

# Regeringens proposition

## 2008/09:100

---

### 2009 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och  
budgetpolitiken





# Regeringens proposition 2008/09:100

## 2009 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 april 2009

*Fredrik Reinfeldt*

*Anders Borg*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2010.

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

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



## Innehållsförteckning

---

1	Sammanfattning.....	15
1.1	Politiska utgångspunkter.....	15
1.2	Sammanfattning av politiken.....	15
2	Förslag till riksdagsbeslut .....	21
3	Lagförslag.....	25
3.1	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	25
4	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	29
4.1	En ansvarsfull politik i kristider.....	29
4.2	Djup lågkonjunktur .....	30
4.2.1	De offentliga finanserna i ett internationellt perspektiv .....	32
4.3	Regeringens långsiktiga politik för jobb och tillväxt ligger fast .....	34
4.4	Viktiga utgångspunkter för politiken .....	35
4.4.1	En fungerande finansmarknad är avgörande för ekonomin .....	36
4.4.2	Utgångspunkter för stabiliseringspolitiska åtgärder.....	37
4.4.3	Utgångspunkter för åtgärder riktade mot arbetsmarknaden .....	37
4.5	Vidtagna stabilitetsskapande åtgärder.....	38
4.5.1	Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn .....	38
4.5.2	Satsningar för att stimulera ekonomin .....	43
4.6	Åtgärder för sysselsättning och välfärd.....	44
4.6.1	Ökade statsbidrag till kommunsektorn.....	44
4.6.2	Aktiv arbetsmarknadspolitik i lågkonjunktur.....	45
4.7	Ekonomiska förutsättningar för politiken framöver .....	48
4.7.1	De offentliga finanserna försvagas.....	48
4.7.2	Reformutrymmet och inriktningen på budgetpolitiken.....	50
4.8	Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar .....	52
	Appendix 4.1.....	55
5	Den ekonomiska politikens huvuduppgifter .....	59
5.1	Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel .....	60
5.1.1	Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning .....	60
5.1.2	Politiken ska bidra till generell välfärd .....	61
5.1.3	Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet.....	62
5.2	Budgetpolitiskt ramverk.....	63
5.3	Regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken.....	67
5.3.1	Utvecklingen på arbetsmarknaden.....	68
5.3.2	Erfarenheter från 1990-talskrisen .....	73
5.3.3	Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga .....	73

5.3.4	Åtgärder för högre sysselsättning.....	74
	Appendix 5.1 .....	79
6	Den makroekonomiska utvecklingen .....	85
6.1	Internationell och finansiell ekonomi .....	86
6.2	Svensk efterfrågan och produktion .....	88
6.2.1	Efterfrågeutvecklingen .....	88
6.2.2	Produktion .....	92
6.3	Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation.....	92
6.3.1	Arbetsmarknad .....	92
6.3.2	Löner .....	97
6.3.3	Inflation.....	99
6.4	Risker och alternativscenarier .....	101
6.4.1	Riskbilden .....	101
6.4.2	Alternativscenario med snabbare återhämtning .....	102
6.4.3	Alternativscenario med deflation .....	103
7	Inkomster .....	109
7.1	Offentliga sektorns skatteintäkter .....	109
7.1.1	Skatt på arbete.....	110
7.1.2	Skatt på kapital.....	113
7.1.3	Skatt på konsumtion.....	115
7.1.4	Skattekvot .....	116
7.2	Statsbudgetens inkomster .....	117
7.2.1	Skatteinkomster.....	117
7.2.2	Övriga inkomster.....	118
8	Utgifter.....	123
8.1	Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.....	123
8.1.1	Ålderspensionssystemet.....	124
8.1.2	Kommunsektorn.....	124
8.1.3	Staten .....	125
8.2	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter .....	127
8.2.1	Utgifter 2008–2012.....	128
8.2.2	Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012.....	132
9	Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen.....	139
9.1	Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande.....	139
9.1.1	Ålderspensionssystemet.....	140
9.1.2	Staten .....	142
9.2	Statsbudgetens saldo.....	143
9.3	Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen.....	145
9.3.1	Den ekonomiska ställningen.....	145
9.3.2	Skuldutvecklingen .....	146
9.4	Reformer sedan budgetpropositionen för 2009.....	148
9.4.1	Reformer i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	148
9.4.2	Reformer efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	149
9.4.3	Samtliga reformer efter budgetpropositionen för 2009 .....	149

10	Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak.....	155
10.1	Uppföljning av överskottsålet.....	155
10.1.1	Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik.....	155
10.1.2	En analysram för bedömningen av reformutrymmet .....	156
10.1.3	Bedömning av reformutrymmet 2010-2012 .....	158
10.2	Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2012 .....	164
10.2.1	Uppföljning av utgiftstaket för staten .....	164
10.2.2	Bedömning av utgiftstak för staten 2012.....	165
10.3	God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet .....	166
11	Uppföljning av statens inkomster och utgifter .....	171
11.1	Statsbudgetens inkomster .....	171
11.1.1	Prognosen i budgetpropositionen för 2009 .....	172
11.1.2	Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	174
11.1.3	Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008.....	175
11.2	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter .....	175
11.3	Vissa stödåtgärder – garantier, låneramar och kapitaltillskott .....	182
11.4	Statsbudgetens saldo .....	184
12	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	189
12.1	Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	189
12.2	Den offentliga sektorns framväxt .....	190
12.3	Den demografiska utvecklingen.....	192
12.4	Arbetsmarknaden och personer med transfereringsinkomster .....	193
12.5	De offentliga finanserna .....	194
12.5.1	Den offentliga sektorns inkomster.....	194
12.5.2	Den offentliga sektorns utgifter .....	195
12.5.3	Finansiellt sparande i den offentliga sektorn .....	195
12.6	Hållbarhetsanalys .....	196
12.6.1	Hur mäts hållbarheten? .....	196
12.6.2	Några hållbarhetsberäkningar .....	196
12.6.3	Internationella bedömningar.....	198
12.6.4	Är finanspolitiken långsiktigt hållbar? .....	199
13	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden .....	203
13.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden .....	203
13.1.1	Ansvar för bidragshantering, bolagsredovisning m.m.....	203
13.1.2	Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet.....	203
13.1.3	Tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen m.m. ....	204
13.1.4	Ansvar för e-förvaltning, rättsinformation m.m.....	204
13.1.5	Pensionsadministrationen och bildandet av den särskilda pensionsmyndigheten .....	205
13.1.6	Viss verksamhet inom polisorganisationen .....	205
13.1.7	Sveriges ansvar som värdland för Världssjöuniversitetet.....	206
13.1.8	Strategisk satsning på vårdvetenskap.....	206
13.1.9	Vissa verksamheter inom kulturområdet för personer med funktionsnedsättning m.m. ....	206

13.1.10	Sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna ....	207
13.1.11	Överföring av viss verksamhet som avser studiestöd.....	207
13.1.12	Innovationsbron .....	208
13.2	Ändrat namn på utgiftsområde.....	208

*Bilagor*

*Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*

*Bilaga 2 Utvärdering av makroekonomiska prognoser*

*Bilaga 3 Analys av utgiftsutveckling 2000–2012*

*Bilaga 4 Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 2009



## Tabellförteckning

---

1.1 Nyckeltal .....	16
4.1 Nyckeltal .....	31
4.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden .....	31
4.3 Stödåtgärder .....	42
4.4 Tidigare tillskott till kommunerna 2007–2010.....	45
4.5. Förändringar på arbetsmarknaden från 4:e kvartalet 2007 till 4:e kvartalet 2008 .....	47
4.6 Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 2009–2011 .....	48
4.7 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	48
4.8 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet .....	51
5.1 Antal personer (1000-tal) som blir arbetslösa samt arbetslöshetsrisker (procent) .....	70
5.2. Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2007 och 4:e kvartalet 2008.....	71
6.1 Nyckeltal .....	85
6.2 Försörjningsbalans.....	89
6.3 Näringslivets produktion .....	92
6.4 Nyckeltal .....	93
6.5 Nyckeltal, alternativscenario med snabbare återhämtning .....	103
6.6 Nyckeltal, alternativscenario med deflation.....	104
7.1 Totala skatteintäkter .....	109
7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter.....	110
7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster .....	112
7.4 Utvecklingen av kommunernas skatteunderlag.....	113
7.5 Skatt på konsumtion och insatsvaror .....	115
7.6 Skattekvot .....	116
7.7 Skattekvoten i OECD-länderna .....	117
7.8 Statsbudgetens inkomster 2007–2012 .....	117
7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år .....	119
8.1 Den offentliga sektorns utgifter .....	123
8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.....	124
8.3 Kommunsektorns utgifter.....	125
8.4 Statens utgifter .....	125
8.5 Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten.....	126
8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter.....	127
8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem.....	128
8.8 Ungdomar 20–24 år i vissa ersättningssystem, helårsekvivalenter .....	129
8.9 Utgifter per utgiftsområde.....	131
8.10 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år .....	132
8.11 Volymer inom olika transfereringssystem.....	135

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	139
9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) .....	140
9.3 Kommunsektorns finanser .....	141
9.4 Statens finanser.....	142
9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo .....	142
9.6 Statsbudgetens saldo 2008–2012 .....	143
9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012 .....	145
9.8 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder .....	146
9.9 Statsskuldens förändring 2008–2012.....	146
9.10 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	147
9.11 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet .....	148
9.12 Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstförändringar i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning <sup>1</sup> .....	149
9.13 Nya beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning <sup>1</sup> .....	149
9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009.....	150
10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	160
10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal .....	161
10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	162
10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011 .....	164
10.5 Utgiftstak för staten 2009–2012.....	166
10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting.....	167
11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	172
11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2009 samt statsbudget för 2007 och 2008 .....	173
11.3 Skatteintäkter jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning .....	174
11.4 Takbegränsade utgifter 2009 .....	176
11.5 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009.....	178
11.6 Utgifter 2008 och 2009 .....	179
11.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009.....	180
11.8 Volymprognoser 2009–2011 .....	181
11.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	182
11.10 Statsbudgetens utfall 2008 .....	184
11.11 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009.....	185
11.12 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning.....	185
12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050 .....	193
12.2 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2060 .....	194
12.3 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna.....	197

## Diagramförteckning

---

1.1 Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2008–2010 .....	17
4.1 Export från OECD-området .....	30
4.2 BNP 1988–2012 .....	30
4.3 Arbetslöshet, 15–74 år .....	31
4.4 Den offentliga sektorns skulder 2008 och 2010 .....	32
4.5 Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2008–2010 .....	33
4.6 Skattegap i olika EU-länder 2010 enligt OECD .....	33
4.7 Räntedifferenser mot Tyskland för 10-åriga statsobligationer .....	34
4.8 Kommunal konsumtion 2000–2008 .....	44
4.9 Skatteunderlag och konsumtionsutgifter 2000–2008 .....	45
4.10 Antal varsel samt andelen arbetslösa av arbetskraften 1976–2009 .....	46
4.11 Antal personer 16–64 år med en sammanhängande tid i arbetslöshet eller program .....	46
4.12 Finansiellt sparande i offentlig sektor .....	48
4.13 Skatteintäkter - årlig förändring 2000–2012 .....	49
4.14 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld .....	50
5.1 Antal personer i arbetskraften, i sysselsättning samt i arbete som andel av befolkningen, 16–64 år .....	68
5.2 Varsel och arbetslöshet 1976–2009 (januari) .....	68
5.3 Andel arbetslösa av arbetskraften .....	68
5.4 Genomsnittlig inskrivningstid som arbetslös eller i program 1991–2004 .....	69
5.5 Antalet personer med en sammanhängande tid i arbetslöshet och program .....	69
5.6 Antalet lediga jobb fördelat på sektor .....	72
5.7 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättnings system .....	77
5.8 Antalet personer som uppbär ersättning från vissa trygghetssystem .....	78
5.9 Antal sjukfall fördelat efter sjukskrivningstidens längd .....	78
5.10 Relativ utveckling av antal sjuk- och aktivitetsersatta, index=100 år 2000 .....	79
6.1 Förtroendet inom tillverkningsindustrin .....	86
6.2 TED-spreadar .....	86
6.3 Styrräntor .....	87
6.4 BNP-tillväxt i euroområdet, Förenta staterna och världen .....	88
6.5 Svensk BNP .....	89
6.6 Varuexport enligt utrikeshandelsstatistiken .....	89
6.7 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet CCI .....	90
6.8 Hushållens sparkvot .....	90
6.9 Bostadsinvesteringar .....	91
6.10 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar .....	91
6.11 Industriproduktionsindex för investeringsvaruindustrin .....	92
6.12 BNP, arbetade timmar och sysselsättning .....	93

6.13 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.....	93
6.14 Arbetslöshet .....	94
6.15 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och antal arbetslösa .....	94
6.16 Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden .....	96
6.17 Sysselsättnings-, produktivitets-, och BNP-gap.....	96
6.18 Brist på arbetskraft i näringslivet och löneökningstakt .....	97
6.19 Arbetslösheten i Europa och i Sverige .....	98
6.20 Inflation mätt med KPI, KPIF och KPIX.....	99
6.21 Styrränta enligt Taylorregel .....	100
6.22 Köp av statspapper pressar ned långa räntor .....	101
6.23 BNP-tillväxt .....	102
6.24 Arbetslöshet .....	102
6.25 Offentligfinansiellt sparande .....	105
6.26 Statlig bruttoskuld.....	105
6.27 Ränta på 10-åriga statsobligationer .....	106
7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma .....	111
7.2 Transfereringsinkomster som andel av beskattningsbar inkomst .....	111
7.3 Antal personer som betalar statlig skatt .....	111
7.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex.....	114
7.5 Skatt på företagsvinster som andel av BNP 1991–2012.....	114
7.6 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012 .....	116
7.7 Skattekvot 1980–2012 .....	116
8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2000–2012 .....	124
8.2 Antal sysselsatta i kommunal sektor och i näringslivets branscher hälso- och sjukvård samt utbildning .....	125
8.3 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön).....	129
9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet .....	140
9.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn.....	141
9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser.....	142
9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2012 .....	143
9.5 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2012 .....	146
9.6 Offentliga sektorns finansiella förmögenhet.....	147
10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter .....	165
10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2008.....	167
12.1 Offentliga utgifter och inkomster, 1950–2008.....	191
12.2 Offentliga inkomster och utgifter i genomsnitt per ålder, 2004 .....	191
12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004.....	192
12.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2060 .....	192
12.5 Demografiska försörjningskvoter, 1950–2060.....	193
12.6 Äldrekvoten vid olika antaganden.....	193
12.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2060.....	194
12.8 Ålderspension per person 65 år och äldre, 2000–2060.....	195
12.9 Finansiellt sparande, 2000–2060 .....	196
12.10 Effektiv äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden.....	198

1

# Sammanfattning





# 1 Sammanfattning

## 1.1 Politiska utgångspunkter

En ansvarslös hantering av riskfyllda affärer på finansmarknaderna har bidragit till en ekonomisk kris som saknar motstycke i modern tid. I spåren av den globala finanskrisen följer försämrade framtidstro och massarbetslöshet. Världens ekonomier ställs nu inför historiskt stora utmaningar och viljan och förmågan bland regeringar och myndigheter att ta ansvar prövas nu på allvar. Alliansregeringen har valt en tydlig väg som präglas av ansvar för de offentliga finanserna, ansvar för jobben och ansvar för välfärdens kärnverksamheter.

Sverige är som ett litet och handelsberoende land mycket sårbart när krisens svallvågor slår emot oss. Hela den svenska ekonomin har dragits med i nedgången och särskilt hårt drabbas arbetsmarknaden. Varsel och arbetslöshet väntar många människor och oron på arbetsplatser och runt köksborden ökar.

Många kommer att tvingas till uppoffringar under de år som ligger framför oss. För att få stöd för en ansvarsfull politik måste krisens bördor fördelas rättvist. Det är särskilt viktigt att personer i ledande ställning inom såväl offentlig verksamhet som i näringslivet visar gott omdöme och tar ansvar för sammanhållningen i samhället.

Alliansregeringen vann i valet 2006 svenska folkets förtroende med en politik för fler i arbete och färre som står utanför. Utmaningarna för en politik som sätter jobben främst har växt sig mycket stora. Inriktningen är tydlig. Krisen ska mötas och varje åtgärd prövas utifrån dess effekter på antalet jobb och på offentliga finanser. Det är en prövning som måste ske utan några förutfattade meningar eller låsningar. Det

finns inga mirakelkurer för att undvika lågkonjunkturen. Men genom att driva en politik som säkrar arbetslinjen och värnar välfärdens grund – sunda offentliga finanser – kan vi möta krisen och stå starka när en internationell konjunkturvändning efter hand kommer.

Vi tar ansvar för Sverige. Genom att förhindra varaktiga underskott i de offentliga finanserna tryggar vi möjligheterna att hantera nya utmaningar som följer i krisens spår. Genom att värna huvuduppgifterna för det offentliga och genom ordning och reda i ekonomin tryggar vi barn- och äldreomsorgen, vården och skolan samt rättstryggheten. Och genom en aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för en passiv bidragspolitik eller förtida pensioneringar värnar vi arbetslinjen och ser till att människor inte fastnar i utanförskap utan i stället ges möjligheter till utbildning och arbete.

## 1.2 Sammanfattning av politiken

### Kraftig global nedgång

Världens ledande ekonomier befinner sig i en djup kris. För att motverka den har regeringar, centralbanker och andra myndigheter världen över vidtagit kraftfulla åtgärder för att få kreditmarknader att fungera mer normalt. Samtidigt har efterfrågan stimulerats genom kraftiga ränte- och skattesänkningar samt utgiftsökningar.

Det internationella samfundet har att i nära samarbete pröva inriktningen av den ekonomiska politiken och samordna åtgärder för att värna goda förutsättningar för en gradvis stabilisering och återhämtning.

## Svensk ekonomi drabbas hårt

Som liten exportberoende ekonomi med en stor andel export av investeringsvaror drabbas Sverige relativt hårt av den fallande världshandeln och den svaga internationella investeringskonjunkturen. De sämre konjunkturutsikterna gör att regeringen skriver ned tillväxtprognoserna för svensk ekonomi samtidigt som bedömningen av arbetslösheten justeras upp kraftigt. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att fortsätta att öka till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur. Samtidigt kommer sysselsättningen att falla.

Det ekonomiska läget är sammantaget osedvanligt svårbedömt och osäkerheten i bedömningarna av den framtida konjunkturutvecklingen är ovanligt stor. På kort sikt bedöms riskerna för en ännu svagare utveckling dominera.

**Tabell 1.1 Nyckeltal**

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
Arbetslöshet, 15–74 år <sup>1</sup>	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Arbetskraft, 15–74 år	1,2	0,1	-0,9	-0,3	0,2
Sysselsatta, 15–74 år	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Sysselsättningsgrad, 15–74 år <sup>2</sup>	66,8	64,4	61,8	60,9	61,0
KPI <sup>3</sup>	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5
Statsskuld <sup>4</sup>	33,6	38,7	41,4	41,3	40,8
Offentliga sektorns finansiella sparande <sup>4</sup>	2,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0

<sup>1</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>2</sup> Antal sysselsatta i den aktuella åldersgruppen i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

<sup>3</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>4</sup> I procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Utgångspunkter för politiken

Sverige har en mer gynnsam utgångsposition än många andra länder. En politik som inriktas mot att öka sysselsättningen i kombination med starka offentliga finanser gör att Sverige går in i krisen från en mer gynnsam position jämfört med en rad andra länder. Stora överskott under goda år har gjort att statsskulden har amorterats ned. Det gör att det finns visst utrymme att hantera direkta konjunkturreffekter. De automatiska stabilisatorerna, som innebär lägre skatteintäkter och högre offentliga utgifter för bl.a.

arbetslöshetsersättning i konjunkturförsvagningen, dämpar nedgången. Den djupa lågkonjunkturen och den fallande sysselsättningen medför tillsammans med aktiva finanspolitiska åtgärder för att möta nedgången att överskottet i det offentliga sparandet vänds till underskott prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent 2010. Underskottet väntas sedan minska successivt 2011 och 2012.

Om politiken inte är långsiktigt hållbar riskerar den att bli verkningslös när hushåll och företag inser att den med nödvändighet kommer att behöva följas av kraftfulla besparingsåtgärder i form av höjda skatter och neddragningar i välfärdssystemen. Därtill kommer att ett misstroende mot politiken skulle kunna leda till högre räntor.

Medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag måste upprätthållas. Människor i Sverige ska vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar och erbjuder en bra vård när man drabbas av sjukdom, att barnen får en god utbildning i skolan, att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället fortsatt håller en hög kvalitet och att det finns ett fungerande rättsväsende om man blir utsatt för brott. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrar vi att de som behöver dem mest inte drabbas av ytterligare bördor.

## Åtgärder för att möta krisen

Den djupa lågkonjunkturen har sin upprinnelse i krisen på de internationella finansiella marknaderna, som även drabbat det svenska finansiella systemet. Regeringen har därför vidtagit en mängd olika åtgärder för att säkerställa att kreditgivningen i samhället börjar fungera mer normalt. Detta har varit prioriterat. Fungerar inte kreditgivningen lamsläs samhällsekonomin.

En viktig utgångspunkt har varit att säkra skattebetalarnas intressen genom att säkerställa att statens långsiktiga kostnader för åtgärderna mot finanssektorn hålls låga och att statens insatser under den akuta krisen så långt det är möjligt återfås. Det är också viktigt att det står klart att statens ingripande motiveras av riskerna för det finansiella systemet och ekonomin i stort av en fortsatt kris. Åtgärderna är inte till för att skydda de som investerat sina medel i alltför riskfyllda verksamheter. För att undvika att de



statliga åtgärderna ses som garanti mot förluster för dessa investerare, vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande i framtiden, är det en central princip att det främst är ägarna och andra som har skjutit till riskkapital i de finansiella instituten som ska bära eventuella förluster. Strikta regler för bonusar och andra ersättningar till ledningar och andra topp tjänstemän ska gälla för de aktörer som vill ta del av regeringens åtgärder. Det är inte rimligt att någon ska kunna berika sig på stödåtgärder från det allmänna.

Regeringen presenterade redan i samband med den gångna höstens budgetproposition flera offensiva åtgärder i form av såväl skattelättnader som utbildnings-, infrastruktur- och välfärds-satsningar för att motverka krisen. Under hösten och vintern har ytterligare åtgärder föreslagits för att motverka nedgången. Arbetsmarknadspolitiken har byggts ut med inriktningen att framför allt förhindra att korttidsarbetslösa blir långtidsarbetslösa. Fokus har också varit att fortsätta arbetet med att underlätta för grupper som ofta har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

Tillsammans med de åtgärder som redovisas i denna proposition (se avsnitt 4.1) kommer regeringen, för att möta krisen, sammanlagt att för 2009 satsa totalt ca 45 miljarder kronor, varav ca 1 miljard kronor avser ökat stöd till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Den totala satsningen motsvarar 1,5 procent av BNP. För 2010 beräknar regeringen att satsa 60 miljarder kronor jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition, varav ca 9 miljarder kronor avser kostnader till följd av fler långtidsarbetslösa inom garantierna. Detta motsvarar 2 procent av BNP.

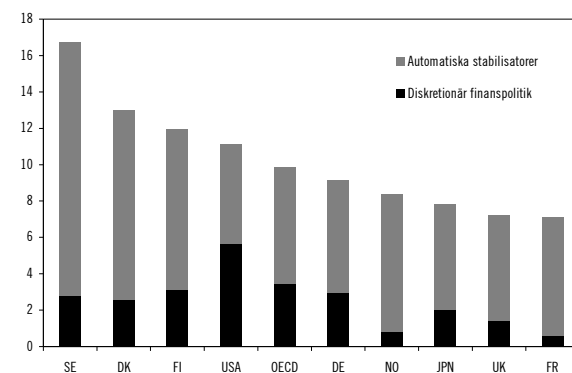
Regeringens stimulansåtgärder 2009 på 1,5 procent av BNP överstiger klart EU:s rekommendation på 1,2 procent av BNP.

En sammanställning som OECD nyligen gjort av olika länders stimulanspaket och storleken på de så kallade automatiska stabilisatorerna, visar att Sverige i denna konjunktturnedgång sammantaget har de största finanspolitiska stimulanserna av alla OECD-länder sett över perioden 2008–2010 (se diagram 1.1). Med automatisk stabilisator avses att efterfrågan i ekonomin automatisk hålls uppe under en konjunkturbedgång genom att bl.a. arbetslöshetsunderstöd betalas ut till personer som blir arbetslösa och att skattebetalningarna minskar.

Av diagrammet framgår att effekten av enbart aktiva finanspolitiska åtgärder (dvs. åtgärder som kräver beslut) i Sverige är något mindre än det vägda genomsnittet för samtliga OECD-länder. När man jämför olika länders finanspolitik är det dock viktigt att inte bara se till effekten av aktiva finanspolitiska åtgärder. En stor del av den konjunkturstabiliserande finanspolitiken som i andra länder kräver aktiva beslut, sker i Sverige med automatik. Med hänsyn tagen till de automatiska stabilisatorerna är den finanspolitiska stimulansen störst i Sverige.

**Diagram 1.1 Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2008–2010**

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar. De automatiska stabilisatorerna är beräknade som BNP-gapet under de tre åren gånger den elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturvärändringar. Källa: OECD.

## Regeringens satsningar i vårpropositionen

Utgångspunkterna för de åtgärder som regeringen aviserar i denna proposition är att upprätthålla medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag, att värna de offentliga finanserna och att upprätthålla välfärdens kärnverksamheter samt hålla fast vid arbetslinjen och motverka sysselsättningsnedgången.

Regeringen föreslår i samband med 2009 års ekonomiska vårproposition följande:

### Ökade statsbidrag till kommunsektorn

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, värna välfärdens kärna och dämpa effekten på sysselsättningen föreslår regeringen ökat stöd till kommunsektorn i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009. Vidare aviseras en höjning av statsbidraget till kommuner och

landsting med 5 miljarder kronor från och med 2011. Att det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas 2009 motiveras av att statens utgiftsutrymme 2009 är större än 2010. Utbetalningen i december 2009 innebär en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras.

#### *Arbetsmarknadspolitiska insatser*

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för välfärden både för individen och för samhället som helhet. För att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå förstärker regeringen kraftigt resurserna till arbetsmarknadspolitiken. De ska användas till att förhindra att fler människor blir långtidsarbetslösa och till att förbättra konkurrenskraften hos de långtidsarbetslösa.

Regeringen förstärker stödet till korttidsarbetslösa genom mer resurser för att stödja de arbetslösa i deras jobbsökande, fler praktikplatser som möjliggör att de arbetslösa kan bibehålla eller upprätta en kontakt med arbetsmarknaden samt fler utbildningsplatser. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183) omfattar insatserna i årsgenomsnitt för 2009 31 500 platser för intensifierad förmedling (bl.a. i form av s.k. coachning), 21 600 praktikplatser samt 3 600 platser i yrkesvux.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning förbättrades de långtidsarbetslösas kon-

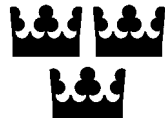
kurrenskraft genom att kompensationsgraden i nystartsjobben fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar med ca 26 000 personer i årsgenomsnitt under 2009 i jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa, förutom intensifierade jobbsökaraktiviteter och praktik, även bl.a. möjlighet till särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar öka med 100 000 personer jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

#### **Reformutrymmet och politikens inriktning framöver**

Regeringens samlade bedömning utifrån det finanspolitiska ramverket och med beaktande av osäkerheten i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat. Samtidigt finns det i dagsläget inte heller ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar ytterligare är markant framöver, bl.a. på grund av eventuella infrianden av stora garantier riktade mot den finansiella sektorn. Detta innebär att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturedgången.

2

Förslag till  
riksdagsbeslut





## 2 Förslag till riksdagsbeslut

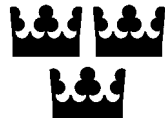
### Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (kapitel 4),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 3.1 och 13.2),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 13.1.1),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 13.1.2),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner samt utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (avsnitt 13.1.3),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 1 Rikets styrelse samt utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 13.1.4),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom (avsnitt 13.1.5),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 4 Rättsväsendet respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 13.1.6),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 13.1.7),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 13.1.8),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.9),
12. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 13.1.10),
13. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och

- universitetsforskning respektive utgiftsområde 15 Studiestöd (avsnitt 13.1.11),
14. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 13.1.12).

3

# Lagförslag







## 3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

---

### 3.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom förskrivs att tilläggsbestämmelserna 4.6.13 och 5.12.1 till riksdagsordningen<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Miljö- och jordbruksutskottet *skall* bereda ärenden om

1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnärning, jakt och fiske,
2. vädertjänst,
3. naturvård samt
4. miljövard i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 *Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar* bereds av miljö- och jordbruksutskottet.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 4.6.13

Miljö- och jordbruksutskottet *ska* bereda ärenden om

1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnärning, jakt och fiske,
2. vädertjänst,
3. naturvård samt
4. miljövard i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 *Areella näringar, landsbygd och livsmedel* bereds av miljö- och jordbruksutskottet.

---

<sup>1</sup> Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

## 5.12.1

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

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

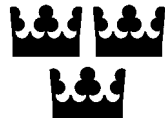
Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social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

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009 och tillämpas första gången i fråga om statsbudgeten för 2010.

# 4

## Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken





## 4 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

### 4.1 En ansvarsfull politik i kristider

---

**Regeringens förslag:** Den djupa lågkonjunkturen globalt och därmed i Sverige leder till fallande sysselsättning och ökad arbetslöshet. De offentliga finanserna försvagas när minskad sysselsättning ger krympande skatteintäkter samtidigt som utgifterna stiger i spåren av ökad arbetslöshet.

En utgångspunkt för den ekonomiska politiken är därför att värna ordning och reda i de offentliga finanserna för att säkerställa att underskotten blir tillfälliga och hanterbara. Underskotten får således inte bli vare sig alltför stora eller varaktiga. På så sätt upprätthålls förtroendet bland hushåll och företag för den ekonomiska politiken och den grund som välfärden vilar på. Det ger trygghet och förhindrar att offentliga finanser blir en källa till osäkerhet kring svensk ekonomi som riskerar att fördjupa krisen.

En viktig utgångspunkt är att medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag upprätthålls. Även i ekonomiskt svåra tider måste funktionen hos och förtroendet för centrala välfärdstjänster som utbildning, vård, omsorg och rättsväsende säkerställas.

Därtill ska arbetslinjen upprätthållas även i dåliga tider. Detta sker genom en fokusering på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att ge människor trygghet under omställning, upprätthålla människors motivation att söka arbete och öka arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet. På så sätt förbättras möjligheterna för den enskilde att komma tillbaka i

jobb. Risken för att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå motverkas.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen följande:

- Statsbidragen till kommunsektorn ökas för att värna den grundläggande välfärden och motverka uppsägningar till följd av den djupa lågkonjunkturen. Ett tillfälligt konjunkturstöd införs på 7 miljarder kronor för 2010 som betalas ut i december 2009. Därtill aviserar regeringen ett permanent tillskott på 5 miljarder kronor från och med 2011.
  - Arbetslinjen värnas bäst i en lågkonjunktur genom aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för passiv bidragspolitik eller förtida pensionering. Därför ökas resurserna för arbetsmarknadspolitiken kraftigt. Insatserna syftar dels till att upprätthålla sökaktiviteten hos de som nyligen blivit arbetslösa genom fler arbetsförmedlare och coacher, dels till att bibehålla och utveckla de arbetslösas kompetens genom fler praktikplatser och utbildning. Antalet långtidsarbetslösa som får stöd inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ökar också kraftigt.
-

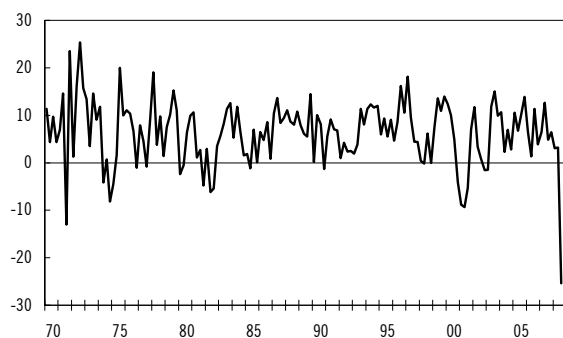
## 4.2 Djup lågkonjunktur

### Den värsta globala konjunkturedgången sedan 30-talskrisen

Världsekonomin är inne i den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. Fallande bostadspriser och aktiekurser har i kombination med en akut finansiell kris lett till en mycket svag efterfrågeutveckling i omvärlden. Den svaga förmögenhetsutvecklingen har minskat konsumtionsviljan och inneburit ökad osäkerhet bland såväl företag som hushåll. De dåligt fungerande finansmarknaderna har gjort det svårare och dyrare för företag och hushåll att låna pengar. Sammantaget har detta inneburit att det privata sparandet har ökat kraftigt och därmed har den globala efterfrågan utvecklats mycket svagt och väntas fortsätta göra så 2009–2010. Konjunkturedgången har slagit särskilt hårt mot industrin och världshandeln (se diagram 4.1).

**Diagram 4.1 Export från OECD-området**

Procentuell förändring jämfört med föregående kvartal, uppräknad till årstakt



Källa: OECD.

Många företag producerar nu långt under full kapacitet och utsikterna för såväl investeringar som sysselsättning och inkomster är dystra långt in i 2010. För att dämpa effekterna av finanskrisen och den långa och djupa lågkonjunkturen har centralbanker och regeringar världen över genomfört stabilitetsåtgärder och omfattande penning- och finanspolitiska stimulanser. Stabilitetsåtgärderna har medfört en väsentlig förbättring på de finansiella marknaderna jämfört med situationen under hösten 2008. Den finansiella oron bedöms dock bestå under hela 2009. Den globala tillväxten väntas successivt förbättras något under 2010. Finans- och penningpolitiska stimulanser bidrar till återhämtningen. Först under 2011 stiger resursutnyttjandet i takt med att företag och hushåll blir mer optimistiska,

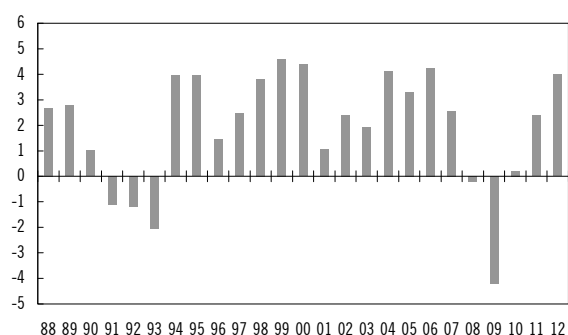
tillgångspriserna åter stiger och den expansiva ekonomiska politiken får full effekt.

### Svensk ekonomi drabbas hårt när världshandeln faller

Sveriges ekonomi påverkas i hög grad av finanskrisen och den internationella lågkonjunkturen. I år bedöms BNP falla med 4,2 procent, vilket är det enskilt svagaste året sedan andra världskriget. Lågkonjunkturen väntas sammantaget bli lika djup som under 90-talskrisen.

**Diagram 4.2 BNP 1988–2012**

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även i Sverige dämpas hushållens konsumtion av fallande börskurser och lägre bostadspriser. Den allt svagare arbetsmarknaden bidrar till högre sparande och lägre konsumtion hos hushållen. Som en liten exportberoende ekonomi med en stor andel export av investeringsvaror drabbas Sverige extra hårt av den fallande världshandeln och den låga efterfrågan på investeringsvaror. I gengäld har Sverige jämförelsevis stora automatiska stabilisatorer, vilket i viss mån dämpar efterfrågenedgången.

