utan att kvaliteten blir lidande. Detta förbättrar de offentliga finanserna påtagligt. Fram till 2035 ökar personalbehovet ungefär lika kraftigt i de två scenarierna. Därefter minskar antalet arbetade timmar i offentlig sektor i scenariot med ökad produktivitet medan de ökar i huvudscenariot. Diagram 12.16 visar att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn ökar med endast 6,5 procent från 2000 till 2099, jämfört med 15,9 procent om arbetsproduktiviteten är oförändrad. De offentliga nettotillgångarna ökar till motsvarande 547 procent av BNP 2099. S2-indikatoren och S1-indikatoren förbättras med ca 1,0 respektive 0,4 procentenheter jämfört med huvudscenariot.

### Mindre överskott i de offentliga finanserna 2015

Det faktum att långsiktsskalkylerna utgår från ett starkt offentligfinansiellt läge har mycket stor betydelse. År 2015 är det finansiella sparandet 4,4 procent. Startpunkten påverkar nivån på det primära sparandet över hela perioden.

Det offentligfinansiella sparandet 2015 skulle av flera anledningar kunna bli lägre än 4,4 procent. Ett antagande i beräkningarna är att inga reformer, utöver de redan beslutade, kommer att genomföras under perioden fram till 2015. Dessutom urholkas vissa transfereringar och bidrag reallt. Detta följer av att de är uttryckta i nominella termer eller i termer av basbelopp som inte höjs med automatik när ekonomin växer. Dessa antaganden leder sannolikt fram till en alltför optimistisk bedömning av det offentligfinansiella läget 2015.

Det är därför inte orimligt att utgå i fråga om utgifterna kommer att revideras upp successivt för år 2015 eller alternativt att överskottet till en del används för att minska skatteuttaget. I en alternativ beräkning, minskad budgeteringsmarginal, antas detta ske genom en successiv minskning av budgeteringsmarginalerna så att den uppgår till en procent av de takbegränsade utgifterna 2015. Utgiftstaket antas vara oförändrat. En fjärdedel av utgiftsökningen används beräkningstekniskt till transfereringar i socialförsäkringssystemet. Resterande tre fjärdedelar antas beräkningstekniskt resultera i ökade

statsbidrag till kommunerna, vilket i sin tur innebär att kommuner och landsting kan öka konsumtionen utan att bryta mot riktlinjerna om god ekonomisk hushållning. Denna högre initiala utgiftsnivå skrivs sedan fram med demografin från 2016, dvs. utgiftsökningen antas vara permanent. Budgeteringsmarginalen är i denna proposition 57 miljarder 2015, vilket motsvarar drygt 1,4 procent av BNP. Till viss del kommer de ökade utgifterna även att generera ökade inkomster eftersom vissa transfereringar är skattepliktiga. Med tanke på överskottsålet och nivån på det finansiella sparandet 2015, är korrigeringen av startnivån mycket liten i detta scenario. År 2015 blir det finansiella sparandet 3,2 procent av BNP.<sup>128</sup> Den permanenta utgiftsökningen innebär att det offentliga sparandet blir lägre, S2 och S1 försämras med 1,0 respektive 0,9 procentenheter av BNP.

### 12.4.3 Förändrat arbetskraftsdeltagande

Aktiviteten på arbetsmarknaden är central för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ju fler arbetade timmar i ekonomin desto bättre blir hållbarheten. Regeringens strategi för att höja sysselsättningen och antalet arbetade timmar redovisas i avsnitt 4. Av den nedanstående analysen framgår att detta arbete är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Fler antal arbetade timmar kan uppnås på flera olika sätt. Några alternativ redovisas nedan samt ett scenario med högre produktivitet i näringslivet. Scenarierna i avsnittet utgår från huvudscenariot med oförändrad standard.

#### Senare utträde ur arbetskraften

Fram till 2099 väntas den återstående medellivslängden vid 65 års ålder öka med 5,3 år för män och med 3,8 år för kvinnor. Det är därför inte orimligt att den ålder då individer lämnar arbetsmarknaden, den s.k. utträdesåldern, kan förväntas öka. Till detta bidrar även att det reformerade pensionssystemet ger förbättrade ekonomiska drivkrafter att senarelägga pen-

<sup>128</sup> De högre utgifterna har dock inte antagits påverka BNP-tillväxten eller sysselsättningen.

sioneringen. Detta beror dels på att pensionen blir högre ju senare den tas ut, dels på att fler år i arbete ger en större pensionsrätt. Det finns således skäl att tro att både utträdesåldern och pensionsåldern blir högre och att antalet år i arbete kommer att öka, vilket ger ett större antal arbetade timmar.<sup>129</sup> I alternativscenariot högre utträdesålder antas att utträdesåldern successivt ökar med drygt två år fram till 2099. Detta motsvarar hälften av ökningen i medellivslängden. Den stigande utträdesåldern innebär att S2-indikatorn förbättras med 1,0 procentenheter och att S1-indikatorn förbättras med 0,5. Det primära finansiella sparandet stärks successivt och är högre under hela perioden jämfört med scenariot oförändrad standard, som inte har några beteendeförändringar. Det primära sparandet blir 5,3 procent av BNP 2099.

### Lägre inträdesålder

Ett annat sätt att öka antalet arbetade timmar i ekonomin är att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.<sup>130</sup>

Inträdesåldern i Sverige är hög. Det beror på ett flertal faktorer. En faktor är att studenter väntar ett eller flera år med att påbörja högre utbildning sedan de avslutat gymnasiet. Denna utveckling påverkar de offentliga finanserna genom högre transfereringar och utgifter för utbildning, men även genom lägre skatteintäkter. Mot detta ska ställas att personer med högre utbildning har en högre produktivitet och anställbarhet, vilket höjer skatteintäkterna och sänker kostnaderna för de offentliga trygghetsystemen i framtiden.

En lägre inträdesålder skulle kunna uppnås om t.ex. genomströmningen i utbildningen blir snabbare eller om tiden mellan avslutad utbildning och arbete blir kortare. I scenariot lägre inträdesålder sänks den genomsnittliga

inträdesåldern gradvis med ett år fram till 2025, genom en höjning av arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i åldersgruppen 15–29 år. Detta medför att S2 och S1 förbättras med 0,6 respektive 0,5 procent av BNP.

### Bättre integration

Som framgick av beskrivningen av den förväntade demografiska utvecklingen i avsnitt 12.3.2 skulle antalet personer i förvärvsaktiv ålder minska utan invandring. Personer som är födda utomlands har i genomsnitt en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än de som är födda i Sverige. Även om anknytningen till arbetsmarknaden förbättras med antalet år en individ lever i Sverige kvarstår ofta en skillnad. Bland de utrikes födda var sysselsättningsgraden i åldern 16–64 år 61,8 procent 2010, medan arbetslösheten uppgick till 16,2 procent. Motsvarande siffror för svenskfödda var 76,5 procent respektive 7,0 procent. Det finns alltså en potential att höja sysselsättningen och minska arbetslösheten genom förbättrad integration.

I scenariot bättre integration antas att arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bland utrikes födda på sikt närmar sig nivåerna för de svenskfödda. Skillnaderna antas minska gradvis med en tredjedel fram till 2025. Därefter antas skillnaden bestå. Detta medför att sysselsättningen blir 1,8 procent högre än i scenariot oförändrad standard, och antalet arbetade timmar 1,7 procent högre 2025. En sådan utveckling leder till att S2 och S1 förbättras med 0,5 respektive 0,4 procentenheter av BNP.

### Ökad efterfrågan på fritid

Erfarenheter visar på att ett ökat ekonomiskt välstånd även kan leda till en ökad efterfrågan på fritid. Detta kan realiseras genom kortare arbetsvecka, längre semester eller genom att utträdet ur arbetskraften tidigareläggs, eller inträdet senareläggs.<sup>131</sup> Den genomsnittliga

<sup>129</sup> Utträdesålder och pensionsålder är två olika begrepp. Utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna pension. Utträdesåldern sammanfaller dock med pensionsåldern för många individer.

