

Finansdepartementet

# Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

2009



<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Den ekonomiska politikens ramar och mål</b> .....	<b>5</b>
1.1 Det finanspolitiska ramverket och målen för finanspolitiken.....	5
1.2 Målet för penningpolitiken .....	8
<b>2 Den ekonomiska politiken</b> .....	<b>9</b>
2.1 Finanspolitik .....	9
2.2 Penningpolitik.....	15
<b>3 Den makroekonomiska utvecklingen</b> .....	<b>17</b>
3.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	17
3.2 Svensk ekonomi .....	18
<b>4 Offentliga finanser</b> .....	<b>21</b>
4.1 Redovisningsprinciper .....	21
4.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna .....	21
4.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld .....	24
4.4 Uppföljning av överskottsmålet .....	24
4.5 Finanspolitikens inriktning.....	28
4.6 Uppföljning av utgiftstaket.....	28
4.7 Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	29
4.8 Finanspolitiska rådets granskning.....	30
<b>5 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2008</b> .....	<b>32</b>
<b>6 Prognosöversyn och alternativscenarier</b> .....	<b>33</b>
6.1 Prognosöversyn .....	33
6.2 Alternativscenarier.....	36
6.3 Återtagande från stödåtgärder och den expansiva ekonomiska politiken under krisen.....	38
<b>7 Regeringens reformpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna</b> .....	<b>43</b>
7.1 Reformen på inkomstsidan .....	43
7.2 Reformen på utgiftssidan .....	46
7.3 Effekter av den ekonomiska politiken.....	47
7.4 Kvaliteten i de offentliga finanserna .....	48
<b>8 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet</b> .....	<b>50</b>
8.1 Valfärdsåtagandet.....	52
8.2 Vad är hållbarhet och hur kan den mätas? .....	54
8.3 Utmaningar för finanspolitiken på lång sikt .....	55
8.3.1 Den åldrande befolkningen .....	55

8.3.2	Ökad efterfrågan på fritid och välfärd .....	64
8.3.3	Effekter av den djupa lågkonjunkturen .....	66
8.4	Möjligheterna .....	67
8.4.1	Ekonomisk tillväxt .....	67
8.4.2	Förbättringar på arbetsmarknaden.....	68
8.4.3	Mindre behov av vård och omsorg.....	70
8.5	Sammanfattande bedömning.....	70
<b>Appendix A - Beräkningstekniska förutsättningar.....</b>		<b>73</b>
	Demografiska förutsättningar .....	73
	Ekonomiska antaganden .....	73
	Offentliga inkomster .....	75
	Offentliga konsumtionsutgifter .....	76
	Transfereringar .....	77
	Ålderspensionssystemet .....	77
<b>Appendix B - Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU .....</b>		<b>79</b>
<b>Appendix C – Tabeller .....</b>		<b>81</b>
<b>Appendix D – Sammanställning av stödåtgärder .....</b>		<b>85</b>

# Inledning

I enlighet med Rådets förordning (EG) 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram.<sup>1</sup> Programmet utvärderades och godkändes av Rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen vilket också har skett under perioden 1999–2008. Rådets yttrande om 2008 års uppdaterade konvergensprogram behandlades i riksdagens EU-nämnd den 27 februari 2009. Föreliggande uppdatering baseras på budgetpropositionen för 2010, som regeringen överlämnade riksdagen den 21 september 2009. Riksdagens finansutskott informerades om det uppdaterade programmet den 15 december 2009.

## 1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

### 1.1 Det finanspolitiska ramverket och målen för finanspolitiken

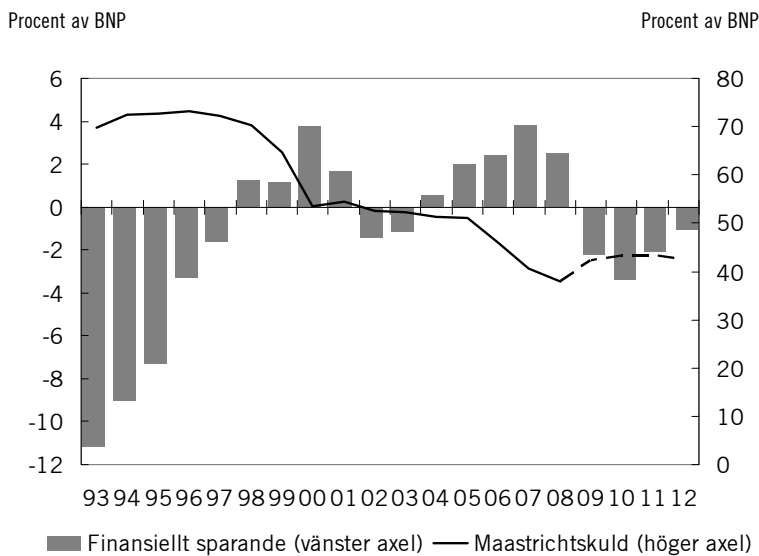
Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner starkt bidrar till en väl utformad finanspolitik. En stramare budgetprocess, införandet av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har varit avgörande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

De offentliga finanserna har förstärkts påtagligt under de år som det finanspolitiska ramverket har tillämpats. Detta framgår av diagram 1, som visar den offentliga sektorns finansiella sparande och konsoliderade bruttoskuld mellan 1993 och 2012 (där perioden 2009–2012 utgörs av prognoser). Underskotten i det finansiella sparandet på mellan 1993 och 1999 på i genomsnitt 4,3 procent av BNP har ersatts av ett genomsnittligt överskott under perioden 2000–2008 på 1,6 procent av BNP. Överskottet har, tillsammans med en god ekonomisk tillväxt, bidragit till en minskande statsskuld, mätt som andel av BNP. Sammantaget har införandet av budgetpolitiska mål och en budgetprocess med ett tydligt uppifrån-och-ned perspektiv bidragit till en god budgetdisciplin som stärkt kontrollen över de offentliga finanserna och förbättrat förutsättningarna för ekonomisk stabilitet och tillväxt.

---

<sup>1</sup> Rådets förordning (EG) 1466/97 från den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen av den ekonomiska politiken.

## Diagram 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande och konsoliderade bruttoskuld



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

När regeringen tillträdde 2006 aviserade den en översyn av det finanspolitiska ramverket. Regeringen konstaterade att även om erfarenheterna av ramverket varit goda, så fanns det skäl som talade för att det borde förstärkas i olika avseenden för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Regeringen menade att det fanns skäl att klargöra motiven bakom överskottsmålet och hur det följs upp samt att utgiftstakets långsiktighet och trovärdighet måste stärkas genom att ett utgiftstak alltid fastställs för det tredje tillkommande budgetåret och att principerna för hur utgiftstaket fastställs tydliggörs. En intern arbetsgrupp har tillsatts på Finansdepartementet med uppgift att se över överskottsmålet och utgiftstaket. Resultatet av översynen avses att presenteras före utgången av denna mandatperiod.

Riksdagen har beslutat om ändringar i lag (1996:1059) om statsbudget som innebär att det blir obligatoriskt för regeringen att lämna förslag om utgiftstak i budgetpropositionen och att det alltid ska finnas utgiftstak beslutade för en treårsperiod. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2010 och bidrar till att stärka långsiktigheten och trovärdigheten för utgiftstaket för staten.

Inriktningen på översynen av det finanspolitiska ramverket är ökad transparens och förbättrad möjlighet till extern uppföljning och utvärdering av finanspolitiken. Regeringen har med denna inriktning arbetat med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken och presenterat nya indikatorer för att förbättra möjligheterna att utvärdera den föreslagna och aviserade finanspolitiken. Redovisningen av effektberäkningar av nya reformer och redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs har därtill förbättrats. Detta arbete fortgår.

Regeringen har också inrättat ett finanspolitiskt råd med uppgift att utvärdera om de finanspolitiska målen uppnås och att lämna sina synpunkter i en årlig rapport.

### **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 av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottsmålet utgör Sveriges medelfristiga mål (*Medium-Term Objective*, MTO) i enlighet med Stabilitets- och tillväxtpaktens reviderade *Code of conduct*. Ett överskottsmål bidrar till att det finns en viss buffert för att kunna möta kraftigare nedgångar i konjunkturer och möjliggör att föra en expansiv finanspolitik utan att det leder till stora varaktiga underskott i de offentliga finanserna. I samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna, såsom är fallet för närvarande, är ofta små länder med egen valuta särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme är en styrka för politiken. Under lågkonjunkturer i början av 1990-talet ledde en snabb och oväntad uppgång i statens lånebehov och skuldkvot till att riskpremierna gick upp kraftigt vilket försämrade statens kreditvillkor väsentligt. En bidragande förklaring till att detta inte inträffat under den nuvarande lågkonjunkturer är att det nu finns ett finanspolitiskt ramverk, med bland annat ett överskottsmål, på plats som väsentligt ökat förtroendet för finanspolitikens långsiktiga inriktning.

Överskottsmålet motiveras också av den demografiska utvecklingen. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Ett relativt högt medelfristigt offentlig 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. Detta bidrar 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 utveckling.

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

Fleråriga utgiftstak för staten infördes 1997. Utgiftstaket omfattar statens utgifter, med undantag för statsskuldräntorna, samt utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutats tre år i förväg av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen.

Den reformerade statliga budgetprocessen kännetecknas av ett tydligt medelfristigt uppifrån-och-ner perspektiv. Utgiftstaket är den tidiga,

övergripande restriktionen som begränsar budgetprocessen i termer av totala utgifter. Under hela processen, från det att taket fastställs till dess att budgetåret är slut, understryks därmed behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet skapar dessutom förutsättningar för att undvika att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Utgiftstaket för staten är därför ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Systemet med utgiftstak förbättrar förutsättningarna att uppnå överskottsmålet, och bidrar också till långsiktigt hållbara finanser. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Regeringen anser att följande överväganden bör ligga till grund för beslut om utgiftstakets nivå:

- Utgångspunkten ska vara 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. Regeringens uppfattning är att de statliga utgifterna ska minska svagt som andel av BNP.
- Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket, ska vara stor nog för att hantera prognososäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt.

### **Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet**

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun eller landsting uppvisar ett underskott ska underskottet återställas inom en treårsperiod. Det kommunala balanskravet är ett minimi-krav. Kommunerna och landstingen ska även enligt kommunallagen (1991:900) följa principerna om god ekonomisk hushållning. Med det menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden.

## **1.2 Målet för penningpolitiken**

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken i Sverige. Målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde, vilket slås fast



i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank. Efter ändringar i riksbanks-  
lagen 1999 skapades ökad självständighet för Riksbanken. Enligt  
regeringsformen får ingen annan myndighet bestämma hur Riksbanken  
ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Den beslutsfattande direk-  
tionens självständighet markeras också i riksbankslagen som säger att  
direktionens ledamöter inte får söka eller ta emot instruktioner när de  
fullgör penningpolitiska uppgifter.

Riksbanken har preciserat det lagfästa målet om att upprätthålla ett  
fast penningvärde i ett explicit inflationsmål som säger att den årliga för-  
ändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken  
har också formulerat ett toleransintervall kring målet på plus/minus  
1 procentenhet.

Om avvikelser från inflationsmålet uppstår är ambitionen normalt att  
föra inflationen tillbaka till målet inom två år. Ett skäl till det är att  
penningpolitiken verkar med fördröjning. Ett annat är att tvåårshori-  
sonten bidrar till att dämpa fluktuationerna i realekonomin samtidigt  
som trovärdigheten för inflationsmålet bevaras. Undantagsvis kan  
Riksbanken låta anpassningen till inflationsmålet ta längre tid än två år.  
När Riksbanken bedömer att det uppstår en sådan situation ska detta  
tydligt klargöras i samband med de penningpolitiska besluten.

I början av 2007 övergick Riksbanken till att göra prognoser för den  
ekonomiska utvecklingen i Sverige baserade på den bana för reporäntan  
som Riksbankens direktion för tillfälligt betraktar som mest lämplig. Det  
tyngsta skälet för detta är att det hjälper Riksbanken att förklara för  
allmänheten och den finansiella marknaden hur den ser på ränteutveck-  
lingen och hur den resonerar när de penningpolitiska besluten fattas.

I september 2003 genomfördes en folkomröstning om Sverige skulle  
införa euron som valuta. Resultatet av folkomröstningen föranledde inga  
förändringar i penning- och valutapolitiken. Regeringen har ansvaret för  
övergripande valutapolitiska frågor och beslutar om växelkurssystemet  
medan Riksbanken ansvarar för tillämpningen av växelkurssystemet. Den  
nuvarande penning- och valutapolitiska regimen ligger fast. Sveriges erfa-  
renheter av inflationsmål och rörlig växelkurs är mycket goda. En knyt-  
ning av kronan till ERM2 är inte aktuell.

## 2 Den ekonomiska politiken

### 2.1 Finanspolitik

#### **Åtgärder i budgetpropositionen för 2010**

Världen befinner sig i en djup och utbredd lågkonjunktur. Som ett litet,  
öppet och handelsberoende land har Sverige drabbats hårt, med bland  
annat stigande arbetslöshet som följd. Den ekonomiska politiken har  
lagts om för att möta krisen och dämpa fallet i sysselsättningen.

Konjunkturedgången gör det än viktigare för regeringen att fortsätta arbetet för att få fler i arbete och färre utanför arbetsmarknaden. Det låga resursutnyttjandet, det kraftiga och fortsatta fallet i sysselsättningen och den minskade risken för de offentliga finanserna motiverar ytterligare krisåtgärder.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2010 åtgärder som inriktas på att:

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

Därutöver föreslog regeringen bland annat åtgärder för:

- *Fler och växande företag.*
- *Värna klimatet.*

#### *Åtgärder som dämpar fallet i sysselsättningen*

Att bromsa en neddragning av offentligt finansierade jobb är en av de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att dämpa fallet i sysselsättningen i en djup lågkonjunktur. För att dämpa fallet i den av kommunerna finansierade sysselsättningen och mildra effekterna av den ekonomiska krisen, föreslog regeringen ett tillfälligt ökat stöd till kommuner och landsting på 10 miljarder kronor för 2010.<sup>2</sup> Ökade statsbidrag till kommuner och landsting motverkar uppsägningar och att kommunsektorn därigenom tvingas föra en procyklisk politik. Genom att tillfälligt öka stödet till kommuner och landsting värnar regeringen dessutom välfärdens kärna.

Det låga resursutnyttjandet i svensk ekonomi innebär att det finns möjligheter att ta tillvara lediga resurser inom byggsektorn. Regeringen föreslog därför ökade satsningar på statliga investerings- och underhållsåtgärder inom infrastrukturuområdet. De ökade resurserna ska användas för insatser inom både väg- och järnvägsområdet i syfte att dämpa sysselsättningsnedgången.

Efterfrågan i ekonomin och efterfrågan på arbetskraft stimuleras också genom åtgärder som syftar till att minska krisens negativa effekter på hushållens disponibla inkomster. De åtgärder regeringen föreslog i form av ett fjärde steg i jobbskatteavdraget, sänkt skatt för pensionärer, sänkta egenavgifter för företagare, höjda bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt höjda studiemedel höjer hushållens reala disponibla inkomster, ökar hushållens köpkraft och skapar utrymme för en ökad privat konsumtion.

---

<sup>2</sup> Inklusive de tillskott som tidigare beslutats på tilläggsbudget för 2009 uppgår resurstillskottet till kommuner och landsting till sammanlagt 17 miljarder kronor 2010.

### *Åtgärder som förhindrar att arbetslösheten biter sig fast*

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

Jobbskatteavdraget är en central del i regeringens politik för att varaktigt höja sysselsättningen. Regeringen föreslog att jobbskatteavdraget byggs ut med 10 miljarder kronor från och med 2010. Ett förstärkt jobbskatteavdrag är inte bara ett sätt att upprätthålla hushållens disponibla inkomster och därigenom dämpa fallet i sysselsättningen och tidigare-lägga uppgången. Det medför också en snabbare och större sysselsättningsökning, inte minst när läget på arbetsmarknaden förbättras, eftersom det blir mer lönsamt att arbeta.

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

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

### *Åtgärder som värnar välfärdens kärna*

De temporärt ökade resurserna till kommuner och landsting på sammanlagt 17 miljarder kronor 2010, samt den tidigare aviserade permanenta höjningen av statsbidragen med 5 miljarder kronor per år från och med 2011, bidrar till att kommunsektorn kan behålla personal i större utsträckning trots ett ansträngt ekonomiskt läge. Därmed kan viktiga välfärdstjänster som skola, sjukvård och äldreomsorg upprätthållas under lågkonjunkturen. Regeringen föreslog också ökade anslag till rättsväsendet, bland annat till polisen, domstolen och kriminalvården, som bidrar till att trygga människors vardag. Dessutom föreslogs sänkt skatt för pensionärer och höjt bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning för att lindra den ekonomiska krisens effekter för dessa grupper och bidra till ökad ekonomisk trygghet.

### *Åtgärder som ger fler och växande företag*

Regeringen föreslog en rad åtgärder som stärker incitamenten att starta, driva och utveckla företag i Sverige. Åtgärderna ökar tryggheten för företagare, gör det mindre riskfyllt att starta nya företag och sänker kostnaden för många företagare.

För att förbättra de små företagens förutsättningar för utveckling och tillväxt föreslogs att egenavgifterna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag sätts ned med 5 procentenheter. Ett antal förändringar inom trygghetssystemen föreslogs för att stärka tryggheten för företagare. Satsningen för att stärka kvinnors entreprenörskap och företagande förlängs och ett innovationsprogram för unga genomförs. Dessutom föreslogs förändringar i insolvensförfarandet i syfte att minska risken med företagande.

### *Åtgärder som värnar klimatet*

För att uppnå Sveriges energi- och klimatmål föreslogs ytterligare satsningar på energieffektivisering och internationella klimatinvesteringar. Det föreslagna programmet för energieffektivisering uppgår till 300 miljarder kronor per år under perioden 2010–2014.

**Tabell 1 Föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition.

	2009	2010	2011	2012
<i>Utgiftsförändringar</i>				
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>1</sup>	12,0	14,5	9,2	6,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	-7,0	2,7	-0,2	-0,2
varav stöd till kommuner och landsting <sup>2</sup>	-6,0	4,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>5,0</b>	<b>17,3</b>	<b>9,0</b>	<b>6,7</b>
<i>Inkomstförändringar</i>				
Sänkta skatter	0,3	-14,0	-14,1	-14,2
Övriga inkomstreformer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Summa inkomstförändringar</b>	<b>0,3</b>	<b>-14,0</b>	<b>-14,2</b>	<b>-14,2</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar</b>	<b>-4,7</b>	<b>-31,3</b>	<b>-23,1</b>	<b>-20,9</b>
Indirekta effekter av utgiftsreformer	0,0	0,3	0,3	0,3
Indirekta effekter av inkomstreformer	0,0	0,8	0,8	0,8
<b>Förändring av offentliga sektorns finansiella sparande</b>	<b>-4,7</b>	<b>-31,9</b>	<b>-23,6</b>	<b>-22,2</b>

<sup>1</sup> Omfattar inte anslagsförändringar som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten.

<sup>2</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas från statsbudgeten i december 2009 men avses att användas under 2010. I nationalräkenskaperna periodiseras stödet därför till 2010. Vidare antas att 20 procent av stödet används för att förstärka kommunernas och landstingens resultat och därför inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.

### *Effekter på de offentliga finanserna*

Regeringen satsar i budgetpropositionen för 2010 sammanlagt 32 miljarder kronor, eller ca 1 procent av BNP, på nya åtgärder för 2010 utöver de åtgärder som redan beslutats eller aviserats. Effekten på offentliga sektorns finansiella sparande av åtgärderna i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition redovisas i tabell 1.

I tabell 1 redovisas förändringarna i finansiellt sparande jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition medan tabell 2 redovisar de samlade effekterna på offentliga sektorns finansiella sparande av tidigare beslutade och aviserade reformer samt de reformer som föreslogs och aviserades i budgetpropositionen för 2010 jämfört med föregående år.

**Tabell 2 Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar. Effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.**

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till föregående år.

	2009	2010	2011	2012
<i>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></i>				
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	-1,5	-9,2	-5,1	-3,2
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	20,8	23,8	-10,0	-3,3
varav stöd till kommuner och landsting <sup>3</sup>	-13,0	-22,6	-10,6	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>4</sup>	26,4	0,2	-2,2	-1,5
<b>Summa utgiftsförändringar<sup>5</sup></b>	<b>19,3</b>	<b>14,7</b>	<b>-15,1</b>	<b>-6,5</b>
<i>Inkomstförändringar</i>				
Skatt på arbete	-42,3	-14,7	0,0	0,1
Skatt på kapital	1,1	1,3	0,1	0,1
Skatt på konsumtion och insatsvaror	-0,3	-0,2	0,0	-0,1
<b>Summa skatteförändringar</b>	<b>-41,5</b>	<b>-13,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Summa indirekta effekter av skatteförändringar	7,4	0,6	0,1	0,1
<b>Övriga inkomstförändringar</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-35,0</b>	<b>-13,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Förändring av offentliga sektorns finansiella sparande</b>	<b>-54,3</b>	<b>-28,3</b>	<b>15,3</b>	<b>6,7</b>

<sup>1</sup> För utgiftsförändringar innebär ett minustecken en anslagsminskning eller att ett temporärt program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstförändringar innebär ett minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstförändringar innebär ett minustecken att den offentliga sektorns finansiella sparande försämras jämfört med året innan.

<sup>2</sup> Anslagsförändringar som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej. Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej.

<sup>3</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor utbetalas från statsbudgeten i december 2009 men avses att användas under 2010. I nationalräkenskaperna periodiseras stödet därför till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Vidare antas att 20 procent av stödet används för att förstärka kommunernas och landstingens resultat och därför inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande. Det gäller även den tillfälliga höjningen av statsbidragen 2010 på 4 miljarder kronor.

<sup>4</sup> Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåningen utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

<sup>5</sup> Exklusive indirekta effekter av utgiftsförändringar på statsbudgetens inkomstsida.

Källa: Finansdepartementet.

## Tidigare vidtagna åtgärder

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

### *Stabilisering av de finansiella marknaderna*

För att komma till rätta med den finansiella krisen akuta effekter prioriterade regeringen under förra hösten att snabbt vidta åtgärder för att få finansmarknaderna att fungera bättre. Den första åtgärden för att minska

oron och värna den finansiella stabiliteten var att höja insättningsgarantin från 250 000 kronor till 500 000 kronor. Dessutom har en ny stödlag införts som ger regeringen möjlighet att besluta om kraftfulla åtgärder för att stabilisera finansmarknaden. Med utgångspunkt i stödlagen har regeringen beslutat om ett frivilligt garantiprogram som säkrar upplåningen hos systemviktiga banker och finansinstitut samt ett frivilligt kapitaltillskottsprogram för banker och andre institut för att minska risken för en kraftig kreditåtstramning. Stödlagen ger också möjlighet till bland annat tvångsinlösen av finansinstitut i akut kris. För att finansiera åtgärderna har en särskild stabilitetsfond inrättats och tillförts medel på 15 miljarder kronor.

Lagstiftningsåtgärderna på det finansiella området föregicks av Riksgäldskontorets åtgärder för att öka likviditeten på marknaden för statspapper. Dessa åtgärder bidrog till att den finansiella krisens effekter på svensk ekonomi kunde begränsas.

Riksbanken har genomfört en rad åtgärder för att säkra likviditeten på de finansiella marknaderna, utöver sänkt styrränta. Riksbanken har tillhandahållit lån med längre löptider (6 månader) och med lägre krav på säkerheter än normalt. Bankerna fick därmed ökad tillgång till stabil finansiering. För att underlätta bankernas finansiering i utländsk valuta har Riksbanken dessutom börjat erbjuda lån i utländsk valuta samt förstärkt sin valutareserv.

#### *Stabiliseringspolitiska åtgärder*

Redan i budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen en rad finanspolitiska åtgärder, på sammanlagt 32 miljarder kronor för 2009. Åtgärderna omfattande bland annat sänkt skatt, med tyngdpunkt på låg- och medelinkomsttagare samt pensionärer, sänkta socialavgifter och stora satsningar på infrastruktur, sjukvård samt forskning och utbildning.