Konjunkturedgången har medfört ett kraftigt fall i kapacitetsutnyttjandet. Det låga kapacitetsutnyttjandet leder till att investeringarna väntas falla framöver. Till följd av osäkerheten på bostadsmarknaden utvecklas bostadsinvesteringarna särskilt svagt. Sammantaget är utsikterna för svensk ekonomi mycket dystra de närmaste åren.

**Tabell 4.1 Nyckeltal**

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
BNP, kalenderkorrigerad	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4
Export	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Import	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
Hushållens konsumtion	-0,2	-2,6	0,6	2,3	3,5
Investeringar	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9
KPI, årsgenomsnitt	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

**Tabell 4.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden**

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Sysselsättningsgrad <sup>1</sup>	75,7	73,1	70,6	69,7	70,2
Arbetslöshet <sup>2</sup>	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Sysselsatta <sup>3</sup>	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Produktivitet	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Löner <sup>4</sup>	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5

<sup>1</sup> 16-64 år.<sup>2</sup> Som andel av arbetskraften, 15-74 år.<sup>3</sup> 15-74 år.<sup>4</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

## Läget på arbetsmarknaden försämras markant

Sysselsättningsnivån 2008 var den högsta sedan 1990. Den djupa lågkonjunkturen innebär dock att läget på arbetsmarknaden försämras betydligt. Hösten 2008 började arbetslösheten stiga. Under 2009 har arbetslösheten stigit i allt snabbare takt samtidigt som sysselsättningen har minskat. I februari var 94 000 fler arbetslösa än samma månad 2008. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att stiga till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur (se diagram 4.3). Samtidigt kommer sysselsättningen att falla kraftigt.

**Diagram 4.3 Arbetslöshet, 15-74 år**

Procent av arbetskraften



Anm.: Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.

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

Först under slutet av 2011 ökar sysselsättningen återigen och arbetslösheten börjar minska. Den höga arbetslösheten riskerar att leda till varaktigt lägre sysselsättning till följd av utslagning. Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitiken syftar till att motverka detta. Givet den svaga ekonomiska utvecklingen, bedöms såväl löner som priser stiga långsamt de närmaste åren.

## Svårt bedöma den ekonomiska utvecklingen

Det ekonomiska läget är osedvanligt osäkert och svårbedömt. Därmed blir bedömningen av den framtida konjunkturutvecklingen ovanligt osäker. Osäkerheten beror till stor del på att konjunkturläget är exceptionellt och därmed finns det få historiska paralleller. Det är inte uppenbart att de ekonomiska samband som gäller i mer normala lägen kan tillämpas i dagens situation. Förståelsen för samspelet mellan den finansiella sektorn och den övriga ekonomin är också förhållandevis liten, vilket försvårar bedömningen av finanskrisens totala effekter på ekonomin. Det är dessutom svårt att bedöma omfattningen och effekterna av alla de globala stödåtgärder som vidtas för tillfället.

På kort sikt tillkommer ett antal mer konkreta osäkerhetsfaktorer. Det finns en risk att situationen i Östeuropa och Baltikum förvärras. En sådan utveckling skulle kunna ge betydande negativa återverkningar på svensk ekonomi. Bedömningen av BNP-utvecklingen kompliceras av ett svårtolkat nationalräkenskapsutfall för 2008. Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden som förutses är också omgärdad av risker. Det finns risk för en kraftigare nedgång i arbetskraftsutbudet som skulle kunna leda till en varaktigt lägre sysselsättning. Det är också möjligt att produktiviteten återhämtar sig snabbare, vilket på kort sikt skulle leda till högre arbetslöshet.

## 4.2.1 De offentliga finanserna i ett internationellt perspektiv

### Finansiellt sparande

Ordning och reda i de offentliga finanserna är en hörnsten i regeringens ekonomiska politik. Det gäller såväl i goda som i dåliga tider. Sunda offentliga finanser är en grundförutsättning för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik för hög välfärd.

Den kraftiga nedgången i världskonjunkturen innebär en dramatisk försämring av de offentliga finanserna. 2007 var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som redovisade ett finansiellt sparande som inte uppfyllde kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. att det finansiella sparandet inte får understiga -3,0 procent av BNP. Enligt EU-kommissionens prognos beräknas drygt hälften av medlemsländerna ha ett finansiellt sparande som understiger -3,0 procent av BNP 2009.<sup>2</sup> Under 2010 växer antalet till 17 länder.

OECD redovisar i sin senaste prognos en än mer negativ bild över utvecklingen.<sup>3</sup> Bland annat spår OECD att underskottet för 2010 blir 6,8 procent av BNP för Tyskland och 10,5 procent för Storbritannien. USA beräknas få ett underskott på närmare 12 procent av BNP. För Euroområdet beräknas underskottet uppgå till 7,0 procent av BNP och för OECD totalt till 8,7 procent 2010.

### Skuldutvecklingen

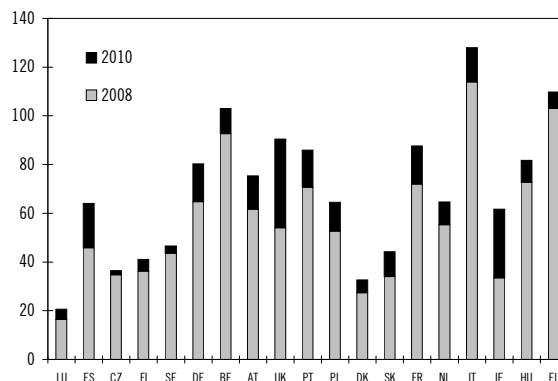
Den kraftiga försämringen syns även i prognoserna över ländernas offentliga skulder. 2007 redovisade åtta länder en skuld för den offentliga sektorn som inte uppfyllde kriterierna för stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. att skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Både EU-kommissionens och OECD:s prognoser visar på en snabb ökning av den offentliga skulden. Bland de 19 EU-länder som OECD redovisar beräknas 13 länder ha en skuldkvot som överstiger 60 procent av BNP 2010.

<sup>2</sup> Interim Forecast January 2009. European Commission.

<sup>3</sup> Economic Outlook. March 2009. OECD.

Diagram 4.4 Den offentliga sektorns skulder 2008 och 2010

Procent av BNP



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

### Effekter av stimulanser

För att mildra effekterna av konjunkturedgången har EU-kommissionen rekommenderat ekonomiska stimulanser som bör uppgå till 1,5 procent av BNP, varav medlemsländerna själva bör stå för 1,2 procent.<sup>4</sup> Tillsammans med de åtgärder som redovisas i denna proposition (se avsnitt 4.6) kommer regeringen att ha satsat totalt 45 miljarder kronor för 2009 för att möta krisen, varav ca 1 miljard kronor avser ökat stöd till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Den totala satsningen motsvarar 1,5 procent av BNP 2009. För 2010 beräknar regeringen att satsa 60 miljarder kronor, jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition, varav ca 9 miljarder kronor avser kostnader till följd av fler långtidsarbetslösa inom garantierna. Detta motsvarar 2 procent av BNP.

OECD har även gjort en sammanställning av de olika ländernas stimulanspaket och storleken på de så kallade automatiska stabilisatorerna. Sammanställningen visar att Sverige i denna konjunkturedgång sammantaget genomför de största finanspolitiska stimulanserna av alla OECD-länder sett över perioden 2008–2010 (se

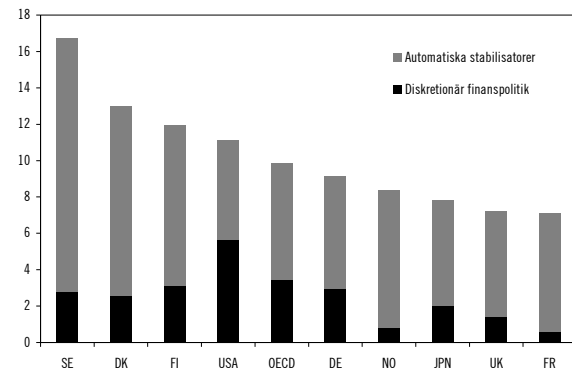
<sup>4</sup> I november 2008 presenterade EU-kommissionen en s.k. återhämtningsplan (Recovery Plan) för att dämpa krisens negativa effekter på sysselsättning och tillväxt. Planen omfattar totalt ca 200 miljarder euro, eller 1,5 procent av EU:s bruttonationalprodukt (BNP). EU rekommenderar i sin plan att länderna satsar 1,2 procent av BNP på stimulansåtgärder.



diagram 4.5). Med automatisk stabilisator avses att efterfrågan i ekonomin automatiskt hålls uppe då bl.a. arbetslöshetsunderstöd betalas ut till personer som blir arbetslösa och att skatteinbetalningarna minskar under en konjunkturlåg.

**Diagram 4.5 Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2008–2010**

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar. De automatiska stabilisatorerna är beräknade som BNP-gapet under de tre åren gånger den elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturvariationer.  
Källa: OECD.

Av diagram 4.5 framgår att storleken på enbart aktiva finanspolitiska åtgärder, s.k. diskretionär finanspolitik (dvs. åtgärder som kräver beslut), i Sverige är något mindre än det vägda genomsnittet för samtliga OECD-länder. När man jämför olika länders finanspolitik är det dock viktigt att inte bara se till aktiva finanspolitiska åtgärder. En stor del av den konjunktur-stabiliserande finanspolitiken som i andra länder kräver (aktiva) beslut, sker i Sverige med automatik. Med hänsyn tagen till de automatiska stabilisatorerna är den totala finanspolitiska stimulansen störst i Sverige.

Regeringens åtgärder omfattar bl.a. sänkta inkomstskatter för låg- och medelinkomsttagare, sänkt skatt för pensionärer, sänkta socialavgifter, satsningar på infrastruktur, forskning och utbildning, medel för att korta vårdköerna och satsningar på den psykiatriska vården, ROT-avdrag och ökade statsbidrag till kommunerna, samt en kraftfull satsning på arbetsmarknads-politiska åtgärder. Sammantaget bedöms åtgärderna leda till att BNP-nivån 2010 blir ca 1,2 procent högre än vad som annars varit fallet och att sysselsättningen blir omkring 0,6 procent högre, vilket motsvarar ungefär 26 000 personer. Osäkerheten i bedömningen av effekterna på den reala ekonomin är dock stor.

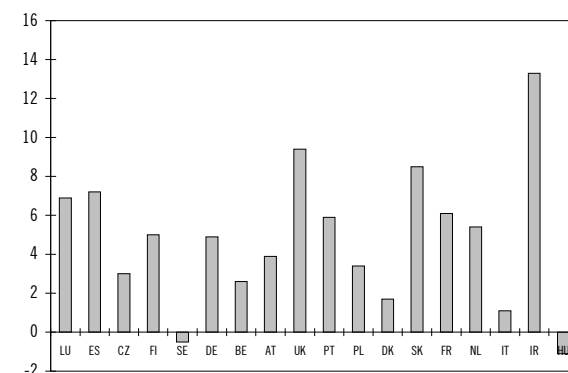
## Sparkrav för långsiktig hållbarhet

OECD redovisar i sin rapport även det underliggande primära sparandet, dvs. ett sparande som är konjunkturjusterat och som exkluderar räntor på den offentliga sektorns skulder. Detta sparande är främst intressant när man ser till de offentliga finansernas hållbarhet på längre sikt, bl.a. för att klara de kostnadsökningar som följer av en åldrande befolkning. Enligt OECD är det endast nio EU-länder som beräknas redovisa ett underliggande primärt sparande som inte är negativt. Både Storbritannien och Irland redovisar underskott som är större än 5,0 procent av BNP medan Polen har ett underskott på 3,0 procent. USA antas få ett underliggande primärt sparande på -6,7 procent och Japan på -3,4 procent.

För att klara de offentliga finanserna på längre sikt krävdes redan innan krisen ett högt finansiellt sparande i många länder. Detta sparkrav kan uttryckas som ett skattegap, dvs. hur stora inkomstförstärkningar som krävs för att de offentliga finanserna ska vara hållbara på sikt.

**Diagram 4.6 Skattegap i olika EU-länder 2010 enligt OECD**

Procent av BNP



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

Sparkravet är störst för de länder som planerar de största stimulanspaketerna och/eller som har snabbt fallande inkomster eller stora kostnader kopplade till de finansiella systemen. Till dessa länder hör USA, Storbritannien, Tyskland och Kanada. Med reservation för de osäkerheter som de långsiktiga beräkningarna är behäftade med, räknar OECD med att exempelvis både Storbritannien och USA har ett skattegap, dvs.

krav på skatthöjningar och besparingar, i storleksordningen 10 procent av BNP.<sup>5</sup> Enligt OECD:s analys har Sverige en jämförelsevis mycket god position vad det gäller långsiktig hållbarhet.

I regeringens egen analys visar huvudscenariot, med befintliga skatte- och välfärdsystem, att Sveriges offentliga finanser är näst intill långsiktigt hållbara. Det finns dock en betydande osäkerhet i bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, bl.a. med avseende på vilka antaganden som görs (se kapitel 12).

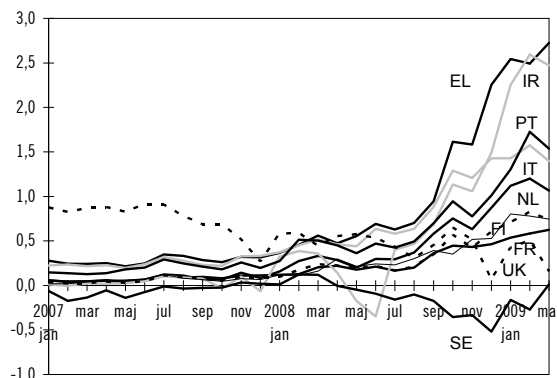
### Lånebehovet

De snabbt ökade underskotten kommer att öka lånebehovet i flertalet länder. Stora upplåningsbehov finns inte bara i Europa utan även i USA och Japan. Vid sidan om behoven av nyupplåning till följd av underskotten tillkommer även lånebehov för att återfinansiera gamla lån. Lånebehoven kommer att få stor betydelse för lånemöjligheter och lånevillkor för utvecklingsländer men också för företag och hushåll.

Det finns därför en risk att de stora lånebehoven driver upp de långa räntorna och för länder med sämre kreditvärdighet kommer räntedifferensen mot Tyskland att öka (se även fördjupningsruta "Offentliga finanser och räntor på statsobligationer" i avsnitt 6.4.3). Högre långräntor påverkar både företag och hushåll och försvårar en återhämtning av ekonomin. Räntedifferenserna för 10-åriga statsobligationer gentemot Tyskland har redan i dag ökat för Grekland, Irland, Italien, Frankrike, m.fl. länder. Sverige har under senare år haft en negativ räntedifferens mot Tyskland, men differensen har de senaste månaderna gått mot noll.

**Diagram 4.7 Räntedifferenser mot Tyskland för 10-åriga statsobligationer**

Procentenheter



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

### Behov av budgetkonsolidering

De nu kraftigt försämrade offentliga finanserna ställer krav på ett snabbt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes.

Regeringens åtgärder – såväl de redan genomförda som de som föreslås i samband med denna proposition – tar sin utgångspunkt i att det underskott som uppstår till följd av den djupa lågkonjunkturen måste vara tillfälligt och hanterbart för att förtroendet för den svenska ekonomin ska kunna upprätthållas. Detta är viktigt för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser.

### 4.3 Regeringens långsiktiga politik för jobb och tillväxt ligger fast

Politikens långsiktiga inriktning är att skapa varaktigt bättre förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och välfärd inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den ekonomiska krisen ändrar inte på detta. Inriktningen i regeringens politik – att återskapa arbetslinjen för att få fler i arbete och minska utanförskapet – ligger fast samtidigt som den ställs inför nya utmaningar.

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för att över tiden finansiera ett offent-

<sup>5</sup> Det ska dock tas i beaktande att de båda ländernas skattevoter är väsentligt lägre än exempelvis Sveriges.

ligt välfärdssystem som är rättvist och av hög kvalitet. Det ska bli mer lönsamt att arbeta, enklare och mindre kostsamt att anställa och mer attraktivt att driva företag. Därmed läggs en grund för att fler människor ska ges möjlighet till eget arbete och egen lön, samtidigt som det skapas förutsättningar för att förbättra välfärden. De offentliga välfärdstjänsterna såsom vård, omsorg, utbildning och rättsväsende, ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del. För att välfärden ska kunna säkras på lång sikt måste vi ta tillvara landets resurser. Arbetskraften är kanske en av de viktigaste.

För individen innebär ett arbete en möjlighet att kunna försörja sig själv och utforma sitt liv. Att fler kommer i arbete innebär dessutom att klyftorna minskar i samhället.

De viktigaste åtgärderna regeringen vidtagit för att öka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Satsningar för att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera bland grupper som står långt från arbetsmarknaden har också genomförts. De arbetsmarknadspolitiska programmen har vidare fått en tydligare inriktning för att förbättra förutsättningarna för fler i arbete.

Det är centralt att tillväxten stimuleras även genom bättre villkor för investeringar och produktion i Sverige. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra näringsklimatet och göra det billigare och enklare att anställa samtidigt som näringslivets konkurrenskraft stärks ytterligare. Exempel på dessa åtgärder är slopad förmögenhetsskatt, sänkt bolagsskatt, sänkta socialavgifter, jobbskatteavdrag, minskad regelbörda samt ökade satsningar på utbildning, forskning och strategiska infrastruktursatsningar. Detta arbete fortsätter.

De kraftiga konjunktursvängningar som vi ser i dag kan leda till betydande välfärdsförluster. I en lågkonjunktur sjunker produktionen under den potentiellt möjliga nivån. Både kapital och arbetskraft underutnyttjas. De som blir arbetslösa eller lämnar arbetskraften i brist på arbetstillfällen får bära en stor börda av det dåliga konjunkturläget. En väl utformad stabiliseringspolitik inklusive kraftiga satsningar på arbetsmarknadspolitiken bidrar till att arbetslösheten inte varaktigt fastnar på en hög nivå och att anpassningen tillbaka mot ett mer normalt läge med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning inte tar för lång tid. Stabiliseringspolitiska åtgär-

der spelar därför en viktig roll för sysselsättningen även på lite längre sikt.

## Långsiktigt hållbara offentliga finanser

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Offentliga åtaganden måste i framtiden kunna finansieras med utgångspunkt från den offentliga skuldsättningen i utgångsläget och med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av de offentliga finansernas hållbarhet är, för en liten öppen ekonomi som Sverige, förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skuldbyggnad som på sikt riskerar att flytta fokus i finanspolitiken från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. En ogynnsam ekonomisk utveckling till följd av en oansvarig finanspolitik drabbar främst utsatta grupper i samhället vilka bäst behöver väl fungerande trygghetssystem och välfärdstjänster.

Det är mot denna bakgrund det budgetpolitiska ramverket med överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och balanskrav för kommunerna har införts. Det är centralt att dessa mål och regler värnas för att de offentliga finanserna ska förbli långsiktigt hållbara.

## 4.4 Viktiga utgångspunkter för politiken

I en tid då många krav reses på omfattande åtgärder för att stimulera ekonomin är det viktigt att värna förutsättningar för en långsiktigt hållbar politik för full sysselsättning.

Medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag måste upprätthållas. Det innebär att de åtgärder som vidtas inte får äventyra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Samtidigt måste välfärdens kärna värnas trots den djupa lågkonjunkturen.

Finanspolitikens inriktning och omfattning ska vara välbalanserad. Regeringen har vidtagit stimulansåtgärder som under 2009 uppgår till ca

1,5 procent av BNP jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Därtill utgör omfattningen av de automatiska stabilisatorerna en betydande stimulans. Som en följd av den djupa lågkonjunkturen och den kraftiga finanspolitiska stimulansen beräknas underskotten i de offentliga finanserna uppgå till närmare 4 procent av BNP 2010. Regeringen har dessutom vidtagit ett antal åtgärder för att stärka kreditgivningen till företag. De statliga garantiåtagandena bedöms ha ökat med ca 350 miljarder kronor 2008 jämfört med 2007 och bedöms vid utgången av 2008 uppgå till ca 1 150 miljarder kronor.

I en situation där stora delar av garantiutfästelserna infrias riskerar underskotten att bli väsentligt större. Detta påkallar en hög grad av försiktighet vad avser möjligheterna till ytterligare stimulanser. Därtill bör betonas att ytterligare stora stimulanser skulle kunna riskera att bli kontraproduktiva när hushåll och företag inser att åtgärderna kan behöva följas av höjda skatter och försämrade välfärd för att upprätthålla långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Ett misstroende mot politiken skulle dessutom kunna resultera i stigande räntor som i sig skulle verka åtstramande på ekonomin.

Det är således centralt att politiken utformas i överensstämmelse med de budgetpolitiska mål och regler som införts för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Långsiktigt hållbara offentliga finanser bidrar i sig till makroekonomisk stabilitet.

Samtidigt som en återhållsamhet är påkallad vad gäller ytterligare finanspolitiska stimulanser ska människor i Sverige vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar och erbjuder en bra vård vid sjukdom, en god utbildning i skolan och att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället fortsatt håller en hög kvalitet. Det innebär också att det finns ett väl fungerande rättsväsende när någon utsätts för brott. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrar vi att de som behöver dem mest inte drabbas av ytterligare bördor.

#### **4.4.1 En fungerande finansmarknad är avgörande för ekonomin**

Den nuvarande kraftiga konjunkturedgången har sin upprinnelse i den globala finanskrisen. Det ställer delvis annorlunda krav på utform-

ningen av politiken jämfört med en konjunkturförsvagning som är driven av framför allt inhemska faktorer.

Det finansiella systemet har en central roll i ekonomin och ett minskat förtroende för systemet ger återverkningar i stora delar av ekonomin. Sverige kan här dra nytta av erfarenheterna från 1990-talets svenska bankkras. Trots skillnaderna mellan nuvarande kris och den svenska bankkrisen på 1990-talet är uppgifterna för staten likartade. Det samhälls-ekonomiska problemet är att företag och hushåll inte har tillgång till krediter i adekvat utsträckning. Det staten kan göra är att vidta åtgärder riktade mot det finansiella systemet, eller direkt mot företagen. När det gäller åtgärder riktade mot det finansiella systemet handlar det om att upprätthålla likviditeten och stabiliteten samt återskapa förtroendet på finansmarknaden. De åtgärder som regeringen vidtagit på finansmarknadsområdet är utformade med dessa syften.

Åtgärderna har också utformats i syfte att värna skattebetalarnas medel genom att säkerställa att statens långsiktiga kostnader hålls låga och att statens insatser under den akuta krisen så långt möjligt återfås. Det är också viktigt att det står klart att statens ingripande motiveras av riskerna för det finansiella systemet och ekonomin i stort av en fortsatt kris. Åtgärderna är inte till för att skydda de som investerat sina medel i alltför riskfyllda verksamheter. För att undvika att de statliga åtgärderna ses som garanti mot förluster för dessa investerare, vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande i framtiden, är det viktigt att åtgärderna utformas så att det främst är ägarna och andra som har skjutit till riskkapital i de finansiella instituten som ska bära eventuella förluster. Strikta regler för bonusar och andra ersättningar till ledningen ska gälla för de aktörer som vill ta del av regeringens åtgärder. Det är inte rimligt att man ska kunna berika sig tack vare stödåtgärder från det allmänna.

En annan viktig utgångspunkt för regeringen är att de inhemska åtgärderna som riktas mot finanssektorn också koordineras internationellt. Detta för att undvika att ett lands lösning blir ett annat lands problem.

#### 4.4.2 Utgångspunkter för stabiliseringspolitiska åtgärder

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken vid normala konjunkturvariationer. Finanspolitiken bidrar indirekt till att stabilisera efterfrågan via de så kallade automatiska stabilisatorerna. Det finns dock situationer där finanspolitiken kan behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Det gäller bl.a. vid mycket stora efterfrågestörningar, som den rådande, och där reporäntan närmar sig noll procent. Det är dock viktigt att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas med finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte. Erfarenheten visar att det med aktiva finanspolitiska åtgärder inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång. Det handlar snarare om att dämpa nedgången med välavvägda åtgärder. Regeringens bedömning är att direkt jobbskapande åtgärder i detta avseende är mer effektiva än breda efterfrågestimulanser.<sup>6</sup> Åtgärder bör begränsas till sektorer där sannolikheten är hög de varor och tjänster som produceras bidrar till en långsiktigt hög tillväxt. Risken är annars stor att problemet med fallande sysselsättning och ökande arbetslöshet endast skjuts framåt i tiden.

Det är också viktigt att poängtera att om de offentliga finanserna inte ska urholkas av stabiliseringspolitiska åtgärder måste det säkerställas att dessa åtgärder inte riskerar att bli permanenta. Regeringens utgångspunkt är därför att temporära åtgärder som av politiska skäl kan bli svåra att ta tillbaka bör undvikas. En annan viktig utgångspunkt är att om permanenta efterfrågestimulerande åtgärder vidtas för att möta krisen, bör de samtidigt bidra till en bättre fungerande ekonomi med varaktigt högre sysselsättning och BNP.

#### 4.4.3 Utgångspunkter för åtgärder riktade mot arbetsmarknaden

När arbetslösheten ökar kraftigt till följd av ett dramatiskt fall i efterfrågan måste den långsiktiga

sysselsättningspolitiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid och inte bara under lågkonjunktorens akuta skede.

I rådande konjunkturläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från arbetsmarknaden.

För att öka kostnadseffektiviteten bör åtgärder för omställning huvudsakligen riktas till personer som blir eller har varit arbetslösa en längre tid, snarare än inriktas på att bevara sysselsättningen i sektorer där antalet varsel om uppsägning har stigit kraftigt. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas också av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, coachning, utbildning och stöd för att starta eget företag.

Sedan regeringsskiftet har arbetsmarknadspolitikerna lagts om i flera avseenden. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag att förmedla jobb. Antalet programtyper har minskat i syfte att förenkla politiken och antalet programplatser har dragits ned. Programmen har också fått en tydligare inriktning mot att öka sökaktiviteten bland deltagarna. I stor utsträckning riktas programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden, dvs. de som varit arbetslösa under lång tid. De flesta som deltar i arbetsmarknadspolitiska program deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. Dessutom har personer som av olika skäl varit utan arbete under minst ett år möjlighet att få nystartsjobb, dvs. en anställning där arbetsgivaren får en kompensation motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften. Unga har möjlighet att få nystartsjobb efter sex månader med en kompensation motsvarande arbetsgivaravgiften.

Det finns många skäl till varför denna inriktning på politiken är långsiktigt riktig. Forskning visar t.ex. att förmedlingsinsatser tycks vara den åtgärd som ger bäst effekt och att subventionerade anställningar, som riktas till långtidsarbetslösa, ökar individens chans att få ett nytt jobb.

<sup>6</sup> Se fördjupningsrutan Stabiliseringspolitik – finanspolitikens möjligheter och begränsningar, (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09FiU18, rskr. 2008/09:183).

## Förstärkta insatser för arbetslösa

Den grundläggande strukturen i arbetsmarknadspolitiken bör således ligga fast. Det finns dock goda skäl att se över politikens omfattning och inriktning i en situation där arbetslösheten närmar sig 90-talsnivåer.

Forskning tyder på att aktiv arbetsmarknadspolitik bidrar till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Det betyder att arbetsutbudet kan upprätthållas under lågkonjunkturen, vilket kan göra det lättare att matcha ihop nya jobb med arbetssökande när konjunkturen vänder. Att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls är en förutsättning för att klara de kommande decenniernas demografiska utveckling utan negativa effekter i termer av minskad välfärd.

Arbetslösa personer kan behöva extra stöd i arbetssökandet när konkurrensen om jobben hårdnar. Det gäller sannolikt redan tidigt i arbetslöshetsperioden. I en lågkonjunktur finns risk att arbetssökande är alltför pessimistiska i sin uppfattning om möjligheterna att få ett arbetserbjudande och därför minskar arbetssökandet. För att undvika passivitet och förlust av kompetens är därför förstärkta förmedlingsinsatser motiverade. I viss mån går det också att motivera insatser av detta slag genom att ökad sökaktivitet i sig leder till att det blir mer lönsamt även för företaget att utlysa vakanser. Orsaken är bl.a. att kostnaderna för rekryteringen minskar när företagen har många kompetenta sökanden. Detta argument är sannolikt starkare när konjunkturen åter börjar vända uppåt.

Ett ökat inflöde till arbetslöshet innebär att positionen för personer med svag förankring på arbetsmarknaden försämras. Konjunkturen slår hårdast mot denna grupp eftersom antalet arbetslösa personer med kortare arbetslöshets-tider, eller som står närmare arbetsmarknaden av andra skäl, ökar kraftigt och konkurrerar om de jobb som finns. Det är därför särskilt viktigt att säkerställa kvaliteten i de insatser som riktas mot dem som varit utan arbete under lång tid. Det handlar om att upprätthålla arbetsutbudet – t.ex. genom en god kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin – samtidigt som efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden måste stärkas.

Regeringens bedömning är således att de arbetsmarknadspolitiska resurserna behöver öka i detta konjunkturläge samt att de ska användas

till såväl korttidsarbetslösa som dem som varit arbetslösa under lång tid. Med tanke på den snabba omvandling som nu äger rum är det viktigt att arbetsmarknadspolitiken utformas så att människor som drabbas av arbetslöshet får tillräckligt stöd.

## 4.5 Vidtagna stabilitetsskapande åtgärder

I jämförelse med många andra länder har Sverige ett gott utgångsläge för att bland annat hantera de problem som uppstått till följd av den internationella ekonomiska krisen. Överskotten i de offentliga finanserna har värnats under ekonomiskt goda tider vilket gör att de kraftiga automatiska stabilisatorerna kan få verka utan att underskottet blir allt för stort och okontrollerbart. Regeringen har därför kunnat vidta kraftfulla åtgärder för att möta krisen.

### 4.5.1 Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn

Den djupa lågkonjunkturen har sin upprinnelse i krisen på de internationella finansiella marknaderna, som smittat av sig på den svenska finansmarknaden. För att komma till rätta med den finansiella krisens akuta effekter prioriterade regeringen under hösten att snabbt vidta åtgärder för att få finansmarknaderna att fungera bättre genom att värna den finansiella stabiliteten och säkerställa att kreditmarknaden åter igen börjar fungera. Utan en fungerande finansmarknad, blir också ekonomisk-politiska åtgärder mindre verkningsfulla.

I syfte att stärka förtroendet hos insättarna och värna stabiliteten höjdes som en första åtgärd insättningsgarantin från 250 000 kronor till 500 000 kronor (prop. 2008/09:49, bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16). Statens garantiåtagande ökar därmed med uppskattningsvis 100 miljarder kronor till ca 750 miljarder kronor för insättningsgarantin.

Därutöver såg regeringen tidigt ett behov att skapa en förutsägbar och robust process för hantering av de olika situationer som kan uppkomma, med utgångspunkt från det regelverk som fanns under bankkrisen på 1990-talet. En ny lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

(stödlagen) infördes som ger regeringen möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder för att skapa stabilitet på och återställa förtroendet för de svenska finansmarknaderna (prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17).

Med utgångspunkt från stödlagen har regeringen skapat ett antal verktyg för att hantera olika typer av problem hos finansiella institut och på finansmarknaden. I egenskap av stödmyndighet enligt stödlagen har Riksgäldskontoret fått det huvudsakliga ansvaret för hanteringen av stödåtgärderna.

För att värna stabiliteten på de finansiella marknaderna och underlätta finansieringen för solventa institut som drabbats av den internationella finansorn har ett statligt garanti-program införts. Det gäller för upplåningen hos vissa kategorier av kreditinstitut som bedöms vara systemviktiga. Till dem räknas banker och kreditmarknadsbolag som har betydande utlåning på den svenska bostadsmarknaden eller som har en betydande andel av utlåningen som riktar sig till kommuner. Garantiprogrammet får vid varje tidpunkt sammanlagt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. I november 2008 tecknade Swedbank AB, Swedbank Hypotek AB samt Volvofinans Bank AB garantiavtal med Riksgäldskontoret. I februari gick även SBAB med i programmet. Ett villkor för att delta har varit att aktörerna accepterar hårda regler kring begränsningar av bonusar och andra ersättningar i bolagen. De deltagande aktörerna har meddelat att man ställer sig bakom reglerna. I dagsläget garanterar staten 236 miljarder kronor inom detta program.

Under våren har regeringen också infört ett kapitaltillskottsprogram som ger solventa banker och vissa andra kreditinstitut, som bedöms som väsentliga för kreditgivningen, möjlighet att få kapitaltillskott från staten för att motverka risken för en kreditåstramning i svensk ekonomi. Hittills har en bank – Nordea – ansökt om kapitaltillskott inom ramen för det nya programmet. Även här gäller tydliga begränsningar för bonusar och andra ersättningar. Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor och bedöms utnyttjas till hälften 2009. Att det bedöms utnyttjas till hälften är ett rent beräkningstekniskt antagande.

Garanti- och kapitalkottsprogrammen är frivilliga och vänder sig till solventa institut och används som redskap för att åtgärda ett marknadsproblem som skapar en besvärlig likviditets-

situation för företag och hushåll. För att det ska vara intressant för instituten att delta samtidigt som skattebetalarna får en rimlig risksättning, har villkoren för dessa program utformats för att efterlikna vad som skulle gälla i en normal marknadssituation.

Stödlagen ger emellertid även en möjlighet att ingripa om ett finansiellt institut hamnar i svåra ekonomiska problem och t.ex. inte klarar att möta de lagstadgade kapitalkraven och hotar systemstabiliteten. Om ett institut i en sådan situation behöver garantier eller kapitaltillskott bör villkoren utformas så att det i första hand är ägarna och de som bidragit med riskkapital som står för eventuella förluster och att potentiella kostnader för skattebetalarna minimeras. Staten kommer därför framför allt att lämna kapitaltillskott till institut med svåra ekonomiska problem genom röststarka preferensaktier som tillförsäkrar staten inflytande och betydande avkastning om institutet återhämtar sig.

Riksgäldskontoret har som stödmyndighet gett stöd till en bank, Carnegie Investment Bank AB. Riksgäldskontoret övertog ägandet i Carnegie och Max Matthiessen Holding AB 2008 som pant för ett lån på ca 2,4 miljarder kronor. I år såldes Carnegie och Max Matthiessen för ca 2,3 miljarder kronor. Dessutom har staten rätt att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegie lämnade krediter.

Som en sista utväg ger stödlagen i en kris-situation staten möjlighet att genom tvångsinlösen av aktier ta över ägandet av ett kreditinstitut vars kapitalbas underskrider en fjärdedel av det lagstadgade kapitalbaskravet om det krävs för att värna det finansiella systemet.

För att kunna finansiera de stödåtgärder som vidtas har regeringen inrättat en särskild stabilitetsfond. Stabilitetsfonden tillfördes 15 miljarder kronor 2008. I dagsläget uppgår behållningen på stabilitetsfondens konto hos Riksgäldskontoret till ca 7,2 miljarder kronor efter kapitaltillskott till Nordea samt statens övertagande av Carnegie och Max Matthiessen. Försäljningsintäkterna kommer att tillföras fonden för försäljningen av de övertagna bolagen.

Eftersom alla banker och andra kreditinstitut drar nytta av stödåtgärderna genom effekten på stabiliteten på finansmarknaden, ser regeringen för närvarande över införandet av en stabilitetsavgift som ska betalas av alla kreditinstitut och som ska tillföras stabili-

tetsfonden. Institutet bör solidariskt bidra med medel som behövs i samband med uppkomna systemkriser för att säkerställa att sektorn får bära kostnaden för överdrivet risktagande. Ett utkast till lagrådsremiss med förslag till införande av avgiften har under mars månad remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet.