<sup>130</sup> Inträdesåldern beräknas som den ålder då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar.

<sup>131</sup> Se exempelvis Zilibotti, F. Economic Possibilities for Our Grandchildren 75 Years after: A Global Perspective, Working Paper 344, University of Zurich, 2007.

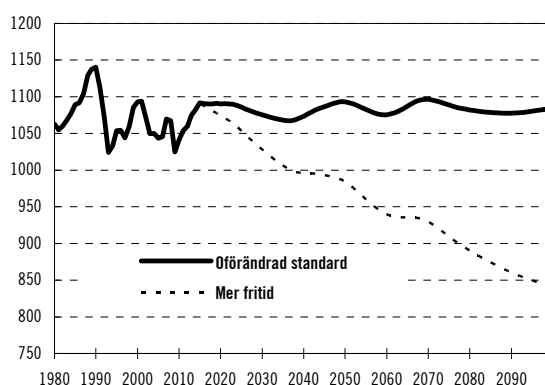
arbetstiden per person i åldern 15–74 år minskade med ca 2,4 procent mellan 1980-talet och 2000-talets första decennium (se diagram 12.17).<sup>132</sup> Under samma period ökade den genomsnittliga inkomsten reallt med drygt 2 procent per år.

Om efterfrågan på fritid ökar och antalet arbetade timmar minskar leder detta till lägre skatteinkomster och därmed en försämring av hållbarheten. I ett alternativscenario mer fritid antas att den genomsnittliga arbetstiden sjunker gradvis när ekonomin växer och hushållens konsumtionsmöjligheter ökar. Medelarbetstiden, definierad som antalet arbetade timmar per sysselsatt, antas minska med 0,3 procent per år i jämförelse med utvecklingen i huvudscenariot utan beteendeförändringar. Som en följd av detta antagande försämras S2 och S1 med 4,6 respektive 1,3 procent av BNP.

tämligen liten. Det beror på att lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i näringslivet. Priset på insatsvaror och kapital blir billigare relativt arbetskraft men eftersom produktionen av välfärdstjänster är mycket arbetskraftsintensiv medför de stigande lönekostnaderna en stor motverkande effekt. En högre produktivitetstillväxt i näringslivet förbättrar därför hållbarheten tämligen marginellt. S2 förbättras med 0,3 procentenheter och S1 med 0,1 procentenhet. Om produktivetsförbättringen i stället uppstår i offentlig sektor blir effekten större.

**Diagram 12.17** Arbetade timmar per person i åldern 15–74 år

Timmar



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Ökad produktivitet i näringslivet

En högre produktivitetstillväxt i näringslivet innebär inte att hållbarheten automatiskt förbättras, men det leder till en ökad materiell standard och BNP per capita. I ett alternativt scenario ökad produktivitet i näringslivet antas att produktiviteten i näringslivet ökar med en tiondel mer per år än i huvudscenariot med oförändrad standard. Effekten på hållbarheten är

<sup>132</sup> Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i åldern 15–74 år var 1 088 timmar under perioden 1980–1989 och minskade till 1 062 timmar 2000–2009.

## Hållbarhetsindikatorer och tolkning

För att bedöma om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara används flera indikatorer. De har olika för- och nackdelar och kompletterar därför varandra. I avsnittet nedan redogörs för dessa och hur de ska tolkas.

### Den intertemporal budgetrestriktionen

De av Europeiska kommissionen framtagna hållbarhetsindikatorerna S2 och S1 bygger på den offentliga sektorns intertemporal budgetrestriktion. Denna säger att nuvärdet av alla framtida primära inkomster, dvs. alla inkomster utom kapitalinkomster, ska vara lika stora som nuvärdet av alla framtida primära utgifter, dvs. alla utgifter utom skuldräntor, och nettoskulden i utgångsläget.<sup>133</sup> Det är nödvändigt att budgetrestriktionen är uppfylld för att de offentliga finanserna ska anses vara långsiktigt hållbara.

### S2-indikatorn

S2 som är den vanligaste hållbarhetsindikatorn bygger på den intertemporal budgetrestriktionen över en oändlig tidshorison. Den anger hur stor en budgetförstärkning eller budgetförsvagning behöver vara, om den införs permanent och omgående, för att restriktionen precis ska vara uppfylld. S2 anges som andel av BNP och ett positivt värde indikerar att det finns behov av budgetförstärkningar medan ett negativt värde indikerar hållbarhet.

### S1-indikatorn

Även S1-indikatorn utgår från den intertemporal budgetrestriktionen. Till skillnad från S2 är den definierad över en begränsad period. Ytterligare en skillnad är att den innehåller ett villkor på skuldens storlek vid periodens slut. Val av slutperiod och nivå på skulden kan göras utifrån vald frågeställning. Indikatorn anger hur

stor en budgetförstärkning eller budgetförsvagning behöver vara, om den införs permanent och omgående, för att skuldkvoten ett visst år ska uppgå till en specifik nivå. Europeiska kommissionen har valt att definiera S1 efter ett konkret mål. Bruttoskulden, definierad som Maastrichskulden, ska uppgå till högst 60 procent av BNP år 2060. S1 definieras på samma sätt i denna proposition. Om man t.ex. vill analysera vad som krävs för att inte överföra tillgångar mellan generationer, kan restriktionen sättas, så att nettoskulden har samma nivå en generation senare som 2010.

S1-indikatorn har fördelen att den inte påverkas av vad som kan tänkas hända långt in i oändligheten. Den kan ge en mer konkret policyimplication för ett specifikt mål.

### Tolkning av S2 och S1

S2-indikatorn är ett mått på hur hållbar finanspolitiken är, men dess informationsvärde är begränsat. Ett negativt S2-värde kan inte tolkas som ett mått på reformutrymmet. En avvikelse från noll i S2 betyder inte heller nödvändigtvis att en förstärkning eller försvagning bör införas permanent och omgående. Indikatorn anger att det finns en potentiell obalans som bör analyseras vidare.

Att den intertemporal budgetrestriktionen ska vara uppfylld är ett krav för offentlig-finansiell hållbarhet, men det är inte tillräckligt. Ett indikatorvärde på noll säger endast att nettoskulden stabiliseras men inte på vilken nivå. Analysen bör därför kompletteras med S1 som har en tydlig koppling till skuldnivån. S2 säger inget om när i tiden eventuella obalanser uppstår, vilket är viktigt för att bedöma allvaret i situationen och eventuella policyimplicationer. Indikatorn kan delas upp på tre olika komponenter, vilket kan ge en fingervisning om när i tiden problemen uppstår. Den första komponenten är den finansiella ställningen eller nettoskuldkvoten i utgångsläget. Den andra komponenten är nuvärdet av alla framtida primära saldon fram till 2099 och den sista är nuvärdet av alla primära saldon efter 2099. Den sista komponenten bör tillmätas minst betydelse i bedömningen. Ett mer direkt sätt att analysera när obalanserna uppstår är att analysera utvecklingen av det primära sparandet.

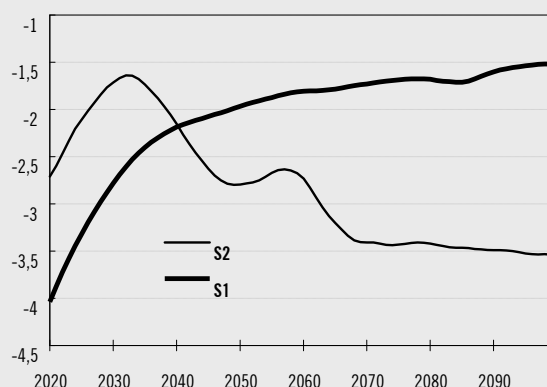
<sup>133</sup> S2-indikatorn beskrivs i *The long-term sustainability of public finances*, European Economy, 4, 2006, Europeiska kommissionen. Se även promemorian Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet, som finns tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

S2 definieras över en oändlig tidshorisont. I praktiken är tillgången på information mycket begränsad för år långt fram i tiden. Befolkningsprognosen utgör den minst osäkra informationskällan, men även den blir mer och mer osäker för varje år. Små variationer i antaganden får, ackumulerat över en lång tid, mycket stora effekter på resultatet. Det är därför inte förvånande att det finansiella sparandet på sikt kan nå mycket höga eller låga nivåer i beräkningarna. Detta ska inte ses som en sannolik framtida utveckling, utan just som en indikation på att finanspolitiken skulle behöva ändras om de antaganden som ligger till grund för framskrivningen blir verklighet.