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

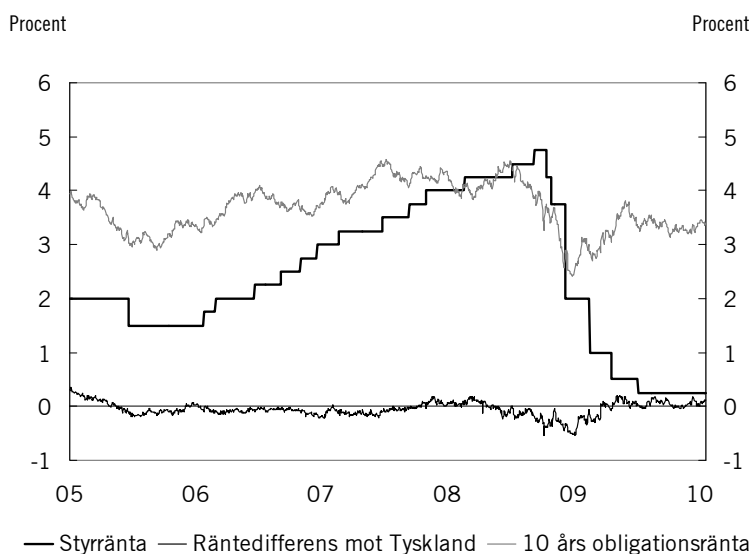
För att ytterligare mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslog regeringen i 2009 års tilläggsbudget ökade resurser till kommuner och landsting i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010. Vidare aviserades en permanent höjning av det allmänna statsbidraget med 5 miljarder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

Tillsammans med de åtgärder som föreslogs och aviserades i budgetpropositionen för 2010 kommer regeringen, för att möta krisen, sammanlagt ha satsat totalt ca 48 miljarder kronor för 2009, motsvarande 1,6 procent av BNP, och ytterligare 35 miljarder kronor för 2010, motsvarande 1,1 procent av BNP. Sedan sommaren 2008 har regeringen därmed vidtagit åtgärder som sammanlagt uppgår till 83 miljarder kronor, eller 2,7 procent av BNP. Det överstiger klart EU-kommissionens rekommendation på 1,2 procent av BNP.

## 2.2 Penningpolitik

Diagram 2 visar ränteutvecklingen i Sverige mellan 2005 och 2009. Penningpolitiken har på kort tid lagts om i en mycket expansiv riktning. Sedan oktober 2008 har Riksbanken sänkt reporäntan från 4,75 till 0,25 procent för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin. Obligationsräntorna föll tillbaka under sommaren och hösten 2008 i takt med den tilltagande finansorn och sämre tillväxtutsikter.

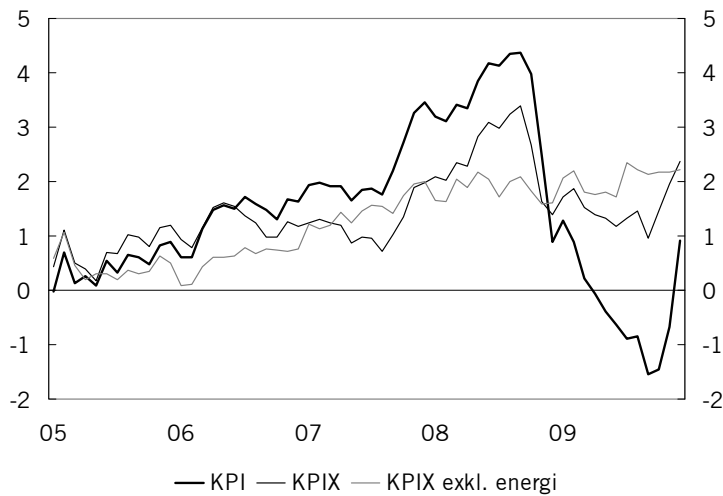
**Diagram 2 Ränteutvecklingen i Sverige**



Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) har fallit snabbt sedan hösten 2008. Den dramatiska nedgången beror framför allt på lägre räntekostnader för egnahem samt lägre energikostnader. Olika mått på underliggande inflation visar samtidigt att det fortfarande finns ett inflationstryck i ekonomin. KPIX exklusive energikostnader har sedan slutet av 2007 fluktuerat kring 2 procent.

### Diagram 3 Inflationen mätt som KPI, KPIX och KPIX exklusive energi

Procentuell utveckling

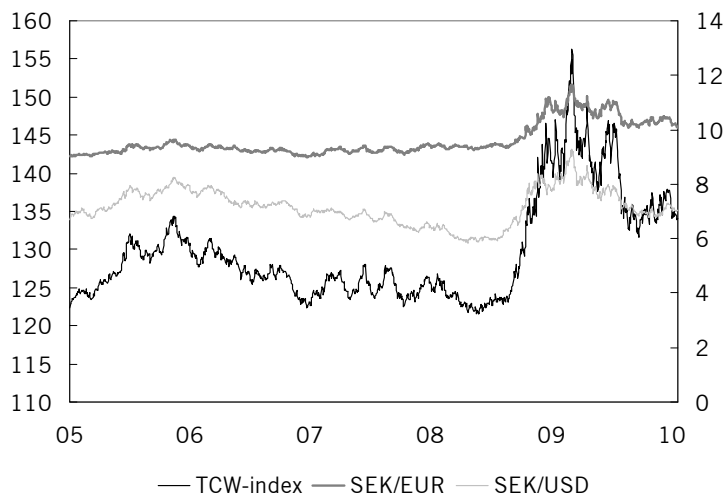


Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 4 visar kronans utveckling mot TCW-index, euron och den amerikanska dollarn under perioden 2005–2009.<sup>3</sup> Det oroliga läget på de finansiella marknaderna har medfört att kronan, i likhet med många andra små valutor, försvagats sedan sommaren 2008.

### Diagram 4 Kronans utveckling mot TCW-index, euron och den amerikanska dollarn

TCW-index

EUR/SEK, USD/SEK



<sup>3</sup> TCW-index (Total Competitiveness Weights) mäter kronans värde mot en korg av andra valutor.



## 3 Den makroekonomiska utvecklingen

### 3.1 Internationell och finansiell ekonomi

#### **Den finansiella krisen har dämpats och det finns tecken på en stabilisering av världsekonomin**

Världsekonomin befinner sig en djup lågkonjunktur och BNP har fallit kraftigt i flera länder sedan hösten 2008. Under andra kvartalet 2009 stabiliserades dock BNP-utvecklingen i världens ledande industrinationer, och därmed även i den globala ekonomin som helhet. Stabiliseringen kan förklaras av en förbättrad situation på finansmarknaderna, en fortsatt expansiv penning- och finanspolitik samt allmänt mer positiva framtidsförväntningar och minskad oro bland både företag och hushåll. Även världshandeln har under våren 2009 börjat visa tecken på stabilisering efter att tidigare ha fallit kraftigt.

Regeringar och centralbanker i ett stort antal länder har genom aktiv finans- och penningpolitik bidragit till att mildra effekterna av den finansiella krisen och minska risken för världsdepression. Sedan början av oktober 2008 har den Europeiska centralbanken sänkt räntan från 4,25 till 1 procent medan den amerikanska centralbanken har sänkt räntan från 2 procent till intervallet 0–0,25 procent. Som ett led i bekämpningen av den finansiella krisen har centralbankerna i en del länder även köpt olika instrument på obligationsmarknaderna för att underlätta kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna. Sammantaget har situationen på finansmarknaderna förbättrats kraftigt sedan hösten 2008.

Den globala tillväxten väntas stärkas under 2010 i takt med att osäkerheten hos företag och hushåll avtar, arbetsmarknadsutsikterna förbättras och den expansiva penning- och finanspolitiken får full effekt. Återhämtningen i Förenta staterna bedöms ske långsamt jämfört med tidigare återhämtningar. Privat konsumtion dämpas på kort sikt av den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden och av disponibelinkomsten. Därutöver bedöms hushållens sparande fortsätta stiga de närmaste åren. Detta är ett resultat av, dels de stora förmögenhetsbortfallen, dels ett underliggande behov av mindre kreditfinansierad konsumtion än under den föregående högkonjunkturen. Dessutom är kapacitetsutnyttjandet mycket lågt, vilket hämmar investeringarna.

I euroområdet väntas BNP falla 2009 till följd av lägre investeringar och konsumtion. BNP väntas sedan öka långsamt under hela perioden fram till och med 2012. Bidragande orsaker till att tillväxten väntas bli svagare än under tidigare uppgångar är bland annat att återhämtningen på arbetsmarknaden väntas bli utdragen, betydande förmögenhetsbortfall för hushållen samt ett lågt kapacitetsutnyttjande i utgångsläget.

På medellång sikt dämpas tillväxten i såväl euroområdet som Förenta staterna av stram finanspolitik, vilket är ett resultat av behovet att konsolidera de offentliga finanserna.

## 3.2 Svensk ekonomi

### Svensk BNP på väg att stabiliseras

Den kraftiga nedgången i världskonjunkturen har drabbat den svenska ekonomin hårt. Under våren och sommaren har det dock kommit allt fler och tydligare tecken på att de finansiella marknaderna börjar fungera bättre och att nedgången bromsar in, såväl i omvärlden som i Sverige. Förtroendeindikatorer för företag och hushåll visar att stämningläget i den svenska ekonomin fortfarande är svagare än normalt men att pessimismen minskat. Inköpschefsindex har stärkts och företagen väntar sig att orderingången ska ta fart. Sammantaget är bedömningen att BNP är på väg att stabiliseras.

För helåret 2009 beräknas svensk BNP falla med 5,2 procent (se tabell 3).<sup>4</sup> BNP-nivån bedöms vara som lägst under första kvartalet 2010 för att därefter öka. Bakom uppgången ligger en stabilisering av efterfrågan från omvärlden och en expansiv finans- och penningpolitik. Återhämtningen väntas dock gå långsamt. Den främsta anledningen är att lågkonjunkturen är global och att exportindustrin därmed har svårt att dra igång den svenska ekonomin. Det låga kapacitetsutnyttjandet i omvärlden hämmar dessutom svensk export som till stor del består av investeringsvaror och insatsvaror.

Även den inhemska efterfrågan utvecklas svagt. Den djupa nedgången på arbetsmarknaden och den svaga utvecklingen av disponibelinkomsten begränsar den privata konsumtionen även om de automatiska stabilisatorerna och regeringens aktiva åtgärder för att stimulera efterfrågan dämpar krisens effekter på den inhemska efterfrågan. Konjunktur-nedgången har också resulterat i ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande som, i kombination med den fortsatt svaga efterfrågan från både svenska och utländska konsumenter, leder till att företagens investeringsbehov är begränsat.

---

<sup>4</sup> I tabell C.1–C.7 i appendix C finns ytterligare information om prognosen i budgetpropositionen för 2010.

### Tabell 3 Försörjningsbalans

Årlig procentuell volymförändring.

	Mdkr 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtionsutgifter	1 467	-0,2	-1,8	1,2	3,0	3,4
Offentliga konsumtionsutgifter	834	1,5	1,2	1,1	-0,3	-0,5
Fasta bruttoinvesteringar	615	2,7	-16,6	-6,6	4,0	8,4
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	5	-0,6	-0,7	0,4	0,4	0,2
Export	1 711	1,8	-15,3	2,2	6,7	7,9
Import	1 477	3,0	-16,1	1,3	6,2	7,8
<b>BNP</b>	<b>3 157</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,2</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>
BNP, kalenderkorrigerad	3 154	-0,4	-5,1	0,3	3,1	4,2

<sup>1</sup> Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

Anm.: Fasta priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

### Läget på arbetsmarknaden försämras snabbt

Det försämrade konjunkturläget syns allt tydligare på arbetsmarknaden. Antalet sysselsatta har minskat med ca 100 000 personer det senaste året och indikatorer på arbetsmarknadsläget tyder på ett fortsatt fall i sysselsättningen under resten av 2009. Det mycket kraftiga fallet i efterfrågan sedan hösten 2008 har medfört att företagen ännu inte hunnit med att anpassa personalstyrkan till den mycket låga produktionsnivån. En fortsatt anpassning av arbetsstyrkan i kombination med en svag återhämtning av produktionen innebär att efterfrågan på arbetskraft utvecklas mycket svagt de närmaste åren. Sysselsättningen i hela ekonomin bedöms falla kraftigt 2009 och 2010 för att stabiliseras kring årsskiftet 2010/2011. Från och med andra halvåret 2011 stiger sysselsättningen igen, när företagen behöver öka antalet anställda i för att möta den ökande efterfrågan i ekonomin.

Den kraftiga nedgången i antalet sysselsatta, tillsammans med ett förhållandevis högt arbetskraftsdeltagande, resulterar i att arbetslösheten stiger under de närmaste åren. År 2011 väntas arbetslösheten vara som högst och uppgå till 11,6 procent. När sysselsättningen successivt ökar igen från och med andra halvåret 2011 börjar arbetslösheten minska.

## Tabell 4 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012
Antal sysselsatta 16–64 år	0,9	-2,6	-3,4	-0,6	0,8
Arbetslöshet 16–64 år <sup>1</sup>	6,1	8,9	11,4	11,6	11,0
Antal arbetade timmar <sup>2</sup>	1,0	-3,7	-2,1	0,4	1,0
BNP-gap <sup>3</sup>	0,0	-6,4	-6,5	-5,0	-3,0
Timplönekning <sup>4</sup>	4,3	3,1	2,0	1,9	2,3
KPI årsgenomsnitt	3,4	-0,4	0,4	0,8	1,8

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

<sup>2</sup> Kalenderkorrigerat.

<sup>3</sup> I procent av potentiell nivå.

<sup>4</sup> Mätt enligt konjunkturstatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Resursutnyttjandet mycket lågt 2009–2012

Det kraftiga fallet i efterfrågan har medfört att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har minskat snabbt sedan 2008, något som illustreras i att såväl antalet vakanser och arbetskraftsbristen enligt Konjunkturinstitutets barometer sjunkit snabbt. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms bli mycket lågt under hela perioden 2009–2012.

Det kraftiga fallet i produktionen sedan hösten 2008 har medfört att företagen ännu inte hunnit med att anpassa personalstyrkan till den mycket låga produktionsnivån. Det innebär att resursutnyttjandet även inom företagen är mycket lågt 2009. I takt med att företagen fortsätter att anpassa arbetsstyrkan till den lägre produktionsnivån under 2010 kommer den personal som är kvar i företagen att användas allt mer effektivt. Tillsammans med en effektivare användning av maskiner och att produktionen ökar från 2010 och framåt medför detta att produktiviteten stiger successivt.

Sammantaget blir resursutnyttjandet i ekonomin som helhet starkt negativt 2009 och 2010. Trots en stark återhämtning 2011 och 2012, då faktisk BNP ökar betydligt snabbare än potentiell BNP, är resursutnyttjandet i ekonomin fortfarande lågt 2012 (se tabell 4).

## Långsamma löneökningar och lågt inflationstryck

Avtalsrörelsen 2010 förväntas resultera i historiskt låga löneökningar på grund av det fortsatt svaga arbetsmarknadsläget. Trots nedväxlingen i nominell löneökningstakt fortsätter de reala lönerna att öka med i genomsnitt ca 1 procent per år under nästa avtalsperiod eftersom inflationen förväntas bli mycket låg.

Inflationen, beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI), har fallit snabbt sedan hösten 2008 och förväntas sjunka till historiskt låga tal under hösten 2009 för att därefter vända uppåt. Nedgången beror framför allt på lägre räntekostnader för egnahem samt lägre energikostnader. Det underliggande inhemska inflationstrycket bedöms vara mycket lågt de närmaste åren. Det dämpade kostnadsstrycket och det svaga efterfrågeläget medför att priserna ökar mycket

svagt under 2010 och 2011. Först 2012, då efterfrågan tilltar, väntas priserna på varor och tjänster öka något snabbare.

## 4 Offentliga finanser

### 4.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen av offentliga finanser från budgetpropositionen för 2010. Redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande sker, liksom i budgetpropositionen för 2010, enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS-95). Inkomster och utgifter redovisas därmed i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som av Konjunkturinstitutet. Denna redovisningsprincip skiljer sig något från de principer som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med underskottsförfarandet (Excessive Deficit Procedure (EDP)) och Stabilitets- och tillväxtpakten.<sup>5</sup> Tabell 5 visar den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och EDP. En mer detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C.8 i appendix C.

**Tabell 5 Den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och enligt EDP**

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ENS-95 och BP10</b>					
Inkomster	52,7	51,9	51,7	51,6	51,4
Utgifter	50,2	54,1	55,1	53,6	52,4
Finansiellt sparande	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
<b>EDP och STP</b>					
Inkomster	55,6	54,9	54,6	54,3	53,9
Utgifter	53,1	57,1	58,0	56,3	54,9
Finansiellt sparande	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1

Anm: BP10 = Budgetpropositionen för 2010.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

### 4.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

#### Fortsatt svag utveckling av skatteintäkterna

Den kraftiga och snabba försämringen av den ekonomiska utvecklingen medför att skatteintäkterna utvecklas svagt framöver. Försvagningen på arbetsmarknaden gör att utvecklingen av intäkterna från skatt på arbete blir särskilt svag. Intäkterna minskar under 2009 till följd av att utbetalda

<sup>5</sup> I dessa sammanhang inkluderas, till skillnad från i ENS-95, effekten av så kallade "swappar" på ränteflödena i det finansiella sparandet och inkomster och utgifter definieras på ett litet annat sätt.

löner, som är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete, minskar på grund av ett stort fall i antalet arbetade timmar. Även 2010 utvecklas lönesumman mycket svagt.

Osäkerheten på arbetsmarknaden bidrar till att hushållen ökar sitt sparande, vilket medför att den privata konsumtionen minskar under 2009 och endast ökar svagt 2010. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster.

### **Utgifterna stiger, men påverkas i mindre grad än inkomsterna**

Den offentliga sektorns utgifter påverkas i betydligt mindre grad av lågkonjunkturen än inkomsterna. De statliga utgifterna ökar både till följd av de automatiska stabilisatorerna, främst i form av ökade utgifter inom arbetsmarknadsområdet, men också till följd av de satsningar som regeringen genomfört för att dämpa effekterna av krisen sedan sommaren 2008. De låga pris- och löneökningarna liksom balanseringen i pensionssystemet innebär dock att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar långsamt. Detta gäller även flera andra utgifter som följer de generella pris- och löneökningarna i ekonomin.

Konjunkturedgången har medfört en mycket svag utveckling av skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna för kommunsektorn. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2010 ett resurstillskott till kommunsektorn på 10 miljarder kronor. Tillsammans med resurstillskottet i 2009 års vårtilläggsbudget ökar statsbidragen 2010 med 17 miljarder kronor.<sup>6</sup> De ökade tillskotten medför att kommunsektorns utgifter 2010 ökar både nominellt och Realt.

### **Underskotten minskar successivt**

Den offentliga sektorn som helhet beräknas uppvisa underskott i finansiellt sparande samtliga år 2009–2012. Det finansiella sparandet bedöms uppgå till -2,2 procent av BNP 2009 och -3,4 procent av BNP 2010. Underskottet minskar successivt 2011 och 2012 (se tabell 6).

---

<sup>6</sup> I 2009 års vårtilläggsbudget föreslogs att de 7 miljarder kronorna i ökade statsbidrag till kommuner och landsting 2010 ska utbetalas i december 2009. I budgetpropositionen för 2010 föreslogs att 6 miljarder kronor av de föreslagna 10 miljarder kronorna i ökade statsbidrag ska betalas ut i december 2009.

## Tabell 6 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges.

	Mdkr 2008	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Inkomster</b>	<b>1 664</b>	<b>52,7</b>	<b>51,9</b>	<b>51,7</b>	<b>51,6</b>	<b>51,4</b>
Skatter och avgifter	1 479	46,8	46,2	46,0	45,9	45,5
varav skatt på arbete	910	28,8	28,4	27,9	27,5	27,2
varav skatt på kapital	174	5,5	4,8	5,1	5,3	5,5
varav skatt på konsumtion	396	12,5	13,0	13,1	13,0	12,9
Kapitalinkomster	77	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1
Övriga inkomster	108	3,4	3,5	3,7	3,7	3,7
<b>Utgifter</b>	<b>1 585</b>	<b>50,2</b>	<b>54,1</b>	<b>55,1</b>	<b>53,6</b>	<b>52,4</b>
Transfereringar	602	19,1	21,2	21,8	21,3	20,7
Konsumtion	834	26,4	28,2	28,6	27,7	27,0
Investeringar	95	3,0	3,5	3,5	3,4	3,3
Ränteutgifter	53	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>79</b>	<b>2,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,1</b>
Primärt finansiellt sparande	55	1,7	-3,1	-4,2	-2,8	-1,6
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 200</b>	<b>38,0</b>	<b>42,8</b>	<b>45,5</b>	<b>45,6</b>	<b>45,2</b>
<b>Nettoskuld</b>	<b>-437</b>	<b>-13,8</b>	<b>-15,2</b>	<b>-11,9</b>	<b>-9,9</b>	<b>-8,4</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Underskottet i det finansiella sparandet ligger nästan helt i staten (se tabell 7). Det beror framför allt på den svaga utvecklingen av skatteintäkterna och ökade arbetsmarknadsrelaterade utgifter. Den relativt svaga utvecklingen av pensionsutbetalningarna leder till ett mindre överskott i ålderspensionssystemet 2009–2011. År 2012 uppvisar ålderspensionssystemet ett negativt finansiellt sparande. Kommunsektorn redovisar såväl ett negativt finansiellt sparande som ett negativt resultat 2009. År 2010 bidrar höjda statsbidrag till balans i det finansiella sparandet samtidigt som resultatet för sektorn som helhet väntas bli positivt.

## Tabell 7 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Offentlig sektor</b>	<b>2,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,1</b>
Staten	1,4	-2,1	-3,5	-2,1	-0,9
Ålderspensionssystemet	1,0	0,2	0,1	0,0	-0,1
Kommunsektorn	0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1
Statens budgetsaldo	4,3	-6,4	-3,4	-2,2	-1,5
Statsskuld	33,6	37,8	40,4	40,6	40,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Minskade risker för de offentliga finanserna

Det har sedan hösten 2008 rått en betydande osäkerhet om de offentliga finansernas utveckling i spåren av den kraftiga konjunkturedgången och finanskrisen. Indikatorer och utfall tyder nu på en stabilisering och en

viss förbättring av den makroekonomiska utvecklingen. Detta påverkar även de offentliga finanserna.

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

Men de offentliga finanserna kan även utvecklas starkare. Såväl snabbheten som styrkan i upp- och nedgångar underskattas ofta. Bland intäkterna är underskattningen tydligast för de intäkter som har de mest volatila skattebaserna, dvs. skatt på hushållens kapitalvinster och företagens inkomstskatter. Men även intäkterna från skatt på arbete har ofta underskattats.

### **4.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld**

#### **Skulden ökar och den finansiella nettoställningen försämras**

Efter en lång period där den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskat som andel av BNP ökar skuldkvoten 2009. Skulden beräknas öka med 113 miljarder kronor till ca 43 procent av BNP. Skulden ökar i huvudsak på grund av underskottet i det finansiella sparandet, men även andra faktorer som periodisering av räntor, skatter och statsbidrag samt statlig utlåning bidrar till att öka skulden. Under perioden 2010–2012 beräknas skulden uppgå till drygt 45 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

I takt med att skulden ökar försämras den finansiella nettoställningen, dvs. nettot av den offentliga sektorns finansiella tillgångar och skulder. Den finansiella förmögenheten beräknas dock fortfarande vara positiv, något den varit sedan 2005. År 2009 beräknas den finansiella nettoställningen uppgå till ca 15 procent av BNP. Nettoställningen förbättras jämfört med 2008 trots underskottet i det finansiella sparandet, på grund av den kraftiga börsuppgången som skett under året. Nettoställningen försämras 2010–2012 för att 2012 uppgå till drygt 8 procent av BNP.

### **4.4 Uppföljning av överskottsmålet**

#### **Det finansiella sparandet bedöms ligga under överskottsmålet de närmaste åren.**

Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparandet ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en



konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt.

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

- Det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000.
- Ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde för det finansiella sparandet.
- Det s.k. strukturella sparandet.

Det genomsnittliga sparandet från 2000 är det genomsnittliga finansiella sparandet från och med 2000 till och med det år indikatorn beräknas för. Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet (justerat för större engångseffekter) det angivna året, de tre utfallsåren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året.

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

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet, vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget. Justeringar görs även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge.

Det finns flera metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet) används för att justera det finansiella sparandet utifrån en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på 0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Beräkningen

av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som beror prognosen för det finansiella sparandet. Till exempel revideras ofta synen på BNP-gapet såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik. Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet är osäker och bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tid.

**Tabell 8 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP, om ingen annat anges.

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

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att BNP-gapet multipliceras med elasticiteten -0,55, vilket adderas till indikatorvärdet.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

### *Det genomsnittliga sparandet sedan 2000*

År 2008 var det genomsnittliga sparandet från 2000 1,6 procent av BNP (se tabell 8). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet något starkare än normalt. Om hänsyn tas till det genomsnittligt starka konjunkturläget var det genomsnittliga sparandet 1,2 procent av BNP, vilket är 0,2 procentenheter över överskottsmålet.