Samtidigt med dessa insatser från regeringen har Riksbanken sänkt styrräntan, tillhandahållit lån med längre löptider än normalt och lättat på kravet på säkerhet för utlåningen, vilket har bidragit till att förbättra situationen på finansmarknaden. Riksgäldskontoret har också genom extra emissioner av statskuldväxlar och lån mot säkerhet i bostadsobligationer bidragit till bättre likviditet och gett stöd åt bostadsobligationsmarknaden.

#### **Direkta insatser för att säkra kreditgivningen till företag**

Oron på världens finansmarknader har lett till en brist på långfristig finansiering för företagen. För att avhjälpa bristen på exportfinansiering har AB Svensk Exportkredit (SEK) tillförts 3 miljarder kronor. Dessutom överläts statens aktier i Venantius AB till SEK till ett värde av ca 2,8 miljarder kronor (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47). Därutöver har regeringen av riksdagen bemyndigats att ge SEK en låneram på högst 100 miljarder kronor samt en garantiram på högst 450 miljarder kronor. I den prognos för statens lånebehov som regeringen presenterar i denna proposition antas beräkningstekniskt att utnyttjandet av SEK:s låneram uppgår till 50 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125).

Ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgarantier har höjts från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor (prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125). EKN bedöms använda 200-330 miljarder kronor av garantin 2009. Infriade garantier beräknas dock i år uppgå till endast 0,5 miljarder kronor.

Almi Företagspartner AB har dessutom tillförts 2 miljarder kronor för att öka utlåningen till nya, små- och medelstora företag (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47).

Arbetsgivare kan få anstånd med inbetalningen av de anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175). Anstånd med skatteinbetalning försämrar budgetsaldot 2009 med uppskattningsvis 5 miljarder kronor men förbättrar budgetsaldot 2010 och i viss utsträckning 2011 när anståndsbeloppet betalas in. Det finansiella sparandet påverkas inte av själva anståndet. Däremot försämrar både det finansiella sparandet och budgetsaldot sammantaget över perioden 2009–2011 med ca 0,5 miljarder kronor då uppbördsförlusten bedöms överstiga ränteintäkterna.

SBAB föreslås få utvidgat uppdrag att bedriva bankrörelse (prop. 2008/09:104).

#### **Insatser för fordonsindustrin**

Regeringen beslutade hösten 2008 om ett kapitaltillskott på 3 miljarder kronor till ett statligt bolag, Fouriertransform AB, som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet samt annan verksamhet inom fordonsindustrin (prop. 2008/09:95, bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

Inom en total ram på 5 miljarder kronor får Riksgäldskontoret mot fullgoda säkerheter låna ut medel till större företag inom fordonsindustrin. EU-regler som styr regelverket för denna typ av lån har nyligen ändrats. Regeringen ser därför över det svenska regelverket.

Riksgäldskontoret får ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken på högst 20 miljarder kronor. Volvo Personvagnar AB har beviljats ett statsgaranterat lån på motsvarande ca 2,2 miljarder kronor 2009 i Europeiska investeringsbanken. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. För att sätta ett korrekt pris på garantierna fordras ett godkännande av statsstödsreglerna från EU-kommissionen. Därutöver krävs avtal om garantiernas villkor mellan företaget och Riksgäldskontoret.

#### **Lån till andra länder**

Efter förslag i propositionen Kredit till Island har riksdagen bemyndigat regeringen att stödja



Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om högst 6,5 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). Enligt regeringens prognos för valutakurser beräknas krediten till Island på 0,7 miljarder US dollar uppgå till ca 5,9 miljarder kronor. I propositionen Kredit till Island anger regeringen även att flera länder, däribland Sverige, har utfäst att gemensamt bidra med krediter till Lettland. För Sveriges del bedöms lånet uppgå till ca 0,7 miljarder euro och betalas ut 2010. Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten uppgå till ca 7,7 miljarder kronor.

### Övriga åtgärder

I stabilitetsfrämjande syfte får Riksgäldskontoret, i samråd med Riksbanken, ta upp lån till staten för att tillgodose behovet av statslån med olika löptider. I slutet av mars fanns inga statslån utestående för detta ändamål.

Staten kommer att delta i SAS nyemission med sin ägarandel, vilket motsvarar ett belopp som bedöms uppgå till 1,3 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192).

För att öka sin utlåningskapacitet har Europeiska investeringsbankens styrelse beslutat att höja sitt grundkapital. Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot EIB. Däremot ökar statens garantiåtagande med upp till ca 1,9 miljarder euro (prop. 2008/09:116, bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200).

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 ett aktieägartillskott om 1 miljard kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB under perioden 2007–2009. Under 2007 och 2008 beslutade regeringen om kapitalskott på 400 miljoner kronor respektive 300 miljoner kronor. Regeringen föreslås nu bemyndigas att besluta om den sista delen av detta tillskott omfattande 300 miljoner kronor. Därutöver föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att regeringen bemyndigas att besluta om ett kapitaltillskott om sammanlagt 300 miljoner kronor till Swedfund för att bidra till att mildra den finansiella krisens effekter i utvecklingsländerna (prop. 2008/09:99).

### Statens totala garantiåtaganden

De statliga garantiåtagandena ökade i fjol med ca 350 miljarder kronor jämfört med 2007 och beräknas vid utgången av 2008 uppgå till 1 150 miljarder kronor. Störst är insättningsgarantin med ca 750 miljarder kronor, kreditgarantier inklusive exportgarantier med 295 miljarder kronor och garantier om tillförsel av kapital med 96 miljarder kronor. En fullständig redovisning sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).

I tabell 4.3 redovisas de stats- och offentliga finansiella effekterna av de samlade åtgärderna. Utställande av garantier påverkar inte det finansiella sparandet eller budgetsaldot. Vid ett infriande av garantier försämras dock både det finansiella sparandet och budgetsaldot. Däremot förstärks det finansiella sparandet och budgetsaldot till följd av de avgifter som garantierna genererar.

Lån försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot. Finansiellt sparande och budgetsaldo påverkas av räntenettot, dvs. skillnaden mellan statens upplånings- och utlåningsränta.

Kapitaltillskott försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet. Om t.ex. aktier, som erhållits vid ett kapitaltillskott, avyttras förbättras budgetsaldot samtidigt som det inte har någon effekt på det finansiella sparandet.

De administrativa kostnader som uppstår till följd av åtgärderna försämrar generellt det finansiella sparandet och budgetsaldot. Administrativa kostnader ska normalt täckas av garantiavgifter m.m.

Sammantaget uppgår de vidtagna åtgärderna till betydande belopp. Även om de flesta åtgärderna inte medför någon direkt kostnad för staten finns en risk att de på sikt kan komma att försämrare det finansiella sparandet och budgetsaldot. Det är emellertid inte möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan kommer att påverka statens finanser. Dessa risker och kostnader måste dock jämföras med de statsfinansiella och samhälls-ekonomiska kostnader som skulle kunna uppstå om åtgärder inte vidtogs.

**Tabell 4.3 Stödåtgärder**

Miljarder kronor (om inget annat anges)

Stödåtgärder	Belopp	Prognos	Utfall	Finansiellt sparande	Statsbudgetens saldo
<b>Stabila banker och andra kreditinstitut</b>					
Utökad insättningsgaranti	ca 100 <sup>1</sup>	-	-	Ingen effekt <sup>2</sup>	Ingen effekt <sup>2</sup>
Garantiprogram	1 500	-	236 <sup>5</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>
- infriande av garanti		-	-	Försämras	Försämras
Stabilitetsfond	15			Ingen effekt <sup>4</sup>	Ingen effekt <sup>4</sup>
Övertagande av Carnegie		-	2,4	Ingen effekt	Försämras
Försäljning av Carnegie		-2,3	-	Ingen effekt	Förbättras
Kapitaltillskottsprogrammet	50	25	-	Ingen effekt	Försämras
<b>Öka företagens kreditillgång</b>					
Svensk Exportkredit (SEK)					
- kapitaltillskott	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
- låneram	100	50	-	Ingen effekt	Försämras <sup>6</sup>
- kreditgaranti	450	-	-	Ingen effekt <sup>3</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>
- infriande av kreditgaranti			-	Försämras	Försämras
Kapitaltillskott till Almi	2	-	2	Ingen effekt	Försämras
Överlåtelse av aktier i Venantius AB till SEK	2,8	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Exportkreditnämnden (EKN)	150 <sup>8</sup>	200-330	155 <sup>9</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>
- infriande av exportkreditgaranti		0,5	-	Försämras	Försämras <sup>7</sup>
Anstånd med skatteinbetalning		0,5	-	Försämras	Försämras
Utvidgad bolagsordning för SBAB		-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
<b>Insatser för fordonsindustrin</b>					
Statligt FoU-bolag	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
Undsättningslån	5	-		Ingen effekt	Försämras <sup>6</sup>
Kreditgaranti	20	-	2,2 <sup>10</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>	Ingen effekt <sup>3</sup>
- infriande av kreditgaranti		-	-	Försämras	Försämras
<b>Lån till andra länder</b>					
Lån till Island	0,7 (USD)	5,9	-	Ingen effekt	Försämras <sup>6</sup>
Lån till Lettland	0,72 (EUR)	7,7	-	Ingen effekt	Försämras <sup>6</sup>
<b>Övriga åtgärder</b>					
Extraemissioner hos Riksgäldskontoret	200	-	0 <sup>12</sup>	Ingen effekt	Ingen effekt <sup>11</sup>
Ägartillskott till SAS	1,3	1,3	-	Ingen effekt	Försämras
Utökad garantikapital i Europeiska investeringsbanken	1,9 (EUR)	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Kapitaltillskott till Swedfund	0,6	0,6	-	Ingen effekt	Ingen effekt <sup>13</sup>

<sup>1</sup> Enligt proposition (2008/09:49) Utvidgning av insättningsgarantin bedöms statens garantiåtagande öka med 100 miljarder kronor till ca 750 miljarder kronor.<sup>2</sup> Ett infriande av garantin påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot negativt. Avgifter som garantin genererar påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.<sup>3</sup> De avgifter som genereras påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.<sup>4</sup> Medel som betalas ut från stabilitetsfondens konto påverkar budgetsaldot negativt. Det finansiella sparande påverkas negativt av infriande av garantier men inte av finansiella transaktioner som t.ex. kapitaltillskott. Avgifter som fonden genererar påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.<sup>5</sup> T.o.m. den 6 mars 2009 enligt uppgift från Riksgäldskontoret.<sup>6</sup> När lån utbetalas försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot och statsskulden minskar.<sup>7</sup> Om EKN utnyttjar sin reserv i utländsk valuta som är placerad i affärsbanker påverkas inte budgetsaldot eller statsskulden. Om EKN utnyttjar reserv i svensk valuta, som är placerad i RKG, försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. 0,5 miljarder kronor av garantin antas infrias 2009 och hälften bedöms tas från EKN:s reserv i svensk valuta.<sup>8</sup> I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för Exportkreditnämndens exportkreditgaranti med 150 miljarder kronor till 350 miljarder kronor.<sup>9</sup> T.o.m. den 16 februari 2009 enligt uppgift från Exportkreditnämnden. Utställda garantier är 105 miljarder kronor och utställda offerter är 99,4 miljarder kronor. Uppskattningsvis leder 50 procent av offerterna till utställda garantier.<sup>10</sup> Beloppet avser ett beviljat lån för Volvo Personvagnar AB i EIB. Statens kreditgaranti för lånet var inte beslutat den 8 april 2009.<sup>11</sup> Extraemissionerna har ingen effekt på statsbudgetens saldo, men ökar statsskulden fram till dess de förfaller.<sup>12</sup> T.o.m. den 31 mars 2009 enligt uppgift från Riksgäldskontoret.<sup>13</sup> Statsbudgetens saldo försämras inte då kapitaltillskottet finansieras från anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och kapitaltillskottet i prognosen beräknas leda till att andra utgifter under anslaget minskar i motsvarande grad.

## Omfattande EU-initiativ i finanskrisens spår

Den finansiella krisen har medfört ett omfattande arbete för att stärka övervakningen av och regelverken för den finansiella sektorn både inom Sverige och på internationell nivå. Regeringen prioriterar detta arbete eftersom de finansiella företagens verksamheter kan innebära stora risker och kostnader för samhällsekonomin och för staten. Arbetet är också viktigt ur ett framåtblickande perspektiv. Krisen har gjort det uppenbart att övervakning och regelverk behöver förstärkas och förtydligas för att på så sätt minska risken för liknande situationer i framtiden. Krisen har också gjort det uppenbart att detta arbete måste bedrivas gemensamt på internationell nivå.

Inom EU pågår för närvarande ett stort antal initiativ med detta syfte. Det handlar om att reglera finansiella företag, som exempelvis hedgefonder, som inte tidigare har varit tillräckligt reglerade. Även kreditvärderingsinstitutet kommer att omfattas av någon form av reglering. Avseende banker som är reglerade i dagsläget pågår arbete för att stärka kraven på bankernas kapitaltäckning så att de har bättre förmåga att stå emot förluster i dåliga tider. Dessutom ska bankernas riskhantering förbättras så att risker, även de som ligger utanför balansräkningen, hanteras på ett korrekt sätt.

I syfte att minska de finansiella aktörernas incitament till överdrivet risktagande och ett kortsiktigt agerande pågår arbete för att se över den roll som ersättnings- och bonussystem har spelat i den finansiella krisen. EU-kommissionen kommer att lägga fram rekommendationer på detta område under våren 2009. EU-kommissionen har även tagit initiativ till en översyn av hur tillsynen av de finansiella företagen är organiserad som syftar till ett bättre helhetsgrepp över riskerna i gränsöverskridande finansiella företag.

### 4.5.2 Satsningar för att stimulera ekonomin

Utöver åtgärder riktade mot den finansiella sektorn har regeringen genomfört kraftfulla åtgärder för att stimulera ekonomin. Redan i budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen flera offensiva, till övervägande del permanenta, åtgärder. Totalt presenterade

regeringen åtgärder för 32 miljarder kronor för 2009 jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Åtgärderna omfattade sänkta inkomstskatter för låg- och medelinkomsttagare, sänkt skatt för pensionärer, sänkta socialavgifter, stora satsningar på infrastruktur, forskning och utbildning, satsningar på den psykiatriska vården, medel för att korta vårdköerna baserat på prestation samt åtgärder för miljö och klimat. Sammantaget innebar åtgärderna en kraftfull finanspolitisk stimulans samtidigt som de utformats så att de ska leda till varaktigt högre sysselsättning, ge bättre förutsättningar för god produktivitet utveckling och därmed en hög tillväxt och välfärd på lång sikt.

Åtgärderna i budgetpropositionen för 2009 gjorde att Sverige tidigt tillhörde de EU-länder som vidtog de mest kraftfulla stimulanspaketet mot krisen.

Med anledning av den försämrade konjunkturen under senhösten presenterade regeringen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), efter budgetpropositionen för 2009 ytterligare åtgärder på sammanlagt 8,4 miljarder kronor för 2009.

### Särskilda åtgärder riktade mot arbetsmarknaden

För att värna sysselsättningen och stödja dem som drabbas av arbetslöshet presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning både direkt jobbskapande åtgärder samt åtgärder för omställning.

De direkt jobbskapande åtgärderna rörde ytterligare infrastruktursatsningar och en skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad, s.k. ROT-arbete. Infrastruktursatsningen innebar en förstärkning på en miljard kronor för drift- och underhåll under 2009–2011. ROT-satsningen innebär att regeringen föreslår en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder.<sup>7</sup> Förutom att stimulera efterfrågan på ROT-arbete, och därmed sysselsättningen i sektorn, syftar

<sup>7</sup> Se proposition 2008/09:178 Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder, i vilken det framgår att samma villkor och förutsättningar som gäller för skattereduktion för hushållsarbete också kommer att gälla för ROT-arbete inom ramen för det s.k. hushållsskatteavdraget.

åtgärden till att minska svartarbetet och öka utbudet av arbetskraft.

Åtgärderna för omställning utgick från principen att arbetslinjen i dåliga tider upprätthålls effektivast genom satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik i form av olika typer av stöd till de arbetslösa att snabbt hitta ett arbete. Propositionen innehöll förstärkta resurser till såväl korttids- som långtidsarbetslösa.

Satsningarna på de korttidsarbetslösa syftar till att öka deras chanser att få ett nytt jobb genom intensifierad förmedling (s.k. coaching), praktik och utbildning och att undvika att arbetslösheten fastnar på en hög nivå. Arbetslösa över 25 år kan också under 2009 och 2010 få förhöjt studiebidrag för studier på yrkesvux.

Satsningarna på de långtidsarbetslösa syftar till att öka deras konkurrenskraft genom att kompensationsen till arbetsgivare för personer som anställs med ett nystartsjobb fördubblas.

## 4.6 Åtgärder för sysselsättning och välfärd

Utgångspunkterna för de åtgärder som regeringen redovisar i denna proposition är att värna välfärdens kärna, dämpa sysselsättningsfallet och att ge stöd åt dem som drabbas av arbetslöshet samtidigt som de offentliga finanserna inte får äventyras.

### 4.6.1 Ökade statsbidrag till kommunsektorn

Den kommunala verksamheten är viktig för välfärden och sysselsättningen. Staten ökar därför bidragen till kommunsektorn. Samtidigt måste kommuner och landsting för att klara sina åtaganden, stärka utgiftskontrollen och tillvarata alla möjligheter att effektivisera verksamheten.

#### Den kommunala sektorns betydelse

Kommuner och landsting står för ca 25 procent av den totala sysselsättningen i Sverige och utgör tillsammans den enskilt största arbetsgivaren. Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till ca 23 procent av BNP, dvs. 732 miljarder kronor. Omkring 85 procent av utgifterna utgörs av

konsumtion, som till största delen består av utgifter för personal. Den kommunala sektorn utgör således en betydande del av ekonomin.

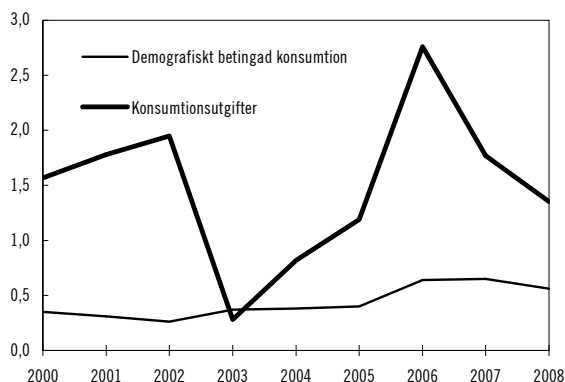
Den samhällsekonomiska utvecklingen styr i hög grad förutsättningarna för kommuner och landsting, då verksamheten till största delen finansieras med intäkter från kommunalskatten (70 procent av kommunsektorns intäkter 2007). Utöver detta utgör statsbidragen en viktig inkomstkälla (17 procent av kommunsektorns intäkter 2007). En mindre del utgörs av avgifter på vissa kommunala tjänster. Kommunsektorns inkomster är således starkt beroende av konjunkturen.

Kommuner och landsting är enligt lag skyldiga att tillhandahålla grundläggande välfärdstjänster, såsom utbildning (28 procent av kommunsektorns kostnader 2007) och vård och omsorg (54 procent av kommunsektorns kostnader 2007).

Omfattningen av välfärdstjänsterna bestäms av bl.a. befolkningens ålderssammansättning. Kommunsektorns expansion för att möta effekterna av de demografiska förändringarna beräknas under perioden 1999 till 2007 ha uppgått till i genomsnitt 0,4 procent per år (se diagram 4.8). Den kommunala konsumtionen har under samma period ökat med omkring 1,5 procent per år.<sup>8</sup> Detta indikerar att kommuner och landsting har höjt ambitionsnivån i de kommunala verksamheterna.

**Diagram 4.8 Kommunal konsumtion 2000–2008**

Årlig procentuell förändring, fasta priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

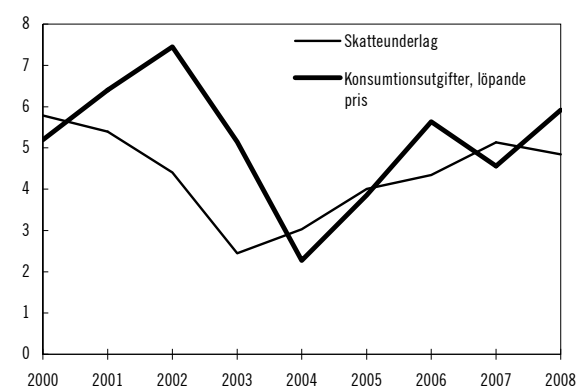
<sup>8</sup> Utvecklingen av den kommunala konsumtionen är rensad för pris effekter. Beräkningarna är dock inte baserade på SCB:s officiella fastprisserie, eftersom den enligt SCB:s gällande beräkningsmetod inte enbart speglar resursinsatserna.

## Förutsättningar för att klara verksamheten

Den ekonomiska situationen för kommunsektorn som helhet har varit god under hela 2000-talet. Diagram 4.9 visar att det underliggande skatteunderlaget, dvs. exklusive regeländringar, ökade under perioden 2000–2008 med i genomsnitt 4,4 procent per år. De senaste tre åren var ökningen i skatteunderlaget i genomsnitt 4,8 procent per år. Även utvecklingen av skatteunderlag och statsbidrag har sammantaget varit god.

**Diagram 4.9 Skatteunderlag och konsumtionsutgifter 2000–2008**

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kraftiga lågkonjunkturen ställer ökade krav på kommuner och landsting. En svagare utveckling i det kommunala skatteunderlaget kräver att kommuner och landsting tydligare prioriterar kärnverksamheten. Därutöver måste möjligheterna att utnyttja resurserna effektivare tas till vara så långt som möjligt. Även en måttlig produktivitetsoökning har stor betydelse för kommunernas och landstingens möjligheter att hantera såväl utvecklingen på kort sikt som utmaningar på längre sikt. Det är av stor vikt att kommuner och landsting i rådande konjunkturläge fortsätter att aktivt arbeta med att effektivisera resursutnyttjandet i verksamheterna.

Genom bl.a. statsbidragen och arbetsgivaravgifterna påverkar staten kommunernas ekonomi. Regeringens politik har hittills medfört betydande tillskott till sektorn (se tabell 4.4). Under mandatperioden har kommunerna sammantaget tillförts 21 miljarder kronor i form av ökade bidrag, sänkta arbetsgivaravgifter och den kommunala fastighetsavgiften. Detta motsvarar en ökning med ca 18 procent.

**Tabell 4.4 Tidigare tillskott till kommunerna 2007–2010**

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010
Sänkt arbetsgivaravgift			2,9	0,1
Nedsättning arbetsgivaravg. för unga	0,8	0,8	1,5	
Fastighetsavgift			1,7	0,3
Generella bidrag	1,3	4,8	0,3	0,3
Riktade bidrag	1,1	1,3	1,5	2,0
Nivåhöjning jmf 2006 (avrundat)	3,1	10	18	21

## Ökade statsbidrag till kommunsektorn

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen i anslutning till denna proposition ett ökat stöd till kommunsektorn i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009 (prop. 2008/09:99). Därtill aviseras att statsbidraget till kommunerna höjs permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011. Att det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas 2009 beror på att statens utgiftsutrymme är större 2009 än 2010. Utbetalningen i december 2009 innebär också en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting.

Höjda statsbidrag bidrar till att upprätthålla de grundläggande välfärdstjänster som kommunsektorn tillhandahåller och till att dämpa nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras. Regeringen vill bland annat pröva om det går att ge drivkrafter för ekonomiskt sunda och välskötta kommuner eller landsting att spara pengar i goda år för att i viss utsträckning kunna användas under dåliga år. Detta ska dock göras utan att ge avkall på kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

### 4.6.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik i lågkonjunktur

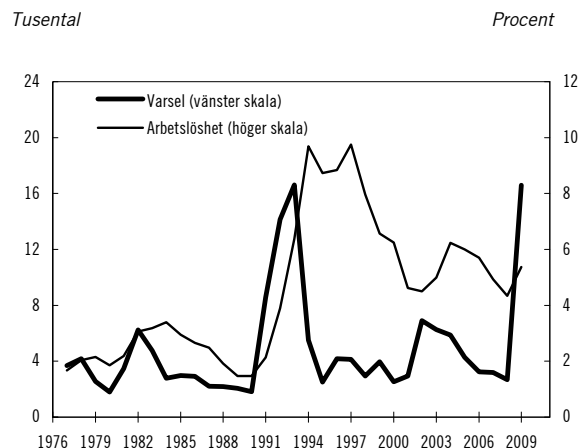
I en lågkonjunktur värnas arbetslinjen bäst genom aktiv arbetsmarknadspolitik. Regeringen utökar därför resurserna till arbetsmarknadspolitiken kraftigt. Jämfört med i budgetpropositionen för 2009 utökas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med 46 000 respektive 126 000 deltagare i årsgenomsnitt för

2009 och 2010. Under 2008 deltog 85 000 personer i årsgenomsnitt i arbetsmarknads-politiska program. Volymerna i programmen beräknas 2009 uppgå till 137 000 personer och 2010 till 217 000 personer. 2011 väntas antalet programdeltagare vara nästan tre gånger högre än 2008. Utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, inklusive Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, ökar från 16 miljarder kronor 2008 till 25 miljarder kronor 2009 och till 37 respektive 42 miljarder kronor under 2010 och 2011.

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för välfärden både för individen och för samhället som helhet. För att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå förstärker regeringen resurserna till arbetsmarknadspolitiken. De ska användas till att förhindra att fler människor blir långtidsarbetslösa och till att förbättra konkurrenskraften hos de långtidsarbetslösa.

Under hösten 2008 medförde den finansiella krisen att antalet varsel steg dramatiskt och nådde nivåer jämförbara med 1990-talskrisen. De höga varslen började få effekter på arbetsmarknaden under slutet av 2008. Inledningsvis låg sysselsättningen i stort sett still medan arbetslösheten började att stiga. I februari var 94 000 fler arbetslösa än samma månad 2008. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att fortsätta stiga till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur, samtidigt som sysselsättningen faller. Regeringens bedömning är att arbetslösheten stiger från 6,2 procent 2008 till 8,9 procent 2009 och till 11,1 procent 2010. Arbetslösheten väntas kulminera under 2011 med 11,7 procent men bedöms ligga kvar på en nästan lika hög nivå under 2012.

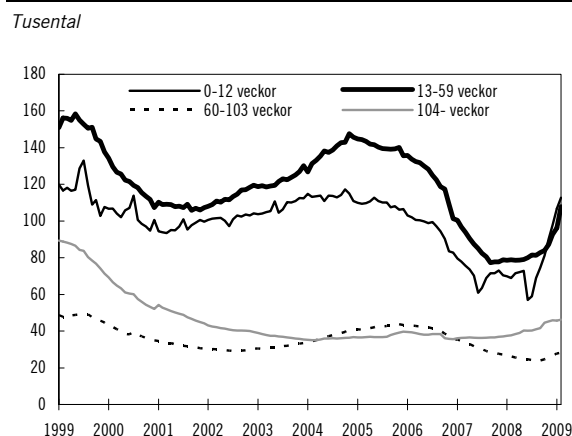
**Diagram 4.10 Antal varsel samt andelen arbetslösa av arbetskraften 1976–2009**



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

Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar att det är särskilt viktigt att utforma politiken så att den höga arbetslösheten inte biter sig fast på en hög nivå. Det beror bl.a. på att arbetslöshetstiderna tenderar att förlängas i en lågkonjunktur. Under 1990-talet blev inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen kontinuerligt allt längre och runt år 2000 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden till två år. Konsekvensen blev att många tappade kontakten med arbetsmarknaden. I dag är det ungefär 40 000 personer som har varit arbetslösa eller i program i mer än två år.

**Diagram 4.11 Antal personer 16–64 år med en sammanhängande tid i arbetslöshet eller program.**



Anm. Säsongsrensade data. Källa: Arbetsförmedlingen.

Det är främst unga och personer med relativt låg utbildning som hittills har drabbats av lågkonjunkturen. Det är vanligt att unga drabbas

tidigare än andra grupper. En orsak är att de i större utsträckning än befolkningen som helhet har tidsbegränsade anställningar. Unga drabbas dock inte av långtidsarbetslöshet i samma utsträckning som andra. Även personer med förgymnasial utbildning (grundskola eller motsvarande utbildning) har drabbats relativt hårt. I gruppen finns många unga som lämnat gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Enligt prognosen kommer inflödet till arbetslöshet att öka de närmaste åren. Ökningen bedöms bli den största sedan 1990-talet. Det finns ännu få indikationer på att utrikes födda eller äldre drabbats särskilt svårt av krisen. Regeringen följer utvecklingen noga.

**Tabell 4.5. Förändringar på arbetsmarknaden från 4:e kvartalet 2007 till 4:e kvartalet 2008**

Procentenheter, där inget annat anges

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda	Förgymn. utbild- ning	Befolkn. (15-74 år)
Befolkningsökning	2,5	1,5	4,4	-1,2	1,2
Arbetskrafts- deltagande	-1,1	-0,1	0,5	-0,8	-0,2
Sysselsättnings- grad	-1,6	-0,4	0,1	-1,2	-0,7
Andel i arbete av befolkningen	-1,3	0,2	0,4	-0,8	-0,2
Andel frånvarande av sysselsatta <sup>1</sup>	-0,4	-1,2	-0,6	-0,6	-0,6
Relativ arbetslöshet	1,5	0,7	0,5	1,0	0,7
Andel ej i arbetskraften av befolkningen	1,1	0,1	-0,5	0,8	0,2

<sup>1</sup> Avser frånvarande hela veckan i huvud- och bisyssla  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Inflödet till arbetslöshet ökar nu snabbt och arbetslöshetstiderna tenderar överlag att stiga. För att undvika att fler personer blir långtidsarbetslösa behövs åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor är arbetslösa lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften hos dem med långa arbetslöshetstider.

I denna proposition förstärker och kompletterar därför regeringen de arbetsmarknadspolitiska insatser som presenterades i Åtgärder för jobb och omställning, se avsnitt 4.5.2.

### Förstärkta insatser för korttidsarbetslösa

Regeringen förstärker stödet till korttidsarbetslösa genom mer resurser till att stödja de arbetslösa i deras jobbsökande samt till fler praktikplatser som möjliggör att de arbetslösa kan bibehålla eller upprätta en kontakt med arbetsmarknaden. Dessutom utökas möjligheten till utbildning. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning omfattar insatserna för korttidsarbetslösa i årsgenomsnitt för 2009 ca 53 100 platser. Ungefär 31 500 av dessa utgörs av intensifierad förmedling (bl.a. i form av s.k. coachning) och 21 600 är praktikplatser. Därtill tillkommer 3 600 platser i yrkesvux.

### Förstärkta insatser för långtidsarbetslösa

Genom propositionen Åtgärder för jobb och omställning förbättrades de långtidsarbetslösas konkurrenskraft genom att kompensationen i nystartsjobben fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar med ca 26 000 personer i årsgenomsnitt under 2009 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa förutom intensifierade jobbsökaraktiviteter och praktik även möjlighet till bl.a. särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar öka med 100 000 personer jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009.

Regeringen satsar därmed omfattande resurser och anpassar programmen till den ökande arbetslösheten i syfte att stärka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft och öka deras möjligheter att få ett nytt jobb. Genom de ökade resurserna till jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar riktas därmed betydande insatser mot de individer som drabbas hårdast av lågkonjunkturen.

**Tabell 4.6 Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 2009–2011**

Tusentals personer

	2009	2010	2011
<i>Vårpropositionen för 2009</i>			
Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin <sup>1</sup>	103	175	222
Utanför garantierna (framför allt till korttidsarbetslösa) <sup>2</sup>	35	42	24
Summa	137	217	246
<i>Budgetpropositionen för 2009</i>			
Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin <sup>1</sup>	77	75	75
Utanför garantierna (framför allt till korttidsarbetslösa) <sup>2</sup>	15	16	16
Summa	91	91	91

<sup>1</sup>Inkluderar deltagare med särskilt anställningsstöd.<sup>2</sup>Inkluderar deltagare i program med rehabiliteringspenning samt instegsjobb.

## Arbetslöshetsutvecklingen följs noga

Regeringen kommer att följa utvecklingen på arbetsmarknaden noga och ha beredskap för att i budgetpropositionen för 2010 se över insatserna för såväl korttids- som långtidsarbetslösa för åren 2010–2012. Den exakta utformningen av åtgärderna är beroende av hur arbetsmarknaden utvecklas. Ambitionen är att individer som drabbas av arbetslöshet ska få ändamålsenligt stöd, att arbetslösa känner trygghet om vilket stöd de kan få och att arbetsmarknadens funktionssätt ska upprätthållas. Målet är att korta tiden i arbetslöshet så mycket som möjligt. Indikationer finns på att t.ex. ungas arbetsmarknadssituation har försämrats mer än för andra grupper även i denna lågkonjunktur och det kan därmed finnas skäl att se över hur insatser för ungdomar kan göras mer effektiva.

## 4.7 Ekonomiska förutsättningar för politiken framöver

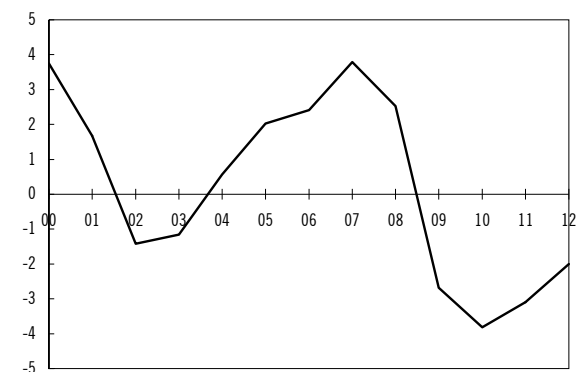
### 4.7.1 De offentliga finanserna försvagas

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 2,5 procent av BNP 2008. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 procent. Minskningen beror på den kraftiga konjunkturedgång som inleddes under 2008.

Den djupa lågkonjunkturen och den fallande sysselsättningen medför att överskottet i det finansiella sparandet vänds till underskott under prognosperioden. Med hänsyn tagen till de åtgärder som nu föreslås räknar regeringen med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012, se diagram 4.12.

**Diagram 4.12 Finansiellt sparande i offentlig sektor**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försämringen av de offentliga finanserna beror till stor del på att skatteinkomsterna minskar när sysselsättningen sjunker. Även inkomster av räntor och utdelningar minskar i år. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots den ökade arbetslösheten. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, då BNP minskar kraftigt 2009 (se tabell 4.7).