Framskrivningarna görs endast t.o.m. 2099. Det primära sparandet efter 2099 sätts till samma värde som råder 2099. Betydelsen av framtida sparsaldon avtar visserligen gradvis i beräkningen genom en diskonteringsfaktor, men det primära sparandet 2099 och antagandet om ett oförändrat sparande efter 2099 är ändå betydelsefullt. I diagram 12.18 har S2 och S1 beräknats med rullande slutår, från 2020 t.o.m. 2099 för att visa att val av slutår har betydelse. Variationen i S2 är stor medan S1 i högre grad tycks konvergera. Skillnaden beror på att S1 inte har ett oändlighetsperspektiv utan en begränsad tidshorisont. Tiden efter 2099 har stor betydelse i beräkningen av S2, men i S1 finns inte denna komponent. Av diagrammet kan man utläsa att om 2060 valdes som slutår i scenariot oförändrad standard skulle S2 bli -2,6 i stället för -3,4 procent.

**Diagram 12.18 S2 och S1 med varierande slutår i scenariot oförändrad standard**

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

## Primärt finansiellt sparande

Det primära finansiella sparandet är det finansiella sparandet exklusive nettot av kapitalinkomster. Det primära finansiella sparandet är ett bra komplement till den teoretiska S2-indikatorn. Det har stor betydelse när i tiden olika obalanser i sparandet uppstår. Ju längre fram i tiden desto större är osäkerheten i kalkylerna. Obalanser som finns i närtid i kalkylerna är mer sannolika att inträffa och utgör därmed en större anledning till att lägga om finanspolitiken, än obalanser som uppstår långt fram i tiden.

Utvecklingen av det primära finansiella sparandet kan också säga något om när problemet bör hanteras i praktiken. S1 och S2 är visserligen definierade som en omgående permanent utgifts- eller inkomstförändring, men det betyder inte att detta är rätt sättet att hantera obalansen. Ett successivt stigande primärt överskott bör mötas av successiva inkomstminskningar eller utgiftsökningar snarare än omedelbara.

## Finansiellt sparande

I det finansiella sparandet ingår effekten av skulddynamiken, dvs. kapitalinkomster och kapitalutgifter, till skillnad från det primära finansiella sparandet. Mindre obalanser ger där allt större effekt på sikt.

Det finns också gränser för hur stort den offentliga sektorns underskott får bli. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten får underskottet mätt som finansiellt sparande i offentlig sektor inte uppgå till mer än 3 procent av BNP. Vid större konjunktursvängningar kan underskotten växa snabbt och det är därför viktigt att ha en tillräcklig nivå på sparandet för att underskottet inte ska överstiga 3 procent något enskilt år.

## Skuldkvot

Skuldkvoten måste hålla en rimlig nivå för att förtroendet för svensk ekonomi inte ska försämrats, vilket kan leda till negativa effekter på de finansiella marknaderna. I stabilitets- och tillväxtpakten finns en övre gräns på bruttoskulden på 60 procent av BNP. Sverige har i dag inga problem med att uppfylla detta krav. S1-indikatorn och skuldkvoten kompletterar varandra.

## 12.5 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

I huvudscenariot genereras stora och ökande överskott under kalkylperioden och hållbarhetsindikatorerna S2 och S1 blir -3,4 respektive -1,7 procent av BNP (se tabell 12.4). Det betyder att det finansiella sparandet permanent kan försämrars med motsvarande 3,4 procent av BNP utan att den offentliga sektorns intertemporal budgetrestriktion bryts. Det betyder däremot inte att ett reformutrymme på 3,4 procent av BNP föreligger. Det är också viktigt att betona att den framtida utvecklingen mycket väl kan avvika från den i huvudscenariot. Huvudscenariot med oförändrad standard är ett stilerat scenario, inte en prognos med den mest sannolika utvecklingen.

**Tabell 12.4 S2- och S1-indikatorn**

Procent av BNP

	S2	S1
Oförändrad standard	-3,4	-1,7
Oförändrad BNP-andel	-0,5	-1,2
Ökad standard	-0,1	-0,8
Högre pris	-0,3	-1,4
Produktivitet i offentlig sektor	-4,4	-2,1
Mindre budgeteringsmarginal	-2,4	-0,8
Högre utträdesålder	-4,4	-2,2
Lägre inträdesålder	-4,0	-2,2
Bättre integration	-3,9	-2,1
Mer fritid	1,2	-0,4
Ökade produktivitet i näringslivet	-3,7	-1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

En hållbarhetsbedömning som enbart utgår från huvudscenariot resulterar alltså i att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara med god marginal. Hållbarheten bör dock bedömas med hjälp av information från samtliga scenarier. I tabell 12.4 redovisas huvudindikatorerna S1 och S2 för samtliga scenarier, dessa kompletteras i tabell 12.6 med andra relevanta mått. I diagram 12.19 beskrivs även utvecklingen av det finansiella sparandet i samtliga scenarier.

Utgångspunkten är att det är dagens finanspolitik som ska bedömas utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Då de långsiktiga kalkylerna utgår från den kortsiktiga prognosen med slutår 2015 innebär det i praktiken att det är 2015 års finanspolitik som utvärderas. I prognosen fram till 2015 finns en bedömning av utgifter och inkomster baserade på den makroekonomiska utvecklingen och i dag beslutade reformer. Det finansiella sparandet motsvarar då 4,4 procent av

BNP 2015. Storleken på det finansiella sparandet är beroende av bedömningen av den långsiktigt uthålliga sysselsättningsnivån, vilket bl.a. påverkas av effekten av reformer på arbetsmarknaden. Dessa bedömningar är osäkra. Om t.ex. den långsiktigt uthålliga sysselsättningsnivån skulle vara lägre än vad som ligger i bedömningen, är även det finansiella sparandet lägre år 2015. I budgetproposition för 2011 redovisades reformambitioner för mandatperioden, men till dessa tas ingen hänsyn i prognosen. Prognoser över den ekonomiska utvecklingen är mycket osäkra, även på kort och medellång sikt, och det är därför en fördel att avvakta med beslut om reformer tills det med största säkerhet finns ett reformutrymme. Reformerna som genomförs utan att det finns ett ekonomiskt utrymme kan äventyra den offentligfinansiella hållbarheten. Med tanke på att det finansiella sparandet bedöms vara högt 2015, är det sannolikt att åtminstone en del av de reformambitioner som presenterades i budgetproposition för 2011 kommer att bli verklighet. Detta kommer i så fall att minska det finansiella sparandet. Då sparandet i utgångsläget har mycket stor betydelse i hållbarhetskalkylerna är det av största vikt att hänsyn tas till hur reformpolitiken i praktiken kan tänkas fortskrida. Det innebär att hänsyn bör tas till att utgångsläget 2015 kan tänkas bli svagare än 4,4 procent av BNP. Detta talar för att en analys baserad på huvudscenariot överskattar den långsiktiga hållbarheten.