Underskotten i de offentliga finanserna under 2009 och framåt får till följd att det genomsnittliga sparandet sjunker snabbt. För 2009 beräknas det genomsnittliga sparandet från 2000 uppgå till 1,2 procent av BNP, och det beräknas ha minskat till 0,4 procent av BNP 2012.

Försämringen av det offentliga sparandet 2009 och 2010 och den gradvisa förbättring som förväntas 2011 och 2012 beror till stor del på konjunkturutvecklingen. Om BNP-gapets förändring beaktas i analysen av det genomsnittliga sparandet från 2000 försvagas det underliggande genomsnittliga sparandet i mindre utsträckning under prognosåren och det genomsnittliga sparandet från 2000 de närmaste åren ligger något över eller i linje med överskottsmålet.

### *7-årsindikatorn*

Tabell 8 visar även hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas mätta som sjuåriga centrerade glidande medelvärden. 7-årsindikatorn ligger i linje med överskottsmålet 2006, ett år då sjuårssnittet för resurs-

utnyttjandet bedöms vara endast marginellt starkare än normalt. Efter 2006 minskar indikatorn snabbt. År 2009 motsvarar indikatorn -0,1 procent av BNP. Detta kan tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i förhållande till målet. Om resursutnyttjandet under samma sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn emellertid på ett sparande som ligger över målet. Under samma period är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt.

#### *Strukturellt sparande*

Det strukturella sparandet beräknas ha uppgått till 2,3 procent av BNP 2008. När underskotten i det finansiella sparandet ökar 2009 och 2010 minskar det strukturella sparandet för att nå sin lägsta nivå 2010 då det bedöms uppgå till 0,2 procent av BNP. Därefter stärks det strukturella sparandet (se tabell 8). Denna indikator visar därmed på ett sparande som framför allt under 2010 ligger klart under 1 procent av BNP, men som ökar något under åren därefter.

#### *Sammantagen bedömning*

En sammanvägd tolkning av de tre indikatorer regeringen använder för att utvärdera överskottsmålet visar att det finansiella sparandet låg i linje med eller något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn faller därefter snabbt, samtidigt som de negativa BNP-gapens storlek ökar i absoluta termer. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Även det strukturella sparandet ligger under målet.

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

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

## 4.5 Finanspolitikens inriktning

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

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Indikatorn omfattar inte bara diskretionär politik utan även andra saldpåverkande faktorer, t.ex. förändringar i kommunsektorns sparande eller förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Tabell 9 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på olika faktorer samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. De föreslagna åtgärderna i budgetpropositionen för 2010 bidrar till att det strukturella sparandet minskar med 1,2 procent av BNP. Detta motverkar en varaktig nedgång i sysselsättningen samtidigt som efterfrågan hålls uppe i den djupa lågkonjunkturen. De nu föreslagna åtgärderna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

**Tabell 9 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP

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

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2008–2012 i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 4.6 Uppföljning av utgiftstaket

### **Budgeteringsmarginalen bedöms vara tillräckligt stor givet osäkerheten i utgiftsutvecklingen**

År 2008 blev budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, 14 miljarder kronor

(se tabell 10). Under 2009–2012 bedöms budgeteringsmarginalen vara tillräckligt stor givet den osäkerhetsmarginal som bedöms nödvändig på tre års sikt. År 2009 uppgår marginalen enligt den nuvarande prognosen till 14 miljarder kronor och 2010 till 17 miljarder kronor. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under redan fastlagda utgiftstak för perioden 2009–2011 ligger på en nivå som är tillräcklig med avseende på osäkerheten i utgiftsutvecklingen.

**Tabell 10 Utgiftstaket 2007–2012**

Miljarder kronor, om inget annat anges.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Utgiftstak	938	957	989	1 024	1 054	1 074
<i>Procent av BNP</i>	<i>30,6</i>	<i>30,3</i>	<i>32,2</i>	<i>33,0</i>	<i>32,8</i>	<i>31,9</i>
Takbegränsade utgifter	910	943	975	1 007	1 017	1 025
<i>Procent av BNP</i>	<i>29,7</i>	<i>29,9</i>	<i>31,8</i>	<i>32,4</i>	<i>31,6</i>	<i>30,5</i>
Budgeteringsmarginal	28	14	14	17	37	49

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan ett fastställt eller föreslaget utgiftstak och de takbegränsade utgifterna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

## 4.7 Uppföljning av det kommunala balanskravet

### Kommunerna bedöms inte klara kravet på god ekonomisk hushållning

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

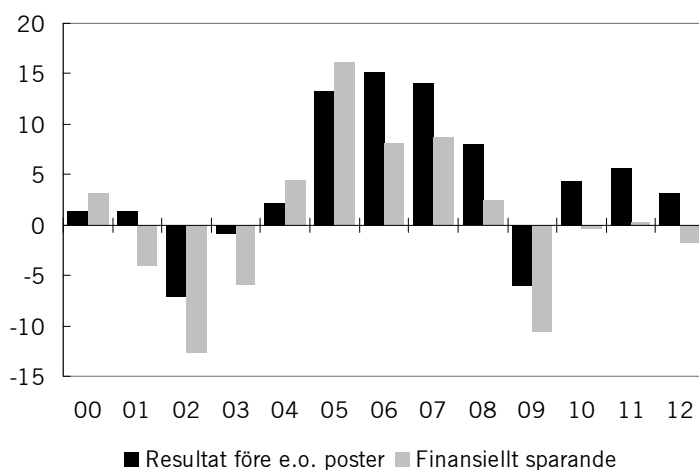
Den resultatförbättring som skett i kommunsektorn till och med 2007 beror främst på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det också har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen. Resultatet före extraordinära poster uppgick 2008 till ca 8 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet (se diagram 5). Jämfört med 2007 försämrades resultatet med ca 6 miljarder kronor. Resultatet för kommunsektorn som andel av intäkterna från skatter och generella

statsbidrag uppgick till 1,3 procent. Resultatet understiger det mål för god ekonomisk hushållning om 2 procent, som vanligen lyfts fram som riktlinje.

För 2009 beräknas resultatet ytterligare försämrats till följd av den svagare utvecklingen av skatteunderlaget. Dessutom antas att kommuner och landsting anpassar antalet sysselsatta 2009 till de nya förutsättningar som ges av de ökade statsbidragen 2010. Kommunsektorn bedöms redovisa ett resultat för 2009 som ligger betydligt under balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. För 2010 medför statsbidragen att kommuner och landsting väntas redovisa ett överskott trots ökade konsumtionsutgifter.

### Diagram 5 Kommunsektorns resultat före extraordinära poster och finansiella sparande

Miljarder kronor



Anm.: Utfall för 200–2008, prognos för 2009–2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

## 4.8 Finanspolitiska rådets granskning

Regeringen inrättade 2007 ett finanspolitiskt råd med syfte att öka öppenheten och insynen i finanspolitiken. Rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelse och inriktning på finanspolitiken samt bedöma om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt redovisade i vår- och budgetpropositioner. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Under våren 2009 lämnade Finanspolitiska rådet sin andra utvärdering av måluppfyllelsen i regeringens politik. Rapporten fokuserar på två huvudfrågor. Den ena frågan är hur väl regeringen har lyckats anpassa politiken till den dramatiska konjunkturförsämringen. Den andra frågan är hur de ekonomisk-politiska ramverken bör vidareutvecklas.

Granskningen av hur väl regeringen lyckats anpassa finanspolitiken till den förändrade konjunktursituationen gäller dels regeringens åtgärder

med anledning av den akuta finanskrisen, dels åtgärderna för att mildra effekterna av lågkonjunkturen. Finanspolitiska rådets bedömning är att regeringens åtgärder för att hantera den rena finanskrisen i huvudsak har varit adekvata. Vad gäller åtgärderna för att mildra effekterna av lågkonjunkturen menar rådet att kraftigare finanspolitiska stimulansåtgärder än som vidtagits hade varit, och är, önskvärda. Detta motiveras enligt rådet bl.a. av den stora nedrevideringen av konjunkturprognoserna sedan budgetpropositionen för 2009.

Finanspolitiska rådet anser att det är viktigt att ytterligare finanspolitiska åtgärder är kostnadseffektiva och de bör t.ex. innehålla en ytterligare tillfällig höjning av statsbidragen till kommunerna och en tidsbegränsad höjning av arbetslöshetsersättningen. Rådet kritiserar vissa inslag i regeringens arbetsmarknadspolitik. Bland annat ifrågasätter man möjligheterna att fylla jobb- och utvecklingsgarantin med meningsfulla jobbsökaraktiviteter och man anser att regeringen har en övertro på att förändringarna av arbetsmarknadspolitiken ska göra den mycket mer effektiv än tidigare. Förutom synpunkter på regeringens åtgärder tar Finanspolitiska rådet också upp brister i olika regelsystem som rådet anser har tydliggjorts i samband med den djupa konjunkturedgången. Finanspolitiska rådet anser att utgiftstaket inte bör begränsa de offentliga utgifterna om det finns starka konjunkturskäl för att låta dem öka. Rådet anser vidare att statsbidragen till kommuner och landsting bör konjunkturanpassas och att arbetslöshetsförsäkringen görs konjunkturberoende och obligatorisk.

Vad gäller frågan om hur det ekonomisk-politiska ramverket bör vidareutvecklas menar rådet att den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket måste förtydliga de övergripande målen bakom överskottsmålet. Ramverket bör ge en tydligare bild av avvägningen mellan förtida sparande och en successiv höjning av livsarbetstiden som metoder att hantera det framtida demografiska utgiftstrycket.

I oktober lämnade Finanspolitiska rådet kommentarer till budgetpropositionen för 2010. Rådets bedömning är att storleksordningen på de ytterligare finanspolitiska stimulanserna som aviserats i budgetpropositionen är rimlig. Däremot menar rådet att andelen permanenta reformer är ett risktagande eftersom osäkerheten om de offentliga finanserna i dagsläget är betydligt större än normalt. Rådet menar att förstärkta statsbidrag till kommunerna under 2010 sannolikt är en effektiv åtgärd, men man kritiserar beslutet att hänföra utgifter som avser 2010 till 2009 eftersom man menar att det urholkar trovärdigheten för utgiftstaket.

## 5 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2008

I tabell 11 jämförs prognosen i årets uppdatering av Sveriges konvergensprogram med prognosen i 2008 års uppdaterade program.

Prognosen för BNP-tillväxten har reviderats ned kraftigt jämfört med förra årets uppdatering av konvergensprogrammet. BNP-tillväxten har reviderats ned med 1,7 procentenheter 2008, 6,5 procentenheter 2009 och 2,5 procentenheter 2010. Revideringarna beror i huvudsak på att den internationella finanskris som slog till kraftigt under senare delen av september 2008 inte förutsågs i den prognos som gjordes hösten 2008.

Den djupa lågkonjunkturen har också fått stora konsekvenser för prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande. Prognosen för 2009–2011 har reviderats ned kraftigt jämfört med förra årets uppdaterade konvergensprogram. Det är framförallt prognosen för skatteintäkterna som har reviderats ned. Den försvagade arbetsmarknaden medför lägre intäkter från skatt på arbete till följd av att antalet arbetade timmar bedöms falla. Utvecklingen av hushållens konsumtion har reviderats ned vilket, i kombination med att bostadsinvesteringarna antas minska, leder till lägre mervärdesskatteintäkter. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella kriser, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på kapital.

Prognosen för den konsoliderade bruttoskulden har reviderats upp för samtliga år, vilket är en följd av de offentliga finanserna har försämrats kraftigt.

**Tabell 11 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2008**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BNP, procentuell volymförändring</b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2008	1,5	1,3	3,1	3,5	–
Uppdaterat konvergensprogram 2009	-0,2	-5,2	0,6	3,1	3,8
Differens, procentenheter	-1,7	-6,5	-2,5	-0,4	–
<b>Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP</b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2008	2,8	1,1	1,6	2,5	–
Uppdaterat konvergensprogram 2009	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Differens, procentenheter	-0,3	-3,3	-5,0	-4,6	–
varav reformer i budgetpropositionen för 2010			-1,0	-0,8	
<b>Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP</b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2008	35,5	32,2	28,3	23,8	–
Uppdaterat konvergensprogram 2009	38,0	42,8	45,5	45,6	45,2
Differens, procentenheter	2,5	10,6	17,2	21,8	–

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.



## 6 Prognosöversyn och alternativscenarier

### 6.1 Prognosöversyn

Budgetpropositionen för 2010 tecknade en bild av en successivt starkare svensk konjunktur, i takt med att den ekonomiska situationen i Sverige såväl som i omvärlden återhämtade sig i kölvattnet av finanskrisens mest intensiva period. Denna bild har stärkts under hösten och återspeglas i den prognosöversyn som gjorts i november 2009. Inte minst har omfattande finans- och penningpolitisk stimulans samt mer positiva och optimistiska hushåll och företag gjort att den ekonomiska återhämtningen har fått ett allt tydligare fäste. Detta syns nu både i ekonomisk statistik och barometerundersökningar.

Utvecklingen i euroområdet och i USA pekar på att den internationella konjunkturen vänder uppåt lite snabbare och starkare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. På kreditmarknaderna i både euroområdet och i USA fortsätter förhållandena förbättras med lägre räntor för hushåll och företag. Aktiemarknaderna har även de till övervägande delen fortsatt sin positiva utveckling, något som bland annat bidrar till en något starkare ökning av hushållens konsumtion.

Bilden av den inhemska ekonomins utveckling är den av en tydlig konjunkturåterhämtning (se tabell 12). Det branta fallet i ekonomisk aktivitet under 2009, det största sedan andra världskriget, följs av en tydlig tillväxt under de kommande åren, med tonvikt på de sista prognosåren. BNP förväntas växa med 2,0 procent 2010, 3,4 procent 2011 och 3,3 procent 2012. Samtidigt ska det understrykas att denna tillväxt sker från en relativt låg nivå, vilket innebär att det stora BNP-gap som råder för närvarande minskar successivt, men beräknas fortfarande vara negativt 2012. Att bilden nu är något ljusare än i budgetpropositionen för 2010, beror dels på inhemska faktorer som den faktiska utvecklingen av hushållens konsumtion och en mer positiv utveckling av olika ekonomiska indikatorer, som till exempel hushållens och företagens förväntningar, dels på en lite starkare återhämtning i omvärlden.

De svenska hushållen som helhet möter en blandad bild när det gäller möjligheterna att konsumera. Ökande arbetslöshet och måttlig löneutveckling ställs mot skattesänkningar i form av jobbskatteavdrag, låga räntor och en återhämtning på aktiemarknaden. Efter en tydlig tillbakagång under 2009 förväntas hushållen öka sin konsumtion under de kommande åren, framförallt 2011 och 2012. Sparkvoten väntas då också falla tillbaka från den relativt höga nivån under 2009 och 2010. Många av industriföretagen har varit snabba med anpassa produktionen efter den låga efterfrågan, vilket har lett till att kapacitetsutnyttjandet har fallit till mycket låga nivåer. Mot bakgrund av detta samt den negativa bild som ges av till exempel SCB:s investeringsenkät, väntas en relativt svag investeringsutveckling under 2010 följa det mycket stora fallet under

2009. Under 2011 och 2012 väntas investeringarna återigen visa tydlig tillväxt. Utrikeshandeln har minskat dramatiskt under 2009, i linje med den mycket svaga utvecklingen i omvärlden. Exporten väntas ta fart under 2010 i takt med omvärldens återhämtning. Importen växer något långsammare än exporten under de första prognosåren, bland annat på grund av att exportföretagens lägre aktivitet påverkar behovet av att importera insats- och investeringsvaror.

Den mycket djupa nedgången i ekonomisk aktivitet sätter tydliga avtryck på arbetsmarknaden. Under konjunkturåterhämtningens första del, det vill säga en bra bit in på 2010, sker den största ökningen av produktionen genom högre produktivitet, inte genom att antalet arbetade timmar ökar. Företag utnyttjar det faktum att de har stor ledig produktionskapacitet i dagsläget. I takt med att konjunkturen stärks och efterfrågan på varor och tjänster fortsätter att öka, kommer företagen att återigen behöva anställa. Denna process tar dock tid och sysselsättningen väntas minska med 2,5 procent under 2009 och knappt 3 procent 2010. Inte förrän 2012 väntas sysselsättningen öka mätt över hela året. När efterfrågan på arbetskraft minskar lämnar människor vanligtvis arbetskraften, en så kallad *discouraged worker*-effekt, eftersom det blir mindre sannolikt att få arbete. Dock väntas de åtgärder som regeringen genomfört bidra till att arbetskraften inte minskar lika mycket som den annars skulle ha gjort. Dels medför det att arbetslösheten blir högre än vad den annars skulle ha blivit, dels, och viktigare, att sysselsättningen kan ta fart snabbare när det vänder. Arbetslösheten väntas nå sin topp under 2010, med ett årsgenomsnitt på 10,7 procent, för att sedan falla och vara under 10 procent under 2012. Att bilden av arbetsmarknaden nu ändå är något ljusare än i budgetpropositionen för 2010 beror på att efterfrågan i både Sverige och i omvärlden bedöms bli högre. Detta har i sin tur en positiv effekt på arbetsmarknaden.

Resursutnyttjandet är mycket lågt i dagsläget. Trots att efterfrågan väntas öka snabbt, framförallt under 2011 och 2012, är det fortfarande negativa gap i slutet av prognosperioden. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010 är de något mindre negativa vilket beror på att tillväxten väntas återhämta sig snabbare, och därmed sluta gapen något fortare. De stora lediga resurserna innebär att det är relativt billigt att öka produktionen, vilket i sin tur medför att kostnadstrycket förblir mycket måttligt de kommande åren. Det kommer därmed inte att driva upp inflationen under prognosperioden. Den successivt ökande efterfrågan kommer däremot innebära att priserna stiger snabbare, men först om ett par år. Sammantaget är det en period av mycket måttligt inflationstryck de närmsta åren. Läget i ekonomin i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet kommer att få betydelse för löneökningarna de närmsta åren, vilka bedöms bli måttliga i ett historiskt perspektiv.

Prognosöversynen har inneburit att prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det finansiella sparandet bedöms uppgå till

-1,7 procent av BNP 2009 och -2,8 procent av BNP 2010. Prognosöversynen innebär betydligt högre skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen. De högre intäkterna förklaras framför allt av en mer positiv utveckling på arbetsmarknaden. Den nya makrobilden, med högre timlön och fler arbetade timmar, medför en högre lönesumma och därmed högre intäkter från skatt på arbete. En starkare konsumtionsutveckling medför också högre intäkter från skatt på konsumtion.

**Tabell 12 Nyckeltal i BP10, prognosöversynen och alternativscenarier**

Procentuell förändring om annat ej anges

	2009				2010				2011				2012			
	BP10	Nov	Alt.1	Alt.2	BP10	Nov	Alt.1	Alt.2	BP10	Nov	Alt.1	Alt.2	Bp10	Nov	Alt.1	Alt.2
BNP fasta priser	-5,2	-4,9	-4,1	-5,0	0,6	2,0	3,6	0,5	3,1	3,4	4,1	3,1	3,8	3,3	2,9	3,4
BNP-gap <sup>1</sup>	-6,4	-6,1	-5,7	-6,1	-6,5	-4,8	-3,3	-5,9	-5,0	-3,1	-1,3	-4,2	-3,0	-1,6	-0,6	-2,2
Produktivitet	-1,4	-1,7	-1,1	-1,8	2,4	3,7	3,3	2,4	2,7	2,4	2,8	2,5	3,2	2,4	2,6	2,3
Arbetade timmar	-3,7	-3,1	-3,0	-3,1	-2,1	-2,0	0,3	-2,2	0,4	1,0	1,2	0,6	1,0	1,3	0,3	1,5
Sysselsättning <sup>2</sup>	-2,6	-2,5	-2,3	-2,5	-3,4	-2,9	-1,3	-3,1	-0,6	0,0	0,3	-0,2	0,8	1,1	0,9	1,2
Arbetslöshet <sup>3</sup>	8,9	8,5	8,3	8,5	11,4	10,7	9,5	10,9	11,6	10,5	9,1	10,9	11,0	9,8	8,7	10,0
Timlön <sup>4</sup>	3,1	3,1	3,1	3,0	2,0	2,2	2,4	1,8	1,9	2,2	2,6	1,7	2,3	3,0	3,4	2,5
KPI-inflation <sup>5</sup>	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	0,4	0,5	0,8	0,5	0,8	1,4	2,1	1,2	1,8	2,4	3,1	2,2
Reporänta <sup>6</sup>	0,25	0,25	0,25	0,25	0,50	0,75	1,25	0,46	1,25	2,00	2,75	1,68	2,50	3,50	4,25	3,25
Fin. sparande, offentlig sektor <sup>7</sup>	-2,2	-1,7	-1,5	-1,7	-3,4	-2,8	-2,0	-3,2	-2,1	-1,7	-0,6	-2,4	-1,1	-0,5	0,4	-1,2

Anm.: Det reviderade NR-utfallet för 2008 som publicerades 27 november 2009 har inte beaktats i prognosen.

<sup>1</sup> Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

<sup>2</sup> I åldern 16–64 år.

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

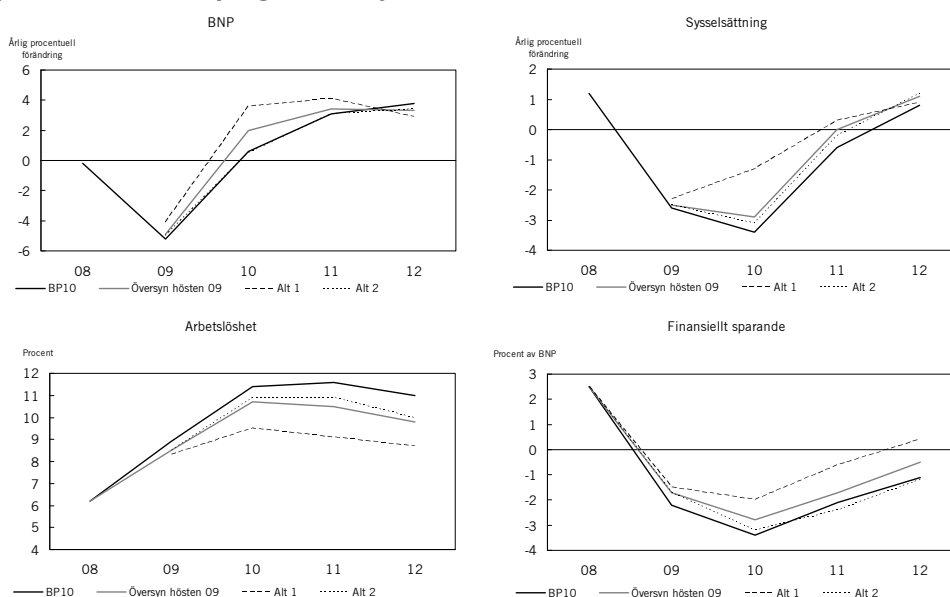
<sup>4</sup> Enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>5</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>6</sup> Slutkurs.

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

**Diagram 6 Utvecklingen av BNP, sysselsättning, arbetslöshet och finansiellt sparande i BP10, prognosöversyn och alternativscenarier**



## 6.2 Alternativscenarier

Osäkerheten är stor om den framtida konjunkturutvecklingen samt den långsiktiga hållbara tillväxttakten i ekonomin. En fortsatt positiv spiral med bl.a. ökat förtroende kan leda till att återhämtningen blir starkare. Samtidigt finns det betydande nedåtrisker. En anledning är att upp-revideringen av prognosen delvis bygger på ovan nämnda positiva spiral, som ännu inte har gett tydliga avtryck i ekonomiska fundamenta. Om det visar sig att de förbättrade framtidsindikatorerna inte realiserar sig starkare hårddata den närmaste tiden blir återhämtningen svagare än vad som förutses i den prognosöversyn som gjorts i november.

### Alternativscenario 1 – Snabbare återhämtning

Den senaste tiden har det kommit tecken på att återhämtningen i Sverige och i omvärlden kan bli snabbare och starkare än vad som förutses i prognosöversynen. Exempelvis har indikatorer över hushållens och företagens framtidsförväntningar utvecklats mycket starkt. Vidare har börskurser och andra tillgångspriser fortsatt att stiga under hösten. Dessa faktorer kan leda till att såväl den internationella som den svenska återhämtningen blir snabbare än väntat. En sådan utveckling illustreras i det *första alternativscenariot – Snabbare återhämtning*. (Alternativscenarierna presenteras i diagram 6 och tabell 12.)