**Tabell 4.7 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Inkomster</b>	1 669	1 578	1 592	1 640	1 705
<i>Procent av BNP</i>	52,9	52,1	52,3	51,7	51,2
Skatter och avgifter	1 483	1 401	1 410	1 453	1 508
<i>Procent av BNP</i>	47,0	46,3	46,3	45,8	45,3
Övriga inkomster	186	176	182	187	197
<b>Utgifter</b>	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
<i>Procent av BNP</i>	50,3	54,8	56,1	54,8	53,2
<b>Finansiellt sparande</b>	80	-81	-116	-98	-67
<i>Procent av BNP</i>	2,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Staten	46	-90	-100	-76	-34
ÅP-systemet	31	5	-4	-14	-23
Kommunsektorn	3	4	-12	-9	-10

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



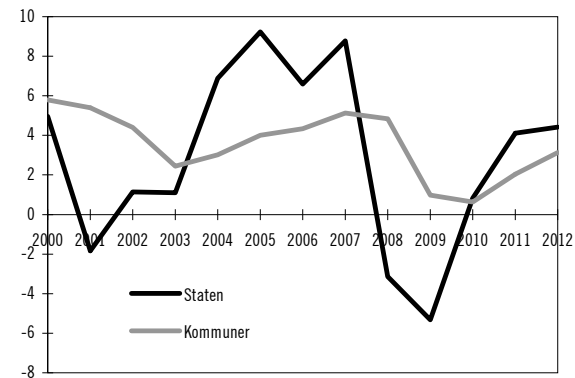
## Statens finanser

Lågkonjunkturen slår särskilt hårt mot statens finanser. De mycket konjunktur känsliga kapital-skatteerna, dvs. skatt på bolagsvinster och hushållens kapitalvinster, minskar kraftigt samtidigt som utgifterna för arbetslösheten ökar. Det finansiella sparandet i staten uppgick 2008 till 46 miljarder kronor. För 2009 och 2010 räknar regeringen med underskott i statens finansiella sparande på 90 respektive 100 miljarder kronor.

Diagram 4.13 visar den årliga underliggande utvecklingen, dvs. rensat för regeländringar och skattesatsförändringar, för statens och kommunernas skatteintäkter. Statens skatteintäkter är mer volatila än kommunernas skatteintäkter. Förändringen i kommunernas skatteintäkter beror framför allt på hur antalet arbetade timmar och timlönen utvecklas, dvs. hushållens löneinkomster men även på hushållens transfereringsinkomster (pensioner, arbetslöshetsersättningar, sjuk- och föräldrapenning m.fl.). Den mindre volatiliteten i kommunernas skatteintäkter förklaras bl.a. av att ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen dämpar det fall som följer av en stigande arbetslöshet med färre antal arbetade timmar.

**Diagram 4.13 Skatteintäkter - årlig förändring 2000–2012**

Procent



## Kommunernas finanser

Kommunsektorns finanser har stärkts avsevärt under de senaste åren och 2008 uppgick det finansiella sparandet till 3 miljarder kronor, samtidigt som kommunalskatterna sänktes med nära 2 miljarder kronor. För 2009 har den kommunala sektorn redan tillförts 8 miljarder kronor i form av bidrag, sänkta arbetsgivar-

avgifter och ökade inkomster från fastighetsavgiften. Regeringen föreslår i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att statsbidragen höjs med 7 miljarder kronor för 2010 att utbetalas i slutet av 2009. Från och med 2011 aviserar regeringen att statsbidragen höjs med 5 miljarder kronor. Kommunernas finansiella sparande blir positivt även 2009 men från och med 2010 beräknas sparandet bli negativt.

Trots betydande resurstillskott kommer det att krävas ett mer effektivt resursutnyttjande och prioriteringar i de kommunala verksamheterna för att uppnå god ekonomisk hushållning med ett bibehållet skatteuttag.

## Ålderspensionssystemets finanser

Ålderspensionssystemets utgifter ökar snabbare än inkomsterna, vilket innebär att det finansiella sparandet minskar över tid. De ökande utgifterna beror i huvudsak på att antalet ålderspensionärer ökar, men även på att den genomsnittligt utbetalda pensionen stiger. På grund av den svaga utvecklingen av inkomsterna i lågkonjunkturen kommer sektorn att redovisa ett negativt finansiellt sparande redan 2010.

Regeringen avser att återkomma med eventuella åtgärder för att dämpa de ekonomiska effekterna av finanskrisen på pensionerna. Regeringen avser också att återkomma om mer långsiktiga insatser för att förstärka ålderspensionssystemet i framtiden, exempelvis genom åtgärder för att minska administrationskostnaderna för AP-fonderna.

## Den offentliga sektorns bruttoskuld

Underskotten i det offentliga finansiella sparandet medför en försämring av den offentliga sektorns finansiella ställning. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ökar och beräknas i slutet av prognosperioden motsvara ca 46 procent av BNP, vilket alltjämnt är under referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

**Diagram 4.14 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Lånebehovet

Statens lånebehov uppgår till 186 miljarder kronor 2009 och minskar sedan successivt till 51 miljarder kronor 2012. Sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades har prognosen för lånebehovet uppreviderats med sammanlagt cirka 600 miljarder kronor för åren 2009–2011. Den kraftiga revideringen förklaras främst av minskade skatteinkomster och av att antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav på 50 miljarder kronor per år inte längre inkluderas i prognosen. Utgifterna har ökat, särskilt 2009, vilket beror på att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar till följd av att vissa stödåtgärder, t.ex. kapitaltillskottsprogrammet, bedöms utnyttjas.

#### 4.7.2 Reformutrymmet och inriktningen på budgetpolitiken

##### Bedömning av varaktigt reformutrymme med beaktande av osäkerhet

Sveriges starkt exportberoende ekonomi har, till följd av oron på de internationella finansiella marknaderna och den markanta globala konjunkturedgången, drabbats hårt. Trots en ansvarsfullt utformad finanspolitik har detta fått till följd att de offentliga finanserna nu försvagas på ett påtagligt sätt. En sammantagen tolkning av de tre indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet (se vidare tabell 4.8 och kapitel 10) visar att det finansiella sparandet låg något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och

7-årsindikatorn minskar därefter snabbt samtidigt som resursutnyttjandet, mätt med de s.k. BNP-gapen, faller snabbt. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Samtidigt ligger det strukturella sparandet, som explicit tar hänsyn till konjunkturläget, i paritet med eller marginellt över målet. Om hänsyn tas till de stora BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar de på ett sparande som ligger något över målet.

Indikatorerna skulle således kunna tolkas som att sparandet de närmaste åren ligger i linje med eller något över överskottsmålet om hänsyn tas till konjunkturläget. Samtidigt är resursutnyttjandet exceptionellt lågt under prognosåren, vilket inte har motsvarats av ett lika högt resursutnyttjande under tidigare år. Om inte den nuvarande lågkonjunkturen följs av år med ett mycket högt resursutnyttjande, dvs. en påtaglig överhettning, kommer resursutnyttjandet i genomsnitt vara väsentligt negativt i den konjunkturcykel vi nu befinner oss. Det finns därför en fara i att fullt ut beakta konjunkturläget i tolkningen av indikatorerna, och förvänta sig att sparandet med automatik kommer att återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras.

Slutsatsen blir att det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det dock viktigt att undvika att finanspolitiken blir procyklisk. Det är därför befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kan verka fullt ut.

Det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer och bedömningen av hur mycket av nedgången som beror på konjunkturen och således kan förväntas återtas vid en oförändrad politik är osäker. Erfarenheten visar också att det strukturella sparandet kan komma att revideras markant i efterhand. Detta talar för att extra försiktighet bör iakttas i bedömningen av det varaktiga reformutrymmet vid kraftiga konjunktursvängningar.

**Tabell 4.8 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

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

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens samlade bedömning av de tre indikatorerna, med beaktande av denna osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar samtidigt att utrymmet för nya utgiftsreformer också är starkt begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/2009:97, bet. 2008/09 FiU18. rskr 2008/09:183), se vidare kapitel 10.

### Avvägningar kring stabiliseringspolitiken

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Sparandet kan därför temporärt bli lägre än målsatt som ett resultat av expansiv finanspolitik och av att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut. Utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder måste vägas mot dels de realekonomiska kostnader som finns om inga ytterligare åtgärder vidtas, dels risken för en alltför snabb försämring av det finansiella sparandet om sådana åtgärder vidtas. Vid en sådan bedömning bör också beaktas att tidigare erfarenheter visar att det finns en risk för att stabiliseringspolitiska åtgärder, där avsikten varit att de ska vara temporära, blir permanenta. Alla stabiliseringspolitiska åtgärder måste dock inte vara temporära. Under förutsättning att den ekonomiska politiken bedöms och upplevs vara uthålligt stabil och

trovärdig, kan permanenta satsningar som höjer ekonomins produktionsförmåga genomföras och samtidigt finansieras fullt ut med viss tidsfördröjning när konjunkturen vänder upp. Sådana satsningar bör, i likhet med andra åtgärder, utformas i överensstämmelse med det budgetpolitiska ramverket.

Vid en bedömning av utrymmet för ytterligare stabiliseringsåtgärder bör beaktas de garantiutfästelser regeringen utfärdat för att bl.a. stabilisera förhållandena i den finansiella sektorn. I fall garantierna skulle realiserats kommer statens finanser och lånebehov att försämrats markant. Alltför stora stabiliseringspolitiska åtaganden i kombination med en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna leda till att hushållen, företagen och de finansiella marknaderna ifrågasätter de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta skulle kunna leda till betydande höjningar av riskpremier och räntespreadar och till ett ökat försiktighetssparande hos hushåll och företag. En sådan utveckling skulle göra de stabiliseringspolitiska åtgärderna mindre verkningfulla och bidra till makroekonomisk instabilitet.

Det är således centralt med stor försiktighet även vid bedömningen av hur stort utrymme som finns för stabiliseringspolitiska åtgärder. Noggranna prioriteringar är nödvändiga. Regeringen utesluter inte att vissa ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan komma att bli nödvändiga att vidta framöver. Det kommer i så fall leda till en ytterligare försvagning av det finansiella och strukturella sparandet.

Det finns därtill en risk för att den nedgång som nu sker i det finansiella sparandet inte upp-

vägs av motsvarande överskott när konjunkturen vänder uppåt. Det gäller även om finanspolitiken bedrivs på ett ansvarsfullt sätt. Om en sådan utveckling skulle bli realitet, kommer det att bli nödvändigt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt.

### Sammanfattande bedömning

Regeringens samlade bedömning utifrån de indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet, med beaktande av osäkerhet i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar markant framöver, p.g.a. stora garantiåtgärder riktade mot bl.a. den finansiella sektorn, innebär samtidigt att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av och utrymmet för såväl permanenta åtgärder som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturedgången.

Med tanke på den osäkerhet som råder är det väsentligt att upprätthålla en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Den beräknade budgeteringsmarginalen visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren.

### Utgiftstaket för staten 2012

Utgiftstaken för staten fastställs tre år i förväg. Regeringen lämnar en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året, i detta fall 2012, i vårpropositionerna och förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionerna. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket i vårpropositionen ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2012 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2010. I denna proposition gör regeringen bedömningen att utgiftstaket 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor, vilket innebär en ökning

av utgiftstaket med 30 miljarder kronor jämfört med 2011.

Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2012 tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringen anser även att utgiftstaket trendmässigt ska falla svagt som andel av BNP samt att budgeteringsmarginalerna ska vara tillräckligt stora för att kunna täcka osäkerhet i utgiftsutvecklingen på tre års sikt.

Ett utgiftstak på 1 080 miljarder kronor 2012 ger enligt utgiftsprognosen i denna proposition en budgeteringsmarginal 2012 på 48 miljarder kronor. Det faktiska utrymmet för utgifter och skattereformer bestäms dock av prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande och överskottsmålet. Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och regler. Som tidigare beskrivits bedöms utrymmet, enligt nuvarande prognos, vara utomordentligt begränsat för ofinansierade reformer. Även om indikatorerna för överskottsmålet inte medger ofinansierade reformer, är det viktigt att ha en tillräcklig budgeteringsmarginal för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka på utgiftssidan om konjunkturen ytterligare förvärras eller om återhämtningen fördröjs.

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

## 4.8 Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar

I den akuta kris som Sverige nu befinner sig är det viktigt att inte glömma bort de långsiktiga utmaningar vi står inför. De åtgärder som regeringen har genomfört och nu föreslår för att få fler i sysselsättning och öka produktiviteten är samtidigt åtgärder som bidrar till goda tillväxtmöjligheter också på lång sikt, och ger därmed bättre möjligheter att hantera framtida utmaningar.

En utmaning som regeringen har valt att lyfta fram är den fortsatta globaliseringen. Sverige måste ha goda förutsättningar att hävda sig på en global marknad med de möjligheter denna

utveckling innebär. Samtidigt ställer det krav på Sverige att uppvisa goda villkor för företagande, säkerställa en välutbildad arbetskraft och en anpassningsförmåga i ekonomin.

Den senaste tidens finansiella kris och den kraftiga konjunkturedgången visar samtidigt på sårbarheten för en till stora delar mycket exportinriktad ekonomi som den svenska. Regeringen tillsatte 2006 ett globaliseringsråd (dnr. U2006/9119/IS) som ska komma med idéer och förslag på hur Sverige kan stå starkare i globaliseringens tid. Ett 30-tal underlagsrapporter har publicerats sedan globaliseringsrådet påbörjade sitt arbete. Resultatet av arbetet sammanfattas i en slutrapport under året.

Den globala finanskrisen och lågkonjunkturen slår hårt också mot fattiga delar av världen. Det är viktigt att det internationella samfundet tar ansvar för att de framsteg som gjorts när det gäller utmaningen att bekämpa fattigdomen, i enlighet med bland annat FN:s millenniemål, inte drabbas av allvarliga bakslag.

En annan utmaning är den demografiska utvecklingen där allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler. Den ökade livslängden i kombination med stora födelsekullar under 1940-talet leder till att Sverige, i likhet med många andra länder, får en allt större andel äldre i befolkningen framöver. Den i grunden positiva trenden med en ökad medellivslängd leder samtidigt till en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Även om de äldre successivt får en bättre hälsa kan den ökade andelen äldre förväntas leda till att behoven av vård och omsorg ökar. I takt med att välståndet ökar kan efterfrågan på välfärdstjänster såsom vård och omsorg också förväntas stiga. Detta sätter press på de offentliga finanserna.

Åtgärder som ökar den varaktiga sysselsättningen, liksom starka offentliga finanser, ger möjlighet att bättre hantera den långsiktiga utmaning som kommer av en ökad efterfrågan på välfärdens tjänster, såsom vård och omsorg.

I ljuset av den ekonomiska situationen är det fortsatt viktigt att hushålla med de offentliga resurserna, inte minst mot bakgrund av att belastningen på välfärdssystemen ökar. Ett flertal reformer har genomförts på sjukförsäkringsområdet för att värna hållbarheten i trygghetssystemen och stärka de offentliga finanserna. Detta har lett till ett minskat utanförskap och stärkta offentliga finanser. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att motverka fusk och

överutnyttjande av trygghetssystemen. Detta är centralt inte minst mot bakgrund av att de offentliga finanserna, när den akuta ekonomiska krisen klingar av, snabbt behöver förstärkas för att underskotten ska bli tillfälliga.

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar, som kräver ett globalt svar. Sverige ska visa ledarskap för att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder vi gör i Sverige. Vi ska driva en framsynt och kostnads-effektiv klimatpolitik som syftar till att minska utsläppen både nationellt och internationellt. Genom den klimat- och energiöverenskommelse som regeringen presenterat under våren flyttar regeringen fram positionerna och höjer ambitionen i klimatpolitiken. Som första industriland kan Sverige formulera mål och en konkret strategi för att bryta beroendet av fossil energi. Genom att driva en framsynt och kostnads-effektiv klimatpolitik bidrar Sverige med sin del för att undvika farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet. Klimat- och energiöverenskommelsen ger också industrin långsiktiga villkor för hur elförsörjningen kan tryggas. Med satsningar på förnybar energi och effektivare energianvändning läggs grunden för en elförsörjning som vilar på tre ben, vilket stärker svensk försörjningstrygghet och konkurrenskraft. Samtidigt förlängs kärnkraftsparentesen genom att avvecklingslagen avskaffas och förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort.

För att klara klimatutmaningen och främja en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning krävs en bred samverkan mellan länderna globalt. Genom Kyotoprotokollet skapades ett internationellt ramverk för hur klimatproblemet ska hanteras. Inriktningen för FN:s klimatmöte i Köpenhamn i december i år är att ett nytt internationellt klimatavtal ska kunna slutas som tar vid där Kyotoprotokollets första åtagandeperiod slutar, dvs. efter 2012.<sup>9</sup>

För att begränsa de globala utsläppen av växthusgaser så att farlig klimatpåverkan undviks krävs att de globala utsläppen börjar minska senast 2020. Ett klimatavtal i Köpenhamn bör därför bl.a. innehålla bindande utsläppsbegränsningar för alla industrialiserade länder och betyd-

<sup>9</sup> Genom Kyotoprotokollet skapades ett internationellt ramverk för hur klimatproblemet ska hanteras. Där preciserades också hur stora minskningar av växthusgaser som ett antal industriländer ska genomföra under perioden 2008–2012.

ande insatser från snabbt växande utvecklingsländer.

Samtidigt öppnar klimatutmaningen nya affärsmöjligheter tack vare stora behov av teknisk utveckling och kommersialisering av energisnåla och klimatsmarta produkter. Sverige har en viktig roll att spela i att visa ledarskap internationellt och peka på möjligheterna att förena högt ställda klimatambitioner med god ekonomisk utveckling. Det gäller inte minst under Sveriges ordförandeskap i EU, när världens länder ska samla sig till ett nytt internationellt klimatavtal. Ansträngningarna för att lösa klimatkrisen kan därmed också bidra till jobb och tillväxt och till att ta Sverige och Europa ur den pågående lågkonjunkturen.

## Appendix 4.1

### Länderförkortningar

#### EU medlemsländer

BE	Belgien
PL	Polen
LT	Litauen
DK	Danmark
SK	Slovakien
LV	Lettland
EE	Estland
FI	Finland
HU	Ungern
ES	Spanien
UK	Storbritannien
NL	Nederländerna
AT	Österrike
RO	Rumänien
IT	Italien
CZ	Tjeckien
PT	Portugal
LU	Luxemburg
DE	Tyskland
SI	Slovenien
CY	Cypern
EL	Grekland
SE	Sverige
MT	Malta
FR	Frankrike
IE	Irland
BG	Bulgarien

#### EU kandidat- och ansökarländer samt EFTA-länder

LI	Liechtenstein
MK	Makedonien
IS	Island
NO	Norge
HR	Kroatien
CH	Schweiz
TR	Turkiet

#### Övriga länder

USA	Förenta staterna
JPN	Japan





5

Den ekonomiska  
politikens  
huvuduppgifter





## 5 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter

### Sammanfattning

---

- Den ekonomiska politikens uppgift är att bidra till hög uthållig tillväxt och sysselsättning, generell välfärd och makroekonomisk stabilitet.
- Med uthållig tillväxt avses att tillväxten inte får ökas kortsiktigt på bekostnad av makroekonomisk stabilitet, långsiktigt hållbara offentliga finanser eller miljö- och hälsomässiga hänsyn.
- Hög uthållig tillväxt åstadkoms genom goda institutioner som bidrar till en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner avses bl.a. regler, skatter och bidrag som utformas så att de skapar drivkrafter till arbete och företagande, men också så att viktiga miljömål uppnås.
- Den generella välfärdspolitiken bidrar till att tillväxten kommer alla medborgare till del.
- En väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt hög sysselsättning är sammantaget en av de viktigaste förutsättningarna för välfärden, både för individen och för samhället som helhet.
- Stabiliseringspolitiken sköts i huvudsak av Riksbanken via prisstabilitetsmålet.
- Finanspolitiken bidrar till makroekonomisk stabilitet genom de automatiska stabilisatorerna och genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. I vissa situationer kan finans-

politiken också aktivt behöva stötta penningpolitiken.

- Det budgetpolitiska ramverket med överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav bidrar till långsiktigt hållbara finanser och till att finanspolitiken inte blir destabiliserande.
- 

I detta kapitel beskrivs den ekonomiska politikens huvudsakliga mål och uppgifter. Syftet är att koppla den mer dagsaktuella politiken som beskrivs i riktlinjekapitlet (kapitel 4) och i budgetpropositionernas finansplan till en mer allmän diskussion om vad politiken kan och bör åstadkomma. I 2008 års ekonomiska vårproposition gavs i ett fördjupningsavsnitt en utförlig redogörelse för skattepolitikens inriktning med förslag på riktlinjer för skattepolitiken.<sup>10</sup> Fördjupningsavsnittet i denna proposition ger i stället en beskrivning av sysselsättningspolitikens inriktning och det ramverk regeringen utvecklat för att bättre kunna identifiera problem på arbetsmarknaden och följa upp om politiken har avsedd effekt.

---

<sup>10</sup> Riktlinjerna godkändes av riksdagen (bet. 2007/08:Fi420, rskr. 2007/08:259) och en första avstämning gjordes i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, vol.1, avsnitt 6.1).

## 5.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel

Den ekonomiska politikens viktigaste uppgift är att skapa så hög välfärd som möjligt för landets medborgare. Den ekonomiska politiken har två huvudsakliga medel: finans- och penningpolitik. Finanspolitiken ska bidra till: 1. en hög uthållig tillväxt och sysselsättning, 2. en generell välfärd, dvs. en välfärd som kommer alla till del, och 3. en stabil makroekonomisk utveckling. Penningpolitiken har, till skillnad från finanspolitiken, enbart stabiliseringspolitiska uppgifter: att upprätthålla ett stabilt penningvärde och värna finansiell stabilitet. Dessa uppgifter sköts i Sverige av en självständig Riksbank.

Nedan beskrivs finanspolitikens övergripande mål. Även penningpolitikens mål beskrivs för att klargöra rollfördelningen i stabiliseringspolitiken. Budgetpolitiska mål och sysselsättningspolitiken beskrivs i särskild ordning (se avsnitt 5.2 respektive 5.3).

### 5.1.1 Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning

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

#### Tillväxten bestäms av antalet arbetade timmar, kapitalstocken och produktiviteten

När det gäller möjligheterna att med politik skapa bättre drivkrafter för en hög tillväxt är det viktigt att först identifiera vilka enskilda faktorer som politiken kan påverka. Tillväxten i produktionskapaciteten bestäms av tillväxten i antalet arbetade timmar, kapitalstocken och (totalfaktor)produktiviteten.

#### En politik för fler arbetade timmar

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

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

Politiken kan också bidra till hög sysselsättning och lägre arbetslöshet genom att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. Åtgärder inom detta område är t.ex. sådana som förbättrar matchningen mellan personer som söker arbete och arbetsgivare som söker efter arbetskraft eller som förbättrar lönebildningen.

#### En politik för tillväxt i kapitalstocken

Politiken kan bidra till tillväxten i kapitalstocken på flera olika sätt. Samhällsekonomiskt lönsamma infrastruktursatsningar bidrar direkt till en högre kapitalstock men är också en nödvändig förutsättning för ett gott näringsklimat och för att företagen genom nyinvesteringar ska vilja bidra till kapitalstockens uppbyggnad. En god tillväxt i kapitalstocken förutsätter också att Sverige har ett bra näringsklimat i ett vidare perspektiv som främjar nya investeringar. Skatter och regelsystem ska därför utformas så att de stöder ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv.

## En politik för ökad produktivitet

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

## Goda villkor för företagande och entreprenörskap

Goda villkor för företagande och entreprenörskap är en viktig tillväxtförutsättning. Potentialen till ett förbättrat företagande i Sverige ska tas tillvara. Politiken kan indirekt bidra till ökad BNP genom att utformas på sådant sätt att fler väljer att starta och driva företag och att fler företag väljer att växa och anställa personal.

## Vikten av god konkurrens

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

## En hög tillväxt får inte gå ut över miljö och hälsa

En viktig politisk uppgift är att säkerställa att en hög ekonomisk tillväxt inte åstadkoms med oacceptabla effekter på miljön, klimat eller människors hälsa, vilket fångas av målet hög uthållig tillväxt. Den oenighet om hotet mot klimatet som tidigare har funnits bland experter, har bytts mot ett samförstånd om att hotet är reellt och att samlade internationella åtgärder måste vidtas snabbt.

## 5.1.2 Politiken ska bidra till generell välfärd

### Drivkrafter att arbeta

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

### Välfärd via subventionerad utbildning, vård och omsorg

Ett annat viktigt välfärdspolitiskt medel är subventionering av offentligt tillhandahållna tjänster som konsumeras av enskilda individer, oavsett inkomst och bakgrund. Genom offentligt finansierad utbildning, vård och omsorg utjämnar politiken livsvillkoren mellan människor. Den offentligt subventionerade utbildningen syftar bl.a. till att ge alla unga chansen till en likvärdig utbildning oberoende av bakgrund, att bidra till lika möjligheter till goda livsinkomster och till en jämn fördelning av sysselsättning och löner.

### Försäkringssystem med fördelningspolitiska inslag

Sjukförsäkringen är ett exempel på försäkring mot bortfall av inkomst och syftar inte i första

hand till att omfördela inkomster. Syftet är snarare att fördela risken för ett inkomstbortfall över alla försäkrade individer så att effekten för den enskilda individen, vid t.ex. en period av sjukskrivning, blir mindre kännbar. Det finns dock två huvudsakliga inkomstfördelande inslag i socialförsäkringssystemet. Det första beror på att höginkomsttagare i genomsnitt nyttjar systemen i mindre utsträckning än låginkomsttagare. Det andra hänger ihop med att försäkringarna enbart täcker inkomster upp till en viss högsta nivå medan socialavgifter tas ut även på inkomster över denna nivå (i vilket fall de i praktiken utgör en skatt på överskjutande del).<sup>11</sup> I och med detta sker en omfördelning från högtill låginkomsttagare.

### Utjämning över livet

Fördelningspolitiken utjämnar inte enbart inkomstskillnader mellan individer. Flera system har som huvudsakligt syfte att omfördela inkomster över livsryckeln. Under perioder med låg inkomst får individen olika typer av transfereringar och subventioner och under perioder med hög inkomst betalas i stället mer i skatt och avgifter. Barnbidrag, subventionerad barnomsorg och grundskola överför t.ex. resurser till familjer med stor försörjningsbörda. Tydligast periodiserande effekt har emellertid ålderspensionssystemet, som omfördelar inkomst från yrkesaktiv ålder till senare i livet.

### 5.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet

#### Varför behövs stabiliseringspolitik?

Stora konjunktursvängningar kan leda till betydande välfärdsförluster. Konjunktured-

gångar som leder till hög arbetslöshet drabbar den enskilde och riskerar att leda till social utslagning. Stora konjunktursvängningar kan också leda till att BNP-nivån varaktigt blir lägre än vad som annars hade varit fallet. Det finns flera orsaker till detta:

- Kraftiga konjunktursvängningar har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Investeringarna tenderar att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar.
- En kraftig lågkonjunktur slår ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs (utöver det som är motiverat av en pågående strukturomvandling).
- Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos dem som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre arbetslöshet (se vidare fördjupningsrutan "Arbetslöshetens varaktighet" i kapitel 6).
- Kraftiga konjunktursvängningar leder normalt sett även till stora förändringar i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för både företagare och hushåll att fatta rationella ekonomiska beslut.

### Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Målet för Riksbanken är att upprätthålla prisstabilitet. Riksbanken har själv preciserat det målet som att inflationen (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken använder reporäntan för att styra inflationen mot målet. Räntan sätts lägre när bedömningen är att inflationen på medellång sikt ligger under målet och högre när inflationen bedöms stiga över målet. Indirekt kommer därmed ekonomin i normalfallet att stimuleras i lågkonjunkturer och dämpas i högkonjunkturer.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Vid sådana tillfällen finns det normalt ingen anledning att försöka påverka efterfrågan med aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder

<sup>11</sup> Till skillnad från privata försäkringar är avgiftsinbetalningarna till socialförsäkringarna inte frivilliga. Det finns heller, till stor del, ingen direkt koppling mellan inbetalda avgifter och utgifter i systemen. Sett ur det perspektivet skulle avgifterna i sin helhet å ena sidan kunna betraktas som skatt. Å andra sidan berättigar inbetalningarna till systemen (under taken) till förmåner i likhet med en privat försäkring (det finns dock personer som är berättigade till förmåner utan att någon socialavgift har betalats).

eftersom penningpolitiken då påverkar efterfrågan och inflationen i samma riktning. Finanspolitiken bidrar ändå indirekt till att dämpa konjunktursvängningarna via de så kallade automatiska stabilisatorerna. Med automatiska stabilisatorer avses att efterfrågan automatiskt hålls uppe vid en konjunkturbedgång då skatteintäkterna sjunker och bidrags- och transfereringsutbetalningarna ökar. Det omvända gäller i en konjunkturuppgång.

Tidigare erfarenheter visar att det finns vissa problem förknippade med att försöka styra efterfrågan med aktiva finanspolitiska åtgärder. Ett problem är att stabiliseringspolitiska beslut, på grund av den politiska beslutsprocessen, ofta tar tid, vilket innebär att åtgärder riskerar att få effekt i fel konjunkturläge. Ett annat problem är att det ofta är politiskt svårt att ta tillbaka tillfälliga åtgärder, som därmed tenderar att bli permanenta.

Det finns, trots detta, särskilda situationer då finanspolitiken kan behöva komplettera penningpolitiken. Det gäller framför allt vid kraftiga utbudsstörningar, då det finns en tydlig mållkonflikt mellan att stabilisera inflationen och sysselsättningen (vid negativa utbudsstörningar ökar priserna samtidigt som den samlade efterfrågan sjunker). Det kan också gälla vid mycket stora efterfrågestörningar då penningpolitiken inte ensam förmår dämpa efterfrågebortfallet i tillräckligt hög utsträckning; i synnerhet i situationer där reporäntan närmar sig noll procent. Till skillnad från penningpolitiken har finanspolitiken också en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturbedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag.

För ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitiken, är det också viktigt att slå fast att långsiktigt hållbara offentliga finanser är en viktig förutsättning för prisstabilitet. Erfarenheten, både nationellt och internationellt, är att perioder av hög inflation ofta föregås av en finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar. Regeringen kan således underlätta för penningpolitiken genom att säkerställa sunda offentliga finanser.

## **Stabiliseringspolitikens trovärdighet har stärkts**

Delegeringen av penningpolitiken till en självständig riksbank tillsammans med införandet av det budgetpolitiska ramverket som bidrar till sunda offentliga finanser (se avsnitt 5.2 nedan) har tillsammans skapat trovärdighet för långsiktig stabilitet i den ekonomiska politiken.

## **5.2 Budgetpolitiskt ramverk**

### **Sverige efterlever reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten**

Som EU-medlem förbinder sig Sverige att följa Stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna. De mest centrala reglerna är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (eller att skulden, om den initialt överskrider denna nivå, i tillfredsställande takt ska närma sig denna nivå) och att eventuella underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP.<sup>12</sup> Sveriges egna nationellt självpåtagna budgetpolitiska regler, som beskrivs nedan, ligger helt i linje med detta regelverk, och är i flera avseenden mer ambitiösa.

### **Överskottsmål för en jämnare försörjningsbörda mellan generationer**

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns sparande. Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel.<sup>13</sup> Överskottsmålet motiveras i huvudsak av den demografiska utvecklingen. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de

<sup>12</sup> Det finns särskilda undantagsklausuler som kan användas i vissa speciella situationer, bl.a. i den rådande situationen med negativ BNP-tillväxt i många medlemsländer.

<sup>13</sup> Se finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre får räknas med i det finansiella sparandet, gjordes en teknisk nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP.

närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna, dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen (se vidare kapitel 12). Ett relativt högt medelfristigt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år, som markant reducerar statsskulden, innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det bidrar på så vis till rättvisa mellan generationerna. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen.

Ett överskottsmål bidrar också till att det finns en viss buffert för att kunna möta kraftigare nedgångar i konjunkturen. I samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna (en sådan situation som råder för närvarande) är ofta små länder med egen valuta särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme är en styrka för politiken.

### **Utgiftstak för staten som ett instrument för prioriteringar**

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutas tre år i förväg av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Utgiftstaket för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera en ökning av de varaktiga utgifterna. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Genom utgiftstaket understryks även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Utgiftstaket är därutöver, tillsammans med överskottsmålet, styrande för

det totala skatteuttagetets nivå. Utgiftstaket bidrar därför till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna.

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

Som ett led i arbetet med att stärka det budgetpolitiska ramverket har Finansdepartementet remitterat promemorian, Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Där lämnas förslag som innebär att utgiftstaket görs obligatoriskt och att det alltid ska beslutas för en treårsperiod (se särskild fördjupningsruta i detta kapitel).

### **Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet**

Större delen av välfärdstjänsterna i Sverige, såsom skola, vård och omsorg, tillhandahålls av kommunsektorn. Goda finanser i denna sektor är väsentligt för att överskottsmålet för hela den offentliga sektorn ska kunna uppnås och för att kommunernas och landstingens ekonomi ska vara långsiktigt hållbar. För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes 2000 i kommunallagen (1991:900) ett särskilt balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott har de tre år på sig att korrigera avvikelserna. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även enligt kommunallagen följa principerna om god ekonomisk hushållning, med vilket menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida



kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras. Regeringen vill bland annat pröva om det går att ge drivkrafter för ekonomiskt sunda och välskötta kommuner eller landsting att spara pengar i goda år för att i viss utsträckning kunna användas under dåliga år. Detta ska dock göras utan att ge avkall på kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

## Faktaruta om förslaget till obligatoriskt utgiftstak och utgiftstak för löpande treårsperiod (Ds 2009:10)

### *Bakgrund*

I 2007 års ekonomiska vårproposition redogjorde regeringen för sin avsikt att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) för att pröva om det finns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de dryga tio år som gått sedan lagen infördes. Regeringen konstaterade att det i en sådan samlad översyn bl.a. bör ingå att pröva om utgiftstaket bör göras obligatoriskt och om tidsperspektivet bör bestämmas till tre år.

Inom Finansdepartementet pågår ett arbete med att förstärka det finanspolitiska ramverket. Resultatet ska presenteras under mandatperioden. Av betydelse för ramverket är även den ovan nämnda översynen av budgetlagen. Som ett led i detta har en översyn genomförts av de delar av budgetlagen som avser taket för statens utgifter. Överväganden och förslag har presenterats i departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Promemorian har remitterats och remissbehandlingen avslutas i slutet av maj. Nedan beskrivs kortfattat promemorians överväganden och förslag.

### *Obligatoriskt utgiftstak*

Ordningen med ett av riksdagen beslutat tak för statens utgifter som används när regeringen bereder förslaget till statsbudget och när den genomför den av riksdagen beslutade verksamheten har nu tillämpats sedan 1997, dvs. i mer än tio år.

Under perioden 2000–2008, då statsfinanserna och de offentliga finanserna under åtskilliga år uppvisade betydande överskott och uppnådde de beslutade budgetpolitiska målen, har användningen av utgiftstaket visat sig motverka att tillfälliga förstärkningar av statsinkomsterna och budgetsaldot använts för bestående utgiftsökningar.

Trots att det tydligt framgår av budgetlagen att det är frivilligt för regeringen att använda ett tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, är uppfattningen att det för närvarande är obligatoriskt med utgifts-

tak vanligt förekommande. Som anges i lagtexten, 40 §, ankommer det på regeringen att avgöra om den ska använda ett tak för statens utgifter.

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

Regeringen och riksdagen har nu i mer än i tio år valt att använda ett system med tak för statens utgifter. De budgetmässiga resultaten är gynnsamma och goda praktiska erfarenheter finns nu av hur systemet tekniskt ska hanteras. Systemet har vidare vunnit en bred politisk förankring och utgör numera ett viktigt element i den budgetpolitiska diskussionen. Dessutom konstateras att systemet utgör en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Dessa omständigheter talar starkt för att nu göra användningen av systemet med ett utgiftstak för staten obligatoriskt.

I promemorian konstateras att utgiftstakets avgränsning och utformning inte heller i fortsättningen bör regleras i lag. Vidare framhålls att när användningen av utgiftstaket görs obligatoriskt är det motiverat att ge viss ökad stadga åt taket. I promemorian görs därför bedömningar av hur frågor om budgeteringsmarginal och tekniska justeringar av utgiftstaket kan hanteras för att stärka tilltron till utgiftstaket.