Scenariot minskad budgeteringsmarginal illustrerar problematiken som diskuteras ovan. I scenariot antas en högre utgiftsnivå 2015 än i huvudscenariot. Omfattningen på de permanenta reformerna i scenariot är 1,2 procent av BNP. Det finansiella sparandet blir då 3,2 procent av BNP 2015 jämfört med 4,4 procent i huvudscenariot. De offentliga finanserna förblir hållbara även i detta scenario, men marginalen minskar. Om utgiftsökningen kompletterades med skattesänkningar, t.ex. i form av en höjning av jobbskatteavdraget, skulle marginalerna minska än mer.

Hållbarhetsbedömningen kan betraktas som ett stresstest där dagens finanspolitik utvärderas med morgondagens befolkning. På frågan hur detta bör gå till rent praktiskt och hur dagens finanspolitik kan definieras och flyttas in i framtiden finns dock inget enkelt svar. I avsnittet tillämpas därför två olika sätt att hålla

det offentliga åtagandet avseende välfärdstjänster konstant. Förutom huvudscenariots oförändrade standard utvärderas även ett scenario där välfärdstjänsternas andel av BNP per capita hålls konstant. I detta scenario försämras det primära sparandet successivt på lång sikt och därmed även den offentliga sektorns finansiella ställning. Finanserna förblir dock långsiktigt hållbara även i detta scenario, men med betydligt mindre marginal än i huvudscenariot.

De offentliga finanserna framstår alltså som långsiktigt hållbara även när förutsättningarna varierar. Osäkerheten är stor i dessa kalkyler och det finns flera risker som kan påverka hållbarheten på ett negativt sätt. Om dessa risker sammanfaller kan finanspolitiken bli ohållbar. Den efterfrågan på ökad standard i välfärdstjänsterna som visas i scenariot ökad standard, leder till att hållbarheten försämras påtagligt. Det finns också en risk att efterfrågan på fritid kommer att öka framöver och därmed minskar antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket också försämrar hållbarheten. Scenarierna med olika pris- och produktivitsantaganden visar att relativt små förändringar i antagandebilden kan få stor effekt om de dras ut långt fram i tiden. Med några mindre fördelaktiga antaganden kan slutsatsen bli att finanspolitikens hållbarhet försämras avsevärt. Detta visar att man ska vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser utifrån dessa kalkyler. Den goda hållbarheten i huvudscenariot kan alltså inte användas för att motivera kostsamma reformer idag.

I ett antal scenarier analyseras hur hållbarheten kan stärkas av en mer gynnsam utveckling på arbetsmarknaden. Om utträdesåldern ökar när medellivslängden ökar, skapas det successivt ett ökat utrymme för standardökningar eller skattesänkningar. En stigande pensionsålder kan därför bidra till att minska spänningen mellan hur mycket som efterfrågas och vad som kan erbjudas av välfärdstjänster.

Alternativscenarierna med ökad integration och tidigare inträdesålder på arbetsmarknaden visar att ju högre arbetskraftsdeltagande desto starkare hållbara offentliga finanser. Det skapar ett offentligfinansiellt ekonomiskt handlingsutrymme, vilket är ett starkt argument för fortsatta reformer på arbetsmarknaden.

En sammantagen bedömning av samtliga scenarier visar att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god i Sverige.

## 12.6 Resultatet jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

I avsnittet nedan redogörs för skillnader mellan huvudscenariot i 2010 års ekonomisk vårproposition och i denna proposition. Det finns skillnader i såväl makrobild som i beräkningsantaganden. Hållbarheten i årets huvudscenario är betydligt starkare än för ett år sedan. Skillnaden mellan de två propositionerna skulle kunna delas in i tre delar. Den första är befolkning, den andra är makroförutsättningar och ny politik och den sista är nya antaganden.

I denna prognos är befolkningsutvecklingen uppdaterad med SCB:s prognos från maj 2010. På kort sikt ökar befolkningen mer tack vare en högre nettomigration, vilket innebär att den arbetsföra befolkningen nu ökar snabbare. Effekten på det primära finansiella sparandet är att det inledningsvis och under en lång period är högre än i 2010 års ekonomiska vårproposition. I slutet av perioden är det dock lägre. Då slutvärdet 2099 har stor betydelse för beräkningen av S2 innebär det att den nya befolkningsprognosen försämrar S2 med ca 0,15 procentenheter, trots att det primära sparandet fram till 2099 totalt sett är högre.

En ny bedömning av jämviktsarbetslösen har gjorts, som visar att den nu bedöms vara ca 1 procentenhet lägre än tidigare. I samband med denna analys har även nya skattningar av den långsiktigt hållbara sysselsättningsnivån gjorts. Sedan 2010 års ekonomiska vårproposition har sysselsättningsgraden reviderats upp med ca 2 procentenheter på sikt. Även bedömningen av medelarbetstiden är högre nu. Sammantaget medför dessa förändringar att antalet timmar permanent är ca 4 procent högre i denna proposition. Den lägre arbetslösheten har lett till lägre utgifter och den högre sysselsättningen till högre skatteinkomster. Förutom att socialbidrag och arbetslöshetsersättning nu är lägre som andel av BNP, vilket är naturligt när arbetslösheten är lägre, är även andra transfereringar lägre. Skatteinkomsterna påverkas även av de avdrag som infördes för pensionärer i budgetproposition för 2011. Den totala effekten av en ny makrobild och ny politik medför en förstärkning av S2 med ca 0,45 procentenheter.

De antaganden som de långsiktiga kalkylerna baseras på utvärderas regelbundet. Dessa utvärderingar har föranlett en revidering av antagandet av prisutvecklingen på offentlig



konsumtion. I 2010 års ekonomiska vårproposition ökade priset på offentlig konsumtion på sikt med lönerna, vilket bedöms vara en överskattning.<sup>134</sup> I denna proposition ökar priserna något svagare än lönerna, vilket leder till att hållbarheten i scenariot förstärks betydligt. Effekten av prisförändringen är att S2 förstärks med 3,1 procentenheter. Den stora skillnaden visar på att mindre ändringar i antagandebilden får stor effekt på lång sikt.

---

<sup>134</sup> Se fördjupningsrutan Valfärdstjänsterna och den offentliga konsumtionen för en redogörelse om prisutvecklingen på valfärdstjänster.

## Europeiska kommissionens och OECD:s bedömning av S1 och S2

Europeiska kommissionen beräknade 2009 att S1- och S2-indikatorerna för Sverige var 0,2 respektive 1,8 procent av BNP och att åtgärder därför behöver vidtas för att återställa den långsiktiga hållbarheten.<sup>135</sup> Det är en helt annan bild än den som redovisas i denna proposition.

Europeiska kommissionen genomför beräkningar för 19 länder. För att skapa transparens och jämförbarhet används enklare, mer stilerade och mindre sofistikerade metoder än de som används av Finansdepartementet i Sverige. Till exempel används en mindre mängd data på grund av databrist. Förenklingar av antaganden måste göras. Ett viktigt antagande som avviker från den svenska metoden är att produktivitetstillväxten antas vara densamma i offentlig och privat sektor.<sup>136</sup>

### Varför har EU en annan bedömning av S1 och S2?

Det finns flera anledningar till att Europeiska kommissionen redovisar ett annat resultat än vad som redovisas i huvudscenariot i denna proposition. Nedan redogörs för några av dessa.

1. Kommissionen använder den offentliga sektorns bruttoskuld (Maastrichskulden) vid S1- och S2-beräkningarna och inte nettoskulden, som i denna proposition. Om 2010 väljs som startår får S1 och S2 ett värde som är 0,5 procentenheter högre om bruttoskulden används i stället för nettoskulden. Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoställningen. Att använda bruttoskulden i stället för nettoskulden minskar dock risken för godtyckliga värderingar av tillgångar.
2. Kommissionen använder Eurostats befolkningsprognos. I den är medellivslängden högre än i SCB:s prognos, vilket förvärrar åldersproblematiken. Eurostat antar också

en avtagande nettomigration. Båda antagandena försämrar hållbarheten. Eurostat har gemensamma stilerade antaganden för alla länder, medan SCB har antaganden som är direkt anpassade för Sverige.