I detta alternativscenario leder en fortsatt positiv spiral med ökat förtroende till att återhämtningen blir starkare, främst via en snabbare ökning av hushållens konsumtion. Sverige, med ett högt privat sparande, står väl rustat för att kunna få till stånd en balanserad och hållbar uppgång i ett sådant scenario. Jämfört med bedömningen i prognosöversynen tar hushållens konsumtion rejäl fart under fjärde kvartalet 2009 till följd av ökad framtidsoptimism och fortsatt stark förmögenhetsutveckling. Även omvärldsefterfrågan antas bli något starkare vilket leder till att efterfrågan på svensk export stiger mer än i prognosuppdateringen. BNP faller därmed betydligt mindre 2009 och växer snabbare 2010 och 2011 än i prognosöversynen (se tabell 12).

Den starkare inhemska efterfrågan leder till ökad efterfrågan på arbetskraft främst i sysselsättningsintensiva tjänstebranscher. Vidare leder den starkare efterfrågan i Sverige och i omvärlden till att sysselsättningsfallet i varubranscherna dämpas. Den starkare utvecklingen med mer positiva framtidsutsikter leder även till ökad grad av *labour hoarding* vilket ytterligare dämpar fallet i sysselsättningen. Sammantaget leder den ökade efterfrågan till att fallet i sysselsättningen blir mindre, jämfört med bedömningen i prognosöversynen, och att sysselsättningen börjar öka under slutet av 2010 (se tabell 12 och diagram 6). Den ökade efterfrågan på arbetskraft leder till att incitamenten att delta i arbetskraften och att aktivt söka jobb ökar. Arbetskraften utvecklas därför starkare samtidigt som jämviktsarbetslösheten blir lägre till följd av den ökade sökintensiteten. Den betydligt starkare sysselsättningsutvecklingen i kombination

med högre arbetsutbud leder till att arbetslösheten fortsätter att öka till en bit över 9 procent under 2010.

Den ökade efterfrågan i kombination med att en högre långsiktig produktionsnivå, till följd av större arbetsutbud och en lägre jämviktsarbetslöshet, leder till att resursutnyttjandet endast blir marginellt högre jämfört med bedömningen i prognosöversynen. Det medför in sin tur att inflationstrycket endast ökar marginellt och att Riksbanken forstsätter att föra en expansiv penningpolitik under hela prognosperioden.

## **Alternativscenario 2 – Större permanenta effekter av finanskrisen**

Som en följd av finanskrisen har företagens vilja och möjlighet att investera minskat kraftigt. När investeringarna faller medför detta att kapitalstocken blir mindre än vad den annars skulle ha varit, vilket bidrar till en att mängden kapital per sysselsatt utvecklas svagare än annars. Mer specifikt finns risken att delar av kapitalstocken slås ut permanent och att den långsiktiga produktivetsnivån blir lägre.<sup>7</sup> En lägre långsiktigt hållbar produktivetsnivå innebär att mindre varor och tjänster kan produceras vid given arbetsstyrka. Företagen har med andra ord mindre lediga resurser jämfört med om en större del av nedgången kapitalstocken var temporärt. Effekterna på ekonomin av en sådan utveckling illustreras i det *andra alternativscenario* – *Större permanenta effekter av finanskrisen*.

I detta alternativscenario analyseras hur ekonomin utvecklas om investeringsfallet får en större permanent effekt på kapitalstocken än vad som förutses i prognosöversynen. Den potentiella produktivetsnivån antas på lång sikt vara 1,5 procent lägre än i prognosuppdateringen.

En lägre potentiell produktionsnivå medför att företagen redan under 2010 börjar anpassa produktionskapaciteten mot den nya lägre nivån. Investeringarna ökar därmed långsammare än i huvudscenario. Även hushållens konsumtion utvecklas svagare under 2009–2012 på grund av lägre reallöner och lägre förväntad framtida inkomster, till följd av den lägre produktiviteten. Sammantaget blir BNP-tillväxten 1,8 procentenheter lägre under 2009–2010 jämfört med i scenario i prognosöversynen.

Den svagare BNP-utvecklingen leder till att efterfrågan på arbetskraft minskar. Därmed blir sysselsättningen något lägre och arbetslösheten något högre under framför allt 2010 och 2011. På lite längre sikt uppnås emellertid i stort sett samma sysselsättningsnivå som i prognosöversynen.

Ett alternativt antagande om hur stora permanenta effekter investeringsfallet på kapitalstocken har således stor effekt på prognosen för den framtida ekonomiska utvecklingen i Sverige. Sysselsättningen blir något lägre och arbetslösheten blir något högre de närmaste åren

---

<sup>7</sup> Potentiell produktivitet beror bl.a. på kapitalstockens nivå och sammansättning samt på befolkningens utbildning och erfarenhet.

samtidigt som BNP-tillväxten blir lägre (se tabell 12). På lång sikt har den slagit igenom i en BNP-nivå som är ca 1,5 procent lägre än i huvudscenariot.

### **6.3 Återtagande från stödåtgärder och den expansiva ekonomiska politiken under krisen**

Det ekonomiska läget internationellt och i Sverige har stabiliserats den senaste tiden och tecknen på en ekonomisk återhämtning har blivit tydligare. Regeringens uppfattning är dock att det är allt för tidigt att börja dra tillbaka de åtgärder som genomförts för att återställa förtroendet på finansmarknaderna och dämpa fallet i efterfrågan. Den ekonomiska politiken behöver förbli expansiv en tid framöver.

Däremot är det redan nu viktigt att presentera hur de stödåtgärder som genomförts kommer att dras tillbaka och hur de offentliga finanserna, som försvagats kraftigt under krisen, ska konsolideras – en så kallad exitstrategi. Att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna är nödvändigt för att skapa långsiktig hållbarhet och beredskap inför nästa lågkonjunktur. En exitstrategi som beskriver hur det ska uppnås bidrar till att osäkerheten i ekonomin minskar eftersom det förankrar förväntningarna och stärker förtroendet för den ekonomiska politiken och åtagandet om sunda offentliga finanser.

Exitstrategier har varit en prioriterad fråga under det svenska EU-ordförandeskapet det andra halvåret 2009 och medlemsländerna har enats om ett antal principer som ska vägleda strategierna både på det finansiella och finanspolitiska området. På det Informella Ekofinmötet i Göteborg den 1–2 oktober enades man om ett antal principer för den finanspolitiska exitstrategin, vilka Ekofinrådet och Europeiska rådet senare ställt sig bakom:

- De finanspolitiska stimulansåtgärderna måste upphöra vid rätt tidpunkt. Givet att kommissionens prognoser fortsatt pekar på en bärkraftig återhämtning bör konsolideringen av budgeterna i medlemsländerna inledas senast under 2011.
- Den planerade budgetkonsolideringen bör vara ambitiös, i de flesta medlemsstater betydligt högre än riktmärket på 0,5 procent av BNP per år i strukturella termer.
- Viktiga kompletterande åtgärder till en finanspolitisk exitstrategi är bland annat förstärkningar av nationella budgetramar för att öka trovärdigheten i konsolideringen samt insatser för att underbygga långsiktig finanspolitisk hållbarhet. Ambitionerna att genomföra strukturella reformer för att bland annat öka produktiviteten bör dessutom höjas.

Man enades också om att en grundläggande förutsättning bakom dessa principer är att medlemsländernas exitstrategier ska utformas inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

## Relativt starka offentliga finanserna trots försvagning

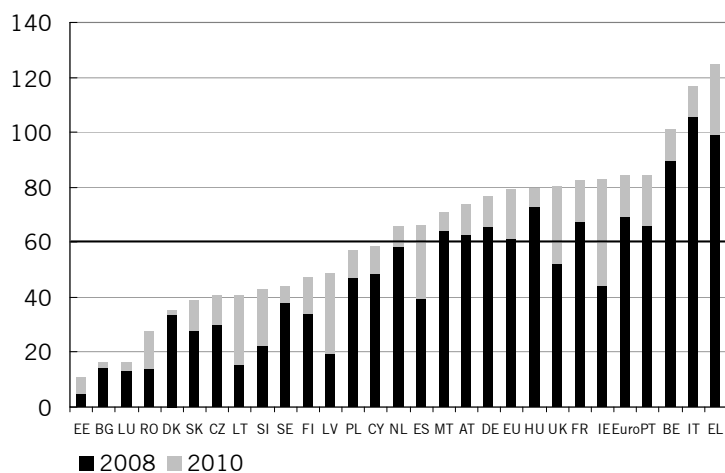
Enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regler får statsskulden i ett land inte överstiga 60 procent av BNP och underskottet i landets finansiella sparandet får inte vara större än 3 procent av BNP. Om underskottet enligt EU-kommissionens prognoser ser ut att bli större än 3 procent påbörjas ett underskottsförfarande (Excessive Deficit Procedure, EDP) för att se till att medlemslandet vidtar åtgärder för att komma tillrätta med underskottet.

Till att börja med undersöker EU-kommissionen om överskridandet av gränsvärdet är exceptionellt och tillfälligt och om underskottet ligger nära 3 procent av BNP. Alla tre villkoren måste vara uppfyllda för att ett land inte ska bli föremål för EDP. Överskridandet klassificeras som exceptionellt om det är ett resultat av en ovanlig händelse utom medlemslandets kontroll som haft stor effekt på den offentliga sektorns finanser, eller om det är ett resultat av en kraftig konjunkturedgång där den årliga BNP-tillväxten är negativ eller där BNP-tillväxten är väldigt låg under en utdragen period jämfört med den potentiella tillväxttakten. Med tillfälligt menas att EU-kommissionens prognoser ska indikera att budgetunderskottet är mindre än 3 procent då den ovanliga händelsen eller kraftiga lågkonjunkturen är över.

I Sverige har de automatiska stabilisatorerna spelat en viktig roll för att hålla uppe efterfrågan under den djupa konjunkturedgången. Det har samtidigt satt spår i de offentliga finanserna som försvagats väsentligt. Efter flera år med starka offentliga finanser var Sveriges utgångsläge dock gynnsamt, vilket gör att de offentliga finanserna trots försvagningen är relativt starka i ett internationellt perspektiv (se diagram 7 och 8).

### Diagram 7 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

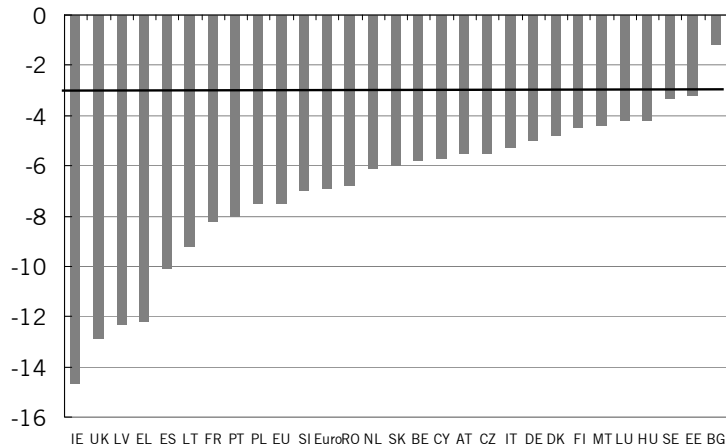
Procent av BNP



Källa: EU-kommissionens höstprognos, november 2009

## Diagram 8 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010

Procent av BNP



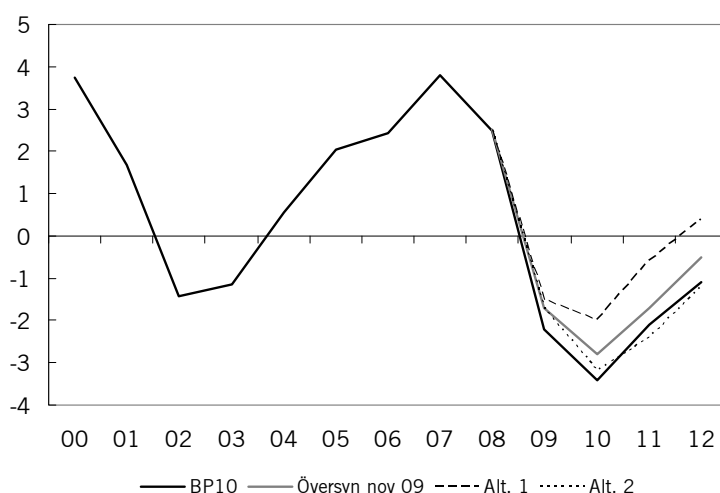
Källa: EU-kommissionens höstprognos, november 2009

Enligt prognosen i budgetpropositionen för 2010 kommer den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld – den definition av skulden som används i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten – att växa till cirka 45 procent av BNP under perioden 2010–2012. Underskottet i det finansiella sparandet beräknas enligt prognosen uppgå till 2,2 procent av BNP 2009 och växa till 3,4 procent av BNP 2010 för att därefter minska (se den svarta heldragna linjen i diagram 9). Om EDP-rapporteringen i april nästa år bekräftar denna prognos är det troligt att Sverige inte blir föremål för ett EDP-förfarande eftersom villkoren för att undgå detta i sådana fall får betraktas som uppfyllda.



## Diagram 9 Finansiellt sparande

Procent av BNP



Anm.: BP10 är prognosen enligt budgetpropositionen för 2010. Översyn nov 09 är den prognosöversyn som gjorts i november. Prognoserna enligt alternativscenari 1 och 2 är hämtade från avsnitt 6.2.

## Sannolikt inget behov av budgetförstärkningar

Regeringens bedömning i nuläget är att konsolideringen av de offentliga finanserna för Sveriges del kommer att ske med automatik när återhämtningen får fotfäste. Det förutsätter en relativt stram finanspolitik de kommande åren och att de temporära åtgärder som satts in för att motverka krisens effekter avvecklas då konjunkturen förbättras.<sup>8</sup>

## Tabell 13 Temporära stimulansåtgärder

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Kommunbidrag	0,0	12,0	0,0	0,0
Infrastruktur	0,9	1,4	0,3	-0,4
Utbildning	0,6	2,7	2,0	0,0
Arbetsmarknad	2,8	3,6	0,5	0,0
<b>Summa</b>	<b>4,3</b>	<b>19,7</b>	<b>2,8</b>	<b>-0,4</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I takt med konjunkturuppgången kommer det offentligfinansiella läget gradvis att stärkas. Under krisen har de automatiska stabilisatorerna fått verka fullt ut, men i samband med att det ekonomiska läget förbättras kommer intäkterna återigen stärkas. Det bör därför finnas goda utsikter att balansen i de offentliga finanserna återfås och att överskott nås inom en rimlig tidsperiod utan skattehöjningar eller utgiftsminskningar för att förstärka budgeten.

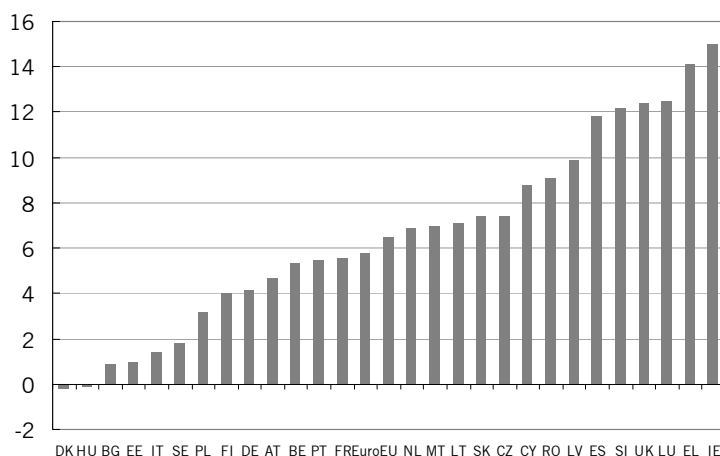
Som grund för denna bedömning ligger prognoserna i budgetpropositionen för 2010 samt den information som tillkommit sedan dess. Enligt den prognosuppdatering som gjordes i november har den ekono-

<sup>8</sup> I tabell D.1 i appendix D finns en redovisning av de offentligfinansiella effekterna av de samlade stödåtgärderna riktade mot den finansiella sektorn.

miska utvecklingen i Sverige och i omvärlden överraskat positivt jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010. Tillväxten ser enligt uppdateringen ut att bli högre, vilket för med sig starkare offentliga finanser och ett mindre underskott i det offentliga sparandet (se grå heldragen linje i diagram 9). Det stärker regeringens bedömning att det finansiella sparandet sannolikt kommer att vara i balans och visa överskott inom en rimlig tidsperiod utan budgetförstärkningar.

### Diagram 10 Hållbarhetsindikator (S2)

Procent av BNP



Källa: EU-kommissionens Sustainability report, oktober 2009

Även vad gäller hållbarheten i de offentliga finanserna på längre sikt ligger Sverige relativt bra till att döma av de beräkningar som regeringen gjort. Enligt beräkningarna i det basscenario som redovisas i budgetpropositionen för 2010 kan visserligen vissa budgetförstärkningar komma att behövas för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det behovet beror dock till stora delar på de underskott som väntas uppstå på väldigt lång sikt (se vidare avsnitt 8.3) och beräkningarna av underskott så långt fram i tiden är givetvis mycket osäkra. Beräkningar av EU-kommissionen, som skiljer sig något vad gäller beräkningsmetod, visar att Sverige har en gynnsam position jämfört med andra länder (se diagram 10).

I ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Dessutom är många av de åtgärder som lyfts fram inom EU till exempel som viktiga komplement till en finanspolitisk exitstrategi redan genomförda eller håller på att implementeras. Till exempel har pensionssystemet reformerats och strukturella reformer för att öka den varaktiga nivån på sysselsättningen har genomförts. Regeringen överväger också ytterligare reformer för att motverka att nedgången i sysselsättningen i samband med krisen omvandlas till en varaktigt lägre sysselsättningsnivå. Det finns ett nationellt finanspolitiskt ramverk på plats sedan länge, vilket haft stor betydelse för den jämförelsevis goda finanspolitiska utvecklingen i Sverige. Det pågår

också en översyn av ramverket i syfte att stärka det ytterligare, bland annat införandet av ett lagstadgat treårigt utgiftstak. Sedan 2007 finns även ett finanspolitiskt råd som bland annat har uppgiften att följa upp om de mål för finanspolitiken som finns i ramverket nås.

### **Beredskap om utvecklingen blir sämre än väntat**

Det är viktigt att poängtera den osäkerhet som är förknippad med prognoserna och bedömningen ovan. Det finns risker som kan innebära att de offentliga finanserna utvecklas både bättre och sämre, vilket illustreras i olika alternativscenarier i avsnitt 6.2 (se de streckade linjerna i diagram 9).

Om de offentliga finanserna skulle utvecklas sämre än väntat under återhämtningen kommer det att behövas budgetförstärkningar. Det är därför viktigt att även dra upp riktlinjerna för hur dessa ska utformas. Regeringens uppfattning är att det är centralt att eventuella budgetförstärkningar ges en samhällsekonomiskt effektiv utformning. Samtidigt ska välfärdens kärna värnas. Om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de därför bland annat ta sikte på skattejusteringar som bidrar till en bättre miljö och hälsa utan att minska incitamenten till arbete. Även smärre utgiftsminskningar kan bli aktuella.

## **7 Regeringens reformpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna**

Den mest centrala uppgiften för regeringen är att få fler i arbete och minska utanförskapet. En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för att på lång sikt finansiera ett offentligt välfärdssystem som är rättvist och av hög kvalitet. Eftersom erfarenheterna visar att det är arbetsutbudet som på lång sikt är avgörande för sysselsättningens storlek har ett viktigt fokus i regeringens politik legat på åtgärder som ökar arbetsutbudet. Bland de åtgärder som regeringen genomfört kan nämnas jobbskatteavdraget och förändringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Utbudsreformerna har kombinerats med efterfrågestimulerande åtgärder, t.ex. nystartsjobben, nyfriskjobben samt sänkta arbetsgivaravgifter.

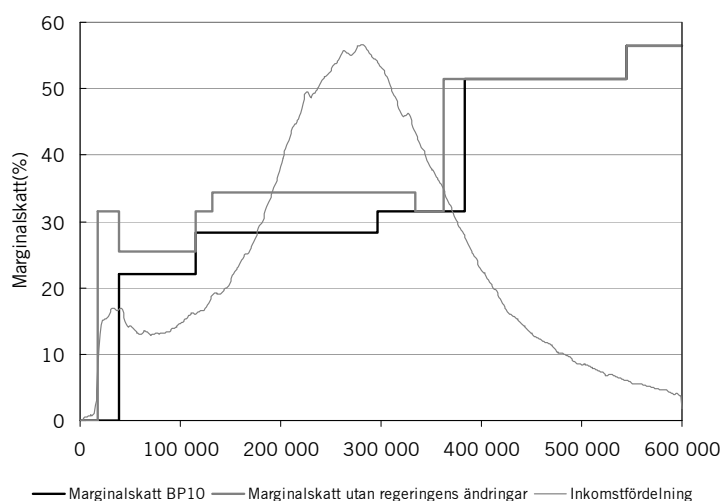
### **7.1 Reformen på inkomstsidan**

I syfte att göra det mer lönsamt att arbeta genomförde regeringen 2007 en stor inkomstskattereform, det s.k. jobbskatteavdraget. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att en politik som gör det mer lönsamt att arbeta är avgörande för att varaktigt höja sysselsättningen och minska frånvaron på arbetsmarknaden. Avdraget gör det mer

lönsamt att arbeta för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden och bidrar genom sänkta marginalsatser till ett ökat arbetsutbud för dem som redan har ett arbete. Avdraget har utformats så att större delen av skattelättnaden tillfaller låg- och medelinkomsttagare. För att stimulera äldre personer att arbeta längre ges ett utökat jobbskatteavdrag för personer över 65 år.

Jobbskatteavdraget innebar i ett första steg en skattelättnad på 40 miljarder kronor 2007. Reformen utökades i ett andra steg, med ytterligare 11 miljarder kronor, 2008 och i ett tredje steg, med ytterligare 11 miljarder kronor, 2009. Det tredje steget kombinerades med en höjning av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt. I budgetpropositionen för 2010 aviserade regeringen en förstärkning av jobbskatteavdraget med 10 miljarder kronor i ett fjärde steg. Med det fjärde steget i reformen innebär jobbskatteavdraget att skatteuttaget på arbetsinkomster sänkts med ca 71 miljarder kronor sedan regeringen tillträdde. Det motsvarar 2,3 procent av BNP och ca 8 procent av de totala skatterna på arbete. I diagram 11 visas hur jobbskatteavdragets fyra steg påverkar marginalsatserna för olika inkomstlägen.

**Diagram 11 Marginalskatt och inkomstfördelning**



För att stimulansen av arbetsutbudet snabbt ska resultera i ökad sysselsättning krävs också åtgärder som stärker efterfrågan på arbetskraft. För att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden har regeringen genomfört sänkningar av socialavgifterna riktade till personer under 26 år. Nedsättningen av socialavgifterna för unga, som innebär att arbetsgivaren endast betalar ålderspensionsavgiften och en fjärdedel av övriga avgifter, beräknas uppgå till ca 16 miljarder kronor 2010. Regeringen har även gjort riktade nedsättningar av socialavgifterna för äldre personer. För personer mellan 65 och 67 år betalar arbetsgivaren enbart ålderspensionsavgift och för personer över 67 år betalas ingen socialavgift. Sänkningen innebär att arbetskraftskostanden för ungdomar och äldre har sänkts med 17 respektive 20 procent.

För att öka möjligheterna att komma tillbaka till arbete för dem som under mer än ett år inte har arbetat införde regeringen 2007 s.k. nystartsjobb. Från och med 2009 förstärktes nystartsjobben. Nystartsjobben innebär en subvention till arbetsgivaren motsvarande hel eller dubbel arbetsgivaravgift beroende på den person som anställs. Subventionen gäller, med vissa särregler för unga och äldre, under lika lång tid som den anställda varit frånvarande från arbetslivet, dock högst i fem år.

Regeringen har också genomfört och aviserat skattelättnader som syftar till att stärka drivkrafterna för företagande och investeringar i Sverige. Bolagsskatten har från och med 2009 sänkts från 28 till 26,3 procent. År 2009 sänktes även uttaget av socialavgifter med 1 procentenhet. Förmögenhetsskatten avskaffades 2007. Dessutom har regeringen reformerat beskattningen av aktiva delägare i fåmansbolag, de s.k. 3:12-reglerna, så att utrymmet för kapitalbeskattad inkomst som baseras på lönesumman utvidgats och det s.k. schablonbeloppet har höjts. Syftet är att göra regelverket enklare och stimulera entreprenörskap och tillväxt. I syfte att minska de administrativa bördorna för företagen har regeringen genomfört en rad åtgärder, bl.a. införandet av kvartalsredovisning av mervärdesskatt för mindre företag. För att förbättra de små företagens förutsättningar för utveckling och tillväxt aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2010 att egenavgifterna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag ska sättas ned med 5 procentenheter, dock med högst 10 000 kronor per år.