### *Utgiftstak för löpande treårsperiod*

När den reformerade budgetprocessen togs i bruk 1996 var det regeringens och riksdagens avsikt att det fleråriga utgiftstaket skulle föreslås och beslutas för en treårsperiod. Denna ordning tillämpades i flera år och varje år sattes således ett tak för ett nytt tredje år. I promemorian konstateras att regeringen vid flera tillfällen i början och mitten av 2000-talet dock avstod från att föreslå ett utgiftstak för det tredje året. Detta innebar en principiell försvagning av den reformerade budgetprocessen eftersom det riskerade att minska fastheten och långsiktigheten i budgetprocessen. Under senare år har regeringen återgått till att i enlighet med de

ursprungliga intentionerna föreslå ett tak för ett nytt tredje år i budgetpropositionen.

Det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen eftersom det stärker det finanspolitiska ramverket och säkerställer budgetprocessens långsiktiga karaktär. I syfte att förhindra att regeringen avstår från att lämna förslag om utgiftstak för ett nytt tredje år, föreslås i promemorian att det i budgetlagen tas in en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen varje år ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje året efter det innevarande budgetåret. När ett treårigt tidsperspek-

tiv för utgiftstaket tillämpas är det rimligt att motsvarande även gäller för ramar för utgiftsområden. I enlighet med detta föreslås i promemorian att regeringen i budgetpropositionen redovisar en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje året efter det innevarande budgetåret. För det närmast kommande budgetåret gäller att regeringen i budgetpropositionen föreslår hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden, eftersom riksdagen beslutat att enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

### 5.3 Regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken

En väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt hög sysselsättning är en av de viktigaste förutsättningarna för välfärden, både för den enskilde och för samhället som helhet. För individen innebär ett arbete en möjlighet att kunna försörja sig själv och utforma sitt liv. Arbete bidrar också till ökad självkänsla och delaktighet i samhället.

En generös och offentligt finansierad välfärd förutsätter att en hög andel av befolkningen arbetar. När fler människor arbetar ökar skatteinkomsterna samtidigt som utgifterna minskar. Därmed frigörs resurser som t.ex. kan användas för att förbättra kvaliteten i äldreomsorgen eller inom skolan. En hög andel sysselsatta bidrar också till att inkomstfördelningen blir jämnare, eftersom arbete utgör den viktigaste inkomstkällan för en majoritet av befolkningen.

I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. En politik för en varaktigt hög sysselsättning ställer krav på reformer som långsiktigt höjer arbetsutbudet, ökar anställningsbarheten hos personer som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid och som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt mer generellt.

I tider när arbetslösheten ökar dramatiskt till följd av en fallande efterfrågan bör politiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög

nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid och inte bara under lågkonjunkturen. Detta är en viktig lärdom från 1990-talskrisen. I rådande konjunkturläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från ett arbete.

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt hög sysselsättning. Centrala delar i arbetet med ramverket är att precisera målen för sysselsättningspolitiken och att skapa indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och som kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt (se fördjupningsruta "Har regeringens reformer haft avsedd effekt?" efter avsnitt 5.3.4).<sup>14</sup> I appendix 5.1 i slutet av detta avsnitt redovisas de slutsatser som regeringen hittills dragit kring målen för sysselsättningspolitiken samt de satsningar på arbetsmarknadsstatistiken som regeringen genomfört eller föreslår genomföras i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop.

<sup>14</sup> Detta arbete beskrevs ingående i budgetpropositionen för 2009 (Finansplanen, avsnitt 1.4) samt i 2008 års ekonomiska vårproposition (avsnitt 4.1.1).

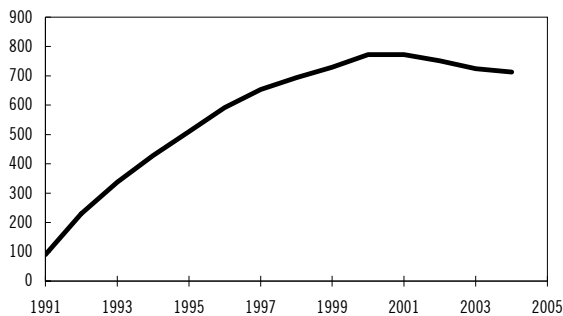


Av speciellt intresse är att arbetslösheten aldrig har kommit ner på de nivåer som gällde före 1990-talskrisen, vilket framgår av diagram 5.3. Hög arbetslöshet riskerar således att bita sig fast på höga nivåer.

Även om arbetslösheten i slutet av 1990-talet inte sjönk tillbaka till de nivåer den tidigare låg på, så började arbetsmarknaden att återhämta sig i slutet av 1990-talet. En bidragande orsak till att arbetslösheten sjönk var att många personer deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller utbildningssatsningar och därmed inte alltid räknades som arbetslösa.<sup>16</sup> Under hela 1990-talet blev också inskrivningstiderna, dvs. den sammanhängande tiden som arbetslös eller i program vid Arbetsförmedlingen, kontinuerligt allt längre. Runt 2000 var den genomsnittliga tiden drygt två år, se diagram 5.4.<sup>17</sup>

**Diagram 5.4** Genomsnittlig inskrivningstid som arbetslös eller i program 1991–2004

Varaktighet i dagar



Källor: Forslund, A och Krueger, "Hjälpte arbetsmarknadspolitiken Sverige ur 90-talskrisen?" i Freeman, R, B Swedenborg och R Topel (red), NBER-rapporten II: Att reformera välfärdsstaten, Stockholm, SNS, 2006.

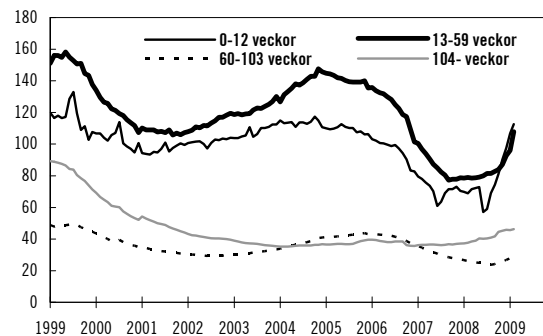
Den höga arbetslösheten under 1990-talskrisen fick således som konsekvens att många människor mer eller mindre helt tappade kontakten med arbetsmarknaden. Detta illustreras även i diagram 5.5 som beskriver utvecklingen av antalet inskrivna personer vid Arbetsförmed-

lingen som arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd, uppdelat efter inskrivningstidens längd. I dag är det knappt 75 000 personer som har en inskrivningstid på över 60 veckor, varav ungefär 45 000 personer som har en inskrivningstid på över två år. Konjunkturedgången riskerar att slå allra hårdast mot dessa grupper. När antalet personer med kortare arbetslöshetstider ökar kraftigt minskar dessa gruppers konkurrenskraft om jobben.

En viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden till följd av krisen.

**Diagram 5.5** Antalet personer med en sammanhängande tid i arbetslöshet och program

Tusental



Anm. Säsongsrensade data.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

### Varifrån kommer de som blir arbetslösa?

Trots att antalet varsel om uppsägning förutsäger arbetslöshetens utveckling relativt väl är det inte alla varsel som leder till arbetslöshet. Det beror delvis på att en del varsel dras tillbaka. Det beror också på att många personer som blir uppsagda finner ett nytt arbete innan uppsägningstiden löpt ut. Under perioden 2005 fram till hösten 2008 ledde runt 60 procent av alla varsel till uppsägning och ca 20 procent av de varslade var inskrivna vid Arbetsförmedlingen som arbetslösa inom 6 månader. Nio månader efter varslet var ytterligare några procent av de varslade arbetslösa. Många av de varsel som lagts under hösten 2008 har ännu inte resulterat i uppsägningar eller arbetslöshet och det är möjligt att den djupa konjunkturedgången innebär att en större andel av de varslade blir uppsagda respektive arbetslösa än under de senaste åren.

<sup>16</sup> Huruvida deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller heltidsstuderande räknas som arbetslösa beror på om de sökt arbete eller ej. Eftersom sökaktiviteten ofta minskar under den tid personerna deltar i program eller i en utbildning är risken stor att de inte räknas som arbetslösa i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Forskningen visar på relativt stora inläsnings effekter i program under 1990-talet.

<sup>17</sup> En del av uppgången under de första åren är en effekt av att Arbetsförmedlingens register lades upp augusti 1991 och vid det tillfället är alla personer nyinskrivna. Inskrivningstiderna ser därför kortare ut än vad de egentligen är.

Antalet individer som blir arbetslösa till följd av varsel är relativt litet i jämförelse med det totala antalet individer som blir arbetslösa. Konjunkturinstitutets rapport<sup>18</sup> visar att i genomsnitt omfattades 36 000 personer per år av varsel under de senaste sex åren, vilket kan jämföras med att totalt 250 000 personer per år gick från sysselsättning till arbetslöshet.

För att undersöka vilka personer som blir arbetslösa kan flödesstatistiken i arbetskraftsundersökningarna (AKU) utnyttjas. Tabell 5.1 visar antalet personer som blev arbetslösa fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008 fördelat på flöden från sysselsatta, därav fast respektive tidsbegränsat anställda, samt från personer utanför arbetskraften. Det är de flöden till arbetslöshet som i dag redovisas i statistiken.<sup>19</sup> I tabellen redovisas även arbetslöshetsrisken, dvs. hur stor andel av samtliga i respektive tillstånd som blev arbetslösa det aktuella kvartalet.

**Tabell 5.1 Antal personer (1000-tal) som blir arbetslösa samt arbetslöshetsrisker (procent)**

		Kvartal 4 2007	Kvartal 4 2008	Förändr. mellan kvartalen
Sysselsatt	Antal	70,1	94,1	24,0
→Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	1,5	2,0	0,5
därav:	Antal	15,9	24,9	9,0
Fast anställd				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	0,5	0,7	0,2
därav:	Antal	51,7	66,7	15,0
Tidsbegr. anst.				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	6,7	9,2	2,6
Ej i arbets-	Antal	62,5	58,0	-4,5
kraften				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	3,2	2,9	-0,3

Anm.: Notera att i gruppen sysselsatta ingår även företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Av tabellen framgår att arbetslöshetsrisken är relativt låg bland de sysselsatta, men att den ökade mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008. Arbetslöshetsrisken är betydligt högre för de tillfälligt anställda än för fast anställda. Ökningen mätt i antal personer var också större bland de tillfälligt anställda än bland

de fast anställda mellan fjärde kvartalet 2007 och motsvarande kvartal 2008. Arbetslöshetsrisken bland personer utanför arbetskraften minskade däremot mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008.<sup>20</sup> Det kan bl.a. bero på att färre personer söker sig till arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft minskar, eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar.

Arbetslöshetsrisken bland de sysselsatta var högre för män än för kvinnor (2,1 procent respektive 1,9 procent) fjärde kvartalet 2008. Risken att bli arbetslös är vanligtvis högre för ungdomar (15-24 år) än för övriga åldersgrupper. Andelen sysselsatta ungdomar som blev arbetslösa ökade till 7,1 procent fjärde kvartalet 2008 från 5,1 procent fjärde kvartalet 2007.

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

Erfarenheten visar att vissa grupper, såsom unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning samt de med en utbildning på högst grundskolenivå, har en relativt sett svagare förankring på arbetsmarknaden och drabbas hårdare än andra grupper när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. Det är därför särskilt angeläget att följa utvecklingen för dessa grupper.

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

Det finns flera andra förklaringar till dessa gruppers svaga förankring på arbetsmarknaden. För utrikes födda bidrar diskriminering,

<sup>18</sup> Konjunkturläget december 2008.

<sup>19</sup> Sysselsatta delas i flödesstatistiken upp i tre grupper, dvs. personer med fast respektive tidsbegränsad anställning samt företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar. Flöden aktuellt kvartal avser flöden från föregående kvartal.

<sup>20</sup> Flödesstatistiken går för närvarande inte att bryta ner på huvudsaklig verksamhet utanför arbetskraften. Den framtida urvalsökningen i AKU kommer att möjliggöra att sådana flöden studeras (se bilaga 1).

bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till de informella nätverk via vilka många jobb tillsätts. Flera av dessa problem gäller även de grupper av personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Den höga ungdomsarbetslösheten kan bl.a. förklaras av brister i utbildningssystemet som medför att unga lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg.

Orsakerna till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder mot äldre arbetskraft, anställningskostnaderna för äldre, avtalspensionssystemets utformning samt normerna för utträde från arbetslivet.

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

Tabell 5.2 beskriver hur arbetsmarknads-situationen för unga, äldre, utrikes födda samt personer med högst förgymnasial utbildning förändrats mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008. Dessa gruppers arbetsmarknads-situation jämförs sedan med hur situationen förändrats för befolkningen i arbetsför ålder som helhet.

**Tabell 5.2. Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2007 och 4:e kvartalet 2008**

*Procentenheter, där inget annat anges*

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

<sup>1</sup> Avser frånvarande hela veckan i huvud- och bisyssla.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabellen visar att arbetsmarknadssituationen för ungdomar har försämrats mer än för övriga grupper. Erfarenheten är att unga är de som drabbas först när konjunkturen viker, vilket bl.a. kan förklaras av att en stor andel unga har tidsbegränsade anställningar. Arbetslösheten bland ungdomar uppgick till 18,8 procent fjärde kvartalet 2008. Motsvarande siffra för befolkningen som helhet var 6,1 procent. Långtidsarbetslösheten är dock lägre bland unga än i befolkningen som helhet. Å andra sidan är upprepade arbetslöshetsperioder vanligare bland ungdomar.

Även personer med förgymnasial utbildning har haft en sämre utveckling än andra grupper. I gruppen finns många unga som lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg. Denna grupp har under lång tid haft det särskilt svårt på arbetsmarknaden. När tillgången på arbetskraft ökar, t.ex. genom ökad arbetslöshet, tenderar kraven på utbildning vid rekryteringar att öka. Arbetssökande med låg utbildning får därmed svårare att konkurrera om jobben.

Enligt Arbetsförmedlingens rapport Arbetsmarknadsutsikterna för år 2009 och 2010 finns det nu en rad faktorer som pekar på att inflödet till arbetslöshet bland personer med kortare utbildning kommer att öka de närmaste åren. Det beror på att många med kortare utbildning sägs upp eller får avsluta en tidsbegränsad anställning, en rekordstor invandring åren 2006-

2008 samt en fortsatt ökning av antalet ungdomar som inte har en avslutad gymnasieutbildning. Uppgången tros bli den största sedan 1990-talet.

Utrikes födda har däremot klarat sig bättre än genomsnittet för befolkningen i arbetsför ålder under perioden. Som nämndes tidigare är dock utrikes födda en mycket heterogen grupp.

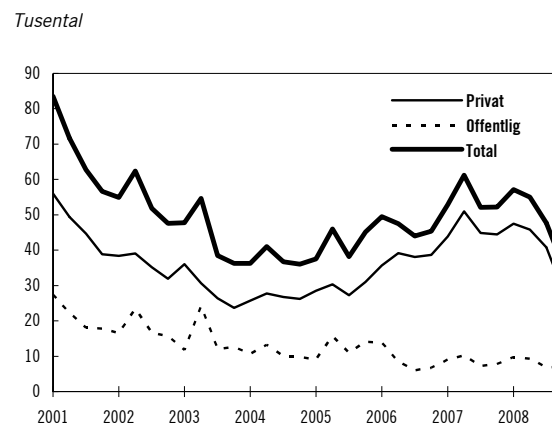
Även äldre hade under perioden en bättre utveckling än befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Arbetslösheten bland äldre, som var 4,0 procent fjärde kvartalet 2008, är förhållandevis låg men de som drabbas riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Det är speciellt allvarligt eftersom långa tider utan arbete har negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället i stort. Äldre som riskerar arbetslöshet tenderar att lämna arbetsmarknaden med avtalspension. En ökad arbetslöshet bland äldre riskerar således att medföra ett permanent minskat arbetsutbud.

Av tabell 5.2 framgår att konjunkturläget fram till fjärde kvartalet 2008, ännu inte fått något större genomslag på arbetsmarknadssituationen för de olika grupperna. Skillnaderna mellan grupperna kan dock komma att bli större under de kommande åren.

#### *Finns det jobb att söka?*

De höga varseltalen indikerar ett kraftigt fall i arbetskraftsefterfrågan. Diagram 5.6 visar hur arbetskraftsefterfrågan i offentlig och privat sektor förändrats sedan 2001, mätt som antalet lediga jobb enligt Statistiska centralbyrån (SCB). Med ett ledigt jobb avses ett jobb där arbetsgivaren påbörjat en rekrytering utanför företaget. Antalet lediga jobb kulminerade andra kvartalet 2007 med drygt 60 000 lediga platser. Mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008 minskade antalet lediga jobb med drygt 30 procent till knappt 36 000. Minskningen skedde huvudsakligen i privat sektor. Antalet lediga jobb har minskat mest inom tillverkningsindustrin.

**Diagram 5.6** Antalet lediga jobb fördelat på sektor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser bekräftar att antalet jobb minskar. Under februari månad 2009 var antalet nyanmälda lediga platser vid Arbetsförmedlingen 52 000. Jämfört med samma månad 2008 har antalet nyanmälda platser minskat med knappt 40 procent.

Trots höga varseltal och en stigande arbetslöshet visar statistiken från SCB och Arbetsförmedlingen att det finns jobb att söka. Det visar även erfarenheterna från 1990-talet. Mellan 1990 och 1993 minskade den svenska industri-sysselsättningen med knappt 190 000 personer. Samtidigt skapades emellertid en mängd arbetstillfällen i industrin – ungefär fem procent av industrijobben var nya under vart och ett av krisåren. För hela ekonomin var motsvarande siffra ungefär tio procent under krisåren.

En fallande sysselsättning är därför resultatet av mycket större bruttoförändringar där vissa jobb försvinner samtidigt som nya jobb tillkommer. Denna process, som förekommer även inom snävt avgränsade regioner och branscher, finns dokumenterad för flera länder. Att nya jobb tillkommer och gamla försvinner är en del av den ständigt pågående strukturomvandlingen som på sikt leder till högre produktivitet och därmed till högre välfärd. De individer som drabbas av arbetslöshet får dock bära en stor andel av kostnaderna för såväl strukturomvandling som av variationer i konjunkturläget.

Att arbeten skapas även under djupa lågkonjunkturer motiverar att det är viktigt att upprätthålla sökaktiviteten hos de arbets-sökande. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar bl.a. att relativt lite resurser inriktades på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete, vilket



sannolikt ledde till att arbetslöshetstiderna förlängdes. Det blir också mer lönsamt för arbetsgivare att utlysa lediga jobb ju fler kompetenta arbets sökande det finns. Det beror bl.a. på att rekryteringen är kostsam för företagen och ju fortare en rekrytering kan ske desto lägre blir rekryteringskostnaderna.

### 5.3.2 Erfarenheter från 1990-talskrisen

*Varför tenderar arbetslösheten att fastna på högre nivåer?*

Det finns flera förklaringar till att arbetslösheten tenderar att fastna på höga nivåer. För det första minskar sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös. Det kan bero på att personens 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 sjukförsäkringar betydelsefulla. Kombinationen av höga skatter och höga ersättningsnivåer gör det mindre lönsamt att arbeta. För det tredje hänger en varaktigt hög arbetslöshet samman med hur flexibel lönestrukturen är. Om lönestrukturen är stel innebär det t.ex. att lönerna inte anpassas till nya situationer på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen kan leda till lägre arbetskraftsefterfrågan, högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär också att personer med relativt låga kvalifikationer, eller personer som varit utan arbete under lång tid, har svårare att hitta ett arbete. Alltför stora löneskillnader skulle, å andra sidan, medföra att vissa jobb ger löner som är fördelningspolitiskt oacceptabla. I likhet med arbetslöshet kan alltför låga löner leda till ekonomiska och sociala problem både för individen och samhället i stort.

En bidragande orsak till att lönestrukturen inte anpassas i tillräcklig omfattning för att hålla tillbaka arbetslösheten kan vara att arbetslösa har mindre inflytande över lönebildningen än anställda. Om anställda i mindre omfattning tar hänsyn till de arbetslösas intressen när lönerna avtalas kan arbetslösheten tendera att fastna på en hög nivå efter en djup lågkonjunktur.

### *1990-talets arbetsmarknadspolitik*

Arbetsmarknadspolitikens utformning under 1990-talet bidrog till att arbetslösheten fastnade på en hög nivå under lång tid. Det var för det första möjligt att via deltagande i arbetsmarknadspolitiska program upparbeta rätt till en ny period med arbetslöshetsersättning. Det bidrog både till att förlänga arbetslöshetstiderna och att minska effektiviteten i de konjunkturberoende programmen.

För det andra bidrog höga programvolymen till att relativt lite resurser inriktades på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete, vilket sannolikt också bidrog till att förlänga arbetslöshetstiderna. Forskning visar också att programmen i sig bidrog till längre arbetslöshetstider genom att de som deltog i programmen minskade sitt jobbsökande under programtiden.

I viss mån kan dock arbetsmarknadspolitikerna under 1990-talet ha bidragit till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet och att motverka att arbetssökande passiviserades. När politiken utformas är det viktigt att beakta både de negativa och positiva erfarenheterna av 1990-talets arbetsmarknadspolitik.

### 5.3.3 Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga

Flera av regeringens reformer är betydelsefulla även när arbetskraftsefterfrågan viker kraftigt till följd av lågkonjunkturen, eftersom de bidrar till att förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Det innebär bl.a. att reformerna bidrar till att motverka att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen bidrar till att motverka långa tider i arbetslöshet och sjukdom. Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen har också bidragit till att förbättra lönebildningens funktionssätt.

Omläggningen av arbetsmarknadspolitikerna har inneburit att Arbetsförmedlingen fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete. De konjunkturberoende programmen har också fått en tydligare inriktning mot att upprätthålla sökaktiviteten. Möjligheterna att erhålla en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att upparbeta ett nytt arbetsvillkor har tagits bort. I stor utsträckning riktas numera

programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden.

För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år finns nystartsjobb. Unga kan få nystartsjobb efter sex månader. De åtgärder som vidtagits för att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har till stor del handlat om att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur gruppen. För unga och äldre utgör de viktigaste åtgärderna nedsättningen i arbetsgivaravgifterna. För utrikes födda finns dessutom instegsjobb.

Det finns flera skäl till varför denna inriktning på arbetsmarknadspolitiken är långsiktigt gynnsam. För det första visar erfarenheten att jobbsökaraktiviteter relativt effektivt kortar ned arbetslöshetstiderna jämfört med andra program. För det andra visar erfarenheten att subventionerade anställningar är det alternativ som ökar sannolikheten att senare få ett arbete till rådande marknadslön mest. Genom att rikta nystartsjobben till personer som står långt från arbetsmarknaden ökar konkurrensen om de jobb som finns, eftersom nystartsjobben i förlängningen leder till fler kompetenta arbetssökande.

#### 5.3.4 Åtgärder för högre sysselsättning

Målet att varaktigt öka sysselsättningen ligger fast. Därmed ligger även politikens långsiktiga inriktning för tillväxt och sysselsättning fast. I tider när arbetslösheten ökar kraftigt till följd av ett dramatiskt fall i efterfrågan måste politiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden.

I rådande konjunkurläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från ett arbete.

En viktig restriktion för politiken är de offentliga finanserna. Det gäller därför att finna välvägdade åtgärder som är kostnadseffektiva för de offentliga finanserna och som samtidigt leder till att den varaktiga sysselsättningen upprätthålls. Regeringens bedömning är att direkt jobbskapande åtgärder och åtgärder för omställ-

ning är mer effektiva än breda efterfrågestimulerande åtgärder.

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

För att öka effektiviteten bör åtgärder för omställning huvudsakligen riktas till personer som blir eller har varit arbetslösa en tid. Avsnitt 5.3.1 visade att även om varsel indikerar hög arbetslöshet så ökar arbetslösheten främst för att många tidsbegränsat anställda inte får sina anställningskontrakt förlängda och till följd av att arbetslöshetstiderna överlag stiger. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, coachning, utbildning eller stöd vid start av egen näringsverksamhet.

Inflödet till arbetslöshet ökar nu snabbt. Det leder till längre arbetslöshetstider, eftersom konkurrensen om jobben hårdnar. Därmed ökar även risken för att fler människor slås ut från arbetsmarknaden. I en lågkonjunktur värnas arbetslinjen bäst genom aktiv arbetsmarknadspolitik. Det är därför nödvändigt att bl.a. rikta mer resurser till personer med korta arbetslöshetstider för att motverka långa tider utan arbete. Det handlar framför allt om åtgärder som stödjer och uppmuntrar dem som förlorar jobbet att fortsätta söka efter arbete, eftersom sådana åtgärder har visat sig vara effektiva. Det handlar också om att erbjuda praktikplatser till personer som är i behov av att förstärka kompetensen eller upprätthålla kontakten med arbetslivet. Det är också viktigt att personer som är i behov av utbildning söker sig till det reguljära utbildningssystemet, t.ex. en yrkesutbildning i den kommunala vuxenutbildningen. För att stärka konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider är det viktigt att t.ex. värna kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Ovanstående principer för sysselsättningspolitiken i detta konjunkurläge har genomtydligt de åtgärder regeringen redovisade i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) och de åtgärder regeringen föreslår i denna proposition.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning presenterade regeringen direkt jobb-

skapande åtgärder samt åtgärder för omställning. De direkt jobbskapande åtgärderna rörde en permanent skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad, det s.k. ROT-avdraget, och en resursförstärkning till infrastrukturinvesteringar. Satsningen på ROT-avdraget motsvarar ett skattebortfall på cirka 3,5 miljarder kronor per år. Ytterligare 1 miljard kronor under 2009–2011 satsades på drift och underhåll av vägar och järnvägar utöver den tidigare satsningen som aviserades i budgetpropositionen för 2009. Syftet med åtgärderna är bl.a. att stimulera arbetskrafts-efterfrågan och därmed upprätthålla sysselsättningen och tillvarata lediga resurser.

I samband med denna proposition föreslår regeringen att statsbidraget till kommunerna ökar tillfälligt med 7 miljarder kronor för 2010. Därtill höjs statsbidraget till kommunerna permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011. Höjda statsbidrag bidrar till att upprätthålla de grundläggande välfärdtjänsterna som kommunsektorn tillhandahåller och till att dämpa nedgången i sysselsättning i kommunsektorn.

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

I samband med denna proposition förstärker regeringen åtgärderna för omställning riktade till korttidsarbetslösa. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning omfattar insatserna i årsgenomsnitt för 2009 31 500 platser för intensifierad arbetsförmedling, 21 600 praktikplatser samt 3 600 platser i yrkesvux.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning förstärktes konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider genom att kompensationen i nystartsjobb fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga med omkring 26 000 platser i årsgenomsnitt för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa förutom jobbsökaraktiviteter och praktik bl.a. även möjlighet till särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet

deltagare i garantierna öka med 100 000 personer jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

## Har regeringens reformer haft avsedd effekt?

Regeringens mål är att varaktigt öka sysselsättningen. En rad reformer har genomförts som syftar till att långsiktigt öka arbetsutbudet och att stärka konkurrenskraften bland dem som står längst från arbetsmarknaden. Detta är en välavvägd inriktning på politiken, eftersom arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen på lång sikt. De viktigaste åtgärderna regeringen har genomfört är jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna, införandet av nystartsjobben samt omläggningen av arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2009 att sysselsättningen på lång sikt ökar med 120 000 personer till följd av de reformer regeringen genomfört eller föreslog i budgetpropositionen. Regeringen står fast vid denna bedömning men den kraftiga nedgången i arbetskraftsefterfrågan till följd av konjunkturen kan leda till att det tar längre tid för politiken att få fullt genomslag på sysselsättningen. Som påpekades i budgetpropositionen är kunskapen om effekterna långt från fullständig och det gäller i synnerhet bedömningen av hur snabbt effekterna uppstår.

Ovan angivna skäl gör det viktigt att använda indikatorer på hur arbetsmarknaden utvecklas för att följa upp om politiken leder utvecklingen i rätt riktning eller om det finns skäl att ändra eller komplettera vidtagna åtgärder (se fördjupad diskussion i budgetpropositionen för 2009). Det är också viktigt att beakta att läget på arbetsmarknaden påverkas av andra faktorer än regeringens politik, t.ex. konjunkturen och demografiska förändringar. Den kraftiga omsvängningen av arbetsmarknadsläget under hösten gör det särskilt svårt att bedöma de långsiktiga effekterna av regeringens politik. Mellan 2008 och 2012 bedöms sysselsättningen minska med 290 000 personer.

För att bedöma effekterna av regeringens politik är det önskvärt att kunna separera effekterna av strukturella och konjunkturella faktorer, dvs. att försöka uppskatta hur arbetsmarknaden utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar. Av särskilt intresse är att följa utvecklingen av antalet personer i arbete samt det totala antalet arbetade timmar. Det är emellertid en komplicerad uppgift och det råder ingen enighet i forskningen kring vilka statistiska

metoder som bör tillämpas. Metoderna kan ibland också leda till olika resultat.

I Regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla metoderna för att separera effekterna av konjunkturella och strukturella faktorer. En första redovisning av detta arbete ges nedan.

### *Strukturella och konjunkturella variationer i transfereringsmottagandet*

I detta avsnitt beskrivs hur antalet personer som får ersättning från vissa ersättningssystem, mätt som helårsekvivalenter, utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar.<sup>21</sup> Regeringens mål är att varaktigt öka sysselsättningen. Utvecklingen av antalet helårsekvivalenter kan därmed indirekt indikera måluppfyllelse, eftersom antalet personer som mottar ersättningar för arbetslöshet och sjukdom samvarierar med arbetsmarknadens funktionssätt.

I diagram 5.7 redovisas den faktiska utvecklingen av antalet personer som får ersättningar från trygghetssystemen mätt som antalet helårsekvivalenter (heldragen linje) samt ett konjunkturrensat mått, eller den strukturella nivån, på antalet helårsekvivalenter (streckad linje).<sup>22</sup> Skillnaden mellan den heldragna linjen och den streckade linjen mäter konjunkturrensat betydelse för antalet helårsekvivalenter.

Resultaten indikerar att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen (ca 80 procent) beror på strukturella faktorer.<sup>23</sup> Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer, t.ex. demografiska förändringar och regeringens politik.

Minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 beror främst på att antalet personer som får sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning har minskat. Under tidigare högkonjunkturer har ökad sysselsättning åtföljts av ökad ohälsa. De senaste åren har dock sysselsättningen ökat samtidigt som sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning minskat. Detta tyder på att strukturella faktorer har

<sup>21</sup> De ersättningar som avses är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program samt ekonomiskt bistånd.

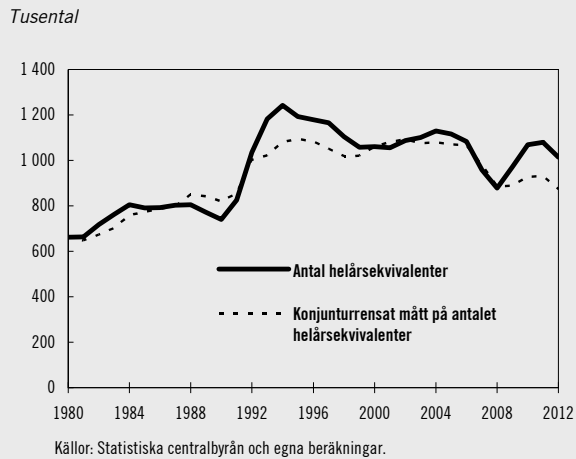
<sup>22</sup> För att få fram ett konjunkturrensat mått på antalet helårsekvivalenter beräknas hur de olika trygghetssystemen skulle utvecklas givet ett normalt resursutnyttjande på arbetsmarknaden.

<sup>23</sup> Liknande resultat erhålls om konjunkturrensat mått bort med ett s.k. HP-filter som är en mycket vanlig metod för konjunkturrensning.

minskat antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Orsaker till detta kan bl.a. vara attitydförändringar och en effektivare sjukskrivningsprocess.

Minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 beror dock främst på den goda konjunkturutvecklingen.

**Diagram 5.7 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem**



Mellan åren 2008 och 2012 förväntas en ökning av det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som får någon form av ersättning från ohälsa- och arbetslöshetsrelaterade system. Det är till stor del ett resultat av att konjunkturberoende program beräknas öka med ca 120 000 helårsekvivalenter samt att personer som får arbetslöshetsersättning beräknas öka med ca 90 000 helårsekvivalenter till 2012. Ökningen av antalet helårsekvivalenter är således i hög utsträckning kopplade till den kraftiga inbromsningen på arbetsmarknaden.

Den kraftiga inbromsningen leder även till negativa strukturella effekter, vilket medför att även det konjunkturrensade måttet på antalet helårsekvivalenter ökar något de närmaste åren (se diagram 5.7). Det beror framför allt på att den höga arbetslösheten under de närmaste åren bidrar till att människor riskerar att varaktigt slås ut från arbetsmarknaden och en högre jämviktsarbetslöshet. I bedömningen av utvecklingen av helårsekvivalenterna har hänsyn tagits till tidigare reformer, det stimulanspaket som lades fram i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop 2008/09:97) samt de förslag regeringen lägger i denna proposition. Utan dessa reformer skulle de negativa strukturella

effekterna av konjunkturbedgången bli ännu större.

Däremot fortsätter antalet helårsekvivalenter i ohälsa (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) att minska. Regeringens reformer, attitydförändringar och demografiska förändringar är alla viktiga orsaker till den minskade sjukfrånvaron. Även det mycket svaga konjunkturläget kan eventuellt bidra till minskad sjukfrånvaro.

#### *Transfereringsmottagandets sammansättning*

Ett visst antal helårsekvivalenter kan uppkomma på många olika sätt. Exempelvis kan 100 helårsekvivalenter bestå av att 100 personer är arbetslösa på heltid under ett helt år eller att 1 200 personer är heltidsarbetslösa i en månad var. Eftersom långa tider utan arbete har betydligt större negativa konsekvenser både för individen och samhället är det viktigt att följa sammansättningens utveckling. Antalet helårsekvivalenter i respektive ersättningssystem måste därför kompletteras med ytterligare information om hur många personer som uppbär ersättning för sjukdom och arbetslöshet, under hur lång tid de får ersättningen samt hur flödena in i och ut ur trygghetssystemet utvecklas. Den nya transfereringsstatistiken kommer att ge svar på dessa frågor men har ännu inte kunnat analyseras fullt ut i alla dimensioner. Regeringen avser således att återkomma med djupare analyser angående detta i höstens budgetproposition.