3. Kommissionen har en högre jämviktsarbetslöshet på sikt, vilket beror på att kommissionen inte låter de strukturella reformer som genomförts få full effekt i kalkylen.
4. Kostnaderna för välfärdstjänster är högre i kommissionens bedömning än i scenariot oförändrad standard. Det beror på att de antar att standarden ökar. I motsatt riktning verkar ett antagande om att priserna på välfärdstjänster växer långsammare. Kommissionens antaganden ligger i dessa avseenden i linje med scenariot med oförändrad BNP-andel. Dessutom antar kommissionen att behovet av vård och äldreomsorg flyttas upp i åldrarna när medellivslängden ökar.
5. Kommissionens framskrivning utgår från en förenklad beräkning av det strukturella saldot, där bedömningen i utgångsläget är mer pessimistisk än i denna proposition. Bedömningen av utgångsläget har stor betydelse och får följd effekter i den fortsatta kalkylen.
6. Valet av slutår har stor betydelse. Kommissionen använder sig av 2060 jämfört med 2099 i denna proposition. Effekten av denna skillnad beror på det primära sparandets utveckling. Om slutåret var 2060 i scenariot med oförändrad standard skulle S2 i absoluta tal minska med 0,8 procentenheter. I kommissionens beräkningar skulle S2 ha visat på ännu sämre hållbarhet, på grund av att det primära sparandet skulle ha fortsatt att försämrats efter 2060 och nivån på det primära sparandet under slutåret har stor betydelse vid beräkningen av S2 (se vidare fördjupningsrutan Hållbarhetsindikatorer och tolkning.)

<sup>135</sup> Europeiska kommissionen, Sweden: Sustainability Report 2009, Bryssel, 2009.

<sup>136</sup> Det implicerar en beräkningsmodell med endast en produktionssektor. Det är en ganska vanlig förenkling i denna sorts beräkningar. Därmed kan t.ex. inte Baumolproblematiken analyseras.

## Sverige i en internationell jämförelse

Skillnaderna i metoder medför att resultatet i tabell 12.5 främst kan användas till att jämföra olika länder med varandra. Många länder har ett mycket högt S2-värde.<sup>137</sup> Baserat på S2-indikatorns värde och ett antal andra faktorer delar Europeiska kommissionen in medlemsländerna i tre grupper efter risken för att landets finanspolitik är långsiktigt ohållbar. Sverige hamnar då, tillsammans med bl.a. Danmark och Finland, i gruppen där risken är lägst.

**Tabell 12.5 Europeiska kommissionens bedömning av S2**

Procent av BNP

Danmark	-0,2
Ungern	-0,1
Italien	1,4
Sverige	1,8
Polen	3,2
Finland	4,0
Tyskland	4,2
Österrike	4,7
Belgien	5,3
Portugal	5,5
Frankrike	5,6
Nederländerna	6,9
Slovakien	7,4
Tjeckien	7,4
Spanien	11,8
Storbritannien	12,4
Luxemburg	12,5
Grekland	14,1
Irland	15,0
<b>EU27</b>	<b>6,5</b>

Anm.: Indikatorn anger den permanenta förbättring av ett lands finansiella sparande som krävs för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Ett negativt värde betyder att finanserna tål en budgetförsvagning.  
Källa: Europeiska kommissionen, Sustainability Report 2009.

## OECD

OECD har beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2008 års nivå fr.o.m. 2050 är en permanent ofinansierad utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP möjlig.<sup>138</sup> Även här görs bedömningen att Sverige tillhör de länder som är bäst rustade att möta de demografiska utmaningarna.

<sup>137</sup> I den föregående rapporten från Europeiska kommissionen var S2 för Sverige -0,5 procent. Försämringen av hållbarheten mellan de två rapporterna beror till stor del på hur effekten av finanskrisen hanterades i beräkningen av det strukturella saldot.

<sup>138</sup> OECD, Economic Outlook Interim Report, Paris, 2009.

**Tabell 12.5 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna**

Procent av BNP

	S2 (D+E1+E2)	S1 (A+B+C)	D	E1	E2	A	B	C	Netto- skuld 2099	Brutto- skuld 2099	Primärt sparande 2099	Sparande 2099
Oförändrad standard	-3,4	-1,7	-0,2	-1,4	-1,8	0,3	-0,3	-1,7	-445,9	0,0	4,0	25,1
Oförändrad BNP-andel	-0,5	-1,2	-0,2	-0,5	0,2	0,3	-0,3	-1,2	-209,8	0,0	-0,2	9,5
Ökad standard	-0,1	-0,8	-0,2	-0,3	0,4	0,3	-0,3	-0,7	-145,2	0,0	-0,8	5,7
Högre pris	-0,3	-1,4	-0,1	-0,5	0,4	0,2	-0,3	-1,3	-209,0	0,0	-0,6	9,1
Högre produktivitet i offentlig sektor	-4,4	-2,1	-0,2	-1,8	-2,4	0,3	-0,3	-2,0	-555,1	0,0	5,6	32,0
Mindre budgeteringsmarginal	-2,4	-0,8	-0,2	-0,9	-1,3	0,3	-0,3	-0,7	-286,0	0,0	3,1	16,3
Högre utträdesålder	-4,4	-2,2	-0,2	-1,8	-2,4	0,3	-0,3	-2,1	-548,6	0,0	5,3	31,3
Lägre inträdesålder	-4,0	-2,2	-0,2	-1,7	-2,0	0,3	-0,3	-2,1	-529,2	0,0	4,6	29,8
Bättre integration	-3,9	-2,1	-0,2	-1,7	-2,0	0,3	-0,3	-2,1	-520,8	0,0	4,6	29,3
Ökad fritid	1,2	-0,4	-0,2	0,1	1,3	0,4	-0,3	-0,4	-26,2	18,2	-3,0	-2,3
Produktivitet i näringslivet	-3,7	-1,8	-0,2	-1,4	-2,1	0,3	-0,3	-1,8	-446,2	0,0	4,4	25,5

Anm.:

A = Kostnad för nettoskuld 2010.

B = Kostnader för att anpassa Maastrichskulden till 60 procent av BNP år 2060.

C = Nuvärdet av de justerade primära sparandet till och med 2060.

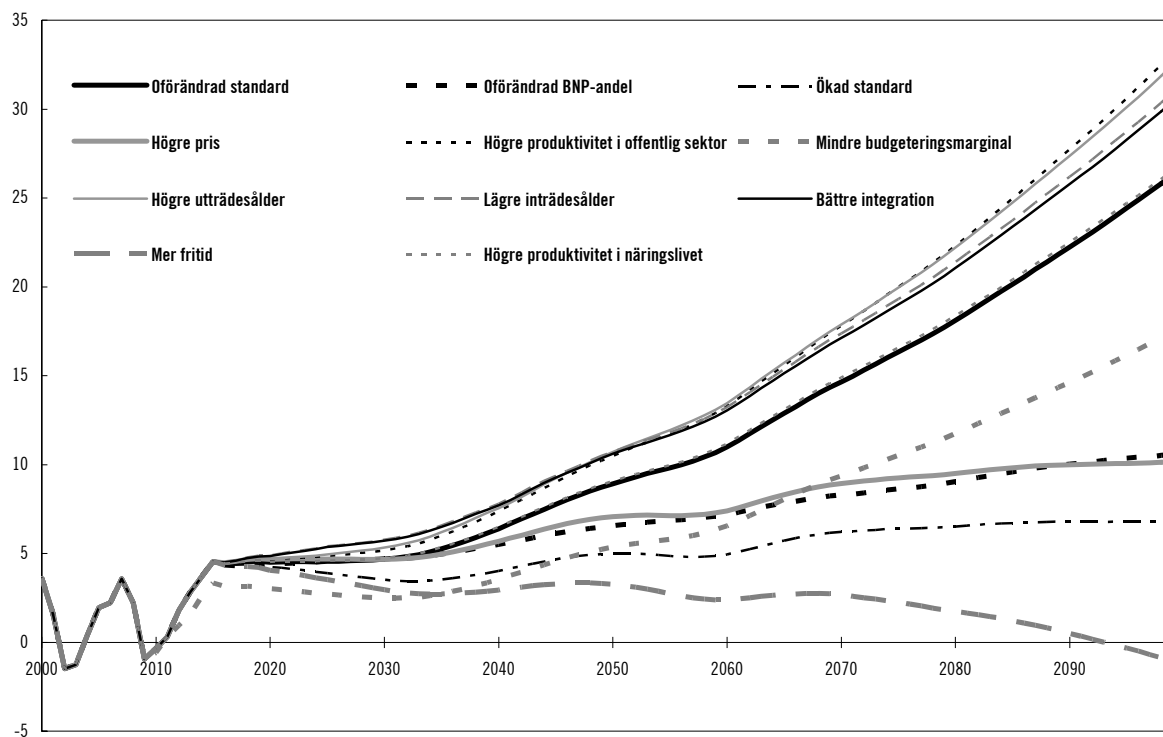
A = Kostnad för Maastrichskuld 2010.