**Tabell 14 Skatteintäkter**

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2012
														Diff
Skatt på arbete	31,5	31,9	30,8	31,1	30,7	30,3	29,5	28,5	28,8	28,4	27,9	27,5	27,2	-4,3
Direkta skatter	18,4	18,2	17,4	17,9	17,7	17,4	16,9	15,8	15,8	15,8	15,4	15,2	15,0	-3,4
Indirekta skatter	13,1	13,7	13,5	13,3	13,0	12,9	12,7	12,7	13,0	12,7	12,5	12,4	12,2	-0,9
Skatt på kapital	7,2	5,1	4,2	4,3	5,2	6,1	6,6	6,8	5,5	4,8	5,1	5,3	5,5	-1,7
Skatt på kapital, hushåll	1,5	0,6	0,3	0,3	0,5	0,8	1,3	1,6	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	-0,6
Skatt på företagsvinster	3,2	2,2	1,8	1,9	2,7	3,4	3,4	3,4	2,9	2,4	2,6	2,7	2,9	-0,3
Skatt på konsumtion	12,9	12,9	13,0	13,0	12,9	13,1	12,9	13,0	13,3	13,5	13,5	13,3	13,2	0,3
Mervärdesskatt	8,8	8,9	9,0	9,0	9,0	9,1	9,1	9,3	9,5	9,6	9,5	9,5	9,4	0,6
Restförda och övriga skatter	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>51,8</b>	<b>49,8</b>	<b>47,9</b>	<b>48,3</b>	<b>48,7</b>	<b>49,5</b>	<b>49,1</b>	<b>48,3</b>	<b>47,5</b>	<b>46,4</b>	<b>46,2</b>	<b>46,1</b>	<b>45,8</b>	<b>-6,0</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 14 visar skatteintäkternas utveckling mellan 2000 och 2012. Mellan 2000 och 2010 beräknas skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, minska med drygt 5 procentenheter. Minskningen är både en effekt av ett sänkt skatteuttag och en högre tillväxt. Under perioden 2000–2010 har skattesänkningar på sammanlagt 158 miljarder kronor, eller ca 5 procent av BNP, genomförts eller

aviserats. Det är framför allt skatt på arbete som har minskat under perioden. Jobbskatteavdraget samt sänkta socialavgifter står för huvuddelen av skattesänkningarna. I tabellen framgår även att skatt på kapital minskat sedan 2000. Minskningen förklaras dock av mycket höga kapitalvinster år 2000 samt stora tillfälliga skatteintäkter från skatt på företagsvinster samma år. Till de större förändringarna inom kapitalskatteområdet de senaste åren hör sänkts bolagsskatt, slopad förmögenhetsskatt och sänkt skatt på boende. Den högre tillväxten har gjort att mervärdesskatteintäkterna ökat som andel av BNP främst till följd av högre konsumtion och investeringar. Intäkterna från punktskatter, bl.a. skatt på energi och koldioxid minskar trots höjda skatter. Minskningen förklaras av effektivare uppvärmning av bostäder, övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer.

## 7.2 Reformen på utgiftssidan

Arbetsmarknadens funktionssätt beror i stor utsträckning på utformningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen. Regeringen har sedan den tillträdde genomfört förändringar av dessa försäkringar som varit nödvändiga för att försäkringssystemen ska återfå den funktion som var syftet vid införandet. Under årens lopp har försäkringarna, från att ha varit ämnade som tillfälliga övergångsförsäkringar med generösa ersättningar under en begränsad tid, för många människor blivit ett lång- eller livsvarigt försörjningssystem. Ju längre tid personer har sin försörjning från dessa system, desto svårare är det att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Utvecklingen har inneburit ett växande utanförskap. Under perioden 1995 till 2005 hade över 20 procent, räknat som helårsekvivalenter, i åldrarna 20 till 65 år sin försörjning från försäkringssystemen. För att bryta detta mönster har regeringen genomfört ändringar både inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

I arbetslöshetsförsäkringen har arbetsvillkoret skärpts och det antal dagar en arbetslös har rätt till ersättning har begränsats. Det förhöjda taket i försäkringen de första 100 ersättningsdagarna har slopats och för att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring reduceras ersättningen med tiden i arbetslöshet. Regeringen har också ökat egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen genom att införa en koppling mellan medlemsavgifterna och arbetslösheten inom respektive a-kassan. För att öka försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen har regeringen också begränsat rätten till arbetslöshetsersättning vid deltid. Reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen har inneburit att många personer valt att lämna försäkringen. Statistiken över vilka som lämnat a-kassan är bristfällig, men tyder på att det i första hand är personer som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid, personer som närmar sig pensionen samt personer med relativt liten risk att hamna i arbetslöshet. För att minimera antalet personer som står utan försäkring genomförde regeringen 2009 reformer för att underlätta ny-

och återinträde i arbetslöshetskassorna. Medlemsavgifterna sänktes, medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan kortades tillfälligt och inträdesvillkoren förenklades.

Jämte den reformerade arbetslöshetsförsäkringen har regeringen genomfört andra förändringar inom arbetsmarknadspolitiken. Åtgärderna omfattar en effektivare matchning mellan arbetsökanden och lediga arbeten samt ett ökat fokus på de personer som står långt från arbetsmarknaden. Särskilda insatser har vidtagits för att underlätta för personer med utländsk bakgrund, personer med funktionshinder samt unga människor. Den allvarliga situationen på arbetsmarknaden till följd av den djupa lågkonjunkturen har medfört att regeringen förstärkt stödet till arbetsökande under 2009. I budgetpropositionen för 2010 föreslog regeringen ytterligare förstärkningar och kompletteringar av åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en rimlig nivå samt utvidgningar av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

För att öka sysselsättningen och minska de höga ohälsotalen har regeringen även gjort omfattande reformer inom sjukförsäkringen. En av de centrala reformerna är att införa fasta tidsgränser både för hur länge sjukpenning kan erhållas och för prövning av rätten till rehabilitering. De fasta tidsgränserna bedöms leda till kortare sjukfall och minskad total sjukfrånvaro då många aktörer inom sjukskrivningsprocessen nu bedöms agera tidigare i sjukfallet. Sjukförsäkringspaketet innehåller även andra reformer, t.ex. en mer konsekvent prövning av rätten till både sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning, utbyggd företagshälsovård, rehabiliteringsgaranti och åtgärder för att stimulera personer med sjuk- och aktivitetsersättning att återgå i arbete.

### **7.3 Effekter av den ekonomiska politiken**

Merparten av regeringens reformer har som huvudsakligt syfte att öka den varaktiga sysselsättningen. Att bedöma de långsiktiga effekter reformerna kommer att få är mycket svårt. Regeringens bedömningar baseras på empirisk eller teoretisk forskning kring reformer av liknande slag.

Den samlade bedömningen av de långsiktiga effekterna av de struktur-reformer regeringen hittills genomfört eller aviserat i budgetpropositionen för 2010 är att sysselsättningen ökar med 2,8 procent, eller 125 000 personer. Antalet arbetade timmar bedöms öka med 4,8 procent och BNP med 3,7 procent (se tabell 15)

**Tabell 15 Långsiktiga effekter av regeringens politik**

Förändring i procent

	Sysselsatta personer <sup>1</sup>	Sysselsättning	Arbetade timmar	BNP
Jobbskatteavdrag samt höjd undre skiktgräns för statlig skatt	80 000	1,8	2,7	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	10 000	0,3	0,4	0,2
Arbetsmarknadspolitik	20 000	0,4	0,7	0,5
Sjukförsäkring	5 000	0,1	0,8	0,7
Övrigt <sup>2</sup>	10 000	0,2	0,2	0,1
<b>Summa strukturreformer</b>	<b>125 000</b>	<b>2,8</b>	<b>4,8</b>	<b>3,7</b>
Krisåtgärder	25 000	0,6	0,6	0,5
<b>Summa totalt</b>	<b>150 000</b>	<b>3,4</b>	<b>5,4</b>	<b>4,2</b>

<sup>1</sup> Antal sysselsatta personer är beräknat på potentiell sysselsättningsnivå 2006, vilken bedöms vara 4 364 000 personer.<sup>2</sup> Inkluderar effekter av vårdnadsbidraget, skattereduktion för hushållstjänster, sänkning av arbetsgivaravgifter för unga samt generell sänkning av socialavgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det stora fallet i den faktiska sysselsättningen till följd av den djupa lågkonjunkturen bedöms leda till en varaktigt lägre sysselsättning. För att motverka en utslagning på arbetsmarknaden aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2010 en förstärkning och komplettering av de åtgärder regeringen tidigare har genomfört för att motverka utslagning på arbetsmarknaden. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en rimlig nivå och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Den varaktiga effekten av krisen bedöms därför bli mindre omfattande än vad som annars skulle ha varit fallet. Dessa s.k. krisåtgärder höjer sysselsättningen på lång sikt med 0,6 procent, eller ca 25 000 personer (se tabell 15).

## 7.4 Kvaliteten i de offentliga finanserna

På EU-nivå pågår ett arbete med att ta fram en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning av de offentliga finanserna. En enhetlig statistik möjliggör en jämförelse av de olika medlemsstaternas offentliga utgifter, samt av utvecklingen över tiden. För att utvärdera huruvida en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning har påverkat den långsiktiga tillväxten krävs ytterligare och mer detaljerad information. De offentliga utgifternas fördelning på olika ändamål, och fördelningens förändring över tiden, ger dock en indikation på hur olika utgiftstyper och ändamål prioriteras och ger en indikation på politikens inriktning. Tabell 16 och 17 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. Cofog-klassificeringen.



**Tabell 16 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP**

Procent av BNP

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 1998-2008
Allmän offentlig förvaltning	10,9	10,1	10,1	8,6	8,9	8,0	7,4	7,6	7,7	7,5	7,6	-3,4
räntor	5,3	4,6	4,0	3,0	3,2	2,3	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	-3,6
övrigt	5,6	5,5	6,1	5,6	5,7	5,7	5,5	5,7	6,0	5,7	5,9	0,3
Försvar	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,9
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,5	4,8	4,0	4,3	4,7	4,8	4,7	5,0	4,7	4,7	5,0	0,5
Miljöskydd	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,7	1,3	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	-1,0
Hälso- och sjukvård	6,2	6,3	6,2	6,6	6,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,8	7,0	0,8
Fritid, kultur och religion	1,8	1,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	-0,7
Utbildning	7,4	7,4	6,7	7,1	7,2	7,2	7,3	7,1	7,0	6,8	6,9	-0,4
Socialt skydd	23,2	23,4	23,1	23,1	23,3	24,1	23,9	23,4	22,7	21,6	21,5	-1,7
<b>Totala utgifter</b>	<b>59,5</b>	<b>59,0</b>	<b>56,0</b>	<b>55,6</b>	<b>56,7</b>	<b>56,9</b>	<b>55,6</b>	<b>55,2</b>	<b>54,1</b>	<b>52,5</b>	<b>53,0</b>	<b>-6,6</b>
exklusive räntor	54,2	54,4	52,0	52,6	53,6	54,6	53,7	53,3	52,4	50,7	51,3	-3,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Utgifterna som andel av BNP har sjunkit under perioden 1998–2008, något som delvis är en konsekvens av att BNP-tillväxten varit hög under samma period. Den höga BNP-tillväxten medför att utgifter som följer den allmänna prisutvecklingen successivt har sjunkit som andel av BNP. Endast tre kategorier av utgifter har ökat som andel av BNP under perioden: Ekonomiska frågor och näringspolitik, Miljöskydd och Hälso- och sjukvård samt utbildning.

Utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör ca 20 procent av BNP och drygt 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Andelen har sjunkit under de senaste åren. Utgifterna för hälso- och sjukvård som andel av totala utgifter är den utgiftskategori som har stigit mest jämfört med 1998. Även utgifterna för utbildning som andel av de totala utgifterna har ökat under perioden 1998-2008. Ett stort fall har skett med avseende på andelen utgifter för räntor vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt.

**Tabell 17 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter**

Procent av totala utgifter

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 1998-2008
Allmän offentlig förvaltning	18,3	17,1	18,0	15,5	15,7	14,1	13,4	13,8	14,3	14,3	14,3	-4,1
räntor	8,9	7,8	7,1	5,4	5,6	4,0	3,4	3,4	3,2	3,4	3,2	-5,7
övrigt	9,4	9,3	10,9	10,1	10,1	10,1	10,0	10,4	11,0	10,9	11,1	1,7
Försvar	4,0	4,1	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4	3,1	3,2	3,0	2,8	-1,2
Samhällsskydd och rättsväsende	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,6	8,1	7,2	7,8	8,3	8,5	8,5	9,1	8,7	8,9	9,4	1,8
Miljöskydd	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	2,9	2,2	1,6	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	-1,5
Hälsa- och sjukvård	10,4	10,6	11,0	11,9	12,1	12,4	12,4	12,4	12,5	13,0	13,2	2,8
Fritid, kultur och religion	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	-1,0
Utbildning	12,4	12,5	12,0	12,7	12,8	12,6	13,1	12,8	12,9	12,9	13,1	0,7
Socialt skydd	38,9	39,7	41,3	41,6	41,0	42,4	43,0	42,3	41,9	41,2	40,6	1,7
<b>Totala utgifter</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
exklusive räntor	91,1	92,2	92,9	94,6	94,4	96,0	96,6	96,6	96,8	96,6	96,8	5,7

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 8 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt analyseras huruvida finanspolitiken, inklusive de åtgärder som föreslogs och aviserades i budgetpropositionen för 2010, är långsiktigt hållbar. Grundfrågan är om omfattande förändringar av finanspolitiken kan komma att behövas framöver. Detta är en central fråga av minst två anledningar.

För det första är det viktigt att regeringen och riksdagen redan i ett tidigt skede, om så behövs, kan föreslå respektive besluta om eventuella åtgärder för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Inte minst om det behövs omfattande förändringar av finanspolitiken kan hushåll och företag behöva god tid på sig att planera för förändrade förhållanden. Pensionsreformen är ett exempel på en omfattande reform som genomförts gradvis bland annat för att ge hushållen möjlighet att anpassa sig till nya förhållanden. Därtill kommer att anpassningar av finanspolitiken som görs i god tid ofta blir mindre omfattande än om de skjuts upp. Om nödvändiga budgetförstärkningar skjuts på framtiden kan det leda till en offentlig skulduppbyggnad som på sikt kan tvinga regeringen att genomföra stora skattehöjningar eller kraftiga besparingar i välfärden.

För det andra har förväntningar på framtidens finanspolitik visat sig spela en viktig roll. Studier visar att hushåll och företag agerar på finanspolitiska beslut redan då de aviserades. I ekonomisk teori är det väl

belagt att förväntningar på framtida förändringar i skatter eller offentliga utgifter kan påverka hushållens och företagens beteende. Exempelvis kan en expansiv finanspolitik, som ökar dagens underskott, medföra förväntningar om motsvarande eller t.o.m. större åtstramningar längre fram. Detta kan medföra att en expansiv finanspolitik, som syftade till att öka efterfrågan, inte uppnår sitt syfte. En effektiv finanspolitik på kort sikt förutsätter att finanspolitiken är trovärdig och långsiktigt hållbar.

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av gällande regler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. De kommande demografiska förändringarna förväntas sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifter som går till personer som är 65 år och äldre uppgår i genomsnitt till 225 000 kronor per år, medan de offentliga inkomsterna från samma åldersgrupp i genomsnitt är 60 000 kronor.<sup>9</sup> Samtidigt väntas äldrekvoten, dvs. antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, öka från 30 procent 2008 till 47 procent 2060 och till 50 procent 2090. Frågan är om finanspolitikens utformning är hållbar givet dessa förändringar.

Som utgångspunkt för att göra en sådan bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet görs i detta kapitel konsekvensberäkningar för svensk ekonomi. En central förutsättning i beräkningarna är att dagens utformning av skatte- och välfärdssystemet bibehålls i framtiden. Detta ger en god grund för att bedöma huruvida dagens välfärdsåtagande kan upprätthållas även med de demografiska påfrestningar som svensk ekonomi står inför.

Den utmaning som en åldrande befolkning innebär kan potentiellt förvärras på grund av åtminstone tre andra faktorer vid sidan av demografin. För det första finns en tendens att efterfrågan på välfärdstjänster ökar snabbare än vad som är demografiskt betingat. Detta kan driva upp den offentliga konsumtionen och därmed leda till en försämring av hållbarheten. För det andra kan ökat välstånd leda till att många personer vill arbeta mindre. Om detta är fallet minskar skattebasen vilket leder till försämrade hållbarhet. För det tredje befinner sig Sverige i en djup lågkonjunktur. Det finns en risk att detta kan ge bestående effekter på svensk ekonomi och i sin tur leda till hållbarhetsproblem.

I det följande avsnittet ges inledningsvis en kort beskrivning av det svenska välfärdsåtagandet. Därefter följer en beskrivning av vad hållbarhet är och hur den mäts. Sedan diskuteras de utmaningar som finanspolitiken står inför. Avslutningsvis diskuteras några exempel på hur hållbarheten kan förbättras.

---

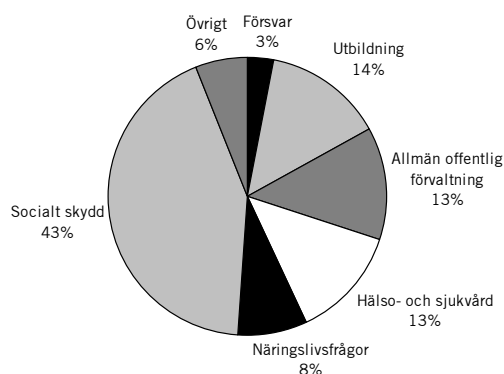
<sup>9</sup> Statistiska centralbyrån, Hushållens Ekonomi (HEK), 2004.

## 8.1 Välfärdsåtagandet

Ett grundläggande drag i den svenska välfärdsmodellen är ett omfattande välfärdssystem med individuella rättigheter, som exempelvis utbildning, sjukvård och pension, som finansieras kollektivt genom skatter och avgifter.

**Diagram 12 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2006**

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

De offentliga utgifterna väntas uppgå till 55,1 procent av BNP 2010. Av diagram 12 framgår hur de offentliga utgifterna fördelade sig på olika ändamål 2006. Den största andelen av utgifterna användes till socialt skydd, bland annat arbetslöshetsersättning, ålderspension samt sjuk- och aktivitetsersättning. En betydande del användes också till utbildning, hälso- och sjukvård samt allmän offentlig förvaltning som var för sig utgjorde ca 13 procent av de offentliga utgifterna.

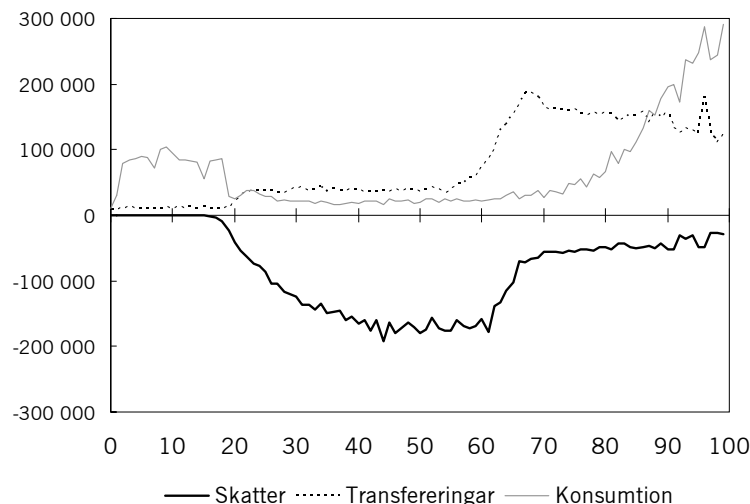
Det offentliga åtagandet innebär att en stor del av rikets inkomster omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomst, hälsostatus och arbetsförmåga. En betydande del – närmare tre fjärdedelar – av denna omfördelning sker över livscykeln, dvs. mellan olika åldersgrupper.<sup>10</sup> Barn, unga och framför allt äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

I diagram 13 visas hur inbetalda skatter (negativa värden), erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster (positiva värden), varierar över livscykeln. Diagram 14 visar nettot av dessa inbetalningar och utgifter vid olika åldrar.

<sup>10</sup> Pettersson och Pettersson, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidutredningen 2003 (SOU 2003:110).

**Diagram 13 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2004**

Kronor



Anm. Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.

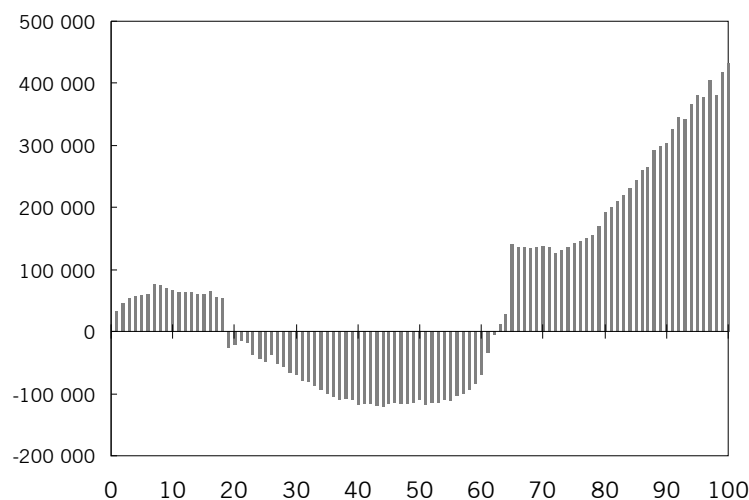
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettomottagare från den offentliga sektorn, inte minst till följd av konsumtionen av barnomsorg och utbildning (se diagram 14). Från 20 års ålder ökar skattebetalningarna och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till den offentliga sektorn. Skattebetalningarna ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50 år. Mellan 55 och 65 års ålder ökar transfereringarna, bland annat på grund av ökade utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension. Från 75 års ålder ökar även offentlig konsumtion kraftigt till följd av ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg. En genomsnittlig individ blir nettomottagare från ca 63 års ålder.

Det är denna åldersfördelning av de offentliga utgifterna och inkomsterna, som tillsammans med den ökande andelen äldre, befaras sätta de offentliga finanserna under press. Den avgörande frågan är om påfrestningarna på de offentliga finanserna kommer att bli så stora att skatte- och/eller utgiftspolitiken måste anpassas på ett mer genomgripande sätt.

**Diagram 14 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004**

Kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 8.2 Vad är hållbarhet och hur kan den mätas?

Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga inkomster som följer av dagens skatte- och avgiftsregler är tillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.<sup>11</sup> För att skapa sig en uppfattning om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter under en mycket lång period. Utifrån dessa framskrivningar och den offentliga sektorns skuld i utgångsläget kan olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet beräknas. Osäkerheten i denna typ av långsiktiga beräkningar är naturligtvis mycket stor och resultaten bör därför betraktas som illustrativa.

Ett vanligt använt mått på hållbarhet är den så kallade S2-indikatorn.<sup>12</sup> Den anger den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som gör att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar i strikt mening. En S2-indikator på 1 procent av BNP innebär att en permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening.

S2-indikatorn kan omvandlas till ett krav på primärt sparande ett givet år eller under en given period, s.k. nödvändigt primärt sparande (NPS).<sup>13</sup> Detta mått anger det genomsnittliga primära sparande, dvs. de primära inkomsterna minus de primära utgifterna,<sup>14</sup> som måste uppnås under en

<sup>11</sup> Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av framtida primära budgetsaldon ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld.

<sup>12</sup> S2-indikatorn beskrivs i *The long-term sustainability of public finances*, *European Economy*, 4, 2006, EU-kommissionen.

<sup>13</sup> Från engelskans "required primary balance".

<sup>14</sup> Primära utgifter avser alla utgifter utom skuldräntor, medan primära inkomster avser alla inkomster utom kapitalavkastning.

viss period om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Som exempel anges måttet i detta avsnitt för perioden 2013–2019.<sup>15</sup> Ett NPS på 1 procent av BNP innebär att ett primärt sparande på 1 procent av BNP i genomsnitt under åren 2013–2019 är konsistent med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

### 8.3 Utmaningar för finanspolitiken på lång sikt

Med den stigande medellivslängden och de relativt stora netto-utbetalningarna till de äldre aktualiseras frågan om dagens finanspolitik kan upprätthållas, givet oförändrade skattesatser, även med de demografiska förändringar som Sverige står inför. Om så inte är fallet behöver antingen skatterna eller välfärdsåtagandet anpassas. I avsnitt 8.3.1 analyseras detta med utgångspunkt i en grundkalkyl (*basscenariot*).