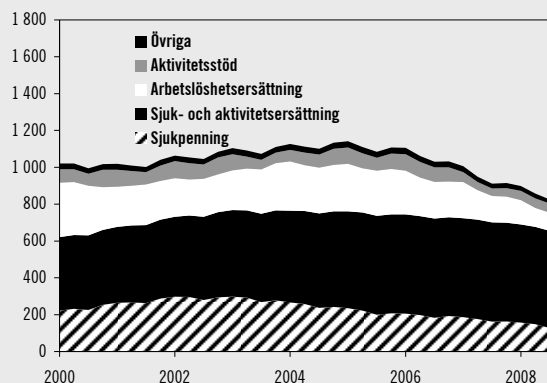
Diagram 5.8 visar antalet personer som får ersättning för arbetslöshet och sjukdom. I diagrammet är gruppen övriga de personer som uppbär en kombination av olika ersättningsslag. Notera dock att sjuklön, ekonomiskt bistånd samt ersättning till unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program inte räknats med i statistiken som rör antal personer.<sup>24</sup> Totalt sett uppgick antalet personer som under en dag erhölet ersättning från något transfereringssystem

<sup>24</sup> Ekonomiskt bistånd räknas inte med p.g.a. att bidraget betalas ut till hushållet och inte till en individ. Idag finns inte heller några uppgifter om varför hushållet får ekonomiskt bistånd. Det pågår ett utvecklingsarbete på Socialstyrelsen som innebär att bl.a. orsaker till behov av ekonomiskt bistånd kommer att samlas in med början hösten 2009. Ersättningen till unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska på sikt ingå. Ersättningen är ny och Försäkringskassan kan ännu inte leverera uppgifter om denna ersättning till SCB.

under 2008<sup>25</sup> till drygt 820 000. Det är en minskning med närmare 210 000 personer sedan motsvarande tidpunkt 2006. Minskningen av antalet personer med ersättning från de sociala trygghetssystemen kan liksom minskningen av antalet helårsekvivalenter i huvudsak förklaras av ett minskat antal arbetslösa och sjukskrivna.

**Diagram 5.8** Antalet personer som uppstår ersättning från vissa trygghetssystem

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Sjukpenning

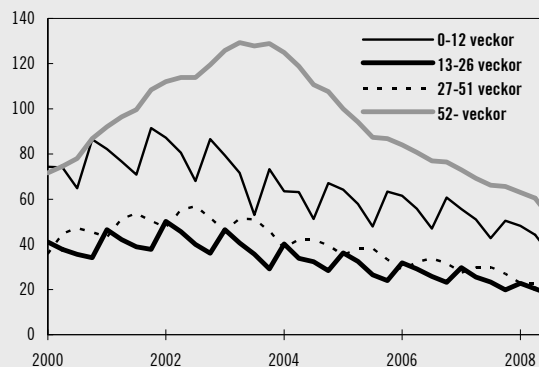
Den kraftiga minskningen av antalet personer som uppstår sjukpenning inleddes 2003, se diagram 5.9. Den kan till stor del förklaras av ett förändrat sjukskrivningsmönster, men även av att antalet personer som beviljades sjukersättning ökade, vilket innebär att de inte längre fick sjukpenning. Antalet nya sjukfall blev färre samtidigt som sjukfallens längd minskade. Sjukfall som pågått under längre tid än ett år svarade för ca 40 procent av alla sjukfall under 2008. Det är en något lägre andel än under mitten av 2000-talet. Den största minskningen av antalet sjukfall har i procentuella termer skett bland de äldre.

Den 1 juli 2008 infördes nya regler i sjukförsäkringen. Det innebär bland annat en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning och att arbetsförmågan provas vid ett antal fasta tidpunkter. Det är ännu för tidigt att dra några säkra slutsatser av de nya reglernas effekt. En rimlig bedömning är dock att regeringens politik haft en positiv effekt på sjukfrånvarons utveckling men även andra faktorer som en

gynnsam demografisk utveckling och attitydförändringar har påverkat utvecklingen.

**Diagram 5.9** Antal sjukfall fördelat efter sjukskrivningstidens längd

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Sjuk- och aktivitetsersättning

Antalet sjuk- och aktivitetsersatta har ökat sett över hela 2000-talet. Den kraftigaste ökningen har procentuellt sett skett bland de unga, diagram 5.10. För åldersgruppen 20–24 år har antalet mer än fördubblats, även om förändringen skett från en låg nivå.

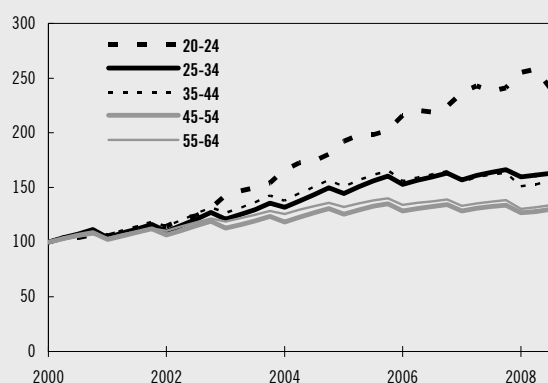
Under 2007 minskade de sjuk- och aktivitetsersatta för första gången sedan mitten av 1990-talet. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att utflödet från systemet har ökat. Det är i stor utsträckning en följd av den demografiska utvecklingen med stora pensionsavgångar i 40-talistgenerationen. Utflödet har således framför allt skett till ålderspensionssystemet och få personer har gått från sjuk- och aktivitetsersättning tillbaka till arbetslivet.

Ett minskat inflöde till sjuk- och aktivitetsersättning har sedan mitten av 2000-talet också bidragit till att minska antalet ersatta. Med de nya reglerna i sjukförsäkringen kan inflödet förväntas minska i tilltagande takt. Det innebär att antalet sjuk- och aktivitetsersatta på sikt kan förväntas minska ytterligare.

<sup>25</sup> Uppgift för tredje kvartalet 2008.

**Diagram 5.10** Relativ utveckling av antal sjuk- och aktivitetsersatta, index=100 år 2000

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Appendix 5.1

### Målen för sysselsättningspolitiken

#### *Det övergripande målet för politiken*

I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

Den finansiella krisen slår hårt mot arbetsmarknaden. Sysselsättningspolitikens mest angelägna uppgift under krisåren är därför att motverka att den leder till att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden och att arbetslösheten fastnar på en hög nivå. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid framöver.

#### *Kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken?*

En fördel med kvantitativa mål är att de kan bidra till ökad tydlighet och därigenom till bättre fokus i politiken. För att målen ska fungera ändamålsenligt krävs att de är preciserade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden och att måluppfyllelse inte kan nås genom att utnyttja egenheter i statistiken. Regeringen bedömer att det övergripande målet för politiken inte bör kompletteras med explicita siffersatta mål för enskilda indikatorer, t.ex. för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet. Tidigare erfarenheter av kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken har visat att sådana mål

kan vara problematiska och leda politiken fel (se mer detaljerad redogörelse i budgetpropositionen för 2008).

Regeringens bedömning är också att utvecklingen på arbetsmarknaden måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär bl.a. indikatorer som följer utvecklingen av såväl sysselsättning, arbetslöshet som sjukfrånvaro, samt indikatorer som beskriver vad personer utanför arbetskraften har för huvudsaklig verksamhet.

### Arbetsmarknadsstatistiken

Sedan drygt ett år tillbaka pågår ett samarbete mellan Regeringskansliet och SCB som syftar till att vidareutveckla statistiken avseende SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och statistiken som avser ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet. Samarbetet har bl.a. resulterat i att SCB sedan november 2008 publicerar nya indikatorer på arbetsmarknadssituationen baserade på nuvarande frågor och urvalsstorlek i AKU<sup>26</sup> (se SCB:s hemsida).

Utöver dessa indikatorer anser regeringen det angeläget att tillföra SCB resurser för att utöka urvalet i AKU och för att ställa fler frågor runt intervjupersonernas arbetsmarknadssituation. Mot bakgrund av detta tillförs AKU under 2009 ytterligare 2,9 miljoner kronor för tillägsfrågor genom beslut av regeringen (dnr A2008/3326/AE). Vidare föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att AKU tillförs ytterligare medel, totalt 15,5 miljoner kronor 2009, för en ökning av urvalet i AKU.

Under hösten 2008 fick SCB i uppdrag att vidareutveckla statistiken över transfereringsmottagandet (dnr Fi2008/7777). Sedan början av 2009 levererar SCB kvartalsvis denna statistik till Regeringskansliet. Statistiken kommer att publiceras två gånger per år dels i den ekonomiska vårpropositionen, dels i budgetpropositionen. I följande avsnitt redovisas de satsningar

<sup>26</sup> AKU är en intervjuundersökning som baserar sig på ett kvartalsvist urval om ca 64 000 personer. Intervjufrågorna avser individernas arbetsmarknadssituation.

regeringen gjort på AKU och på transfereringsstatistiken och motiven till dessa.

### Arbetskraftsundersökningarna

Det är framför allt tre frågor som statistiken ska ge information om för att utgöra ett bra beslutsunderlag för sysselsättningspolitiken:<sup>27</sup>

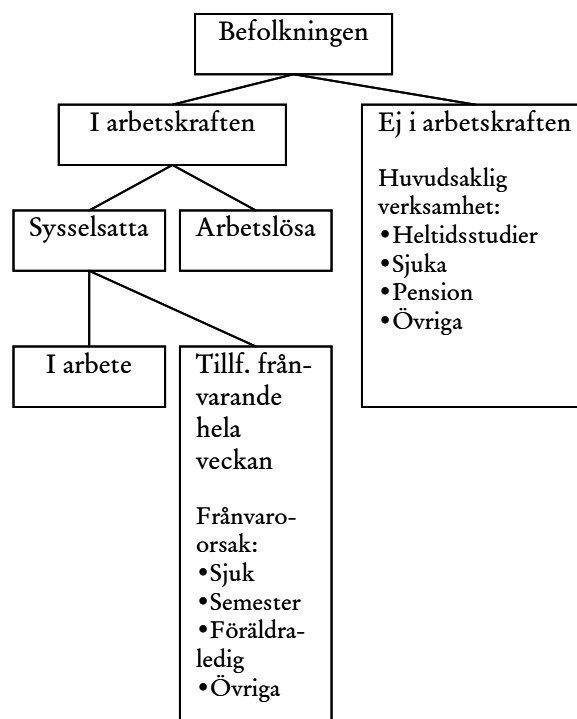
(1) Hur många människor i befolkningen i arbetsför ålder arbetar och vad gör de som inte arbetar? Kunskap om detta är viktigt, eftersom det bl.a. ökar chanserna att upptäcka en utveckling som innebär att sjukfrånvarande och arbetslösa lämnar arbetskraften och därmed kommer allt längre från arbetsmarknaden.

(2) Bland personer som inte arbetar är frågan: Hur länge sedan var det som de arbetade? Svaret på frågan är viktigt, eftersom forskning bl.a. visar att en persons chanser att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös.

(3) Hur ser pågående förändringar på arbetsmarknaden ut? Denna frågeställning kan besvaras genom att följa hur personer byter arbetsmarknadstillstånd, t.ex. från arbetslöshet till arbete. Sådan s.k. flödesstatistik är särskilt värdefull, eftersom den snabbt fångar upp pågående (positiva eller negativa) förändringar på arbetsmarknaden.

Dessa tre frågeställningar kan åskådliggöras med det s.k. AKU-trädet, som delar in befolkningen i arbetsför ålder i de olika tillstånden (se figur 1) enligt AKU:s definitioner.<sup>28</sup>

Figur 1 Några centrala begrepp i AKU.



Regeringens ambition är således att AKU ska kunna beskriva hur många människor som befinner sig i olika tillstånd. Statistiken bör också kunna beskriva hur länge personerna varit i ett visst tillstånd samt visa hur människor byter mellan tillstånd. Regeringen bedömer att en sådan heltäckande och systematisk redovisning av arbetsmarknadssituationen väsentligen förbättrar möjligheterna att identifiera allvarliga problem på arbetsmarknaden.

Erfarenheten visar att vissa grupper drabbas hårdare än andra när konjunkturen eller arbetsmarknadens funktionssätt försämras. Det är därför även viktigt att följa utvecklingen för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga, utrikes födda personer med funktionshinder, eller äldre. Statistiken ska därför så långt som möjligt beskriva arbetsmarknadssituationen även för dessa grupper.

AKU är den viktigaste statistik-källan för att beskriva arbetsmarknadssituationen. En av AKU:s främsta fördelar är att statistiken beskriver arbetsmarknadssituationen för *hela* befolkningen (i arbetsför ålder) varje månad. Redan tre veckor efter månadskiftet publiceras statistik för föregående månad. Till AKU:s fördelar hör också att den möjliggör jämförelser både mellan länder och över tid. Ytterligare en

<sup>27</sup> Se Budgetpropositionen för 2009 (Finansplanen, appendix 1) för en mer utförlig beskrivning av frågeställningarna.

<sup>28</sup> För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida eller budgetpropositionen för 2009 (Finansplanen, appendix 1).



fördel med AKU är att det går att uppskatta hur många arbetstimmar som utförs i ekonomin samt hur många människor som bidragit till dessa timmar. Detta är värdefullt, särskilt eftersom syftet med regeringens politik är att varaktigt öka antalet personer som arbetar men även att varaktigt öka antalet arbetade timmar bland dem som arbetar.

En nackdel med AKU är att det är en urvalsundersökning och den statistiska osäkerheten snabbt blir stor när statistiken bryts ned på t.ex. olika demografiska grupper och utbildningskategorier. Det gäller särskilt när statistiken ska beskriva hur människor byter arbetsmarknadstillstånd (flödesstatistiken).

Regeringen föreslår därför i 2009 års vår-tilläggsbudget (prop. 2008/09:99) en resursförstärkning till SCB för att öka urvalet i AKU med 24 000 individer per kvartal från och med andra kvartalet 2009. I dag intervjuas 64 000 personer per kvartal. Med hjälp av urvalsökningen blir det bl.a. möjligt att betydligt mer detaljerat än tidigare följa hur personer byter mellan olika arbetsmarknadstillstånd. Publiceringen av statistiken där hela det större urvalet används planeras ske från och med november 2009.

För att mer detaljerat kunna följa hur många som deltidsarbetar och hur länge de gör det har regeringen uppdragit åt SCB att från och med januari 2009 utöka AKU med ett antal frågor som rör deltidsarbete (dnr A2008/3326/AE). I AKU ska enligt uppdraget ställas frågor som mäter under hur lång tid personer är undersysselsatta fördelat på huruvida de är hel- respektive deltidsanställda. En undersysselsatt person uppger att han eller hon arbetar mindre än personen skulle vilja göra. Tidigare har enbart beskrivits hur många personer som är undersysselsatta. Vidare ska frågor ställas som mäter hur många och under hur lång tid personer är frånvarande p.g.a. sjukdom på deltid samt hur många personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning på deltid. En sammanställning av svaren på dessa frågor planeras ske i AKU:s kvartalssammanställning första kvartalet 2009 som publiceras i april.

#### *Transfereringsstatistiken*

Det andra utvecklingsarbetet tillsammans med SCB syftar till att förbättra statistiken över

antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen vid arbetslöshet och sjukdom.<sup>29</sup> Denna statistik ger information om arbetsmarknadssituationen, eftersom antalet ersättningsmottagare varierar med arbetsmarknadsläget. Transfereringsstatistiken kan användas för att identifiera såväl konjunkturella variationer som strukturella förändringar i transfereringsmottagandet. En fördel med transfereringsstatistiken är att den är totalräknad för hela befolkningen och det är därför möjligt att bryta ned statistiken på betydligt fler demografiska grupper och utbildningskategorier än AKU.<sup>30</sup> Transfereringsstatistiken har dock betydligt längre eftersläpning än AKU (två kvartal).

SCB fick 2008 i uppdrag att vidareutveckla statistiken (dnr Fi2008/7777). Den nya statistiken redovisar antalet personer och hur länge de mottar ersättning av olika slag, samt flöden in i och ut ur trygghetssystemen respektive flöden mellan de olika ersättningslagen. Den nya statistiken kommer att levereras till Regeringskansliet varje kvartal för uppföljning och analys av situationen på arbetsmarknaden. Statistiken kommer att publiceras löpande i den ekonomiska vårpropositionen samt i budgetpropositionen.

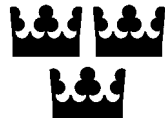
<sup>29</sup> De ersättningar som är av speciellt intresse för att beskriva arbetsmarknadssituationen är arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Det är också önskvärt att inkludera ekonomiskt bistånd. Men eftersom bidraget ges till hushållet och det inte finns statistik kring varför hushållet behöver bidraget (t.ex. arbetslöshet) är det i nuläget inte möjligt att redovisa sådan statistik.

<sup>30</sup> Det är dock viktigt att komma ihåg att t.ex. ungdomar och utrikes födda som nyligen kommit till Sverige i mindre utsträckning än andra kvalificerar sig för ersättning.



6

# Den makroekonomiska utvecklingen





## 6 Den makroekonomiska utvecklingen

### Sammanfattning

- Den globala konjunkturen har försämrats snabbt. En kombination av fallande bostadspriser och en omfattande finansiell kris har bidragit till ett kraftigt fall i efterfrågan världen över.
- Den internationella lågkonjunkturen bedöms bli djup och utdragen. Först vid årsskiftet 2009/2010 väntas situationen i den finansiella sektorn normaliseras. I kombination med en expansiv penningpolitik och finanspolitiska stimulanser bidrar detta till att tillväxten i världsekonomin successivt tilltar. Resursutnyttjandet i världsekonomin är lågt under hela perioden 2009–2012.
- Svensk BNP faller i linje med konjunktturnedgången i omvärlden, och tillväxten blir kraftigt negativ 2009. En stabilisering av omvärldsefterfrågan, en expansiv penningpolitik och en normalisering på finansmarknaderna bidrar till en svag ökning av BNP 2010. Först 2011 väntas tillväxten ta fart på allvar.
- Läget på arbetsmarknaden försämrats snabbt. Sysselsättningen faller kraftigt under 2009, 2010 och 2011, för att börja öka först 2012. Arbetslösheten bedöms öka till upp mot 12 procent 2011 för att därefter minska.
- Resursutnyttjandet faller kraftigt de närmaste åren och är mycket lågt under hela perioden 2009–2012.
- Det låga resursutnyttjandet medför att såväl löneökningarna som inflationen väntas bli mycket låga de kommande åren.

- Det ekonomiska läget är osedvanligt svårbedömt. Därmed blir bedömningen av den framtida konjunkturutvecklingen ovanligt osäker.

I detta kapitel redovisas regeringens prognos för den ekonomiska utvecklingen i omvärlden och i Sverige till och med 2012.<sup>31</sup> Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

**Tabell 6.1 Nyckeltal**

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
BNP, kalenderkorr.	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4
Sysselsatta <sup>1</sup>	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Produktivitet	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Löner <sup>3</sup>	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5
KPI <sup>4</sup>	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>4</sup> Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

<sup>31</sup> I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 20 mars beaktats. Prognosen är därtill baserad på nu gällande regler och på av regeringen aviserade förslag till riksdagen, inkluderande förslagen i denna proposition. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

## 6.1 Internationell och finansiell ekonomi

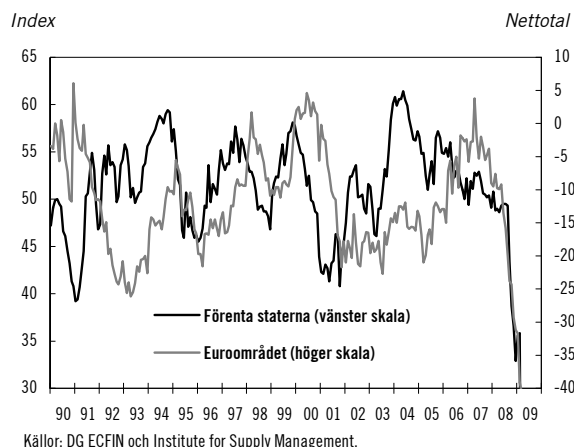
### Djup global lågkonjunktur

Den globala finansiella krisen i kombination med fallande bostadspriser i stora delar av OECD-området har drivit in den globala ekonomin i en djup lågkonjunktur. Dåligt fungerande kreditmarknader innebär att det är dyrare och svårare för företag och hushåll att låna pengar. Fallande bostadspriser och aktiekurser innebär betydande förmögenhetsförluster samtidigt som det leder till ökad osäkerhet bland såväl företag som hushåll. Detta har bidragit till ökat privat sparande och en mycket svag utveckling av global efterfrågan.

Fallet i den globala efterfrågan sammanfaller med ett mycket stort fall i de internationella handelsvolymerna. Detta har bidragit till att exportberoende ekonomier, såsom Tyskland och Japan, har drabbats extra hårt av lågkonjunkturen under slutet av 2008 och inledningen av 2009.

Till följd av det kraftiga fallet i efterfrågan producerar många företag långt under full kapacitet. Detta innebär att företagen investerar mindre. Dessutom behöver företagen genomföra ytterligare personalnedskärningar, vilket påverkar hushållens inkomster och konsumtion negativt. Detta avspeglas i att företag och hushåll världen över har en mycket pessimistisk syn på det ekonomiska läget, även jämfört med tidigare lågkonjunkturer (se diagram 6.1).

**Diagram 6.1 Förtroendet inom tillverkningsindustrin**

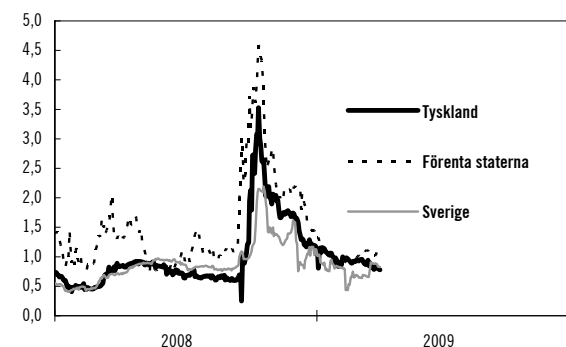


### Stabilitetsåtgärder och penningpolitik bidrar till normalisering på kreditmarknaderna

Centralbanker och regeringar världen över har genomfört omfattande åtgärder riktade mot de finansiella marknaderna. Detta har medfört en förbättring av bankernas upplåningsmöjligheter jämfört med hösten 2008 (se diagram 6.2).

**Diagram 6.2 TED-spreadar**

Procentenheter

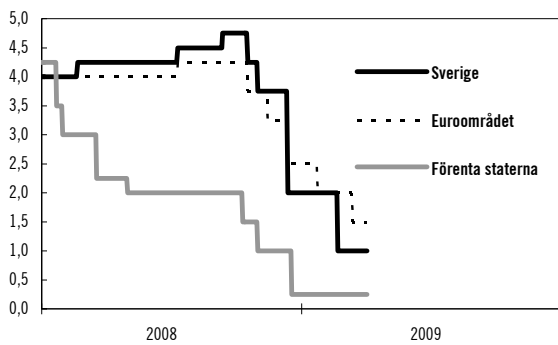


Anm.: TED-spreaden visar skillnaden mellan den ränta som banker betalar när de lånar av varandra och räntan på statspapper.  
Källa: Reuters.

Internationellt har inflationen fallit tillbaka och centralbankerna har sänkt styrräntorna. I Förenta staterna har räntan sänkts till nära noll procent och andra centralbanker, däribland den Europeiska centralbanken (ECB), väntas följa efter (se diagram 6.3). Det finns en oro för att hushåll och företag förväntar sig en längre period med fallande priser, s.k. deflation. En sådan utveckling skulle fördjupa lågkonjunkturen ytterligare (se Alternativscenario med deflation, avsnitt 6.4.3). För att undvika detta bedöms centralbankerna i en rad länder dels hålla kvar styrräntorna nära noll under en längre tid framöver, dels vidta extraordinära stimulansåtgärder. Centralbankerna i en del länder, såsom Storbritannien och Förenta staterna, har redan köpt statsobligationer, vilket är ett exempel på åtgärder som centralbanker kan vidta när styrräntan är nära noll (se fördjupningsruta "Penningpolitik vid nollränta"). Däremot har ECB, till följd av gällande ramverk, begränsade möjligheter att vidta sådana åtgärder.

**Diagram 6.3 Styrräntor**

Procent



Källor: The Federal Open Market Committee, ECB och Reuters.

### Problemen på kreditmarknaderna kvarstår

Framöver väntas kreditförlusterna i bankerna öka eftersom en svagare utveckling av hushållens inkomster och företagens vinster innebär att hushåll och företag får svårare att betala räntor och amorteringar på sina lån.

I Förenta staterna fortsätter den negativa utvecklingen på bostadsmarknaden. Antalet hus till salu är fortfarande mycket stort och det mesta tyder på en utdragen process med fallande bostadspriser under hela 2009. En stabilisering av prisutvecklingen på amerikanska bostäder bedöms vara en central faktor för en normalisering på kreditmarknaderna.

I euroområdet har bankerna också betydande problem till följd av en negativ ekonomisk utveckling i östra Europa och Baltikum. Flera länder i regionen har stora underskott i bytesbalansen och är därmed beroende av stora kapitalinflöden. Dessutom har hushåll och företag i stor utsträckning lånat i utländsk valuta. En försvagning av växelkursen skulle därmed innebära att skulder och räntebetalningar blir högre. Detta kan, i sin tur, leda till betydande kreditförluster för de banker som lånat ut stora belopp i de berörda länderna. Bankerna i Österrike, Belgien och Sverige samt några andra länder i västra Europa har relativt stor exponering mot östra Europa och Baltikum. En försämrad ekonomisk utveckling i Baltikum och östra Europa kan därmed i förlängningen påverka svensk ekonomi negativt. Oron för en sådan utveckling bedöms ha bidragit till försvagningen av den svenska kronan sedan hösten 2008. Generellt sett tenderar den svenska kronan, i likhet med andra mindre valutor, att utvecklas svagare i tider

med stor osäkerhet. Den svenska kronan väntas därmed åter stärkas i takt med att den finansiella osäkerheten avtar.

### Ytterligare åtgärder är nödvändiga

Den finansiella krisen är inte över. Fler åtgärder kommer att behövas för att lösa de problem som återstår. Dessa åtgärder kan bl.a. bestå i att den amerikanska banksektorn rekapitaliseras med statliga medel och att dåliga tillgångar hanteras, dvs. den typ av åtgärder som genomfördes i Sverige under bankkrisen på 1990-talet. Detta bedöms kräva stora och genomgripande förändringar som tar tid att genomföra. Situationen på de finansiella marknaderna väntas stabiliseras tidigast kring årsskiftet 2009/2010.

### Negativ global tillväxt 2009

En successiv stabilisering på de internationella finansmarknaderna under 2009 bedöms bidra till att hushåll och företag inte ökar sitt sparande och skär ner på i sina utgifter i samma takt framöver som under slutet av 2008 och inledningen av 2009. Sammantaget väntas dock efterfrågan fortsätta minska framöver, om än inte lika dramatiskt som de senaste två kvartalen. Detta innebär negativ global tillväxt under 2009.

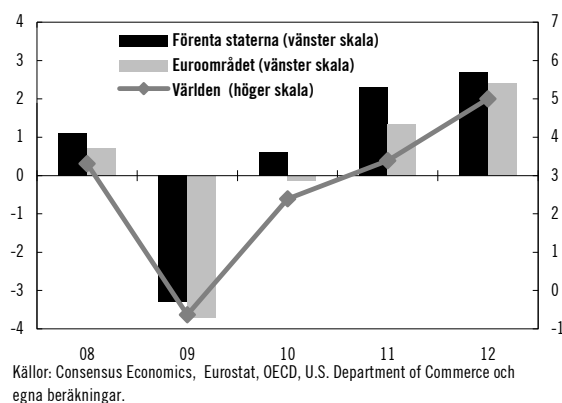
I euroområdet och Förenta staterna väntas BNP fortsätta att falla under hela 2009. Tillväxten blir dock successivt mindre negativ under 2009 och BNP väntas åter börja växa under inledningen av 2010. Den inhemska efterfrågan utvecklas betydligt svagare i Förenta staterna än i euroområdet under 2009. Detta speglar bland annat att de amerikanska hushållen behöver öka sitt sparande efter flera år med mycket låg sparkvot (dvs. hushållens sparandet som andel av inkomsten). I euroområdet, där sparkvoten är jämförelsevis hög, bedöms inte hushållen ha ett sådant behov. BNP-fallet i euroområdet förstärks däremot av ett negativt bidrag från utrikeshandeln. I Förenta staterna väntas utrikeshandelns istället bidra svagt positivt under 2009. Sammantaget väntas BNP falla med 3,7 procent i euroområdet 2009 och i Förenta staterna med 3,3 procent (se diagram 6.4).

## Svagt positiv global tillväxt 2010

En normaliseringen på de internationella kreditmarknaderna i kombination med stabiliseringen av bostadspriserna i OECD-området innebär dels lägre räntor för företag och hushåll, dels att hushållens tillgångar inte längre faller i värde. Tillsammans med avtagande försiktighet bidrar detta till att hushållens konsumtion och företagens investeringar åter börjar öka under 2010. Dessutom bidrar den expansiva ekonomiska politiken till att vända den negativa globala utvecklingen. Regeringar världen över har presenterat omfattande finanspolitiska stimulanspaket (se avsnitt 4.2.1) och penningpolitiken är mycket expansiv efter en längre period med globalt låga styrräntor. Dessutom bedöms ett fortsatt förhållandevis lågt oljepris bidra till ökad konsumtion och högre investeringar. Tillväxten i den globala ekonomin blir dock fortsatt mycket svag 2010.

**Diagram 6.4 BNP-tillväxt i euroområdet, Förenta staterna och världen**

Procentuell förändring



I euroområdet och Förenta staterna väntas tillväxten vara lägre än den potentiella tillväxten under större delen av 2010. Företagen kan inledningsvis möta den ökade efterfrågan utan stora investeringar och nyanställningar. Följaktligen väntas en fortsatt mycket svag utveckling på arbetsmarknaden, och därmed även av hushållens inkomster, under hela 2010. I Förenta staterna antas dessutom hushållen fortsätta spara och betala av på sina skulder i relativt stor utsträckning, vilket dämpar återhämtningen av privat konsumtion. Samtidigt bedöms det positiva bidraget från den ekonomiska politiken vara större i Förenta staterna än i euroområdet under 2009 och 2010. Efter 2011 bedöms dock finanspolitiken dämpa återhämtningen mer i

Förenta staterna än i euroområdet då behovet av finanspolitisk åtstramning är större.

## Tillväxten tar fart 2011–2012

Under 2011 och 2012 antas priserna på bostäder och finansiella tillgångar åter stiga i både euroområdet och Förenta staterna. Det råder åter normala villkor för företag och hushåll som behöver låna till investeringar och konsumtion. Samtidigt ökar optimismen bland företag och hushåll, vilket också bidrar till ökad efterfrågan. I kombination med att den expansiva penningpolitik som bedrivits under de senaste åren får fullt genomslag i efterfrågan bidrar detta till att den globala ekonomin återhämtar sig. I euroområdet och Förenta staterna väntas BNP växa i linje med trend under 2011 och än snabbare under 2012, vilket innebär att mängden lediga resurser i ekonomin successivt börjar minska. Resursutnyttjandet bedöms dock vara mycket lågt under prognosperioden, vilket innebär ett lågt inflationstryck under såväl 2011 som 2012.

## 6.2 Svensk efterfrågan och produktion

### 6.2.1 Efterfrågeutvecklingen

#### Kraftigt fallande efterfrågan

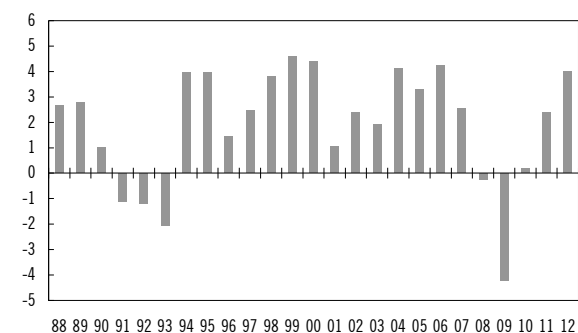
Aktiviteten i den svenska ekonomin avtog under 2008 och BNP föll kraftigt i slutet av året i samband med att finanskrisen blev allt värre och den internationella efterfrågan minskade.

BNP fortsätter att falla under 2009. Den mycket svaga omvärldsefterfrågan dämpar exporten. Företagens försämrade lönsamhet i kombination med ett betydligt lägre kapacitetsutnyttjande leder till fallande investeringar. Den privata konsumtionen hämmas av att hushållens förmögenheter har minskat när börskurserna och bostadspriserna fallit. Hushållens konsumtion dämpas dessutom av en allt svagare arbetsmarknad, vilket ökar sparandet.



**Diagram 6.5 Svensk BNP**

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det största fallet i BNP bedöms ha ägt rum under fjärde kvartalet 2008, men utvecklingen väntas bli fortsatt mycket svag framöver. Regeringens politik i termer av aktiva åtgärder och automatiska stabilisatorer motverkar i viss mån nedgången. Trots den expansiva finans- och penningpolitiken faller dock BNP kraftigt i år och tillväxten väntas vara fortsatt svag under 2010. Sammantaget bedöms BNP minska med 4,2 procent 2009 och öka med 0,2 procent 2010 (se tabell 6.2). Rådande lågkonjunktur är därmed att likna vid lågkonjunkturen i början av 90-talet, och 2009 är det enskilt svagaste året sedan 1940 när det gäller BNP-tillväxten.

**Tabell 6.2 Försörjningsbalans**

	Mdkr 2008	Procentuell volymförändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtion	1 467	-0,2	-2,6	0,6	2,3	3,5
Offentlig konsumtion	835	1,3	0,8	0,4	-0,1	-0,4
Statlig	220	-0,4	1,8	0,7	-0,3	-1,0
Kommunal	615	2,0	0,5	0,3	-0,1	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	620	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9,0
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	4	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,0
Export	1 710	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Import	1 477	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
<b>BNP</b>	<b>3 158</b>	<b>-0,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,2</b>	<b>2,4</b>	<b>4,0</b>
<b>BNP, kalenderkorrigerad</b>	<b>–</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,5</b>	<b>4,4</b>

<sup>1</sup> Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under 2011 väntas ekonomin växa snabbare igen i takt med att den internationella efterfrågan ökar och finansmarknaderna normaliseras. Först 2012 bedöms återhämtningen ta fart i och med

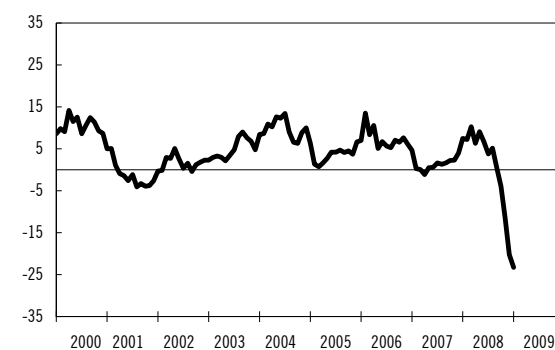
att BNP växer snabbare än potentiell tillväxt (se diagram 6.5).

### Fortsatt nedgång i varuexporten

Det globala fallet i efterfrågan syns tydligt i att varuexporten rasade under slutet av 2008 och början av 2009 (se diagram 6.6). Det är framför allt exporten av investeringsvaror och motorfordon som har minskat kraftigt medan exporten av konsumtionsvaror har fortsatt att öka. Tjänsteexporten fortsatte också att öka under slutet av förra året. Till tjänsteexporten räknas utlänningars konsumtion i Sverige, vilken har ökat markant, bl.a. som en följd av den kraftiga kronförsvagningen.

**Diagram 6.6 Varuexport enligt utrikeshandelsstatistiken**

Årlig procentuell förändring, 3 månaders glidande medelvärde



Anm.: Siffrorna är deflaterade med producentprisindex.

Källa: Statistiska centralbyrån.