E1 = Nuvärdet av de justerade primära sparandena till och med 2099.

E2 = Nuvärdet av de justerade primära sparandena till efter 2099.

**Diagram 12.19 Finansiellt sparande i 11 scenarier**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

13

Sveriges nationella mål  
inom Europa 2020-  
strategin





# 13 Sveriges nationella mål inom Europa 2020-strategin

## Sammanfattning

---

- Inom ramen för Europa 2020-strategin har kvantitativa mål på EU-nivå fastställts inom fem områden: sysselsättning, social delaktighet, utbildning, forskning och utveckling samt klimat och energi. Målen ska vara uppfyllda senast 2020.
  - Regeringen redovisar nationella mål inom samma områden. Målen ska redovisas till kommissionen i de nationella reformprogram som överlämnas i slutet av april varje år.
  - Regeringen bedömer att de nationella målen kan nås inom ramen för den beslutade politiken, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011.
- 

### 13.1 Europa 2020-strategin

Vid Europeiska rådets möte den 17 juni 2010 enades EU-ländernas stats- och regeringschefer om utformningen av Europa 2020-strategin. Syftet med strategin är att förbättra förutsättningarna för full sysselsättning samt hållbar tillväxt för alla. Strategin bygger på tre prioriteringar som ska förstärka varandra:

- smart tillväxt, utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation,

- hållbar tillväxt, främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi, samt
- tillväxt för alla, stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning.

En central del i strategin är kvantitativa mål på EU-nivå inom fem områden: sysselsättning, social delaktighet, utbildning, forskning och utveckling samt klimat och energi. Målen ska vara uppfyllda senast 2020.

Länderna ska fastställa nationella mål inom samma områden med hänsyn till deras relativa utgångslägen och nationella förutsättningar och i enlighet med deras nationella beslutsprocesser. Målen ska redovisas till kommissionen i de nationella reformprogram som överlämnas i slutet av april varje år. Sveriges nationella mål redovisas i denna proposition. På uppmaning av kommissionen överlämnade länderna preliminära reformprogram i november 2010. I Sveriges preliminära program redovisade regeringen förslag till preliminära mål inom samtliga fem områden.

EU-länderna har även enats om riktlinjer för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Dessa riktlinjer avser den ekonomiska politiken såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Av riktlinjerna följer att länderna ska genomföra reformer som syftar till att uppnå bl.a. sunda offentliga finanser, ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och män, förbättrat företagsklimat, förbättrad utbildning och forskning, samt ökad resurseffektivitet och

minskade utsläpp av växthusgaser. Dessutom lyfter riktlinjerna fram vikten av öppna och väl fungerande marknader för att stärka EU:s globala konkurrenskraft. I de nationella reformprogrammen ska länderna redovisa hur riktlinjerna beaktas i den nationella politiken.

## 13.2 Sveriges nationella mål

Sveriges nationella mål ska vara ambitiösa, realistiska, konsistenta och förenliga med uthållig tillväxt och sunda offentliga finanser. Sverige ska bidra till att uppnå målen på EU-nivå men de länder som ligger längre ifrån målnivåerna bör bidra mer.

### 13.2.1 Ökad sysselsättning

Målet på EU-nivå är att till 2020 eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till 75 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 år, bl.a. genom ett ökat deltagande av ungdomar, äldre arbetstagare och lågkvalificerade arbetstagare samt en bättre integration av lagliga migranter.

---

**Regeringens bedömning:** Sveriges nationella mål för sysselsättning bör vara att eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till väl över 80 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 år till 2020. Höjningen ska främst ske i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, såsom unga och utrikes födda, och genom att motverka långa tider utan arbete. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män ska minska genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens främsta mål är att föra Sverige mot full sysselsättning och därigenom minska utanförskapet. Regeringen har därför sedan den tillträdde 2006 haft som ett övergripande mål att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med en stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Regeringen anser att det är nödvändigt att varaktigt öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen för att trygga välfärden och för att lindra belastningen på de offentliga

finanserna bl.a. till följd av den åldrande befolkningen. Utanförskapet är kostsamt för samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när arbetskraften inte tas i anspråk. För de individer som drabbas tillkommer kostnader i form av ohälsa, brist på gemenskap och den stress som kan vara förknippad med att inte ha ett arbete. Regeringen anser därför att en varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder till ökad välfärd. För att identifiera vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är, för att tydliggöra inriktningen på regeringens politik och för att följa upp om politiken har avsedd effekt, anser regeringen att det behövs en bred uppsättning indikatorer som beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden både heltäckande och mångfacetterat (se vidare avsnitt 4 för en utförlig redogörelse för regeringens sysselsättningspolitik).

Sysselsättningsgraden är relativt hög i Sverige jämfört med andra EU-länder. År 2008 uppgick sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64 år till 80,3 procent, men den sjönk därefter i samband med den ekonomiska krisen. År 2009 var sysselsättningsgraden 78,3 procent, men den ökade igen till 78,7 procent 2010. Spridningen i sysselsättningsgrad mellan olika grupper är dock stor. Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män. Unga, äldre och utrikes födda har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen i genomsnitt.

Regeringen anser att Sveriges nationella mål bör vara att eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till väl över 80 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 år till 2020. Höjningen ska främst ske i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, såsom unga och utrikes födda, och genom att motverka långa tider utan arbete. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män ska minska genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 genomfört en rad reformer för att öka den varaktiga sysselsättningen. De hittills vidtagna åtgärderna, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011, beräknas öka sysselsättningen med drygt 4 procentenheter fram till 2020. I denna beräkning ingår effekter av jobbskatteavdraget, reformer inom arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken, sänkningar av socialavgifter samt RUT- och ROT-avdragen.



Dessutom har flera reformer genomförts som sannolikt påverkar sysselsättningen positivt, men vars effekter inte har kvantifierats. Regeringen bedömer att det nationella målet kan nås inom ramen för den beslutade politiken, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011.

### 13.2.2 Ökad social delaktighet och minskat utanförskap

Målet på EU-nivå är att till 2020 främja social delaktighet, framför allt genom fattigdomsminskning, genom att sträva efter att åtminstone 20 miljoner människor ska komma ur en situation där de riskerar att drabbas av fattigdom och social utestängning. Denna befolkningsandel definieras som antalet personer som riskerar att drabbas av fattigdom och social utestängning enligt tre indikatorer:

- risk för fattigdom: antal personer med mindre än 60 procent av medianinkomsten i landet, dvs. personer med låg ekonomisk standard,
- materiell fattigdom: antal personer som har brister i materiell standard, dvs. personer som inte har råd med en viss levnadsstandard, samt
- hushåll där ingen förvärvsarbetar: antal personer som lever i hushåll med en förvärvsfrekvens på mindre än 20 procent av den potentiellt möjliga.