Omfattningen av det demografiska trycket påverkas av ett antal förhållanden i ekonomin. I avsnitt 8.3.2 beskrivs hur några grundläggande ekonomiska samband kan leda till en högre efterfrågan på fritid eller högre krav på service i den offentliga sektorn. Dessa samband kan öka påfrestningarna på de offentliga finanserna utöver den press som kommer från de demografiska förändringarna. I avsnitt 8.3.3 analyseras vidare i vilken utsträckning den pågående ekonomiska krisen kan leda till hållbarhetsproblem.

#### 8.3.1 Den åldrande befolkningen

##### 8.3.1.1 Den demografiska utvecklingen

###### *Basscenariot*

Det sker stora förändringar i befolkningssammansättningen i Sverige de närmaste åren. Två omständigheter dominerar. En är att den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet uppnår pensionsålder och lämnar arbetslivet. Detta leder allt annat lika till fler pensionärer och färre förvärvsarbetande. En annan är att den stora grupp av personer som är födda kring 1990 uppnår åldrar då de lämnar gymnasieskolan och går över till arbetslivet eller högre studier. Detta medför att efterfrågan på gymnasieutbildning minskar, efterfrågan på högre utbildning ökar och utbudet av arbetskraft i yngre åldrar ökar.

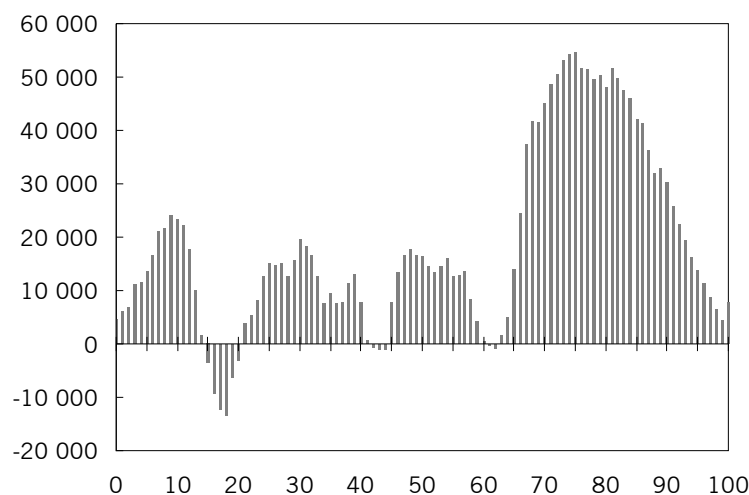
På längre sikt är det främst dödligheten bland de äldre som dominerar utvecklingen av befolkningens sammansättning och som starkt påverkar den svenska ekonomin.<sup>16</sup> Dödligheten har under många år minskat kraftigt. Detta har medfört att medellivslängden ökat och att de äldre åldersgrupperna utgör en växande andel av befolkningen. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos från maj 2009 väntas denna utveckling fortsätta framöver om än i något långsammare takt.

<sup>15</sup> Måttet beräknas från 2013, det första året av långsiktscalkylerna, och decenniet ut.

<sup>16</sup> Dödligheten mäts i dessa sammanhang som antalet avlidna i en viss åldersgrupp i förhållande till samtliga personer i åldersgruppen.

### Diagram 15 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2090

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Folkmängden väntas öka från dagens 9,3 miljoner invånare till 10,7 miljoner 2060, och 11,1 miljoner 2090. I diagram 15 visas hur befolkningens ålderssammansättning väntas förändras mellan 2008 och 2090. Största delen av befolkningsökningen sker i de äldre åldersgrupperna.

Befolkningsförändringarna speglas även i yngre-, äldre- och försörjningskvoterna (se diagram 16). Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, har minskat över tiden på grund av en fallande fruktsamhet och var 40 procent 2008. Framöver väntas yngrekvoten vara i stort sett oförändrad (se diagram 16).

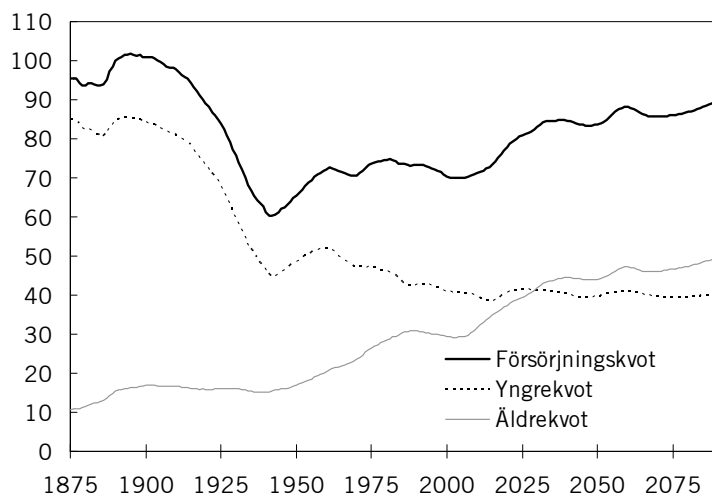
Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, har ökat över tiden och var 30 procent 2008. Till följd av den allt lägre dödligheten förväntas denna utveckling fortsätta framöver. År 2030 väntas äldrekvoten ha ökat till 42 procent, 2060 till 47 procent och 2090 till närmare 50 procent.

Adderas yngre- och äldrekvoten erhålls den s.k. försörjningskvoten. Den mäter antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år samt 65 år och äldre) relativt till antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år). Till följd av den stigande äldrekvoten har försörjningskvoten ökat sedan början av 1940-talet och var 71 procent 2008. Försörjningskvoten väntas öka till 83 procent 2030, 88 procent 2060 och 90 procent 2090.



## Diagram 16 Försörjningskvoter 1875–2090

Procent



Anm: Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år. Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år. Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Alternativa befolkningsscenarier

Den långa framskrivningsperioden medför att det finns betydande osäkerhet i beräkningarna. I tabell 18 redovisas äldrekvoterna för sex alternativa demografiska scenarier som SCB tagit fram.<sup>17</sup>

Den ökande försörjnings- och äldrekvoten i basscenariot är framför allt ett resultat av att dödligheten förväntas minska även framöver. I ett alternativt scenario (*hög dödlighet*) antas dödligheten i stället vara oförändrad på dagens nivå. Även i detta scenario ökar försörjnings- och äldrekvoten markant framöver och uppgår 2090 till 78 procent respektive 40 procent (se tabell 18 samt diagram 17).

<sup>17</sup> I *Basscenariot* antas fruktsamheten (TFR), dvs. det genomsnittliga antalet barn en kvinna får, vara 1,83 på lång sikt. I alternativet *Låg fruktsamhet* är TFR = 1,66 och i alternativet *Hög fruktsamhet* är TFR = 2,05. I *Basscenariot* antas dödligheten minska så att medellivslängden ökar från 79 år till 85 år för män och från 83 år till 87 år för kvinnor mellan 2008 och 2060. I alternativet *Låg dödlighet* ökar medellivslängden 2060 till 86 år för män och 91 år för kvinnor. I alternativet *Hög dödlighet* antas ingen förändring i dödligheten framöver och medellivslängden är därför konstant. I *Basscenariot* antas invandringsöverskottet, dvs. antalet personer som invandrat minus antalet personer som utvandrat, på sikt vara i genomsnitt 19 000 personer per år. I alternativet *Hög migration* antas invandringsöverskottet bli 28 000 personer per år. I alternativet *Låg migration* antas invandringsöverskottet bli 12 000 personer per år. (SCB, Sveriges framtida befolkning 2009–2060, *Demografiska rapporter* 2009:1).

**Tabell 18 Äldrekvoter i olika scenarier**

Procent

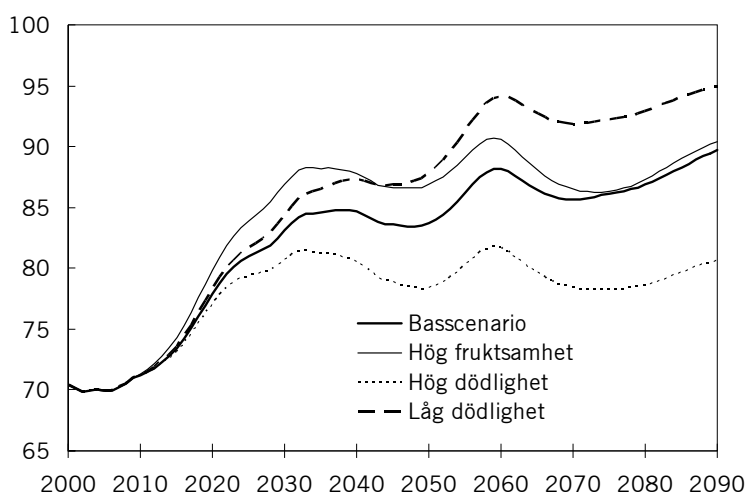
	2008	2030	2060	2090
<i>Basscenario</i>	30,3	41,9	47,2	49,6
Låg dödlighet	30,3	43,1	53,3	54,9
Hög dödlighet	30,3	39,3	40,4	40,1
Låg fruktsamhet	30,3	41,9	49,1	52,7
Hög fruktsamhet	30,3	41,8	44,6	45,6
Låg immigration	30,3	43,1	49,9	52,8
Hög immigration	30,3	40,7	45,6	48,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot *hög fruktsamhet* antas fruktsamheten vara 2,05 barn per kvinna jämfört med 1,83 barn per kvinna i basscenariot. Detta antas ske genom en återgång mot något yngre förstföderskor och minskad barnlöshet.<sup>18</sup> En högre fruktsamhet leder till att antalet barn blir fler. På lite längre sikt, när barnen uppnår vuxen ålder, ökar även antalet personer i förvärvsaktiv ålder och på samma sätt ökar även antalet äldre personer på riktigt lång sikt. Den direkta konsekvensen av en högre fruktsamhet är således en högre yngrekvot. På längre sikt sjunker äldrekvoten i takt med att barnen uppnår vuxen ålder. Försörjningskvoten blir högre under en längre period (se diagram 17). I samtliga scenarier kommer äldrekvoten på lång sikt att stiga med mellan 10 och 25 procentenheter. Ökningen av äldrekvoten kommer således att vara betydande i samtliga scenarier av den demografiska utvecklingen.

**Diagram 17 Försörjningskvoter i olika demografiska scenarier 2000–2090**

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Internationell jämförelse*

Sett i ett internationellt perspektiv är dock den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna (FN) uppskattar

<sup>18</sup> Kvinnors medelålder vid första barnets födelse ökade från 24 år 1970 till 29 år 2008.

att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050 (se tabell 19). Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050.

**Tabell 19 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050**

Procent

	2000	2050
Nordamerika	20,9	39,7
Storbritannien	26,9	41,5
Sverige	29,3	44,8
Frankrike	27,6	52,5
Tyskland	26,2	64,2
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
<i>Europa</i>	<i>24,3</i>	<i>52,0</i>
<i>Världen</i>	<i>12,7</i>	<i>28,2</i>

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

### 8.3.1.2 Utvecklingen i de offentliga finanserna

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna i *basscenariot*. Basscenariot ska uppfattas som en referens mot vilken övriga scenarier jämförs. Detta betyder inte att utvecklingen i basscenariot är mer sannolik än utvecklingen i alternativscenarierna.

En naturlig utgångspunkt för beräkningarna är en situation där dagens skatte- och välfärdssystem är oförändrade. Beräkningarna ska därmed inte uppfattas som en prognos, utan snarare som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, om utformningen av de nuvarande skatte- och välfärdssystemen bibehålls. Detta ger en god utgångspunkt för att analysera konsekvenserna av de demografiska förändringarna samt vilka eventuella problem som kan tänkas uppstå för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

#### *Arbetsmarknaden*

Förändringarna i de offentliga finanserna framöver är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Som utgångspunkt antas att arbetskraften och sysselsättningen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen. Ett viktigt antagande är dessutom att genomförda och i budgetpropositionen för 2010 föreslagna strukturreformer medför att sysselsättningen ökar med 125 000 personer på lång sikt. Utvecklingen påverkas också av att ekonomin antas återgå till ett mer normalt konjunkturläge. Sammantaget innebär detta att antalet personer i arbetskraften ökar med närmare 407 000 personer fram till 2090 och att sysselsättningen ökar med 401 000 personer (se tabell 20). Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med 402 000 personer.

## Tabell 20 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2090

Tusental personer och procentuell förändring

	2008	2090	Förändring i procent
Arbetskraften, 16–64 år	4 778	5 185	8,5
Sysselsatta, 16–64 år	4 484	4 885	8,9
Befolkningen, 16–64 år	5 946	6 339	6,6

Anm.: Arbetskraften anges inklusive heltidsstuderande arbetssökande, dvs. enligt ILO-definition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med transfereringsinkomster ökar också mellan 2008 och 2090. Det är framför allt antalet ålderspensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen i kombination med att utträdesåldern från yrkeslivet i framtiden antas vara densamma som i dag.<sup>19</sup> För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster minskar något som andel av befolkningen.

### *Den offentliga sektorns inkomster*

Skatte- och avgiftssatserna hålls vid beräkningarna konstanta efter 2012 och den offentliga sektorns inkomster påverkas därefter huvudsakligen av demografiska faktorer samt av utvecklingen på arbetsmarknaden.

De primära offentliga inkomsterna,<sup>20</sup> som 2008 utgjorde 50,3 procent av BNP, beräknas minska till 49,3 procent av BNP 2012. Därefter ökar de primära offentliga inkomsterna något till 49,8 procent av BNP 2030 (se diagram 18). Ökningen beror till stor del på att skatteintäkterna från hushållens konsumtion ökar mellan 2012 och 2030. Detta är en följd av att sparandet bland de äldre är lägre än det genomsnittliga sparandet i befolkningen. När andelen äldre ökar kan därmed konsumtionen väntas öka och sparandet minska.<sup>21</sup>

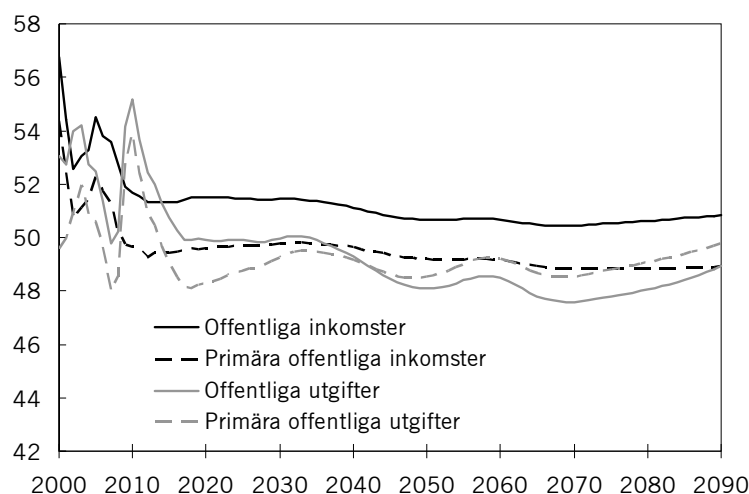
<sup>19</sup> I det nya pensionssystemet finns en mekanism som gör att det är rimligt att anta att den effektiva pensionsåldern kommer att stiga över tiden (se vidare avsnitt 8.4).

<sup>20</sup> Med primära inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

<sup>21</sup> Hill, Löf och Pettersson, *Sveriges ekonomi: Scenarier på lång sikt*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108), s. 80.

## Diagram 18 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2090

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

### *Den offentliga sektorns utgifter*

De primära offentliga utgifterna,<sup>22</sup> som 2008 utgjorde 48,5 procent av BNP, beräknas öka till 49,8 procent av BNP 2090, huvudsakligen till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen. Ökningen av äldrekvoten påverkar särskilt utgifterna till sjukvård och äldreomsorg, medan förändringarna i ålderspensionsutgifterna är relativt små.

Pensionsutgifterna beräknas öka från 6,4 procent 2008 som andel av BNP till som högst 6,9 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ned till 6,4 procent 2090. Det är 1990-talets pensionsreform som innebär att ökningen i äldrekvoten får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Pensionsåldern antas vara konstant, vilket innebär att pensionerna minskar när medellivslängden ökar (se diagram 19).<sup>23</sup> Dessutom har premiepensionssystemet i nationalräkenskaperna flyttats till privat sektor, vilket innebär att pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet minskar något.<sup>24</sup>

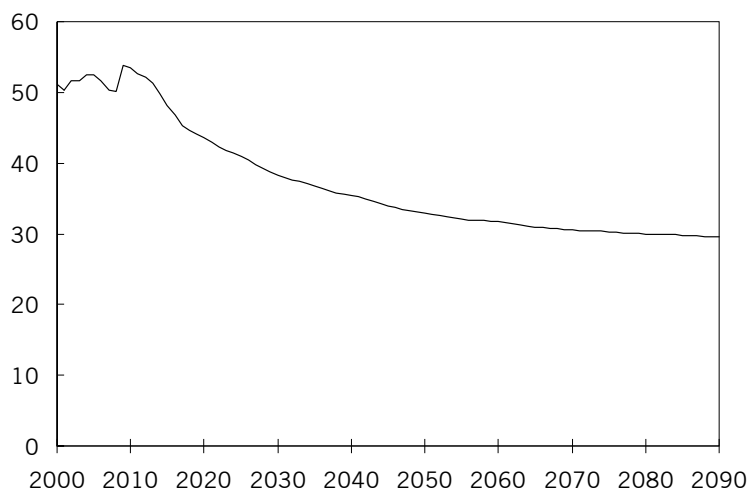
<sup>22</sup> Med primära utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

<sup>23</sup> Pensionssystemet innebär att de årliga pensionsutbetalningarna minskar när medellivslängden ökar om pensionsåldern inte förändras.

<sup>24</sup> Enligt beslut av EU:s statistikorgan EUROSTAT räknas inte premiepensionssystemet till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna.

## Diagram 19 Ålderspension per person 65 år och äldre

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Egna beräkningar.

Utgifterna för sjukvård, handikapp och äldreomsorg beräknas öka från 10,5 procent av BNP 2008 till drygt 13,3 procent av BNP 2090. Utnyttjandemönstret av offentliga tjänster antas vara konstant över tiden. Exempelvis antas det att en 75-årig kvinna använder lika mycket sjukvård och äldreomsorg 2090 som i dag. När andelen äldre i befolkningen ökar kommer därmed även kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg att öka.

Eftersom yngrekvoten minskar något beräknas utgifterna för barnomsorg och utbildning att minska från 6,7 procent av BNP 2008 till 6,2 procent av BNP 2090. Sammantaget beräknas den offentliga konsumtionen öka från 26,4 procent av BNP 2008 till 28,0 procent av BNP 2090.

## Tabell 21 Offentliga finanser

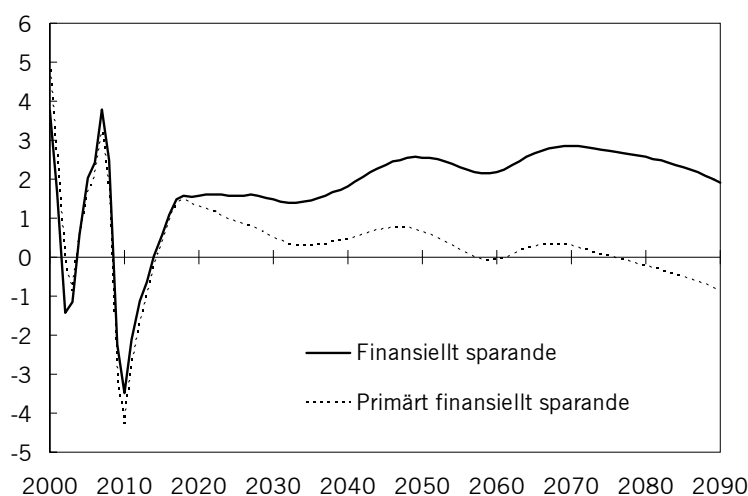
	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Primära inkomster</b>	54,4	49,7	49,6	49,8	49,6	49,2	49,1
Skatter och avgifter	51,3	46,0	46,1	46,4	46,5	46,2	46,3
Övriga inkomster	3,1	3,7	3,4	3,3	3,2	3,0	2,9
<b>Primära utgifter</b>	49,5	53,9	48,3	49,2	49,2	48,5	49,2
Transfereringar	21,0	21,8	19,9	19,8	19,6	18,9	19,0
Konsumtion	26,0	28,6	25,6	26,6	26,7	26,8	27,4
Investeringar	2,5	3,5	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9
<b>Primärt finansiellt sparande</b>	4,8	-4,2	1,3	0,5	0,5	0,7	-0,1
Kapitalinkomster netto	-1,1	0,8	0,3	1,0	1,4	1,9	2,2
<b>Finansiellt sparande</b>	3,7	-3,4	1,6	1,5	1,8	2,6	2,2
<b>Finansiell ställning</b>							
Konsoliderad bruttoskuld	56,8	40,4	22,2	4,3	-7,8	-19,3	-25,0
Justerad bruttoskuld <sup>1</sup>	53,6	45,5	29,4	12,5	0,5	-11,3	-17,3
Nettoskuld	5,7	-11,9	-15,1	-26,7	-33,6	-44,6	-51,4

### *Finansiellt sparande och nettoskulden*

Det finansiella sparandet uppgick 2008 till 2,5 procent av BNP och väntas minska till -3,4 procent av BNP 2010. Under åren 2011–2015 antas ekonomin gradvis anpassa sig mot ett mer normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år. År 2015 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 0,6 procent av BNP och uppgår 2090 till 1,9 procent av BNP (se diagram 20). Till följd av det finansiella sparandet kommer nettoskulden att minska från -13,8 procent av BNP 2008 till -65 procent av BNP 2090.

#### **Diagram 20 Finansiellt och primärt sparande i basscenariet**

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

### *Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*

Basscenariot indikerar att budgetförstärkningar kan komma att behövas för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. S2-indikatorn uppgår till 0,6. Detta innebär att en strikt långsiktigt hållbar finanspolitik uppnås genom en permanent skatthöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,6 procent av BNP. Det bör noteras att det primära sparandet är positivt under största delen av perioden (se diagram 20). Efter 2075 uppstår det dock primära underskott till följd av den åldrande befolkningen. Eftersom det antas att underskotten i slutåret ligger kvar för all framtid, spelar detta en stor roll för S2-indikatorn. Beräkningarna visar även att det under perioden 2013–2019 behövs ett genomsnittligt primärt sparande på 1,3 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara strikt hållbart ( $S2=0$ ) enligt den s.k. NPS-indikatorn.

Jämfört med vad som bedömdes i konvergensprogrammet för ett år sedan har S2-indikatorn försämrats med 0,7 procentenheter. Detta förklaras delvis av förändringar i befolkningsprognosen.

### 8.3.2 Ökad efterfrågan på fritid och välfärd

I de tidigare förda resonemangen förutsätts att den offentliga konsumtionen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen och att befolkningen arbetar något mer än i dag. Det finns dock vissa grundläggande förhållanden som kan leda till att efterfrågan på välfärd ökar mer än vad som är demografiskt motiverat och att befolkningen kommer att arbeta mindre. I detta avsnitt diskuteras dessa mekanismer och konsekvenserna för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

#### 8.3.2.1 Ökad efterfrågan på välfärd

Det tycks vara ett stabilt mönster såväl i Sverige som internationellt att den offentliga konsumtionen ökar mer än vad som kan motiveras av enbart demografiska faktorer.<sup>25</sup> Om den offentliga konsumtionen i Sverige 1980–2007 hade följt den demografiska utvecklingen skulle ökningen ha varit 0,5 procent per år i genomsnitt (i volym). I stället ökade den med 1,2 procent per år i genomsnitt.

Det kan finnas flera anledningar till att den offentliga konsumtionen ökar mer än vad som kan motiveras av demografin. En förklaring är att ett ökat välstånd i sig medför högre efterfrågan på välfärdstjänster (detta fenomen brukar kallas för Wagners lag). En annan förklaring är att den teknologiska utvecklingen i sig kan skapa nya behov vilket kan leda till ökad efterfrågan. Exempelvis inom sjuk- och hälsovården kan nya medicinska framsteg öka trycket på att tillhandahålla nya behandlingar.<sup>26</sup>

Oavsett vilken förklaring som ligger till grund för ökningen av den offentliga konsumtionen är det ett faktum att om denna utveckling fortsätter framöver kommer det att leda till stora hållbarhetsproblem för de offentliga finanserna. I ett alternativscenario (*högre vårdkostnader*) antas att konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg ökar med 0,2 procentenheter (i volym) mer per år utöver vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten, enligt S2-indikatorn, med motsvarande 8,0 procentenheter jämfört med basscenariot (dvs. från 0,6 procent av BNP i basscenariot till 8,6 procent av BNP i scenariot med högre vårdkostnader, se tabell 22).