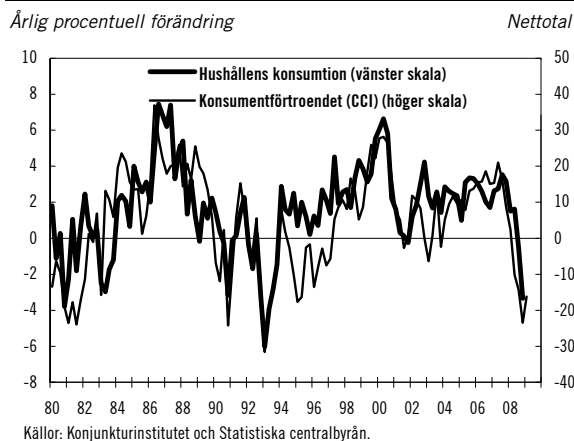
Exportutvecklingen väntas vara fortsatt mycket svag framöver. Omvärldsefterfrågan fortsätter att falla 2009 och ökar endast svagt 2010. Konjunkturbarometern från Konjunkturinstitutet (KI) indikerar fortsatt kraftiga fall i exportorderingen under det första kvartalet i år.

Sverige missgynnas i dagsläget av att en stor andel av den svenska exporten består av insats- och investeringsvaror. Efterfrågan på dessa varor väntas fortsätta att falla i samband med att den internationella investeringskonjunkturen dämpas ytterligare. Den mycket svaga omvärldsefterfrågan gör att kronförsvagningen endast bidrar måttligt till att dämpa fallet i exporten. Den totala exporten förväntas därför minska betydligt i år för att sedan öka svagt under 2010. Exporttillväxten tilltar under 2011 och 2012 i takt med att den internationella efterfrågan ökar och företagen åter börjar investera. Sverige gynnas då av att exporten innehåller en stor andel investeringsvaror.

## Konsumtionen utvecklas svagt

Hushållens konsumtion dämpades under loppet av 2008 och föll betydligt i slutet av året. Den svaga utvecklingen står i kontrast till att de disponibla inkomsterna steg relativt kraftigt under 2008. Den dämpade konsumtionen bedöms i stället till stor del bero på en betydande minskning av hushållens nettoförmögenhet. Detta är en följd av att hushållens skulder har ökat samtidigt som bostadspriser och börskurser har fallit. Hushållens oro över framtiden till följd av osäkerheten på arbetsmarknaden, finanskrisen och förväntat ännu lägre bostadspriser har ytterligare dämpat konsumtionen.

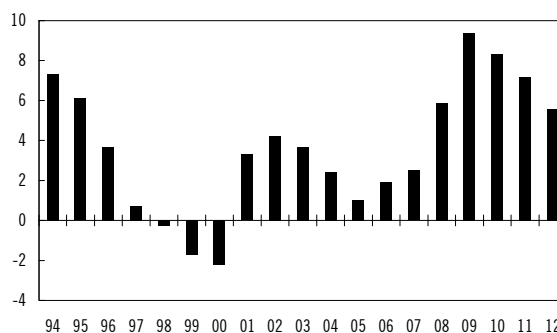
**Diagram 6.7 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet CCI**



Det ser fortsatt dystert ut för hushållens konsumtion. Enligt KI:s konfidensindikator för hushållen, som har ett starkt samband med konsumtionsutvecklingen, är hushållen fortsatt mycket pessimistiska (se diagram 6.7). Snabbstatistiken för detaljhandels omsättning visar också en mycket svag utveckling. Konsumtionen väntas förbli svag så länge den finansiella osäkerheten är hög och småhuspriserna faller. Huspriserna antas i prognosen falla med ca 10 procent i år och med ca 5 procent 2010. Även om inkomsterna för dem som arbetar väntas öka i år försvagas arbetsmarknaden snabbt. Hushållen oroas av konjunkturutvecklingen och väljer därför att öka sitt sparande (se diagram 6.8).

**Diagram 6.8 Hushållens sparkvot**

Andel av hushållens disponibla inkomster



Anm.: Exklusive avtalspensioner och PPM-medel.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion väntas minska betydligt i år för att sedan öka svagt 2010 när osäkerheten på de finansiella marknaderna klingar av och bostadsmarknaden stabiliseras. Konsumtionen bedöms växa snabbare, ungefär i linje med det historiska genomsnittet, under 2011 då hushållens framtidsutsikter ljusnar och de känner mindre behov av försiktighetssparande. Först under 2012 väntas en mer markant ökning av hushållens konsumtion.

Den offentliga konsumtionen fortsatte att öka i god takt under 2008 men väntas dämpas under innevarande år för att sedan falla svagt 2010.

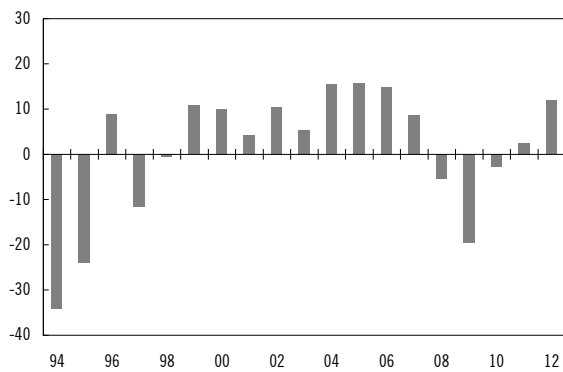
I kommunsektorn beror den dämpade utvecklingen främst på utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning, vilken väntas minska efterfrågan inom flera viktiga kommunala områden, såsom grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Dessutom bedöms kommunsektorns finanser, till följd av en svagare inkomstutveckling, bli mer ansträngda, vilket ytterligare bidrar till den dämpade utvecklingen.

## Dystra investeringsutsikter

Efter en lång period med stigande investeringar föll de fasta bruttoinvesteringarna det sista kvartalet förra året. Bostadsinvesteringar var det som föll kraftigast i slutet av 2008 och dessa väntas fortsätta att minska (se diagram 6.9). KI:s barometer indikerar att byggandet kommer att ligga kvar på en mycket låg nivå även på ett års sikt. Hushållens pessimistiska syn på ekonomin och arbetsmarknaden dämpar också efterfrågan på bostäder. Byggbranschen har dessutom den största andelen företag med finansieringsproblem enligt KI:s barometer.

**Diagram 6.9 Bostadsinvesteringar**

Årlig procentuell förändring



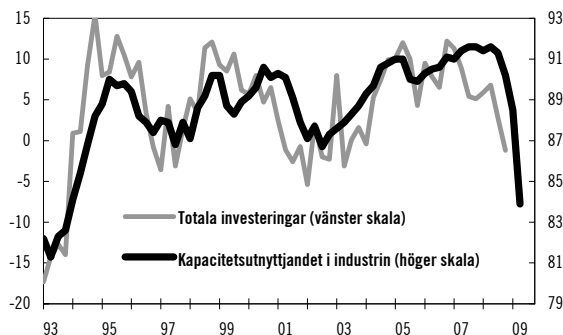
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konjunktunedgången har också resulterat i ett lågt kapacitetsutnyttjande, vilket tillsammans med den svagare internationella och inhemska efterfrågan dämpar företagens investeringsbehov (se diagram 6.10). Den finansiella oron har också gjort det svårare för företagen att få lån till att finansiera investeringar.

**Diagram 6.10 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar**

Årlig procentuell förändring

Procent



Anm.: Kapacitetsutnyttjandet är framskjutet två kvartal.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget väntas investeringarna minska med över 10 procent 2009. Investeringarna ligger sent i konjunkturcykeln och ökar därför först efter att export och konsumtion tagit fart. Investeringarna bedöms minska även 2010. Med stigande efterfrågan, låga räntor och en viss återhämtning på bostadsmarknaden väntas investeringarna öka i god takt igen 2011–2012.

### Kraftig lageravveckling

Lagerinvesteringarna överraskade det fjärde kvartalet 2008. Trots att efterfrågan föll snabbt hann företagen delvis anpassa sin produktion till den nya efterfrågesituationen. Följden blev en

kraftig lageravveckling i slutet av året. Då efterfrågan väntas vara fortsatt svag ett bra tag framöver har företagens önskade lagernivå minskat. KI:s barometer indikerar att företagen fortfarande anser att de har för stora lager. En betydande lageravveckling väntas därmed även under 2009 och 2010. Därefter väntas lageravvecklingen avta i samband med att konjunkturen förbättras.

### Fallande import

Den svenska importen föll kraftigt det fjärde kvartalet 2008, och en fortsatt svag utveckling väntas den närmaste tiden. SCB:s snabbstatistik från utrikeshandeln visar att importen har fortsatt att falla markant i början av 2009. En dämpad konsumtions-, investerings-, och exportutveckling leder till en svag importutveckling under 2009–2010. Den pågående lageravvecklingen verkar också dämpande på importen liksom den svaga svenska kronan. Importtillväxten väntas ta fart under 2011–2012 i samband med att exporttillväxten tilltar och den inhemska efterfrågan stärks.

### Ändrad säsongrensningmetod ger ny konjunkturbild för 2008

I samband med publiceringen av nationalräkenskaperna för det fjärde kvartalet 2008 ändrade Statistiska centralbyrån (SCB) metod för säsongrensningen av BNP. Den osäkerhet som det nya metodvalet innebär försvårar analysen av den framtida konjunkturutvecklingen. I syfte att bättre förstå valet av säsongrensningmetod gav regeringen SCB och KI i uppdrag att till den 1 april gemensamt redovisa utgångspunkterna för tillämpningen av metoder för säsongrensning i nationalräkenskaperna.

En slutsats i rapporten är att det nya metodvalet resulterade i att det kraftiga BNP-fallet under fjärde kvartalet delvis tolkades som en säsongeffekt. Säsongrensad BNP föll därmed betydligt mindre under det fjärde kvartalet än vad den hade gjort med den gamla metoden. Samtidigt reviderades säsongrensad BNP bakåt i tiden med följderna att BNP i säsongrensade termer föll samtliga kvartal 2008 och inte enbart i slutet av året.

I rapporten gör KI bedömningen att BNP utvecklades starkare under första halvåret 2008 än vad nuvarande säsongrensad BNP visar, för att sedan utvecklas svagare under andra halvåret 2008. Regeringen delar denna bedömning. Det finns därmed skäl att tro att den säsongrensade BNP-nivån för fjärde kvartalet kan komma att revideras ner. En sådan revidering skulle dra ner BNP-tillväxten även 2009.

I ett läge som detta, när konjunkturen snabbt försvagas, utgör BNP-utvecklingen kvartal för kvartal ett centralt underlag för ekonomiska bedömningar. Det är därför med tillfredsställelse regeringen konstaterar att SCB och KI avser att arbeta vidare med säsongrensningsmetoderna under 2009.

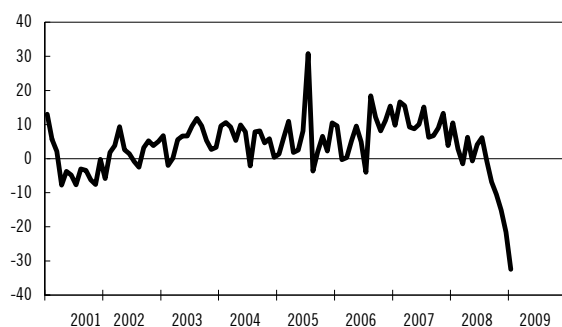
## 6.2.2 Produktion

### Industriproduktionen fortsätter att minska

Näringslivets produktion föll kraftigt under det fjärde kvartalet förra året. Det var framför allt industriproduktionen och förädlingsvärdet i handeln som föll. Framåtblickande indikatorer, såsom SCB:s industriproduktionsindex för januari, tyder på fortsatt minskande produktion (se diagram 6.11). Den största nedgången i industriproduktionsindex noterades i tillverkningen av motorfordon, vilken ingår i gruppen investeringsvaror. Totalt minskade produktionen i investeringsvaruindustrin med 32,5 procent i årstakt i januari.

**Diagram 6.11 Industriproduktionsindex för investeringsvaruindustrin**

Årlig procentuell förändring, kalenderkorrigerad



Källa: Statistiska centralbyrån.

Industriproduktionen samvarierar i stor utsträckning med varuexporten och bedöms därför minska i linje med denna 2009. Även byggproduktionen bedöms minska både i år och nästa

år. Produktionen i parti- och detaljhandeln faller till följd av den svaga efterfrågeutvecklingen och företagstjänsterna antas också minska i år i spåren av en svagare tjänsteexport och industrikonjunktur. Sammantaget bedöms näringslivets produktion falla i år och öka endast svagt 2010. Därefter väntas produktionen öka i god takt under 2011 och 2012 (se tabell 6.3).

**Tabell 6.3 Näringslivets produktion**

	Mdkr 2008	Procentuell volymförändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Varuproducenter	818	-1,3	-8,7	0,7	4,5	7,0
varav: Industri	546	-3,0	-11,1	1,0	5,8	8,5
Bygg	141	2,9	-4,2	-1,1	1,8	5,1
Tjänsteproducenter	1350	0,2	-3,3	-0,2	2,4	4,0
<b>Näringslivet totalt</b>	<b>2 168</b>	<b>-0,4</b>	<b>-5,3</b>	<b>0,1</b>	<b>3,1</b>	<b>5,1</b>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

### 6.3.1 Arbetsmarknad

#### Sysselsättningen faller snabbt och djupt

Antalet sysselsatta minskar sedan tredje kvartalet förra året. De allra flesta indikatorerna på arbetsmarknadsläget tyder på en fortsatt kraftig försämring under resten av 2009, med ett stort fall i antalet sysselsatta som följd (se tabell 6.4). Till exempel har Konjunkturinstitutets (KI:s) barometer den senaste tiden visat att en allt större andel av näringslivets företag planerar att minska antalet anställda. Det senaste halvårets höga antal varsel om uppsägning har börjat verkställas, vilket bidrar till sysselsättningsminskningen under året.

Sysselsättningen väntas falla allra snabbast under senare delen av 2009. Generellt tenderar sysselsättningen att släpa efter BNP i konjunkturcykeln, eftersom företagen initialt är ovilliga att parera svängningar i efterfrågan med förändringar i antalet anställda. I stället medför detta svängningar i produktiviteten och antalet arbetade timmar per sysselsatt (se diagram 6.12). Eftersläpningen har varit tydlig under 2008 när en oväntat svag efterfrågan i ekonomin drabbade företagen. De fortsatte till en början att öka sin

personalstyrka och därmed minskade produktiviteten. Detta tyder på att företagen då hade en relativt positiv framtidsbild, men när ekonomin drastiskt försämrades under hösten 2008 påbörjades en betydande omställning till en mindre personalstyrka.

**Tabell 6.4 Nyckeltal**

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP <sup>1</sup>	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
Produktivitet <sup>2</sup>	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Medelarbetstid	0,7	-1,4	1,0	0,6	-0,7
Sysselsatta 15–74 år	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetskraft 15–74 år	1,2	0,1	-0,9	-0,3	0,2
Arbetslöshet 15–74 år <sup>3</sup>	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Programdeltagare <sup>3, 4</sup>	1,8	2,9	4,6	5,2	4,6
Timlön <sup>5</sup>	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5
KPI <sup>6</sup>	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5
KPIF <sup>6, 7</sup>	2,7	1,6	0,9	0,6	0,7
KPIX <sup>6, 7</sup>	2,5	1,2	0,7	0,4	0,4

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

<sup>1</sup> BNP till marknadspris, fasta priser.

<sup>2</sup> Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.

<sup>3</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>4</sup> Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, 16–64 år

<sup>5</sup> Enligt konjunkturlönestatistiken.

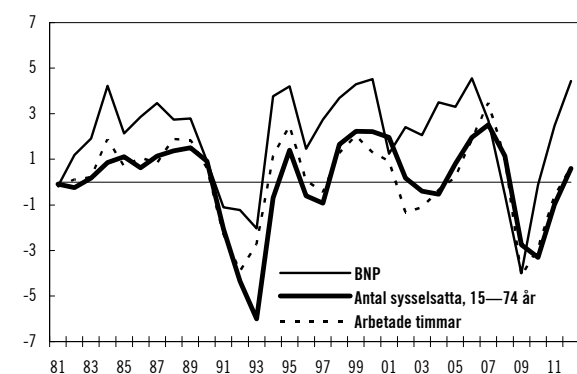
<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>7</sup> Ett av Riksbankens mått på underliggande inflation.

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

**Diagram 6.12 BNP, arbetade timmar och sysselsättning**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data för BNP och timmar. För sysselsättning används OECD:s tillbakaskrivna dataserie fram till 2005.

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

Kombinationen av ett uppdämt rationaliseringsbehov till följd av de senaste två årens produktivetsfall och en fortsatt svag tillväxt framöver, innebär att efterfrågan på arbetskraft utvecklas mycket svagt de närmaste åren. Sysselsättningen väntas dock inte falla i samma omfattning som under 90-talskrisen, trots att BNP minskar ungefär lika mycket under denna lågkonjunktur.

Att sysselsättningsfallet nu blir relativt begränsat beror på att svensk ekonomi inte bedöms ha haft lika stora rationaliseringsbehov när den nuvarande konjunkturedgången började.

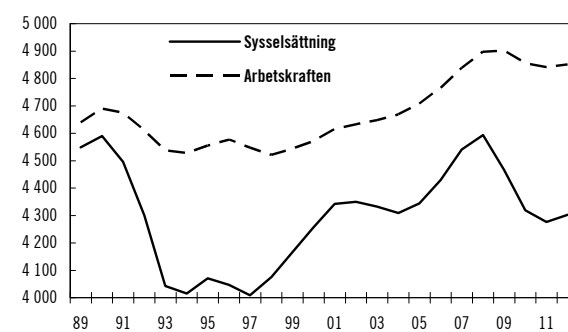
Sammantaget faller sysselsättningen kraftigt 2009 och 2010 och stabiliseras under 2011. Då väntas 4 277 000 personer i åldern 15–74 år vara sysselsatta, vilket innebär en minskning motsvarande nästan 320 000 sysselsatta jämfört med 2008. Inte förrän under 2012 bedöms företagen ha behov av att öka antalet anställda i någon större utsträckning. En sysselsättningsökning krävs då för att företagen ska ha möjlighet att fortsätta expandera produktionen.

### Arbetskraften minskar framöver

När efterfrågan på arbetskraft faller de närmaste åren minskar sannolikheten att få arbete. Detta medför att antalet personer i arbetskraften minskar 2009–2011 eftersom fler lämnar arbetskraften, samtidigt som färre söker sig till den. Under de senaste åren resulterade god konjunktur, gynnsam demografisk utveckling och utbudsstimulerande reformer i stället i att arbetskraften ökade.

**Diagram 6.13 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning**

Tusental personer



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

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

Efterfrågebortfallet i ekonomin väntas dock påverka arbetskraften i mindre omfattning under denna lågkonjunktur än under de senaste konjunkturcyklerna (se diagram 6.13). Detta beror främst på att strukturella reformer bedöms ha ökat incitamenten att delta i arbetskraften (se fördjupningsrutan Arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturen). Ett relativt högt arbetskraftsdeltagande resulterar i hög arbetslöshet under de närmaste åren, men innebär samtidigt

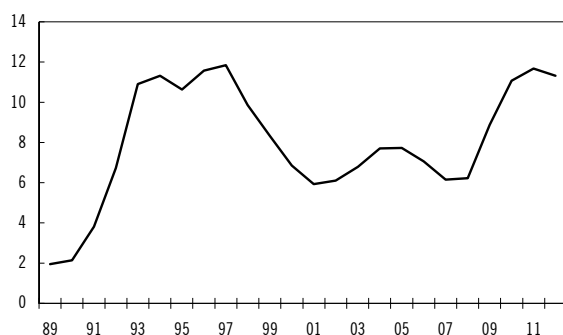
att fler människor står närmare arbetsmarknaden efter denna lågkonjunktur.

### Arbetslösheten lika hög som under 90-talskrisen

Arbetslösheten ökar kraftigt de närmaste åren när sysselsättningen faller snabbt samtidigt som arbetskraften hålls uppe relativt väl. År 2011 väntas arbetslösheten vara som högst och uppgå till nästan 12 procent. Detta motsvarar 565 000 arbetslösa personer i åldern 15–74 år. När sysselsättningen stiger i slutet av 2011 och under 2012, börjar arbetslösheten falla (se diagram 6.14).

**Diagram 6.14 Arbetslöshet**

Procent av arbetskraften



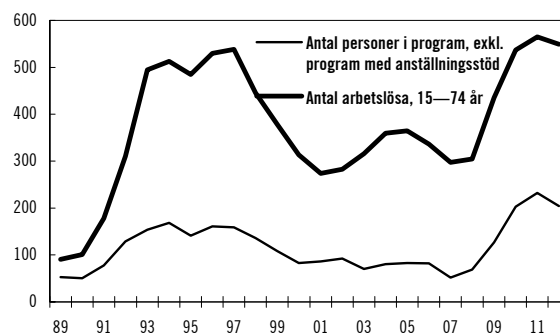
Anm.: Data avser åldersgruppen 15–74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.  
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En stor del av de arbetslösa väntas delta i arbetsmarknadspolitiska program (se diagram 6.15). Ett kraftigt försämrat läge på arbetsmarknaden 2009–2011 väntas leda till allt fler långtidsarbetslösa och därmed kraftigt stigande volymer i jobb- och utvecklingsgarantin. Ungdomsarbetslösheten väntas också öka, vilket resulterar i att fler deltar i jobbgarantin för ungdomar.

Insatserna på arbetsmarknadsområdet i denna proposition och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) leder till minskad utslagning på arbetsmarknaden och bidrar till att upprätthålla sysselsättningen på lång sikt. På kort sikt bedöms dock de arbetsmarknadspolitiska programmen leda till ett lägre antal sysselsatta, till följd av viss undanträngning av reguljär sysselsättning.

**Diagram 6.15 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och antal arbetslösa**

Tusental personer



Anm.: Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program med anställningsstöd räknas som sysselsatta i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). För arbetslösa används OECD:s tillbakaskrivna dataserier fram till 2005.

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

### Antalet arbetade timmar faller kraftigt de närmaste åren och produktiviteten vänder upp

Eftersom produktionen fortsätter att minska snabbt 2009 och endast växer långsamt de påföljande åren, väntas företagen dra ner arbetskraftsinsatsen drastiskt de närmaste åren.

Neddragningarna i produktionen 2008 ledde redan i slutet av året till färre antal arbetade timmar. Detta märktes bland annat genom färre skift, tillfälliga produktionsstopp och personalnedskärningar. Medelarbetstiden per sysselsatt ökade dock för helåret 2008, främst beroende på att sjukfrånvaron fortsatte falla kraftigt. Åren 2009 och 2010 är den minskande sysselsättningen den främsta anledningen till att antalet arbetade timmar väntas falla kraftigt. Under 2009 faller dessutom medelarbetstiden, både till följd av mindre övertidsarbete per sysselsatt och lägre överenskommen arbetstid. Till detta bidrar avtal som följer av uppgörelsen om permittering mellan IF Metall och några arbetsgivarorganisationer. Åren 2010–2011 stiger i stället medelarbetstiden successivt, i takt med att övertidsarbete och överenskommen arbetstid börjar normaliseras, samtidigt som sjukfrånvaron fortsätter minska.

### Arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturen

Under den nuvarande lågkonjunkturen väntas ett antal faktorer bidra till att arbetskraften krymper förhållandevis lite. En faktor är de senare årens strukturella reformer, såsom förändringar i sjukförsäkringen. Reformerna medför att de ekonomiska incitamenten att delta i arbetskraften har ökat. Antalet långtidssjuka förväntas därmed falla under hela prognosperioden, vilket i viss utsträckning motverkar minskningarna i arbetskraften.

Förändringar i de arbetsmarknadspolitiska programmens utformning bidrar också till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Till exempel väntas möjligheten för ungdomar att få plats i jobbgarantin för ungdomar och för långtidsarbetslösa att få plats i jobb- och utvecklingsgarantin resultera i bibehållen sökaktivitet hos en större andel av de arbetslösa. Detta kan i sin tur ge en rent statistisk effekt som håller uppe arbetskraftssiffran i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Detta beror på att ett av villkoren för att klassas som arbetslös, och därmed i arbetskraften, är att man har sökt arbete under den senaste fyra-veckorsperioden.<sup>32</sup> Dessutom kan ökat fokus på sökaktivitet i programmen också medföra större omsättning i stocken av arbetslösa under lågkonjunkturen, vilket bland annat ökar incitamenten för arbetslösa att fortsätta söka jobb. Därmed dämpas utslagningen från arbetsmarknaden under lågkonjunkturen.

Trots dessa dämpande faktorer väntas många lämna arbetskraften 2009–2011 till följd av den svaga efterfrågan på arbetskraft. Under framför allt 2009 och 2010 väljer allt fler utbildning i stället för att delta i arbetskraften. Detta är både en effekt av att den genomsnittliga perioden i utbildning blir längre och av att fler personer påbörjar utbildning. De stora grupper som går ut gymnasiet 2009 och 2010 väntas i hög grad fortsätta studera. Samtidigt väntas en lägre andel av alla studenter ha extra- och feriejobb, vilket ytterligare drar ned arbetskraften.

De närmaste åren väntas ett stort antal människor gå i pension innan de fyllt 67 år. I lågkonjunkturen får många som närmar sig ålderspen-

sion erbjudanden om avtalspension. Andra drabbas i likhet med arbetskraften i övrigt av uppsägningar och konkurser. En del av dessa väntas då välja ålderspension.

Övriga grupper av personer utanför arbetskraften väntas sammantaget också öka 2009 och 2010. Detta beror främst på en ökning av arbetsökande som inte uppfyller alla krav för att i statistiken klassas som arbetslösa. Dessutom väntas antalet hemarbetande och deltidsstuderande utan extra- och feriejobb öka.

<sup>32</sup> En deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som inte söker arbete klassas i AKU som studerande utanför arbetskraften och inte som arbetslös. Deltagare i vissa program klassas dock som sysselsatta i AKU, se även tabellsamlingen i bilaga 1.

När antalet arbetade timmar faller kraftigt väntas arbetsproduktiviteten stiga 2009 och 2010, efter det osedvanligt utdragna produktivetsfallet 2007 och 2008. Dessa svaga år innebär att det i utgångsläget finns ett betydande utrymme för effektivare användning av maskiner och arbetskraft. Ett utrymme för ytterligare produktivetsökningar bedöms återstå 2011 och 2012, vilket företagen tar i anspråk när efterfrågan i ekonomin då ökar allt snabbare. Detta väntas medföra att antalet arbetade timmar ökar svagt först i slutet av 2011 och under 2012. Sammantaget fortsätter därmed produktiviteten att stiga 2011 och 2012.

### Resursutnyttjandet mycket lågt de kommande åren

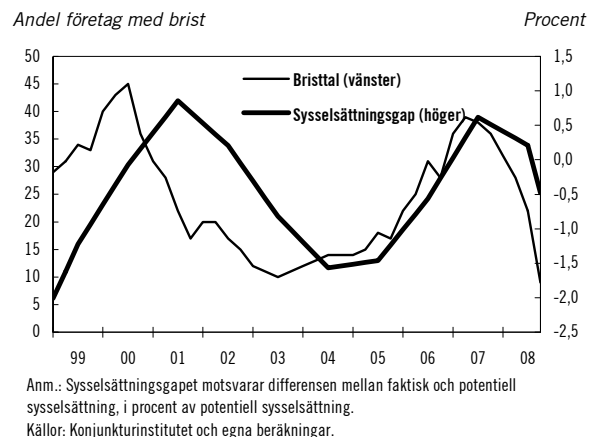
Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden minskar snabbt, vilket bland annat illustreras av fallande arbetskraftsbrist enligt KI:s barometer (se diagram 6.16) och ett lägre antal vakanser enligt Statistiska centralbyråns vakansstatistik.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden kan uttryckas med hjälp av det så kallade sysselsättningsgapet. Detta visar skillnaden mellan faktisk sysselsättning och den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation – potentiell sysselsättning.<sup>33</sup>

Den potentiella sysselsättningen bedöms minska under de närmaste åren. Sammantaget väntas dock sysselsättningsgapet bli allt mer negativt 2009–2011, till följd av den snabbt fallande sysselsättningen. Det innebär att det finns allt mer lediga resurser på arbetsmarknaden. Först år 2012 upphör gapet att vidgas då efterfrågan på arbetskraft börjar öka.

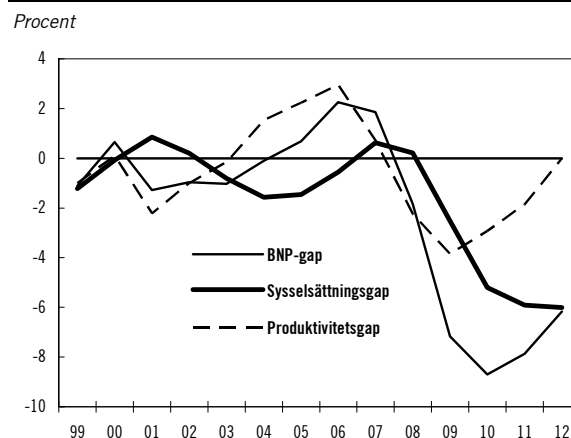
<sup>33</sup> Regeringen beräknar potentiell sysselsättning utifrån två faktorer: hur högt arbetskraftsdeltagandet är i ett normalt konjunkturläge samt den nivå arbetslösheten kan nå utan att det uppstår löneökningar som driver upp inflationen över Riksbankens inflationsmål. Potentiell sysselsättning (och potentiella nivåer för andra variabler) kan bedömas och beräknas på flera sätt och osäkerheten är stor.

**Diagram 6.16 Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden**



Produktivetsgapet, som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet, var negativt redan 2007–2008 och vidgas ytterligare något under 2009. Detta är ett resultat av att den faktiska produktivetsutvecklingen är mycket svag 2007–2009. Samtidigt bedöms dock potentiell produktivitet vara lägre än tidigare bedömt, delvis till följd av att det faktiska produktivetsfallet i större utsträckning antas vara en permanent störning.<sup>34</sup> I takt med att arbetskraft och maskiner används allt mer effektivt krymper gapet successivt 2010–2011. Den faktiska produktiviteten väntas växa mycket starkt i det goda konjunkturläget 2012 och därmed sluta produktivetsgapet.

**Diagram 6.17 Sysselsättnings-, produktivets-, och BNP-gap**



<sup>34</sup> I budgetpropositionen för 2009 analyseras om produktivetsinbromsningen orsakats av permanenta eller temporära störningar, se fördjupningsrutan Förklaringar till produktivetsinbromsningen, s. 114–117.



Under hela prognosperioden väntas BNP-gapet, som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, vara kraftigt negativt. En stark återhämtning sker dock 2012, då sysselsättningsgapet upphör att vidgas och produktivitetsgapet krymper (se diagram 6.17).

Den djupa lågkonjunkturen bedöms påverka ekonomins produktionskapacitet negativt på längre sikt. Detta innebär att såväl potentiell sysselsättning som potentiell BNP utvecklas svagare än vad de annars skulle ha gjort 2008–2012. Den viktigaste förklaringen till den svaga utvecklingen är att den mycket höga arbetslösheten under perioden bidrar till att människor slås ut från arbetsmarknaden, vilket medför en varaktig höjning av jämviktsarbetslösheten.<sup>35</sup>

I denna proposition föreslås förstärkning och komplettering av åtgärder för att motverka utslagning från arbetsmarknaden. Tillsammans med tidigare genomförda åtgärder på området och fokus på upprätthållen sökaktivitet i de arbetsmarknadspolitiska programmen, bidrar detta till att dämpa minskningen av potentiell sysselsättning under lågkonjunkturen.<sup>36</sup> Detta betyder även att den varaktiga höjningen av jämviktsarbetslösheten bedöms bli mindre omfattande än vad den annars skulle varit. När efterfrågan på arbetskraft ökar från slutet av 2011, väntas sysselsättningen därmed kunna öka utan att resursutnyttjandet blir lika högt som vore fallet utan åtgärderna.

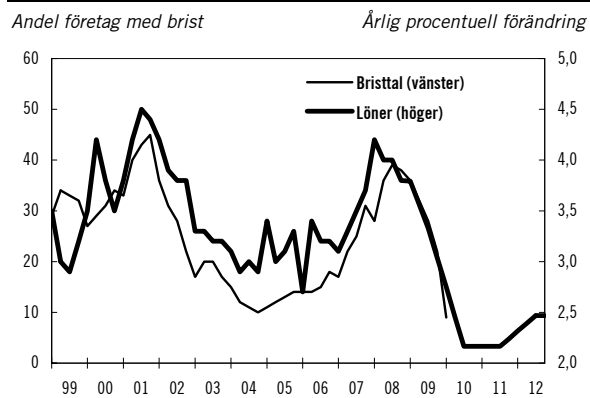
De fulla effekterna av tidigare genomförda strukturreformer bedöms fördröjas ytterligare något jämfört med bedömningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Bedömningen av de totala långsiktiga effekterna på BNP har dock inte reviderats.

## 6.3.2 Löner

### Lönerna ökar långsammare framöver

Det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget väntas hålla tillbaka löneökningarna de kommande åren. Lönerna väntas öka med 3,3 procent 2009, vilket är klart lägre än förra året då lönerna beräknas ha ökat med 4,3 procent. Till denna skillnad bidrar framför allt att resursutnyttjandet faller snabbt under året, men även att de centrala avtalen är lägre än för 2008 (se diagram 6.18). Sammantaget väntas skillnaden mellan faktiska och avtalade löneökningar bli liten 2009.

**Diagram 6.18 Brist på arbetskraft i näringslivet och löneökningstakt**



Anm.: Bristtalen framskjutna fem kvartal.

Källor: Konjunkturinstitutet, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### Avtalsrörelsen 2010 väntas medföra än lägre löneökningar

De flesta centrala löneavtalen löper ut efter första kvartalet 2010 och nya överenskommelser ska nås. Förhandlingarna kommer att ske i ett läge med betydligt svagare arbetsmarknad än vad som var fallet 2007. Företagen har också pressats av svag produktivitet sedan 2007. Sammantaget väntas detta leda till låga löneökningstakter under resten av prognosperioden. Statistik från Prospera visar också att löneförväntningarna på ett och två års sikt är låga.

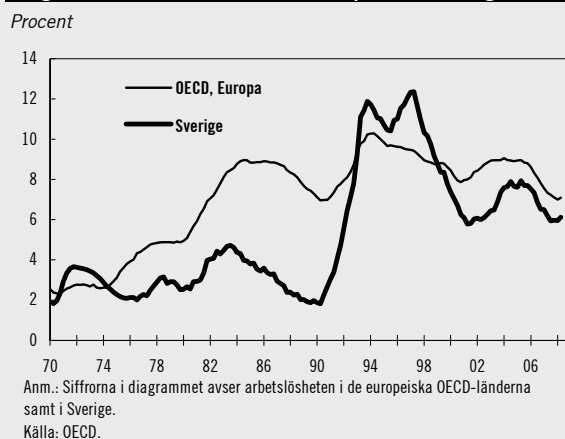
<sup>35</sup> Den varaktiga effekten kan förklaras på flera sätt, se fördjupningsrutan Arbetslöshetens varaktighet.

<sup>36</sup> Både tidigare strukturreformer och insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är betydelsefulla i detta hänseende, se avsnitt 5.3.3 Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga.

## Arbetslöshetens varaktighet

Jämfört med för 35 år sedan är arbetslösheten i dag mycket högre i många europeiska länder. Från att i början av 1970-talet ha legat på nivåer runt 2 procent steg arbetslösheten i Europa till nivåer runt 10 procent i mitten av 1990-talet (se diagram 6.19). Även om en gradvis nedgång i arbetslösheten skett sedan dess så är arbetslöshetsnivåerna fortfarande avsevärt högre än vad som var fallet i början av 1970-talet.