---

**Regeringens bedömning:** Sveriges nationella mål för social delaktighet bör vara att öka den sociala delaktigheten genom att minska andelen kvinnor och män 20–64 år som är utanför arbetskraften (utom heltidsstuderande), långtidsarbetslösa eller långtidssjukskrivna till väl under 14 procent 2020.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att arbete skapar förutsättningar för social delaktighet genom att det ger inkomst, tillträde till sociala trygghetssystem och social gemenskap. En politik för ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet är därför det bästa sättet att främja social delaktighet och motverka fattigdom. Regeringen

anser därför att Sveriges nationella mål för social delaktighet bör ha en stark arbetsmarknads-koppling och utgå från regeringens ambition att minska utanförskapet.

Antalet personer i åldersgruppen 20–64 år som inte arbetar och av olika skäl inte heller söker arbete, är långtidsarbetslösa eller långtids-sjukskrivna beräknas uppgå till ca 760 000 eller ca 14 procent av åldersgruppen 2010.

Regeringen anser att Sveriges nationella mål bör vara att öka den sociala delaktigheten genom att minska andelen kvinnor och män 20–64 år som är utanför arbetskraften (utom heltidsstuderande), långtidsarbetslösa eller långtids-sjukskrivna till väl under 14 procent 2020.

Målet är formulerat med hänsyn till de analyser och bedömningar som ligger bakom Sveriges nationella mål för sysselsättning (se ovan). Utvecklingen kommer att mätas med hjälp av ett antal nationella indikatorer. För varje indikator sker en särredovisning för män och kvinnor, inrikes och utrikes födda med olika vistelsetid i Sverige samt, där så är möjligt, för personer med och utan funktionsnedsättning. Även antal barn som berörs kommer att följas.

Regeringen bedömer att det nationella målet kan nås inom ramen för den beslutade politiken, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011.

### 13.2.3 Höjd utbildningsnivå

Målet på EU-nivå är att till 2020 förbättra utbildningsnivån särskilt genom att sträva efter att minska antalet elever som i förtid avbryter sin skolgång till mindre än 10 procent och genom att öka den andel 30–34-åringar som har avslutat en eftergymnasial eller motsvarande utbildning till minst 40 procent.

---

**Regeringens bedömning:** Sveriges nationella mål för utbildning bör vara att andelen 18–24-åringar som inte avslutat gymnasiestudier och som inte studerar ska vara mindre än 10 procent 2020 och att andelen 30–34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 40–45 procent 2020.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att en väl fungerande

utbildning stärker Sveriges konkurrenskraft samt förbättrar individens kunskaper och livschanser. Utbildning, särskilt i unga år, minskar risken för utanförskap och social utslagning senare i livet. Därigenom ökar också rättvisan eftersom utbildning ökar chanserna till arbete och en god löneutveckling.

Andelen 18–24-åringar i Sverige som inte har avslutat gymnasiestudier och som inte studerar uppgick till 11 procent 2009 enligt Eurostat. Statistiken håller dock på att ses över. Andelen 30–34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning uppgick till 44 procent 2009 enligt Eurostat.

Regeringen anser att Sveriges nationella mål bör vara att andelen 18–24-åringar som inte avslutat gymnasiestudier och som inte studerar ska vara mindre än 10 procent 2020 och att andelen 30–34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 40–45 procent 2020.

Regeringen bedömer att det nationella målet kan nås inom ramen för den beslutade politiken, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011.

#### 13.2.4 Förbättrade villkor för forskning och utveckling samt innovationer

Målet på EU-nivå är att till 2020 förbättra villkoren för forskning och utveckling, särskilt i syfte att höja de kombinerade offentliga och privata investeringarna inom denna sektor till 3 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Kommissionen kommer att utarbeta en indikator som avspeglar forsknings- och utvecklings- och innovationsintensiteten.

---

**Regeringens bedömning:** Sveriges nationella mål för forskning och utveckling bör vara att offentliga och privata investeringar i forskning och utveckling ska uppgå till ungefär 4 procent av BNP 2020.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att forskning och innovation är centralt för att klara den ökande konkurrens som globaliseringen innebär. Forskning och utveckling bidrar också till att hantera stora

samhällsutmaningar, bl.a. inom områdena demografi, miljö, klimat, hälsa och transporter.

Sveriges investeringar i forskning och utveckling uppskattades till ca 3,8 procent av BNP 2010 enligt Statistiska centralbyrån.

Regeringen anser att Sveriges nationella mål bör vara att offentliga och privata investeringar i forskning och utveckling ska uppgå till ungefär 4 procent av BNP 2020.

Det statliga åtagandet omfattar inte att garantera övriga aktörers insatser för att nå målet. Regeringen bedömer att det nationella målet kan nås inom ramen för den beslutade politiken, inklusive de åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2011.

#### 13.2.5 Minskad klimatpåverkan samt hållbar och trygg energianvändning

Målen på EU-nivå är att till 2020 minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent i förhållande till 1990 års nivåer, öka de förnybara energikällornas andel av den slutliga energikonsumtionen till 20 procent och eftersträva en ökning av energieffektiviteten med 20 procent. EU åtar sig att fatta ett beslut om att gå vidare till en minskning av utsläppen av växthusgaser med 30 procent fram till 2020 jämfört med 1990 års nivåer som sitt villkorade erbjudande inför ett globalt och övergripande klimatavtal för perioden efter 2012, förutsatt att andra utvecklade länder åtar sig att göra jämförbara utsläppsminskningar och att utvecklingsländerna i rimlig utsträckning bidrar alltefter ansvar och förmåga.

På klimat- och energiområdet är Sveriges nationella mål redan fastställda (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). Sverige har åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med 17 procent 2020 jämfört med 2005. Sveriges nationella klimatmål är att våra utsläpp bör vara 40 procent lägre 2020 än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter inom EU (EU-ETS). Sverige har också gentemot EU åtagit sig att andelen förnybar energi ska öka till 49 procent 2020. Det nationella målet är satt till minst 50 procent av den totala energianvändningen 2020. Riksdagen har dessutom beslutat om ett mål för energieffektivitet,

uttryckt som en minskad energiintensitet med 20 procent till 2020 jämfört med 2008.

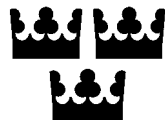
Regeringen anser att klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. På grund av dess globala omfattning är internationell samverkan nödvändig. Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. För att klara höga klimat- och energipolitiska ambitioner anser regeringen att det krävs ökad användning av effektiva ekonomiska styrmedel och omställning till mer klimatvänlig produktion och konsumtion, där utgångspunkten är att den som förorenar också ska betala.

Regeringen bedömer att det nationella klimatmålet till största delen kan nås inom ramen för den beslutade politiken och aviserade åtgärder. Detta förutsätter dock att klimatinvesteringar i andra länder genomförs. Regeringen bedömer också att de nationella målen för andelen förnybar energi och energi-effektivitet kan nås inom ramen för den beslutade politiken och aviserade åtgärder.



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 tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana ändringar.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2012. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition.

### 14.1.1 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse och som finansieras från anslaget 1:17 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

**Skälen för regeringens förslag:** För att samla IT-politiken under ett utgiftsområde anser regeringen att de ändamål och verksamheter som finansieras från anslaget 1:17 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finans-

förvaltning bör flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 25 000 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med motsvarande belopp.

### 14.1.2 Viss verksamhet inom administrationen vid utlandsmyndigheterna

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser arbetsuppgifter vid vissa utlandsmyndigheter och som finansieras från anslaget 1:2 *Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida)* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

**Skälen för regeringens förslag:** I budgetpropositionen för 2010 bedömde regeringen att den diplomatiska närvaron i framför allt länder där Sverige har ett långsiktigt utvecklingsamarbete, men saknar ambassad, behövde stärkas. Sida ansvarar för anställning av administratörer och chefer vid dessa utlandsmyndigheter.