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir negativt fr.o.m. 2030 (se diagram 21). Det finansiella sparandet ligger 2060 på ca -5 procent av BNP och underskotten ökar därefter i allt snabbare takt.

---

<sup>25</sup> Se exempelvis Långtidsutredningen 2008, SOU 2008:105, s. 171, Budgetpropositionen för 2009, s. 256 och Börjesson, *Välfärdsmyteriet? - Kommunsektorns utveckling 1980–2005*, Sveriges kommuner och landsting, 2008.

<sup>26</sup> OECD, *Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers*, OECD Economics Department Working Paper 477, 2006.



**Tabell 22 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna**

Procent av BNP

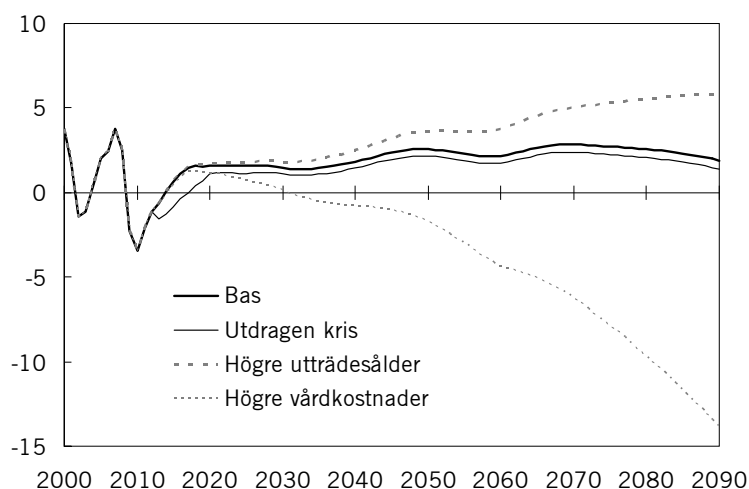
	S2	Diff mot basscenario	NPS 2013–2019	Nettoskuld 2090
<i>Basscenario</i>	0,6	0,0	1,3	-65
Högre vårdkostnader	8,6	8,0	9,0	154
Ökad fritid	0,9	0,3	1,4	-37
Utdragen kris	0,6	0,0	0,2	-54
Högre arbetslöshet	1,0	0,4	1,5	-28
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	0,3	1,4	-32
Ofinansierad transferering	1,5	0,9	0,0	24
Bättre integration	0,0	-0,6	0,8	-131
Högre utträdesålder	-0,4	-1,0	1,3	-123
Lägre inträdesålder	-0,2	-0,8	0,8	-143
Förbättrad hälsa	0,0	-0,6	0,6	-95

Anm.: En negativ nettoskuld anger att tillgångarna är större än skulderna.

Källa: Egna beräkningar.

**Diagram 21 Finansiellt sparande i olika scenarier**

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

### 8.3.2.2 Ökad efterfrågan på fritid

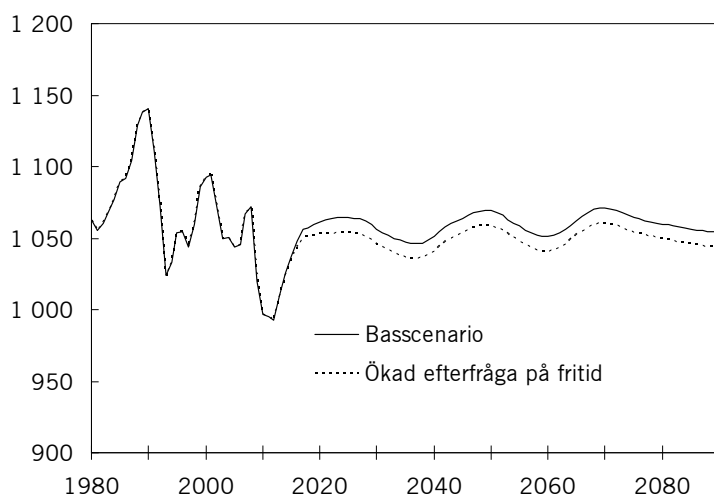
Mycket tyder på att ökat ekonomisk välbefinnande leder till en ökad efterfrågan på fritid, exempelvis genom minskad arbetstid eller en tidigareläggning av utträdesåldern.<sup>27</sup> Den genomsnittliga arbetstiden i befolkningen minskade med 2,5 procent mellan 1980-talet och 2000-talet (se diagram 22).<sup>28</sup> Under samma period ökade den genomsnittliga inkomsten realt sett med drygt 2 procent per år.

<sup>27</sup> Se exempelvis Zilibotti, F "Economic Possibilities for Our Grandchildren" 75 Years after: A Global Perspective, Working Paper 344, University of Zurich, 2007.

<sup>28</sup> Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i befolkningen 15–74 år var 1 088 timmar under perioden 1980–1989 och beräknas minska till 1 061 timmar 2000–2009.

## Diagram 22 Arbetade timmar i befolkningen, 1980–2090

Timmar per år och person



Anm.: Avser genomsnittligt antal arbetade timmar i befolkningen 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Om fritiden ökar och antalet arbetade timmar minskar leder detta till lägre skatteinkomster och en försämring av hållbarheten. I ett alternativscenariot (*ökad fritid*) antas att den genomsnittliga arbetstiden på längre sikt är en procent lägre än i basscenarioet. Som en följd av detta antagande försämras hållbarheten med 0,3 procentenheter jämfört med basscenarioet (se tabell 22). Notera att den antagna minskningen av den genomsnittliga arbetstiden är relativt liten jämfört med minskningen mellan 1980-talet och 2000-talet. Om den historiska minskningen i medelarbetsstunden fortsätter framöver kan det leda till en mycket kraftig försämring av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### 8.3.3 Effekter av den djupa lågkonjunkturen

Sverige är mitt uppe i en djup lågkonjunktur. Det har i basscenarioet antagits att ekonomin återhämtar sig och att den 2017 har anpassat sig till ett normalt konjunkturläge. Skulle lågkonjunkturen bli djupare och/eller mer långvarig än väntat, kommer hållbarheten endast att försämras marginellt. Det förutsätter att krisen inte ger upphov till strukturella förändringar av svensk ekonomi. I ett alternativscenariot (*utdragen kris*) har det antagits att ekonomin först 2020 har anpassat sig till ett normalt konjunkturläge. Arbetslösheten är i genomsnitt 1,5 procentenheter högre under åren 2013–2020 och de offentliga utgifterna är i genomsnitt 1,2 procentenheter (som andel av BNP) högre 2013–2020. Detta leder till en mycket begränsad försämring av hållbarheten enligt S2-indikatoren, med motsvarande 0,02 procentenheter jämfört med basscenarioet. Den offentliga nettoförmögenheten kommer dock att stabiliseras på en något lägre nivå och ränteinkomsterna blir därmed lägre. Detta innebär att det finansiella sparande blir något lägre jämfört med basscenarioet (se diagram 21).

I basscenariot antas arbetslösheten på längre sikt ligga på 5,8 procent och arbetskraftsdeltagandet på 81,9 procent.<sup>29</sup> Eftersom det finns en viss risk att krisen leder till varaktigt lägre sysselsättning och högre arbetslöshet, vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten, antas i ett alternativscenario (*högre arbetslöshet*) att arbetslösheten är en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn försämras med motsvarande 0,4 procentenheter jämfört med basscenariot. Om arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten i stället att försämras med ca 0,3 procentenheter jämfört med basscenariot (*lägre arbetskraftsdeltagande*). Detta understryker vikten av att arbetslösheten till följd av krisen inte biter sig fast på en hög nivå och att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen hålls uppe.

Tidigare erfarenheter av aktiv finanspolitik i en lågkonjunktur understryker att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå blir permanenta. I ett alternativscenario (*ofinansierad transferering*) har det antagits att en ofinansierad reform genomförs som permanent ökar transfereringarna till hushållen med motsvarande en procent av BNP. Detta försämrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med omkring 0,9 procentenheter jämfört med basscenariot.<sup>30</sup>

## 8.4 Möjligheterna

I detta avsnitt diskuteras ett antal potentiella vägar för att mildra eventuella hållbarhetsproblem. Först diskuteras i vilken utsträckning ökad ekonomisk tillväxt kan vara en lösning. Sedan beskrivs hur olika förbättringar på arbetsmarknaden kan stärka hållbarheten. Avslutningsvis diskuteras om en förbättrad hälsa hos befolkningen kan minska trycket på de offentliga finanserna.

### 8.4.1 Ekonomisk tillväxt

Högre ekonomisk tillväxt nämns som en potentiell lösning på eventuella hållbarhetsproblem. Ekonomisk tillväxt som uppkommer till följd av ökad produktivitet i näringslivet kommer i regel inte att förbättra hållbarheten. Högre produktivitet innebär att inkomsterna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna. Men även de offentliga utgifterna ökar. Detta är en följd av att löneutvecklingen i den offentliga sektorn i allmänhet följer utvecklingen i den privata sektorn och att även transfereringarna i stor utsträckning följer löneutvecklingen. Därför bidrar produktivitetstillväxten generellt inte till att förbättra hållbarheten. Det offentliga välfärdsåtagandet innebär således att ökat välstånd, som följer av produktivitetsförbättringar i näringslivet, fördelas på såväl förvärvsarbete som icke-förvärvsarbete.

---

<sup>29</sup> Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser ILO-definition.

<sup>30</sup> Eftersom transfereringarna beskattas blir effekten på S2 mindre än 1 procentenhet.

Om tillväxten i stället uppkommer till följd av att befolkningen arbetar mer kommer dock hållbarheten att förbättras. Anledningen är att inkomsterna och därmed skattebasen ökar. Generellt minskar också transfereringarna. Sammantaget förbättras de offentliga finanserna.

#### 8.4.2 Förbättringar på arbetsmarknaden

Det är centralt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet att antalet arbetade timmar ökar. Regeringens politik syftar till att höja sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Nedan illustreras tre aspekter som är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

##### 8.4.2.1 Högre utträdesålder

Fram till 2090 väntas den återstående medellivslängden vid 65 års ålder öka med 5,0 år för män och 3,6 år för kvinnor.<sup>31</sup> En stigande medellivslängd och förbättrad hälsa bland de äldre möjliggör för människor att arbeta längre upp i åldrarna. Utträdesåldern från arbetsmarknaden kan därför förväntas öka. Till detta bidrar att pensionssystemet ger ekonomiska drivkrafter att senarelägga pensioneringen.<sup>32</sup> Detta är dels en följd av att pensionen automatiskt blir högre ju senare den tas ut, dels en följd av att fler år i arbete ger en större pensionsrätt. Det finns således starka skäl att tro att både utträdesåldern och pensionsåldern blir högre och att antalet år i arbete kommer att öka vilket ger ett högre antal arbetade timmar.<sup>33</sup> En högre utträdesålder medför även besparingar i olika sociala ersättningssystem.

I alternativscenariot *högre utträdesålder* antas att utträdesåldern successivt ökar med två år fram till 2090. Detta motsvarar drygt hälften av ökningen i medellivslängden. Därmed ökar den effektiva äldrekvoten inte lika kraftigt och ligger på 43 procent 2090, jämfört med 50 procent i basscenariot. Detta medför att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med ca 1,0 procentenheter jämfört med basscenariot.

Det finansiella sparandet blir starkare under hela perioden och ligger 2090 på närmare 5 procent av BNP (se diagram 21).

---

<sup>31</sup> Enligt SCB:s befolkningsprognos är den återstående medellivslängden vid 65 års ålder 18,0 år för män och 20,9 år för kvinnor 2009.

<sup>32</sup> Enligt Finanspolitiska rådet kan utträdesåldern beräknas öka med 1,59 år för män och 1,39 år för kvinnor fram till 2024 när alla generationer omfattas av det nya pensionssystemet (Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, 2009).

<sup>33</sup> Utträdesålder och pensionsålder är två olika begrepp. Utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna pension. Utträdesåldern sammanfaller med pensionsåldern för många individer.

#### 8.4.2.2 Lägre inträdesålder

Inträdesåldern på arbetsmarknaden blir allt högre.<sup>34</sup> Detta beror till stor del på att fler personer utbildar sig längre, men även att övergången från avslutad utbildning till arbete tar längre tid. Tiden utanför arbetsmarknaden belastar de offentliga finanserna genom högre transfereringar och utgifter för utbildning, men även lägre skatteintäkter. Mot detta ska ställas att personer med högre utbildning har högre produktivitet och anställningsbarhet vilket ger högre skatteintäkter och lägre kostnader för de offentliga trygghetssystemen i framtiden.

En lägre inträdesålder kan uppnås genom att genomströmningen i utbildningen blir snabbare och att tiden mellan avslutad utbildning och arbete blir kortare.

I scenariot *lägre inträdesålder* sänks inträdesåldern genom att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsandelen i åldersgruppen 15–29 år antas vara högre. Fram till 2023 antas sysselsättningsandelen i gruppen gradvis öka så att den genomsnittliga inträdesåldern<sup>35</sup> under perioden minskar med ett år, från 21,2 år till 20,2 år. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med omkring 0,8 procentenheter jämfört med basscenariot.

#### 8.4.2.3 Bättre integration

Personer som är födda utomlands har som grupp en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än svenskfödda. Bland de utrikes födda var sysselsättningsgraden 64,4 procent 2008, medan arbetslösheten uppgick till 12,1 procent. Motsvarande siffror för svenskfödda var 77,9 procent respektive 5,1 procent. En ökad integration skulle kunna leda till en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet i denna grupp. Därmed skulle de offentliga inkomsterna stiga och vissa offentliga utgifter minska.

I scenariot *bättre integration* av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland utrikes födda på sikt närmar sig nivåerna för svenskfödda. Skillnaderna antas minska med drygt 1/3. På lång sikt medför detta att sysselsättningen är 1,7 procent högre än i basscenariot och att det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen är 1,6 procent högre. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med ca 0,6 procentenheter jämfört med basscenariot.

---

<sup>34</sup> Enligt en rapport från IFAU hade 70 procent av de personer som föddes i slutet av 1960-talet haft ett första ”riktigt jobb” innan 21 års ålder (med ett ”riktigt jobb” avses i rapporten att årsarbetsinkomsten är minst hälften av årsinkomsten för en typisk 45-åring). För dem som föddes i början av 1980-talet var denna siffra runt 45 procent. (Erikson, Nordström Skans, Sjögren och Åslund, *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU Rapport 2007:18).

<sup>35</sup> Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givne årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar.

### 8.4.3 Mindre behov av vård och omsorg

I basscenariot antas att nyttjandet av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Nyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder. En rent demografisk framskrivning kan enligt detta synsätt överdriva kostnadstrycket.

I scenariot *förbättrad hälsa* förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för män väntas exempelvis öka med 5 år fram till 2090. Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 80-årig man 2090 är detsamma som för en 75-årig man 2009. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med 0,6 procent av BNP jämfört med basscenariot.

Det bör noteras att det inte är självklart att vårdbehovet vid olika åldrar minskar när medellivslängden ökar. Medicinska landvinningar medför att fler kan uppnå hög ålder trots dålig hälsa, vilket skulle kunna leda till att det genomsnittliga vårdbehovet vid olika åldrar ökar.<sup>36</sup>

## 8.5 Sammanfattande bedömning

Sammantaget förefaller finanspolitikens långsiktiga hållbarhet vara relativt god. Den slutsatsen stöds också av bedömningar som gjorts av flera internationella organisationer. Enligt beräkningarna i basscenariot behövs en permanent budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening. Det är således viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och att det förs en stram finanspolitik när konjunkturen vänder upp. Underskridandet av överskottsmålet 2009–2012, som motiveras av den djupa lågkonjunkturen, bör vara temporärt.

Finanspolitikens framtida utmaningar är dock potentiellt större än så. Med stor sannolikhet kommer efterfrågan på välfärdstjänster att öka mer än vad som kan motiveras av enbart demografiska faktorer. Troligtvis kommer många personer även att vilja arbeta mindre i framtiden. En politik som inriktas på att öka arbetsutbudet och sysselsättningen kan mot denna bakgrund bidra till att väsentligt förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. Ett ökat arbetsutbud leder till ett mycket bättre utgångsläge för finanspolitiken, men risker kvarstår som kan äventyra den finanspolitiska hållbarheten. Det är viktigt att fortsätta analysera dessa risker och diskutera dem.

---

<sup>36</sup> Se exempelvis Klevmarken och Lindgren red., *Simulating an Ageing Population – A microsimulation approach applied to Sweden*, Contributions to Economic Analysis 285, Emerald Publishing, 2008.

Lågkonjunkturen bedöms för närvarande inte utgöra någon större risk för hållbarheten. En fördjupad kris skulle dock kunna leda till strukturella försämringar av arbetsmarknaden (t.ex. en varaktigt lägre sysselsättning och högre arbetslöshet), vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten. Tidigare erfarenheter av aktiv finanspolitik i en lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som är tänkta att påverka de offentliga finanserna endast tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. Då detta får förhållandevis stora negativa konsekvenser för hållbarheten gäller det att undvika att så sker.





# Appendix A - Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2013–2099.

## Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2009 som redovisas i tabell A.1.

**Tabell A.1 Demografiska antaganden**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelseetal	1,55	1,84	1,85	1,83	1,83	1,83	1,83
Medellivslängd, kvinnor	82,0	83,4	84,4	85,3	85,9	86,4	86,8
Medellivslängd, män	77,4	79,5	81,2	82,4	83,4	84,1	84,7
Nettomigration, tusental	24 600	45 000	22 800	21 700	20 500	19 700	19 000

Källor: Statistiska centralbyrån.

## Ekonomiska antaganden

### *Arbetsmarknad*

Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar sker i olika befolkningsgrupper uppdelat efter ålder, kön och födelseland. Graden av deltagande på arbetsmarknaden antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ”oförändrat arbetsmarknadsbeteende”, då medelarbetstid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta. Under de första åren i långsiktskalkylen påverkas arbetsmarknadsutvecklingen, förutom av demografi och utbudsstimulerande politik, även av att ekonomin anpassas mot jämvikt. Det innebär att sysselsättningen ökar starkt.

Sysselsättningen i offentlig sektor antas utvecklas i linje med den demografiskt betingade offentliga konsumtionen.

### *Produktivitet*

Produktivitetsantagandet i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,4 procent från 2013 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent 2030 och ligger sedan kvar på denna nivå. Korrigeringar görs från den underliggande utvecklingen på grund av att produktivitetsnivån i utgångsläget 2012 inte är i jämvikt. I ett internationellt perspektiv har den svenska produktivitetsutvecklingen varit stark de senaste 15 åren, med undantag

för de senaste åren. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor antas vara noll från 2013.<sup>37</sup>

### *Inflation och löner*

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på två procent per år.

I samtliga kalkyler antas att lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet på sikt är konstant. Detta uppnås genom att timlönerna anpassas. En högre produktivitet skapar utrymme för högre löner.

Lönerna i offentlig sektor växer i takt med lönerna i privat sektor. De ekonomiska beräkningsförutsättningarna framgår av tabell A.2.

### *Antaganden för avkastning på kapital*

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara desamma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är 5 procent. Med en inflation på 2 procent är realräntan därmed 3 procent. Under de första sex åren av långsiktscalkylen sker en gradvis anpassning till det långsiktiga ränteantagandet.

Förutom räntebärande tillgångar finns även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen till 2 procent. Därmed uppgår den totala avkastningen till 5 procent, vilket är densamma som för räntebärande tillgångar.

Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor och att det finns skillnader mellan sektorer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

---

<sup>37</sup> Tidigare var produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor per definition noll i nationalräkenskaperna. Dessa principer har nu reviderats så att produktivitetsnivån i vissa delar av offentlig sektor kan variera över tiden. De resultat som hittills redovisats ger endast liten vägledning och antagandet om konstant produktivitet behålls därför tills vidare i de långsiktiga beräkningarna.

**Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Procentuell förändring<sup>1</sup></b>							
Befolkning 16 - 64 år <sup>2</sup>	0,5	0,3	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,1
Arbetskraftsdeltagande, 16-64 år <sup>6</sup>	1,1	-2,0	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,1
Sysselsatta, 16-64 år	2,2	-3,4	0,2	-0,1	0,3	0,1	0,1
Arbetade timmar	1,1	-1,5	0,1	-0,0	0,2	0,0	0,1
Produktivitet i näringslivet <sup>3</sup>	4,3	3,0	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	4,4	0,6	2,1	1,8	2,2	1,9	2,2
BNP per capita	4,1	-0,0	1,6	1,6	2,0	1,8	2,0
BNP-produktivitet	3,8	2,2	1,9	1,7	1,9	1,9	2,0
BNP-deflator	1,5	0,6	2,4	2,5	2,2	2,2	2,1
KPI, årsgenomsnitt	0,9	0,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön <sup>4</sup>	5,4	2,3	4,5	4,4	4,2	4,2	4,2
<b>Procent</b>							
Realränta <sup>5</sup>	4,5	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sysselsättningsgrad, 16-64 år	74,1	70,2	76,5	76,3	76,3	76,8	76,9
Öppen arbetslöshet, 16-64 år <sup>6</sup>	5,3	8,4	4,6	4,4	4,4	4,3	4,3
ILO-arbetslöshet, 16-64 år	6,8	11,4	6,3	5,9	5,9	5,9	5,8

### Offentliga inkomster

De beräkningar som redovisas här bygger på ett antagande om konstant skattesats i förhållande till olika skattebaser. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. Stabila skattesatser över tiden är fördelaktigt både av effektivitetsskäl och av fördelningspolitiska skäl. I tabell A.2 redovisas i detalj den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP.

## Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Skatter och avgifter</b>	<b>51,3</b>	<b>46,0</b>	<b>46,1</b>	<b>46,4</b>	<b>46,5</b>	<b>46,2</b>	<b>46,3</b>
<b>Hushållens direkta skatter och avgifter</b>							
Andel av BNP	21,1	16,5	16,3	16,4	16,4	16,3	16,3
Implicit skattesats för direkta skatter	29,3	21,6	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	62,4	63,6	61,7	61,7	61,6	61,1	61,4
Implicit skattesats för avgifter	5,9	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	47,3	47,1	45,9	46,2	46,3	46,6	46,7
<b>Företagens direkta skatter</b>							
Andel av BNP	3,8	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Implicit skattesats	13,3	10,7	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
Skattebasen som andel av BNP	28,4	27,4	27,7	27,2	27,1	27,2	27,0
<b>Indirekta skatter<sup>1</sup></b>							
Andel av BNP	13,3	14,1	14,3	14,5	14,6	14,3	14,3
Implicit skattesats	27,0	29,1	27,5	27,1	26,8	26,8	26,7
Skattebasen som andel av BNP	49,4	48,3	52,1	53,7	54,3	53,4	53,5
<b>Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter<sup>2</sup></b>							
Andel av BNP	13,1	12,5	12,4	12,4	12,5	12,5	12,6
Implicit skattesats	32,0	29,7	29,6	29,6	29,6	29,6	29,6
Skattebasen som andel av BNP	41,0	42,0	41,7	42,0	42,1	42,4	42,5

<sup>1</sup> Exklusive löneberoende indirekta skatter.

<sup>2</sup> Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Offentliga konsumtionsutgifter

Beräkningen av de offentliga konsumtionsutgifterna bygger på ålders- och könsfördelade styckkostnader<sup>38</sup> för barnomsorg, ungdomsutbildning (grundskola och gymnasium), vuxenutbildning (kommunalt vuxengymnasium och högskola), sjukvård (öppen och slutenvård), samt äldreomsorg/handikapp (hemtjänst, särskilt boende, färdtjänst LSS). Samtliga dessa utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med befolkningsförändringen i relevant åldersgrupp för kvinnor respektive män. Övriga konsumtionsutgifter, som framför allt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen. På sikt ökar priset på offentlig konsumtion med löneutvecklingen. I beräkningarna antas att produktivitetsutvecklingen i all offentlig verksamhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer drygt 2 procentenheter snabbare än KPI per år.

<sup>38</sup> Dessa styckkostnader baseras på konsumtionsmönster år 2004/2006.

## Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa konsumtion</b>	<b>26,3</b>	<b>28,6</b>	<b>25,6</b>	<b>26,6</b>	<b>26,7</b>	<b>26,8</b>	<b>27,4</b>
Barnomsorg	1,6	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Ungdomsutbildning	3,9	4,0	3,6	3,7	3,5	3,5	3,6
Vuxenutbildning	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Sjukvård	6,6	7,0	6,4	6,6	6,7	6,7	6,8
Äldreomsorg	3,9	4,3	4,1	4,9	5,3	5,5	5,7
Övrig verksamhet	9,1	10,2	8,7	8,7	8,6	8,5	8,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar en automatisk standardsäkring, t.ex. barnbidrag och studiestöd, antas öka i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

## Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa transfereringar</b>	<b>21,0</b>	<b>21,8</b>	<b>19,9</b>	<b>19,8</b>	<b>19,6</b>	<b>18,9</b>	<b>19,0</b>
Transfereringar till hushåll	18,0	17,9	16,2	16,2	16,0	15,3	15,5
Ålderdom	8,3	9,1	8,5	8,4	8,2	7,6	7,8
Ohälsa	3,8	3,4	3,0	3,1	3,2	3,2	3,1
Barn/studier	2,3	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Arbetsmarknad	1,9	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Övrigt	1,7	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Transfereringar till företag	1,9	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8
Transfereringar till utland	1,1	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer.

Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, förtidspension och assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Ålderspensionssystemet

I tabell A.6 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Genomsnittlig pensionsålder antas i basscenariot vara 65 år och konstant.

## Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Inkomster</b>	<b>8,0</b>	<b>7,3</b>	<b>7,0</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>
Avgifter	6,5	6,5	6,4	6,4	6,4	6,5	6,5
Räntor, utdelningar m.m.	1,4	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5
<b>Utgifter</b>	<b>8,3</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>
Pensioner	6,2	7,1	6,8	6,7	6,6	6,1	6,4
Övrigt	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
<b>Finansiella tillgångar, netto</b>	<b>32,4</b>	<b>25,1</b>	<b>16,6</b>	<b>13,1</b>	<b>10,1</b>	<b>11,5</b>	<b>14,2</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I tabell A.7 presenteras ett antal nyckelvariabler från det svenska konvergensprogrammet i den uppställning som EU kommissionen rekommenderar.

## Tabell A.7 Långsiktig offentlig-finansiell hållbarhet

Procent av BNP om inget annat anges

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa utgifter</b>	<b>53,0</b>	<b>55,1</b>	<b>49,9</b>	<b>50,0</b>	<b>49,3</b>	<b>48,1</b>	<b>48,5</b>
Åldersrelaterade <sup>1</sup>	–	30,2	27,5	28,5	28,6	28,1	28,7
Pensioner <sup>2</sup>	10,0	10,8	10,0	10,0	9,8	9,2	9,3
Garantipension	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
Ålderspension	6,2	7,1	6,8	6,7	6,6	6,1	6,4
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	2,8	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Sjukvård	–	7,0	6,4	6,6	6,7	6,7	6,8
Äldreomsorg	–	4,3	4,1	4,9	5,3	5,5	5,7
Barnomsorg	–	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Utbildning	–	5,3	4,7	4,7	4,6	4,5	4,6
Arbetslöshetsersättning	1,4	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	3,5	1,2	1,6	0,7	0,1	-0,4	-0,7
<b>Summa inkomster</b>	<b>56,8</b>	<b>51,7</b>	<b>51,5</b>	<b>51,4</b>	<b>51,1</b>	<b>50,7</b>	<b>50,7</b>
Kapitalinkomster	2,4	2,0	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5
därav pensionssystemet	1,4	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5
<b>Tillgångar i pensionsfonder</b>	<b>32,5</b>	<b>26,7</b>	<b>17,6</b>	<b>13,8</b>	<b>10,7</b>	<b>12,1</b>	<b>14,9</b>
därav andra tillgångar än statspapper	20,0	21,5	15,6	12,8	10,0	11,4	14,0
<b>Antaganden</b>							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,8	2,2	1,9	1,7	1,9	1,9	2,0
BNP-tillväxt	4,4	0,6	2,1	1,8	2,2	1,9	2,2
Arbetslöshet	5,3	8,4	4,6	4,4	4,4	4,3	4,3
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	17,2	18,5	21,0	22,9	24,1	24,0	25,1

<sup>1</sup> I åldersrelaterade utgifter ingår barnomsorg. Dessa utgifter ingår inte i de åldersberoende utgifterna som en arbetsgrupp i EU har räknat på, som redovisas i appendix B.

<sup>2</sup> I pensioner ingår förutom ålderspension även förtidspension.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Appendix B - Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU

En arbetsgrupp (Ageing Working Group) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Kommissionen tagit fram beräkningar för utvecklingen av demografiberoende utgifter fram till 2060. Dessa beräkningar redovisades senast 2009<sup>39</sup>. Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras emellertid på det underlag som redovisats för Riksdagen i budgetpropositionen för 2010. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor.

**Tabell B.1 Makroekonomiska förutsättningar i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet**

*Index om annat ej anges*

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15-64 år							
KEP	100,0	101,7	102,5	103,9	104,7	105,8	103,9
Konvergensprogram	100,0	101,1	100,8	102,1	103,3	104,8	104,3
Sysselsatta							
KEP, 15-64 år	100,0	96,7	107,0	108,0	109,0	110,7	108,9
Konvergensprogram, 16-64 år	100,0	94,8	103,0	103,9	105,1	107,4	106,9
Timmar							
KEP	100,0	101,5	105,8	107,1	108,2	109,7	108,9
Konvergensprogram	100,0	96,1	104,2	105,1	106,4	108,5	108,5
ILO-arbetslöshet, p.e.							
KEP, 15-64 år	6,1	10,4	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Konvergensprogram, 16-64 år	6,1	11,4	6,3	5,9	5,9	5,9	5,8
Arbetsproduktivitet,							
KEP	100,0	106,2	126,9	150,7	178,2	210,8	249,3
Konvergensprogram	100,0	99,2	122,0	145,9	175,3	212,0	256,5
BNP							
KEP	100,0	107,8	134,2	161,2	192,6	230,7	271,0
Konvergensprogram	100,0	95,3	128,6	156,4	191,2	235,5	285,8
BNP per capita							
KEP	100,0	105,6	124,2	143,1	167,7	197,1	227,2
Konvergensprogram	100,0	93,2	119,7	140,5	168,9	204,4	244,8

Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2008. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från maj 2009. Befolkningstillväxten i yrkesför ålder är inledningsvis starkare i KEP:s prognos. Efter 2050 antas nettomigrationen börja konvergera mot noll i KEP:s prognos. Det

<sup>39</sup> The 2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 27 Member States (2007-2060).

medför att den yrkesverksamma befolkningen minskar från 2050 till 2060. Äldrekvoten<sup>40</sup> antas öka till 46,7 procent 2060 i KEP, medan den i konvergensprogrammet är lägre 2060. Det beror framför allt på att KEP har en högre medellivslängd bland framför allt kvinnor än SCB. KEP:s avtagande nettomigrationen från 2050 har också betydelse.

Både i KEP och konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 5,9 procent. KEP har en sysselsättningsutveckling som hela perioden är starkare än konvergensprogrammet.

Produktivitetsnivån år 2060 är högre i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Inledningsvis är den dock lägre.

Den högre produktivitetsnivån är orsaken till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Sysselsättningen i antal personer är visserligen högre i KEP:s beräkningar, men i konvergensprogrammet stiger medelarbetstiden något till skillnad från KEP:s antagande som innebär oförändrad medelarbetstid. Skillnaden i antal arbetade timmar är därmed betydligt mindre mellan kalkylerna än skillnaden i sysselsättning.

**Tabell B.2 Förändring av åldersberoende offentliga utgifter i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet.**

Andel av BNP.

	Förändring 2007-2060			Förändring 2007-2015			Förändring 2015-2060		
	KP09	KEP	KP - KEP	KP09	KEP	KP - KEP	KP09	KEP	KP - KEP
Pensioner	-0,8	-0,1	-0,7	0,1	0,0	0,1	-0,9	-0,1	-0,8
Sjukvård	0,3	0,8	-0,5	-0,1	0,2	-0,3	0,4	0,6	-0,2
Äldreomsorg/hand ikapp	1,8	2,3	-0,5	0,1	0,0	0,1	1,7	2,3	-0,5
Utbildning	-0,4	-0,2	0,2	-0,3	-0,5	0,2	-0,1	0,3	-0,4
Arbetslöshets- ersättning	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,1
<b>Summa</b>	<b>1,0</b>	<b>2,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram.

Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns huvudsakligen i pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Det är ett naturligt resultat som följer av KEP:s högre medellivslängd. Skillnaderna ökar med tiden i takt med att skillnaden i medellivslängd stiger.

<sup>40</sup> Antalet personer som är 65 år och äldre som andel av antalet personer mellan 15 och 64 år.



## Appendix C – Tabeller

**Tabell C.1 Prognosförutsättningar**

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP världen <sup>1</sup>	0,6	-4,3	0,3	1,7	2,0
BNP euroområdet <sup>1</sup>	0,4	-2,9	1,1	3,2	3,3
Timplön i Sverige <sup>1,2</sup>	4,4	3,2	2,2	2,1	2,5
TCW-index <sup>3</sup>	141,95	141,00	138,00	132,00	132,00
SEK/EUR <sup>3</sup>	10,83	10,60	10,20	9,60	9,60
EUR/USD <sup>3</sup>	1,35	1,38	1,35	1,28	1,28
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	3,90	3,33	3,71	3,96	4,32
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	3,81	0,39	0,42	0,82	1,81
Oljepris, (Brent, USD/fat) <sup>3</sup>	43,1	70	80	95	100

<sup>1</sup> Årlig procentuell förändring.

<sup>2</sup> Definition enligt Nationalräkenskaperna.

<sup>3</sup> Kurs vid årets slut.

Källa: Finansdepartementet.

**Tabell C.2 Försörjningsbalans**

	Mdkr	Procentuell volymförändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtionsutgifter	1 467	-0,2	-1,8	1,2	3,0	3,4
Offentliga konsumtionsutgifter	834	1,5	1,2	1,1	-0,3	-0,5
Statliga	219	0,2	3,2	2,6	-0,3	-1,3
Kommunala	615	2,0	0,5	0,5	-0,3	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	615	2,7	-16,6	-6,6	4,0	8,4
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	5	-0,6	-0,7	0,4	0,4	0,2
Export	1 711	1,8	-15,3	2,2	6,7	7,9
Import	1 477	3,0	-16,1	1,3	6,2	7,8
<b>BNP</b>	<b>3 157</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,2</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>
<b>BNP, kalenderkorrigerad</b>	<b>3 154</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,1</b>	<b>0,3</b>	<b>3,1</b>	<b>4,2</b>
<b>BNP i löpande priser</b>	<b>3 157</b>	<b>3,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>3,5</b>	<b>4,7</b>

<sup>1</sup> Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.3 Bidrag till BNP-tillväxten**

Procentenheter

	2008	2009	2010	2011	2012
Slutlig inhemsk efterfrågan	0,8	-3,7	-0,3	2,0	2,9
varav hushållens konsumtionsutgifter	-0,1	-0,8	0,6	1,4	1,6
varav offentliga konsumtionsutgifter	0,4	0,3	0,3	-0,1	-0,1
varav fasta bruttoinvesteringar	0,5	-3,2	-1,1	0,6	1,3
Lagerinvesteringar	-0,6	-0,7	0,4	0,4	0,2
Nettoexport	-0,4	-0,8	0,5	0,7	0,7
varav export	1,0	-8,3	1,1	3,3	4,0
varav import	1,3	-7,5	0,6	2,6	3,4
<b>BNP</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,2</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.4 Deflatorer och prisindex**

	Nivå	Procentuell förändring				
	2008	2008	2009	2010	2011	2012
BNP-deflator		3,2	2,4	0,6	0,4	0,9
Deflator för hushållens konsumtion		2,8	2,2	0,5	0,4	0,8
Deflator för offentlig konsumtion		3,7	2,3	1,7	0,6	2,6
Deflator för investeringar		3,0	2,1	1,8	1,6	1,9
Exportdeflator		4,2	1,2	-2,2	-1,0	0,1
Importdeflator		4,3	0,4	-1,5	-0,8	1,3
HIKP, dec – dec		2,1	2,0	0,4	0,6	0,9
KPI, dec – dec		0,9	0,3	0,6	1,0	2,4
KPIX, dec - dec		1,4	1,5	0,4	0,6	0,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.5 Arbetsmarknaden**

	Mdkr	Procentuell förändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Antal sysselsatta <sup>1</sup>	4 593	1,2	-2,6	-3,5	-0,5	0,9
Antal arbetade timmar <sup>2</sup>	740 406	1,0	-3,7	-2,1	0,4	1,0
Arbetslöshet <sup>1</sup> (harmoniserad def eurostat)	305	6,2	8,8	11,4	11,6	10,9
Arbetsmarknadspolitiska program <sup>1</sup>	85	1,7	2,7	5,0	4,9	4,8
Reguljär sysselsättningsgrad, 16-64 år		75,7	73,3	70,5	70,0	70,6
Reguljär sysselsättningsgrad, 20-64 år		80,0	77,8	74,7	73,9	74,2
Arbetsproduktivitet <sup>2</sup> (real bnp per sysselsatt)		-1,6	-2,6	4,0	3,7	3,2
Timlöneökning <sup>3</sup>	189	4,4	3,2	2,2	2,1	2,5
Lönesumma (inkl. kollektiva avgifter)	1 719	2,7	-0,8	0,7	2,5	3,6

<sup>1</sup> Procent av arbetskraften. 15–74 år.

<sup>2</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>3</sup> Enligt nationalräkenskapernas definition.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.6 Bytesbalans**

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Bytesbalans	7,8	7,2	7,1	7,4	7,4
varav handelsbalans	3,7	3,7	3,6	3,6	3,4
varav tjänstebalans	3,7	3,5	3,6	3,8	3,8
varav faktorinkomster	1,7	1,2	1,2	1,3	1,5
varav löpande transfereringar	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.7 Resursläget**

Procent av potentiell BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BNP-gap</b>	<b>0,0</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,5</b>	<b>-5,0</b>	<b>-3,0</b>
varav sysselsättningsgap	0,2	-3,1	-5,7	-5,7	-5,2
varav produktivitetsgap	-0,4	-2,8	-1,7	-0,4	1,3
varav medelarbetstidsgap	0,2	-0,5	0,9	1,3	1,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

**Tabell C.8 Den offentliga sektorns finanser**

Procent av BNP

	<b>Mdkr 2008</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Inkomster exkl. skatt till EU</b>	<b>1 754</b>	<b>55,6</b>	<b>54,9</b>	<b>54,6</b>	<b>54,3</b>	<b>53,9</b>
<i>Skatter och avgifter inkl. skatt till EU</i>	<i>1 485</i>	<i>47,1</i>	<i>46,4</i>	<i>46,2</i>	<i>46,1</i>	<i>45,8</i>
Skatter exkl. skatt till EU	1 124	35,6	35,3	34,7	34,6	34,4
Direkta skatter	548	17,4	16,6	16,7	16,8	16,9
Produkt och produktionskatter	576	18,2	18,6	18,0	17,8	17,6
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	374	11,9	11,6	12,0	11,9	11,7
Kapitalinkomster, konsoliderade	77	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1
Övriga inkomster	179	5,7	5,9	5,9	5,8	5,6
<b>Utgifter</b>	<b>1 675</b>	<b>53,1</b>	<b>57,1</b>	<b>58,0</b>	<b>56,3</b>	<b>54,9</b>
Löner inkl. kollektiva avgifter och förbrukning	771	24,4	26,0	26,2	25,3	24,6
Löner och kollektiva avgifter	465	14,7	15,6	15,7	15,2	14,8
Förbrukning	306	9,7	10,4	10,5	10,1	9,7
Totala sociala transfereringar	575	18,2	20,2	20,7	20,1	19,5
i natura	100	3,2	3,5	3,6	3,5	3,4
transfereringar	476	15,1	16,7	17,1	16,6	16,1
Räntor EDP, konsoliderade	53	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5
Subventioner	46	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
Investeringar	105	3,3	3,7	3,6	3,5	3,4
Övriga utgifter	125	4,0	4,4	4,7	4,6	4,5
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>79</b>	<b>2,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,1</b>
varav staten	45	1,4	-2,1	-3,5	-2,1	-0,9
varav ålderspensionssystemet	31	1,0	0,2	0,1	0,0	-0,1
varav kommuner	2	0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1
Primärt finansiellt sparande	132	4,2	-0,9	-2,2	-0,8	0,4
Strukturellt sparande	73	2,3	1,4	0,2	0,7	0,6
Strukturellt primärt sparande	126	4,0	2,7	1,4	1,9	2,1
Tillfälliga skatteintäkter	11	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
Temporära åtgärder <sup>1</sup>		0,0	-0,1	-0,6	-0,1	0,0

<sup>1</sup> Temporära finanspolitiska åtgärder till följd av lågkonjunkturen. Se även avsnitt 6.3.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Tabell C.9 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>38,0</b>	<b>42,8</b>	<b>45,5</b>	<b>45,6</b>	<b>45,2</b>
Bruttoskuldens förändring	-2,5	4,8	2,6	0,1	-0,3
<i>Bidrag till förändringen</i>					
Primärt finansiellt sparande	-4,2	0,9	2,2	0,8	-0,4
Räntor, konsoliderade	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5
Stock-Flöde	1,2	1,5	-0,3	-0,4	0,6
Försäljning av aktier, extra utdelningar	-2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Periodisering av räntor och skatter	-0,5	0,2	-0,1	-0,1	0,4
Övrigt	4,0	1,2	-0,1	-0,4	0,2
Nominell BNP-tillväxt	-1,2	1,1	-0,5	-1,6	-2,0
Implicit ränta	4,3	3,2	2,9	2,8	3,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Tabell C.10 Finansiellt sparande, sektorer

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Hushållssektorn	4,9	6,7	6,8	5,7	4,5
Företagssektorn	0,2	2,6	3,6	3,7	3,7
Utlandet	7,6	7,0	7,0	7,3	7,2

Källa: Finansdepartementet.

## Tabell C.11 Hushållens ekonomi

	Mdkr 2008 <sup>1</sup>	Procentuell förändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Real disponibel inkomst <sup>2</sup>		3,6	0,6	1,2	1,2	1,6
Prisindex <sup>3</sup>		2,8	2,2	0,5	0,4	0,8
Nominell disponibel inkomst	1 563	6,6	2,8	1,7	1,6	2,4
varav						
Lönesumma <sup>4</sup>	1 309	5,8	-0,6	0,1	2,5	3,6
Övriga faktorinkomster	261	3,0	0,5	1,4	2,1	3,3
Räntor och utdelningar, netto <sup>5</sup>	-4	-0,5	-0,4	0,1	-0,1	-0,3
Offentliga transfereringar	499	1,3	7,4	3,5	1,0	1,2
Privata transfereringar	51	-1,2	6,4	0,4	1,7	2,2
Skatter och avgifter	554	-3,2	-2,9	-0,4	3,0	3,7
<b>Hushållens sparande</b>						
Eget sparande	96	6,1	8,4	8,3	6,8	5,1
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps)	106	6,8	6,7	6,8	6,4	6,2
Total sparkvot <sup>6</sup>	202	12,1	14,1	14,1	12,4	10,7
Finansiellt sparande	155	9,9	12,7	13,0	11,0	9,0

<sup>1</sup> I löpande priser.

<sup>2</sup> Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

<sup>3</sup> Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

<sup>4</sup> Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

<sup>5</sup> Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

<sup>6</sup> Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inkl. PPS)).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## Appendix D – Sammanställning av stödåtgärder

**Tabell D.1 Stödåtgärder riktade mot den finansiella sektorn**

Miljarder kronor (om inget annat anges)

Stödåtgärder	Belopp	Prognos	Utfall	Finansiellt sparande	Statsbudgetens saldo
<b>Stabila banker och andra kreditinstitut</b>					
Utökad insättningsgaranti	250 <sup>1</sup>	-	-	Ingen effekt <sup>1</sup>	Ingen effekt <sup>1</sup>
Garantiprogram	1 500 <sup>2</sup>	-	353 <sup>2</sup>	Ingen effekt <sup>2</sup>	Ingen effekt <sup>2</sup>
- infriande av garanti	-	-	-	Försämras	Försämras
Stabilitetsfond	15 <sup>3</sup>	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Övertagande av Carnegie	2,4	2,4	2,4	Ingen effekt	Försämras
Försäljning av Carnegie	-2,3	-2,3	-2,3	Ingen effekt	Förbättras
Kapitaltillskottsprogrammet	50 <sup>4</sup>	5,6 <sup>4</sup>	5,6 <sup>4</sup>	Ingen effekt	Försämras
<b>Öka företagens kreditillgång</b>					
Svensk Exportkredit (SEK)					
- kapitaltillskott	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
- låneram	100	-	-	Ingen effekt	Försämras
- kreditgaranti	250 <sup>5</sup>	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
- 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)	300 <sup>6</sup>	330	252 <sup>7</sup>	Ingen effekt	Ingen effekt
- infriande av exportkreditgaranti	-	0,5 <sup>8</sup>	-	Försämras	Försämras <sup>8</sup>
Anstånd med skatteinbetalning	-	0,5	-	Försämras	Försämras
Utvidgad bolagsordning för SBAB	-	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
<b>Förstärkning av Riksbankens valutareserv</b>	100	100	96	Ingen effekt	Försämras
<b>Insatser för fordonsindustrin</b>					
Statligt FoU-bolag	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
Undsättningslån	5	-	-	Ingen effekt	Försämras
Kreditgaranti	20	2,2 <sup>9</sup>	-	Ingen effekt	Ingen effekt
- infriande av kreditgaranti	-	-	-	Försämras	Försämras
<b>Lån till andra länder</b>					
Lån till Island	0,5 mdEUR	5,2	-	Ingen effekt	Försämras
Lån till Lettland	0,72 mdEUR	7,3	-	Ingen effekt	Försämras
<b>Övriga åtgärder</b>					
Extraemissioner hos Riksgäldskontoret	200	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt <sup>10</sup>
Ägartillskott till SAS	1,3	1,3	1,3	Ingen effekt	Försämras
Utökad garantikapital i Europeiska investeringsbanken	1,9 mdEUR	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Kapitaltillskott till Swedfund	0,4	0,4	0,4	Ingen effekt	Ingen effekt

- <sup>1</sup> De garanterade insättningarna ökade under 2008 med 250 miljarder kronor till 886 miljarder kronor per den 31 december 2008. Ökningen är en följd av höjt garantibelopp, att garantin utvidgats till att omfatta alla konton samt förändrade insättningar under året.
- <sup>2</sup> Garantiprogrammet är begränsat till maximalt 1 500 miljarder kronor. Den 15 juni 2009 uppgick de utestående garantierna inom garantiprogrammet till 353 miljarder kronor. De avgifter som genereras påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.
- <sup>3</sup> Ursprungligen tillfördes stabilitetsfonden 15 miljarder kronor. Den 15 juni 2009 uppgick behållningarna inklusive marknadsvärdet av de aktier i Nordea som stabilitetsfonden förvärvat till 26,4 miljarder kronor. Exklusive Nordeaaktierna uppgick fondens behållningar till 8,8 miljarder kronor den 15 juni 2009. Medel som betalas ut från stabilitetsfonden påverkar budgetsaldot negativt medan avgifter till densamma påverkar budgetsaldot och det finansiella sparandet positivt. Det finansiella sparandet påverkas negativt av infriande av garantier men inte av finansiella transaktioner som t.ex. kapitaltillskott.
- <sup>4</sup> Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor. I februari 2009 beslutade regeringen att delta i Nordeas nyemission med 5,6 miljarder kronor.
- <sup>5</sup> I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) infördes en kreditgarantiram för SEK om högst 450 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2010 föreslogs den sänkas till 250 miljarder kronor 2010.
- <sup>6</sup> I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för EKN:s exportkreditgaranti med 150 miljarder kronor till 350 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2010 föreslogs den höjas med ytterligare 150 miljarder kronor till 500 miljarder kronor 2010.
- <sup>7</sup> T.o.m. den 30 juni 2009 enligt uppgift från EKN. Utställda garantier är 150 miljarder kronor och utställda offerter är 205 miljarder kronor. Uppskattningsvis leder 50 procent av offerterna till utställda garantier.
- <sup>8</sup> Om EKN utnyttjar sin reserv i utländsk valuta som är placerad i affärsbanker påverkas inte budgetsaldot eller statsskulden. Om EKN däremot utnyttjar reserv i svensk valuta, som är placerad i RGK, 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>9</sup> Europeiska investeringsbanken har beviljat Volvo Personvagnar AB ett lån 2,2 miljarder kronor. Förhandlingar pågår mellan Volvo Personvagnar och RGK om villkoren för den statliga garanti som är en förutsättning för lånen. Garantin är alltså inte utställd ännu.
- <sup>10</sup> Extraemissionerna har ingen effekt på statsbudgetens saldo, men ökar statsskulden fram till dess att de förfaller.