**Diagram 6.19 Arbetslösheten i Europa och i Sverige**



Olika förklaringar till den varaktigt högre arbetslösheten har undersökts i forskningslitteraturen.<sup>37</sup>

En ansats, den så kallade insider-outsider-teorin, utgår från att anställdas inflytande över lönebildningen är större än de arbetslösas. Genom att anställda i mindre omfattning tar hänsyn till de arbetslösas intressen då löner sätts, kan arbetslösheten bita sig fast på en hög nivå efter en djup lågkonjunktur då många personer mist jobbet. Om de arbetslösa i stället i högre utsträckning haft inflytande över lönebildningen skulle lönekraven varit lägre och den varaktiga arbetslösheten blivit lägre.

En annan förklaring till varaktighet i arbetslösheten är att det humankapital som individer besitter kan minska vid en lång tid i arbetslöshet. Det minskade humankapitalet, tillsammans med det faktum att löner ofta är trögrörliga eller begränsade nedåt, medför en hög varaktighet i

arbetslösheten eftersom lönerna i mindre utsträckning anpassas till humankapitalet.

Även andra mekanismer, såsom stigmatisering av långtidsarbetslösa respektive lägre sökintensitet bland arbetslösa under de perioder då arbetslösheten är hög, har framförts som förklaringar till varaktigheten.

Oavsett orsak medför en varaktigt högre arbetslöshet att de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna för en konjunkturell uppgång i arbetslösheten kan bli betydande. Till detta kommer de kostnader som arbetslösheten medför för individen och för övriga samhället.

Under 1970- och 1980-talet, då arbetslösheten i Europa steg kraftigt, förblev den svenska arbetslösheten relativt sett låg. En kraftig ökning av arbetslösheten i Sverige observerades emellertid under 1990-talet. Uppgången i arbetslöshet blev, precis som i många av de europeiska länderna, delvis varaktig. Det innebär att trots att efterfrågan på arbetskraft ökade i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet har den svenska arbetslösheten aldrig återvänt till de nivåer som förekom innan 90-talskrisen.

Flera forskningsstudier har analyserat hur stor del av en initial arbetslöshetsökning som försvinner på kortare sikt och hur stor del som blir varaktig.<sup>38</sup> Resultaten varierar mellan olika länder och mellan olika tidsperioder. Förklaringen till variationerna är sannolikt att de mekanismer som ger upphov till varaktigheten i arbetslöshet i olika utsträckning gör sig gällande i olika länder vid olika tidpunkter.

Uppdaterade skattningar för Sverige, baserade på arbetslöshetens utveckling under perioden 1980–2008, tyder på att cirka 30 procent av en initial konjunkturell arbetslöshetsuppgång blir varaktig, dvs. övergår i strukturell arbetslöshet. Även om de specifika omständigheter som omgärdar en arbetslöshetsuppgång till stor del kan påverka hur mycket av uppgången som blir varaktig så är erfarenheterna från tidigare

<sup>37</sup> Se till exempel Røed (1997) "Hysteresis in Unemployment", *Journal of Economic Surveys*, 11:4, 389-418, för möjliga förklaringar till arbetslöshetens varaktighet.

<sup>38</sup> Se till exempel Jaeger och Parkinson (1994) "Some Evidence on Hysteresis in Unemployment Rates", *European Economic Review*, 38, 329-342, för skattningsresultat för Tyskland, Storbritannien och USA. Assarsson och Jansson (1998) "Unemployment Persistence: The Case of Sweden", *Applied Economics Letters*, 3, 25-29, samt Lindblad (1997) "Persistence in Swedish Unemployment Rates", Working Paper 1997:3, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, presenterar skattningar baserade på svensk data.

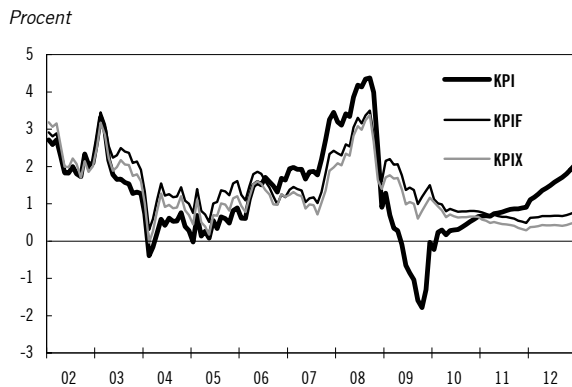
uppgångar i arbetslösheten en viktig anledning till de satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder som presenteras i denna proposition och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

### 6.3.3 Inflation<sup>39</sup>

#### Inflationen har fallit

Inflationen, mätt som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex (KPI), är låg och väntas falla ytterligare under året. Efter flera år av stigande prisökningstakt dämpades inflationen snabbt under hösten 2008, huvudsakligen till följd av fallande räntekostnader och sjunkande energipriser (se diagram 6.20).

**Diagram 6.20 Inflation mätt med KPI, KPIF och KPIX**



Anm.: KPIF och KPIX är två av Riksbankens mått på underliggande inflation.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det inhemska inflationstrycket väntas vara mycket lågt under prognosperioden. Arbetskostnaden per producerad enhet, den så kallade enhetsarbetskostnaden, faller under åren 2010–2012. Detta beror på den svaga löneutvecklingen och återhämtningen i produktiviteten. De senaste åren har dock enhetsarbetskostnaden ökat kraftigt och även 2009 väntas en ökning, vilket bidrar till att hålla uppe den underliggande inflationen i år.

Den svaga växelkursen innebär samtidigt högre pris på många importerade varor, till exempel vissa livsmedel. Även detta håller uppe den underliggande inflationen i år. Däremot är

olja- och gaspriset lågt och väntas dra ned inflationen under merparten av 2009. Åren 2010–2012 väntas kronan stärkas samtidigt som oljepriset stiger långsamt, vilket bidrar till en låg inflation.

Sammanfattningsvis medför det svaga globala och inhemska resursutnyttjandet att inflationsstrycket förväntas bli lågt under hela prognosperioden.

#### Riksbanken väntas sänka styrräntan till nära noll

Under 2009 väntas Riksbanken sänka styrräntan till närmare noll. I ljuset av det låga resursutnyttjandet under åren fram till 2012 antas Riksbanken dessutom vidta vissa extraordinära åtgärder för att stimulera ekonomin. Då en centralbank inte kan sätta negativa styrräntor, måste den ta till andra åtgärder om den önskar stimulera ekonomin ytterligare i ett läge då styrräntan redan är nära noll. Exempel på sådana åtgärder är att förbättra kreditmarknadens funktionssätt och att köpa obligationer (se fördjupningsrutan Penningpolitik vid nollränta). Riksbanken har redan verkat i denna riktning och bedöms fortsätta med ytterligare åtgärder framöver.

Fallande räntekostnader för egna hem fortsätter att dra ned KPI-inflationen under 2009. Det bidrar till att inflationen väntas bli negativ under en period från senhösten fram till årsskiftet. Sammantaget väntas KPI-inflationen ligga under Riksbankens mål under större delen av prognosperioden. År 2012 väntas dock stigande räntekostnader bidra till att KPI-inflationen återigen ligger inom Riksbankens toleransintervall. Den underliggande inflationen, mätt med såväl KPIF som KPIX, påverkas inte av de förändrade räntekostnaderna, utan väntas vara fortsatt låg.

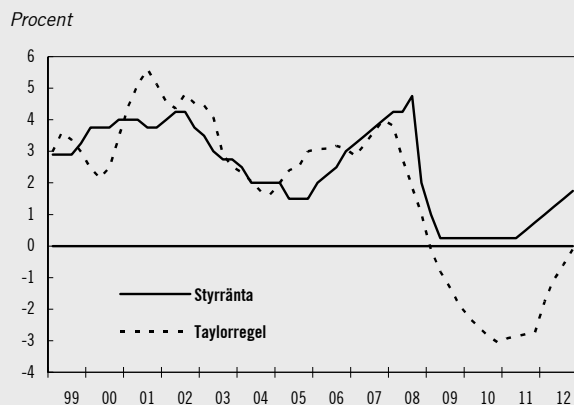
<sup>39</sup> I inflationsprognosen har inte förslagen i regeringens propositioner om en sammanhållen klimat- och energipolitik (2008/09:162 och 2008/09:163) beaktats. Prognosen bygger på utfall till och med januari månad.

## Penningpolitik vid nollränta

Den djupa och utdragna globala lågkonjunkturen innebär att resursutnyttjandet faller snabbt och djupt. Därmed minskar inflationsstrycket i världsekonomin också betydligt. Detta har medfört att centralbanker världen över sänkt styrräntorna kraftfullt för att stimulera ekonomin. I många länder ligger nu styrräntorna nära noll, eller bedöms vara på väg mot noll. Riksbanken väntas sänka styrräntan till närmare noll under 2009.

Trots stora styrräntesänkningar pekar mycket på att styrräntorna i många länder ändå är högre än vad som skulle behövas givet det svaga konjunkturen och inflationsmålen. Det kan illustreras med en s.k. Taylorregel som visar vilken styrränta som kan förväntas givet inflationstrycket och resursutnyttjandet i ekonomin. Till följd av det svaga resursutnyttjandet och det mycket låga inflationstrycket under de närmaste åren indikerar Taylorregeln för Sverige att styrräntan skulle vara ca -3 procent under 2010 (se diagram 6.21).

**Diagram 6.21 Styrränta enligt Taylorregel**



Centralbanker världen över står därför inför betydande problem, då räntorna inte kan sänkas mer, samtidigt som nuvarande styrräntenivåer inte kan stimulera ekonomin tillräckligt för att öka resursutnyttjandet och därigenom inflationen.

### Extraordinära penningpolitiska åtgärder

Styrräntan är dock inte det enda verktyg en centralbank har att tillgå. Centralbanker kan t.ex. påverka långa räntor genom att köpa statspapper eller andra värdepapper med längre löptid och

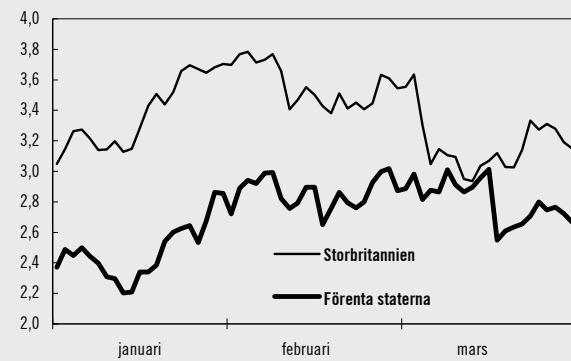
därigenom pressa ner de långa räntorna och öka penningmängden. De åtgärder som underlättar kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna bidrar till att dämpa marknadsräntorna, genom att få ned marginalen mellan styrräntan och den ränta hushåll och företag möter. Centralbanker kan även påverka marknadsräntorna genom att signalera att styrräntan kommer vara låg under lång tid. Därmed kan inflationsförväntningarna förändras och hushållen och företagens beteende påverkas. Det finns ytterligare förslag på alternativa sätt att påverka inflationsförväntningarna. Till exempel diskuteras möjligheterna att införa ett prisnivåmål som innebär ett långsiktigt inflationsmål där en period av låg inflation kan följas av en period av högre inflation utan att räntan bör höjas. Ett annat alternativ är att binda växelkursen på en svagare nivå än det för stunden marknadsmässiga priset. På det viset ger ökade importpriser impulser till prisökningar.

### Vidtagna åtgärder och framtida utveckling

Sedan i höstas har centralbanker världen över genomfört en rad åtgärder för att underlätta kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna. Andra åtgärder som har vidtagits i Storbritannien och Förenta staterna är att köpa statsobligationer med lång löptid. Åtgärderna har, åtminstone initialt, fått effekt på de långa marknadsräntorna (se diagram 6.21). I Storbritannien köper centralbanken Bank of England i ett första steg statsobligationer för motsvarande 75 miljarder pund. Ytterligare ett exempel är den schweiziska centralbanken som intervenerar på valutamarkanden och köper utländsk valuta dvs. säljer schweizerfranc. Transaktionen görs i syfte att försvaga den schweiziska francen och därmed höja priset på importerade varor i syfte att öka den inhemska inflationen.

**Diagram 6.22 Köp av statspapper pressar ned långa räntor**

Procent



Källa: Reuters.

Det finns dock flera svårigheter förknippade med att bedriva penningpolitik med extraordinära åtgärder. Dels råder det en betydande osäkerhet kring hur ekonomin påverkas, dels kan det finnas legala begränsningar för åtgärderna. Inom EU finns det t.ex. begränsningar i centralbankernas möjlighet att förvärva statspapper. Förvärv direkt från staten är otillåtna. Riksbanken kan alltså endast köpa svenska statspapper på andrahandsmarknaden och inte förvärva dem direkt från Riksgälden. Även förvärv på andrahandsmarknaden är föremål för begränsningar. I den prognos som redovisas i denna proposition antas såväl Riksbanken som andra centralbanker vidta extraordinära åtgärder för att stimulera ekonomin. Riksbankens åtgärder antas som mest få en effekt motsvarande stimulansen av ca en halv procentenhet lägre styrränta.

## 6.4 Risker och alternativscenarier

### 6.4.1 Riskbilden

Osäkerheten avseende den framtida konjunkturutvecklingen är ovanligt stor. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot bedöms dominera.

Det finns bl.a. en uppenbar risk att den internationella konjunkturedgången blir djupare och än mer utdragen än vad som förutses i huvudscenariot. I huvudscenariot antas att turbulensen på de finansiella marknaderna klingar av under 2009. Det finns en risk att krisen på de finansiella marknaderna i stället blir djupare och/eller mer utdragen, t.ex. som en följd av ytterligare kreditförluster i spåren av den djupa nedgången i

den reala ekonomin. En mer negativ utveckling i omvärlden skulle ge negativa återverkningar på utvecklingen i Sverige. Lågkonjunkturen skulle också kunna förlängas som en följd av att den globalt omfattande expansiva finanspolitiken driver upp långa räntor i ekonomin mer än vad som antas i huvudscenariot och därmed hämmar privat konsumtion och investeringar ytterligare (se fördjupningsruta Offentliga finanser och räntor på statsobligationer). För Sverige utgör även utvecklingen i Baltikum en specifik risk.

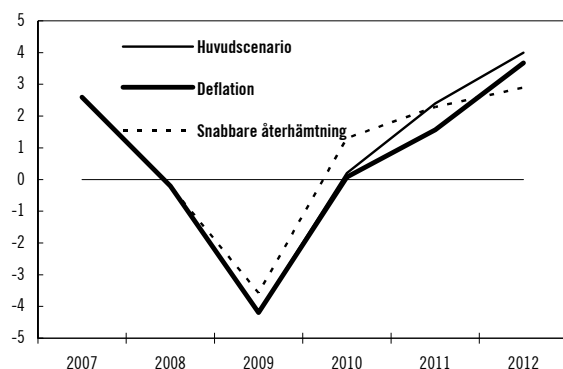
Samtidigt är det möjligt att stabiliseringen på de finansiella marknaderna och återhämtningen i omvärldsefterfrågan går snabbare än vad som antagits i huvudscenariot. Som illustreras i alternativscenariot 1 nedan skulle det leda till en starkare konjunkturutveckling under framför allt 2010.

Vidare finns en betydande osäkerhet kring arbetsmarknadsutvecklingen. Vissa faktorer talar för en snabbare konjunkturrell återhämtning i produktiviteten. Givet efterfrågan i ekonomin skulle detta möjliggöra en snabbare neddragning av personal på företagen och därmed, åtminstone på kort sikt, en högre arbetslöshet. Därtill finns en risk för en större nedgång i arbetskraftsutbudet till följd av den djupa lågkonjunkturen, vilket i sin tur åtminstone på kort sikt skulle leda till lägre arbetslöshet. En lägre arbetslöshet som en följd av ett lägre arbetskraftsutbud är dock inte något önskvärt. Vid ett givet antal sysselsatta är det bättre att individer utan jobb stannar kvar på arbetsmarknaden och söker arbete och därmed befinner sig närmare arbetsmarknaden.

Dämpade löneökningar i kombination med stark produktivitet utveckling medför att kostnadstrycket i ekonomin är mycket lågt under en lång tid i huvudscenariot. Räntan bedöms inte vara låg nog i förhållande till inflationen för att stimulera ekonomin i tillräcklig omfattning (se fördjupningsruta Penningpolitik vid nollränta). Det finns därför en risk att detta skulle kunna leda till deflation, med vilket avses ett utdraget fall i den allmänna prisnivån. Som illustreras i alternativscenariot 2 nedan skulle det kunna leda till en än svagare konjunkturutveckling under de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot (se diagram 6.23).

**Diagram 6.23 BNP-tillväxt**

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bedömningen av BNP-utvecklingen kompliceras av ett svårtolkat nationalräkenskapsutfall för 2008 (se fördjupningsruta Ändrad säsongrensningmetod ger ny konjunkturbild för 2008). I den mån nationalräkenskapsutfallet för 2008 revideras kan historieskrivningen förändras väsentligt.

#### 6.4.2 Alternativscenario med snabbare återhämtning<sup>40</sup>

Huvudscenariot, som presenteras i avsnitt 6.1–6.3, bygger på att den finansiella turbulensen klingar av vid årsskiftet 2009/2010.

I detta alternativscenario antas en snabbare stabilisering av de finansiella marknaderna, vilket leder till en snabbare global återhämtning. Detta skulle kunna inträffa exempelvis om de betydande ekonomisk-politiska åtgärderna i världsekonomin som presenterats och planeras visar sig ha större genomslag än vad som antagits i huvudscenariot.

Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av att den finansiella krisen klingar av tidigare. När den finansiella turbulensen avtar minskar hushållens osäkerhet. Hushållens och företagens upplåningskostnader blir lägre och fallet i huspriserna dämpas. Detta innebär att hushållens reala förmögenhet inte faller lika mycket som i huvudscenariot samtidigt som försiktighets-

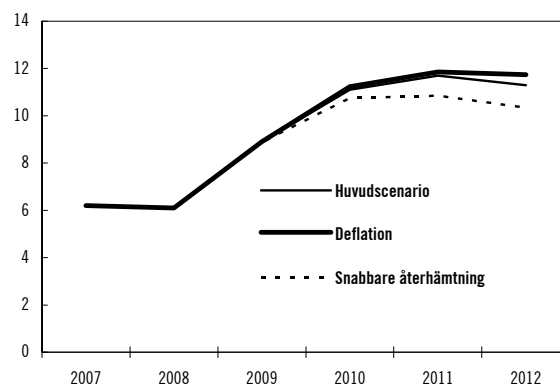
sparandet inte stiger lika mycket. Sammantaget leder detta till att hushållen ökar sin konsumtion.

När den finansiella turbulensen klingar av ökar även efterfrågan i omvärlden, vilket påverkar den svenska exporten positivt. Lägre upplåningskostnader och starkare exportutveckling leder till att även investeringarna utvecklas starkare.

Den något snabbare konjunkturella återhämtningen innebär att resursutnyttjandet är högre än i huvudscenariot. Den högre efterfrågan bidrar till att sysselsättningen utvecklas starkare och att arbetslösheten blir lägre än i huvudscenariot (se diagram 6.24). Det dröjer något innan företagen anpassar personalstyrkan till den starkare efterfrågan. Sysselsättningen minskar därmed lika mycket som i huvudscenariot 2009. Under 2010 minskar sysselsättningen mindre än i huvudscenariot, för att därefter öka snabbare (se tabell 6.5). Att företagen inte anpassar personalstyrkan omedelbart till den ökade efterfrågan medför att produktivitetstillväxten utvecklas starkare under 2009 och 2010 än i huvudscenariot.

**Diagram 6.24 Arbetslöshet**

I procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Högre resursutnyttjande, både i Sverige och internationellt, medför att inflationstrycket ökar marginellt (se tabell 6.5). Till följd av detta drar Riksbanken tillbaka de extraordinära åtgärder som vidtagits under 2009. Dessutom höjs reporäntan något redan under slutet av 2009 och ytterligare något 2010.

Den snabbare konjunkturella återhämtningen i kombination med ett något högre löne- och inflationstryck leder till att det finansiella sparandet förbättras något jämfört med huvudscenariot.

<sup>40</sup> I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. "KIMOD 2.0: Documentation of NIER's Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy" Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

**Tabell 6.5 Nyckeltal, alternativscenario med snabbare återhämtning**

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

	2009	2010	2011	2012
BNP	-3,6 (-4,2)	1,3 (0,2)	2,3 (2,4)	2,9 (4,0)
Hushållens konsumtion	-1,5 (-2,6)	2,2 (0,6)	2,6 (2,3)	2,6 (3,5)
Export	-7,5 (-8,4)	4,0 (2,7)	5,7 (6,1)	7,2 (8,5)
Investeringar <sup>1</sup>	-12,5 (-12,5)	-3,7 (-4,7)	5,0 (4,6)	7,4 (9,3)
Produktivitet	0,7 (0,3)	3,1 (2,5)	2,6 (3,1)	3,3 (4,2)
Sysselsättning <sup>2</sup>	-2,8 (-2,8)	-2,9 (-3,3)	-0,5 (-1,0)	0,7 (0,6)
Arbetslöshet <sup>2,3</sup>	8,9 (8,9)	10,7 (11,1)	10,9 (11,7)	10,3 (11,3)
BNP-gap <sup>4</sup>	-6,6 (-7,2)	-7,0 (-8,7)	-6,3 (-7,9)	-5,7 (-6,2)
Reporänta <sup>5</sup>	0,50 (0,25)	0,75 (0,25)	1,25 (0,75)	2,25 (1,75)
Timlön	3,3 (3,3)	2,3 (2,2)	2,3 (2,2)	2,6 (2,5)
KPIX <sup>6</sup>	1,4 (1,2)	0,8 (0,7)	0,5 (0,4)	0,6 (0,4)
Finansiellt sparande <sup>7</sup>	-2,4 (-2,7)	-3,1 (-3,8)	-2,1 (-3,1)	-1,3 (-2,0)

<sup>1</sup> Här ingår både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.

<sup>2</sup> 15-74 år.

<sup>3</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>4</sup> Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

<sup>5</sup> Slutkurs.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

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

På lite längre sikt kommer BNP att växa lite långsammare än i huvudscenariot. De höga tillväxttakterna 2012 i huvudscenariot beror på att efterfrågan då vänder samtidigt som resursutnyttjandet är mycket lågt. Detta innebär att BNP-tillväxten är högre än tillväxten av potentiell BNP. I detta scenario sker återhämtningen tidigare och fram mot 2012 återgår tillväxttakten till mer normala nivåer. Sysselsättningstillväxten är dock högre samtliga år och arbetslösheten lägre än i huvudscenariot.

### 6.4.3 Alternativscenario med deflation

I detta alternativscenario antas lågkonjunkturen få större effekt på pris- och lönebildningen,

vilket leder till deflation 2010–2012. Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av detta.

Den negativa inflationen leder till lägre inflationsförväntningar, vilket i sin tur leder till lägre löneökningar än vad som annars vore fallet. Lägre löneökningar leder till ytterligare lägre inflation, dvs. en negativ spiral. Lägre löneökningar innebär också att hushållen konsumerar mindre. Hushållens konsumtion påverkas också direkt av de fallande priserna; när priserna förväntas falla skjuter hushållen upp en del av sin konsumtion. Företagen skjuter också upp en del av sina investeringar. Fallande priser innebär också att hushållens skulder i reala termer ökar, vilket i sin tur också verkar hämmande på konsumtionen. Stigande reala skulder innebär även att kreditförlusterna ökar. Detta bidrar till att hålla interbankräntorna på nivåer över de normala, vilket i sin tur kan påverka både konsumtion och investeringar negativt.

Lägre löneökningar leder dock till att exportföretagens konkurrenssituation förbättras. Exporten utvecklas därför något starkare än i huvudscenariot, vilket medför att effekten på BNP blir mindre än försvagningen av den inhemska efterfrågan.

Normalt skulle fallande inflation innebära en sänkt reporänta, vilket skulle gynna både konsumtion och investeringar. Givet att reporäntan redan ligger på lägsta möjliga nivå, innebär dock fallande, eller t.o.m. negativ inflation, att realräntan stiger. Effekten av penningpolitiken blir därmed mindre och inte tillräckligt expansiv för att uppnå den önskvärda positiva effekten på konsumtion och investeringar.

Den mycket svaga konsumtionen i kombination med uppskjutna investeringar leder till att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot. Den lägre efterfrågan innebär att sysselsättningen faller något snabbare och arbetslösheten blir högre. Företagen anpassar dock inte antalet anställda omedelbart till den svagare efterfrågeutvecklingen, vilket medför att produktivitetstillväxten utvecklas något svagare under 2011 än i huvudscenariot.

Till följd av den negativa spiralen mellan löneutveckling, inflation och även det allt lägre resursutnyttjandet förblir inflationen negativ under flera år (se tabell 6.6). Till följd av detta behåller Riksbanken reporäntan på en mycket låg nivå under hela perioden 2009–2012. I ljuset av det mycket låga resursutnyttjandet bedöms det finnas ett behov av att Riksbanken vidtar

ytterligare åtgärder för att stimulera ekonomin utöver den stimulans som förutspås i huvudscenariot (se fördjupningsruta Penningpolitik vid nollränta). Utöver de åtgärder som antas i huvudscenariot bedöms Riksbanken vidta ytterligare åtgärder med en effekt motsvarande en halv procentenhet lägre reporänta 2011.

Det betydligt lägre löne- och inflationstrycket i kombination med en svagare inhemsk efterfrågan leder till att det finansiella sparandet försämras jämfört med huvudscenariot.

**Tabell 6.6 Nyckeltal, alternativscenario med deflation**

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

	2009	2010	2011	2012
BNP	-4,2 (-4,2)	0,1 (0,2)	1,6 (2,4)	3,7 (4,0)
Hushållens konsumtion	-2,6 (-2,6)	-0,8 (0,6)	0,0 (2,3)	0,5 (3,5)
Export	-8,4 (-8,4)	2,8 (2,7)	6,2 (6,1)	9,8 (8,5)
Investeringar <sup>1</sup>	-12,5 (-12,5)	-3,6 (-4,7)	0,4 (4,6)	5,4 (9,3)
Produktivitet	0,3 (0,3)	2,5 (2,5)	2,5 (3,1)	4,2 (4,2)
Sysselsättning <sup>2</sup>	-2,8 (-2,8)	-3,4 (-3,3)	-1,0 (-1,0)	0,3 (0,6)
Arbetslöshet <sup>2,3</sup>	8,9 (8,9)	11,2 (11,1)	11,8 (11,7)	11,7 (11,3)
BNP-gap <sup>4</sup>	-7,2 (-7,2)	-8,9 (-8,7)	-8,9 (-7,9)	-7,5 (-6,2)
Reporänta <sup>5</sup>	0,25 (0,25)	0,25 (0,25)	0,25 (0,75)	0,25 (1,75)
Timlön	3,3 (3,3)	1,2 (2,2)	0,8 (2,2)	1,5 (2,5)
KPIX <sup>6</sup>	1,2 (1,2)	-0,7 (0,7)	-0,7 (0,4)	-0,6 (0,4)
Finansiellt sparande <sup>7</sup>	-2,7 (-2,7)	-4,1 (-3,8)	-3,7 (-3,1)	-3,1 (-2,0)

<sup>1</sup> Här ingår både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.

<sup>2</sup> 15-74 år.

<sup>3</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>4</sup> Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

<sup>5</sup> Slutkurs.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

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

På längre sikt kommer efterfrågan att stärkas när realräntan stabiliseras. En långvarigt expansiv penningpolitik gynnar såväl export, investeringar och hushållens konsumtion. Det dröjer dock innan effekterna av deflationen klingar av helt. Effekterna av deflationsprocessen har inte klingat av helt förrän 2015.



## Offentliga finanser och räntor på statsobligationer

Runt om i världen lanseras finanspolitiska åtgärdsprogram för att lindra den finansiella krisen och för att motverka den kraftiga konjunkturbedgången. De åtgärder som genomförts, och som planeras, är i många fall omfattande vilket medför en kraftig minskning i det offentlig-finansiella sparandet och en kraftig ökning av den statliga upplåningen.<sup>41</sup> I och med att den globala efterfrågan på lån är stor samtidigt som utbudet av lån är osäkert, finns det en oro för att räntan på statsobligationer ska stiga kraftigt. En sådan ränteuppgång skulle innebära en påfrestning för respektive stats offentliga finanser p.g.a. högre ränteutgifter. Men en sådan ränteuppgång skulle också kunna påverka den ekonomiska utvecklingen t.ex. genom att högre räntor på statsobligationer påverkar andra räntor i ekonomin. Detta kan i sin tur medföra att hushållens konsumtion och privata investeringar blir lägre än vad som hade varit fallet om räntan förblivit oförändrad. För att de offentliga finanserna inte ska försvagas i rask takt på grund av ränteuppgångar, och för att försäkra sig om att effekten av en finanspolitisk stimulans inte blir försvinnande liten, är det således av vikt att analysera hur utvecklingen av de offentliga finanserna påverkar de långa räntorna i ekonomin.

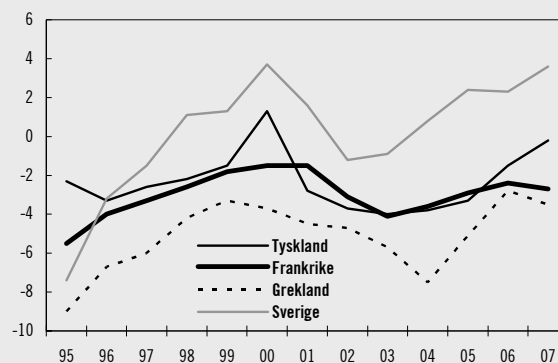
Det finns flera kanaler genom vilka statens finanser kan påverka de långa obligationsräntorna. Som nämnts ovan medför ett ökat utbud av statsobligationer att priset på obligationer faller, vilket innebär en ränteuppgång. En annan kanal verkar genom inflationen. Om statens finanser försvagas p.g.a. ökad ekonomisk stimulans innebär detta ökad ekonomisk aktivitet och ökat inflationstryck. En högre inflation medför att långgivare kräver högre ränta, vilket direkt påverkar de statliga utgifterna. Riskpremien utgör en tredje kanal genom vilken räntorna kan påverkas av de offentliga finanserna. Vid en kraftig försvagning av de offentliga finanserna, eller vid ett utgångsläge där de offentliga finanserna redan är ansträngda, kan långgivare uppleva en förhöjd kreditrisk. Detta medför att långgivarna kräver en högre riskpremie, och därmed en högre ränta, jämfört med

vad som skulle vara fallet om kreditrisken bedömts vara mindre.

Diagram 6.25 och diagram 6.26 återger den offentlig-finansiella utvecklingen i Frankrike, Grekland, Sverige och Tyskland under 1995–2007. Diagram 6.27 återger hur räntan på 10-åriga statsobligationer utvecklats från januari 2004 till februari 2009. En jämförelse av diagrammen tyder på att de offentliga finansernas utveckling kan vara en förklaring till hur räntan på statsobligationer utvecklas.

**Diagram 6.25 Offentlig-finansiellt sparande**

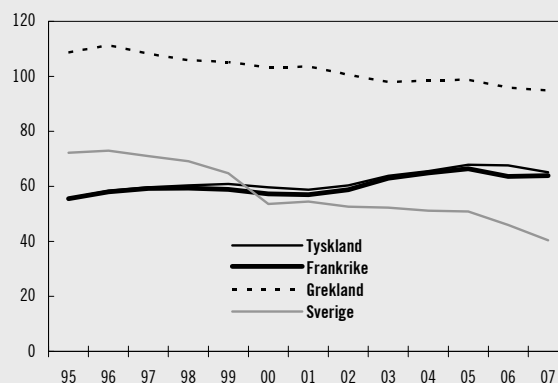
Procent av BNP



Källa: Eurostat.

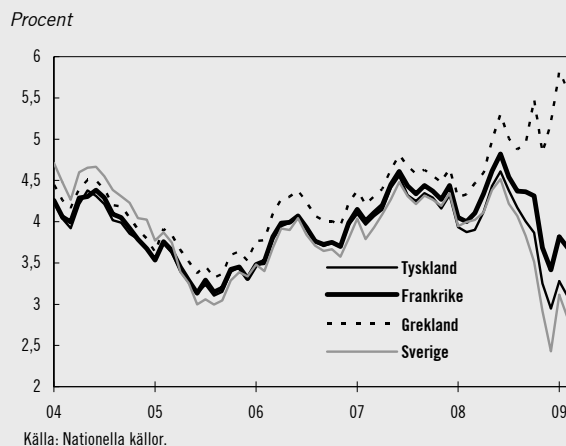
**Diagram 6.26 Statlig bruttoskuld**

Procent av BNP



Källa: Eurostat.

<sup>41</sup> Se fördjupningsrutan "Kraftig försämring av de offentliga finanserna i EU".

**Diagram 6.27 Ränta på 10-åriga statsobligationer**

Forskningen ger visst stöd åt att svagare offentliga finanser ger högre statsobligationsräntor.<sup>42</sup> De uppmätta effekterna varierar dock mellan studier och effekterna är inte alltid stora. Dock finns det resultat som indikerar att såväl nationella som globala offentligfinansiella faktorer påverkar räntenivån.<sup>43</sup> En stor del av de effekter som hittats återfinns på det globala planet. Mer specifikt verkar räntan på statsobligationer med lång löptid i stor utsträckning påverkas av den finanspolitik som bedrivs globalt. I ett läge där den globala finanspolitiken blir mer expansiv stiger räntorna medan räntorna sjunker då den globala finanspolitiken blir mer åtstramande. En annan faktor som verkar spela roll för ränteskillnaderna mellan länder är den relativa offentligfinansiella utvecklingen. De stater som försvagar det offentligfinansiella läget i störst utsträckning kommer också att få möta de största ränteuppgångarna.<sup>44</sup> Ränteeffekten av den nationellt bedrivna finanspolitiken verkar dock vara mindre än de effekter som den globala finanspolitiska inriktningen har på de långa räntorna.

Även om befintliga empiriska resultat indikerar att den nationella finanspolitiken endast i mindre utsträckning påverkar de långa räntorna

finns det en rad omständigheter som talar för att effekterna i dag kanske inte är desamma som under den historiska period som de empiriska undersökningarna baseras på. En sådan omständighet är det faktum att det i dagsläget råder en global lågkonjunktur. Det ökade sparandet under lågkonjunkturen medför en större efterfrågan på obligationer, vilket skulle kunna absorbera det ökade utbudet utan någon större räntepåverkan. En annan omständighet som gör att effekterna på räntorna kan bli mindre än vad som historiskt sett observerats är osäkerheten på de finansiella marknaderna. Osäkerheten gör att statsobligationer i dagsläget ses som en attraktiv placering på grund av den relativt sett låga risk som en sådan placering innebär. Detta bidrar till en högre efterfrågan och därmed mindre räntepåverkan. En omständighet som bidrar till att ränteeffekterna skulle kunna vara större i rådande konjunkturläge är det faktum att det stora utbudet av obligationer gör att obligationer som anses mer riskfyllda kan väljas bort till förmån för obligationer som anses mindre riskfyllda. Slutligen skulle de offentliga åtagandena inom den finansiella sektorn kunna medföra att statens kreditrisk ökar, vilket medför en högre riskpremie och därmed en högre ränta.

<sup>42</sup> Se tex. Gale och Orszag (2002) "The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline", Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper, 17 December 2002, och Ardagna, Caselli och Lane (2004) "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service", ECB Working Paper No. 411.

<sup>43</sup> Se Ardagna, Caselli och Lane (2004) "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service", ECB Working Paper No. 411.

<sup>44</sup> Resultaten indikerar att det framför allt är förändringar i det offentligfinansiella sparandet som påverkar räntorna.