I syfte att renodla ansvaret för de berörda utlandsmyndigheterna föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser administrativa arbetsuppgifter som kan hänföras till vissa utlandsmyndigheter och som finansieras från anslaget 1:2 *Styrelsen för internationellt*

*utvecklingssamarbete (Sida)* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med drygt 20 000 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp.

#### 14.1.3 Verksamhet för Östersjösamarbete sammanförs

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Sida Östersjöenheten och som finansieras från anslaget 1:2 *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd flyttas till utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

**Skälen för regeringens förslag:** I syfte att åstadkomma en mer effektiv användning av medlen för Östersjösamarbetet avser regeringen sammanföra verksamheten vid Sida Östersjöenheten med Svenska institutets verksamhet inom Östersjösamarbetet till en organisatorisk enhet under Svenska institutet. Huvuddelen av dessa verksamheter finansieras av anslag under utgiftsområde 5 Internationell samverkan, men en del av Sidas verksamhet, förvaltningskostnaderna för Sida Östersjöenheten, finansieras från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Sida Östersjöenheten och som finansieras från anslaget 1:2 *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd flyttas till utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 5 Internationell samverkan ökar med 15 300 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp.

#### 14.1.4 Institutet för kunskaps- och metodutveckling vid Linnéuniversitetet

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Institutet för kunskaps- och metodutveckling vid Linnéuniversitetet och som finansieras från anslaget 6:1 *Statens institutionsstyrelse* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** För närvarande utgår medel från Statens institutionsstyrelse (SiS) enligt ett avtal mellan SiS och Linnéuniversitetet för finansiering av viss verksamhet vid Institutet för kunskaps- och metodutveckling (IKM) vid Linnéuniversitetet. Anledningen till detta är att Linnéuniversitetet har tagit över åtaganden och kostnader knutna till dokumentations- och uppföljningssystemet IKM-DOK från SiS. Enligt regeringens mening är det inte ändamålsenligt att medlen utgår från SiS, eftersom myndigheten inte har någon del i verksamheten vid IKM.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser IKM vid Linnéuniversitetet och som finansieras från anslaget 6:1 *Statens institutionsstyrelse* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 800 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

#### 14.1.5 Särskilda jämställdhetsåtgärder

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser en utvecklad jämställdhetsstatistik vid Statistiska centralbyrån och som finansieras från anslaget 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.



**Skälen för regeringens förslag:** För regeringens fortsatta arbete med jämställdhetsintegrering krävs statistik som speglar villkoren för kvinnor och män.

Statistiska centralbyrån (SCB) fick den 30 oktober 2008 i uppdrag av regeringen att genomföra en förstudie om produktion av jämställdhetsstatistik (dnr IJ2008/2171). I förstudien gör SCB bedömningen att merparten av den statistik som är relevant finns tillgänglig, men att det finns betydande utvecklingsmöjligheter när det gäller att presentera statistiken på ett sådant sätt att jämställdhetsperspektivet synliggörs.

Mot bakgrund av resultaten i SCB:s förstudie gav regeringen den 27 maj 2010 myndigheten i uppdrag att utveckla jämställdhetsstatistiken och att skapa en samlad portal på dess webbplats för att tillgängliggöra statistiken (dnr IJ2010/962).

Produktionen av den utvecklade jämställdhetsstatistiken och indikatorerna för denna statistik bör vara en del av SCB:s årliga statistikinsamlande.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den verksamhet som avser statistik och som finansieras från anslaget 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet minskar med motsvarande belopp.

#### 14.1.6 Bidrag till svensk undervisning i utlandet

**Regeringens förslag:** Den verksamhet som avser Riksföreningen Sverigekontakt och som finansieras från anslaget 1:9 *Bidrag till svensk undervisning i utlandet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

**Skälen för regeringens förslag:** Den verksamhet som bedrivs av Riksföreningen Sverigekontakt är snarare att beteckna som Sverige-främjande än som en del av den svenska utbildningspolitiken.

Av detta skäl föreslår regeringen att den verksamhet som avser Riksföreningen Sverigekontakt och som finansieras från anslaget 1:9 *Bidrag till svensk undervisning i utlandet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 5 Internationell samverkan ökar med 797 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

#### 14.1.7 Bidrag till tolkutbildning och teckenspråkläroingsutbildning

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som finansieras från anslaget 14:2 *Bidrag till tolkutbildning och teckenspråkläroingsutbildning* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** I propositionen Nya skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) bedömde regeringen att Tolk- och översättarinstitutet bör avvecklas som en särskild inrättning vid Stockholms universitet. Frågan om särskilda inrättningar vid universitet och högskolor har även behandlats i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149), där regeringen bl.a. gjorde bedömningen att universitet och högskolor själva bör få besluta om organisationen för sådan verksamhet som bedrivs i form av särskilda inrättningar.

Mot denna bakgrund, och i syfte att möjliggöra att tolk- och teckenspråkläroingsutbildningar kan genomföras som högskoleutbildningar, föreslår regeringen att de ändamål och den verksamhet som finansieras från anslaget 14:2 *Bidrag till tolkutbildning och teckenspråkläroingsutbildning* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2012 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

### 14.1.8 Tillsynsvägledningsansvaret för kemikaliehantering

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser utökat ansvar för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) och som finansieras från anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen beslutade den 20 januari 2011 att införa en ny miljötillsynsförordning (2011:13). Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2011. Enligt miljö- och tillsynsförordningen har Statens jordbruksverk ansvar för tillsynsvägledningen avseende kemikaliehanteringen inom jordbruket. Vägledningsansvaret för kemikaliehanteringen har utökats och förtydligats jämfört med vad som gällde tidigare då ansvaret delvis låg på Naturvårdsverket.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser utökat ansvar för tillsynsvägledning för kemikaliehantering och som finansieras från anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel ökar med 500 000 kronor och att utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård minskar med motsvarande belopp.

### 14.1.9 Havs- och vattenmyndigheten

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser forskning om fisk, fiskevård och fiske samt utveckling av nya metoder och redskap och som finansieras från anslaget 1:17 *Havs- och vattenmiljömyndigheten* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har i tilläggsdirektiv till utredningen om inrättande av Havs- och vattenmyndigheten (dir. 2011:12) beslutat att den särskilde utredaren ska genomföra de åtgärder som behövs för att huvudparten av den verksamhet som bedrivs på avdelningen för forskning och utveckling inom Fiskeriverket överförs till Sveriges lantbruksuniversitet fr.o.m. den 1 juli 2011.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser forskning om fisk, fiskevård och fiske samt utveckling av nya metoder och redskap och som finansieras från anslaget 1:17 *Havs- och vattenmiljömyndigheten* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2012 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

### 14.1.10 Rymdverksamhet

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Rymdstyrelsen och som finansieras från anslagen 1:14 *Rymdstyrelsen: Förvaltningskostnader*, 1:15 *Rymdverksamhet* och 1:25 *Avgifter till internationella organisationer* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** Rymdstyrelsens verksamhet avser i stor utsträckning forskning och utveckling. Som ett led i en mer samordnad och effektiv hantering av Rymdstyrelsen och dess verksamhet bör verksamheten föras till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och den verksamhet som finansieras från anslagen 1:14 *Rymdstyrelsen: Förvaltningskostnader*, 1:15 *Rymdverksamhet* och 1:25 *Avgifter till internationella organisationer* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2012 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 641 500 000 kronor och att utgiftsområde 24 Näringsliv minskar med motsvarande belopp.

Utdrag ur protokoll  
vid regeringssammanträde den 8 april 2011

**Närvarande:** Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Olofsson, Erlandsson, Hägglund, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson

**Föredragande:** Statsrådet Norman

---

Regeringen beslutar proposition 2010/11:100  
2011 års ekonomiska vårproposition