

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen resulterar i dramatiskt lägre intäkter från skatt på arbete till följd av att antalet arbetade timmar minskar tre år i rad.
- Lågkonjunkturen och den intensifierade finansiella krisen leder till fallande intäkter från skatt på företagsvinster under 2008–2009.
- Den kraftiga nedgången av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar medför att intäkterna från mervärdesskatten bedöms bli lägre 2009 jämfört med 2008.

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

7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Lågkonjunkturen får stora konsekvenser för skatteintäkterna de kommande åren. Den kraftiga försvagningen av arbetsmarknaden medför att skatteintäkterna från skatt på arbete kommer att utvecklas mycket svagt. Ett kraftigt fall i antalet arbetade timmar medför att utbetalda löner, som är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete, faller både i år och nästa år. Ett fall i utbetalda löner inträffade senast 1993. Osäkerheten på arbetsmarknaden påverkar även hushållen. Trots att hushållens disponibelinkomster ökar under 2009 antas konsumtionen minska och sparandet öka. Detta, i kombination med att hushållens bostadsinvesteringar antas minska, medför fallande mervärdesskatteintäkter under året. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på kapital.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	874	906	863	864	880	908
Skatt på kapital	209	166	143	147	165	180
Skatt på konsumtion	400	419	409	411	420	432
Övriga skatter	0	-4	-6	-5	-4	-3
Totala skatteintäkter	1 481	1 486	1 408	1 417	1 460	1 516
BNP	3 064	3 158	3 026	3 043	3 172	3 329
Skattekvot (%)	48,3	47,1	46,6	46,6	46,0	45,6

I tabell 1 redovisas de totala skatteintäkterna, BNP i löpande priser och skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av BNP.

Skatt på arbete utgör drygt 60 procent av de totala skatteintäkterna och kan delas in i direkta och indirekta skatter. Direkta skatter på arbete

består till största delen av kommunal och statlig inkomstskatt. Bland de direkta skatterna redovisas också skattereduktionerna, t.ex. jobbskatteavdraget. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital 10 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatt på företagsvinster uppgår till drygt hälften. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, utgörs till cirka 70 procent av intäkter från mervärdesskatt. Resterande del är huvudsakligen punktskatter i form av skatt på alkohol och tobak, skatt på energi och miljö samt skatt på vägtrafik. Övriga skatter består av omprövningar av skattebeslut, vissa avgifter, t.ex. avgifter till Insättningsgarantifonden samt restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och överförts till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommunsektorn, ålderspensions-systemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 7.2. I tabellen redovisas även skatteintäkterna som de redovisas av nationalräkenskaperna (NR). Efter- som 2007 och 2008 ännu är prognoser skiljer sig NR-utfallet jämfört med regeringens prognos.

Tabell 7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-skatter	7	7	7	7	7	8
Kommunalskatter	479	515	521	525	535	551
Avgifter till ÅP-systemet	169	178	177	176	179	185
Statens skatteintäkter	826	786	703	709	738	772
Totala skatteintäkter	1 481	1 486	1 408	1 417	1 460	1 516
Totala skatteintäkter enl. NR	1 479	1 490				

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

I tabell 7.3 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2003 och 2012. I tabell 7.9, sist i kapitel 7, finns en sammanställning av de regeländringar som påverkat skatteintäkterna mellan 2003–2012.

Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

Drygt hälften av skatterna, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, har månatlig uppbörd, vilket innebär att skatten fastställs varje månad. Resterande skatter, bl.a. inkomstskatter för hushåll och företag och fastighetsskatt, fastställs i den årliga inkomsttaxeringen. Taxeringen är klar i november året efter inkomståret, vilket innebär att det finns en stor eftersläpning i utfallen för dessa skatter. I den aktuella prognosen är drygt 40 procent av de totala skatteintäkterna för 2008 fortfarande en prognos.

På kort sikt ligger osäkerheten i prognosen främst i bedömningen av företagets vinster och hushållens kapitalvinster. På längre sikt är det framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna utvecklas, detta eftersom drygt 65 procent av skatteintäkterna är hänförliga till arbetsinkomster.

För att illustrera hur osäkerheten i prognoserna kan slå på skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteunderlaget med ca 12 miljarder kronor och därigenom skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor. För konsumtionsbaserade skatter gäller att en förändring med 1 procent av hushållens konsumtion leder till förändrade mervärdesskatteintäkter med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Den globala konjunkturedgången har medfört påtagliga konsekvenser för svensk arbetsmarknad. Detta märks framför allt i det minskade antalet arbetade timmar och det ökade antalet varsel om uppsägningar. Dessa faktorer medför i sin tur en mycket svag utveckling av skatteintäkterna från skatt på arbete.

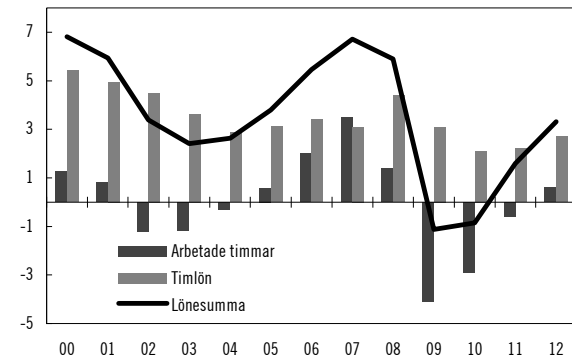
År 2008 beräknas utfallet för skatt på arbete bli 906 miljarder kronor. Detta är en ökning med 32 miljarder kronor, eller 3,7 procent i jämfört med 2007. Lönesumman har under 2008, trots en mycket svag utveckling i slutet av året, utvecklats relativt starkt och ökat med 5,9 procent.

Den djupa och utdragna lågkonjunkturen medför en betydligt sämre utveckling av skatt på arbete under 2009–2010 jämfört med tidigare år. Under dessa år beräknas lönesumman falla med 1,1 respektive 0,9 procent, vilket framför allt

beror på att antalet arbetade timmar minskar kraftigt. År 2011–2012 beräknas lönesummeutvecklingen bli 1,6 respektive 3,3 procent. Under dessa år drivs lönesummeutvecklingen av en ökad timlön. Utvecklingen av arbetade timmar och timlön mellan 2000 och 2012 framgår i diagram 7.1.

Diagram 7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Not: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

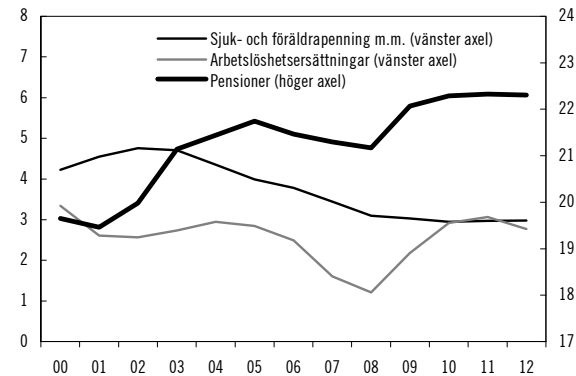
Direkta skatter på arbete

Intäkterna från skatt på arbete förklaras huvudsakligen av lönesumman, men också av utvecklingen av skattepliktiga transfereringar, t.ex. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Diagram 7.2 visar utvecklingen av transfereringsinkomsterna som andel av totala utbetalda löner och ersättningar mellan 2000 och 2012. Pensionernas andel ökade 2003 till följd av att nivån på garantipensionerna höjdes i samband med att de blev skattepliktiga.

Diagram 7.2 Transfereringsinkomster som andel av beskattningsbar inkomst

Procent

Procent



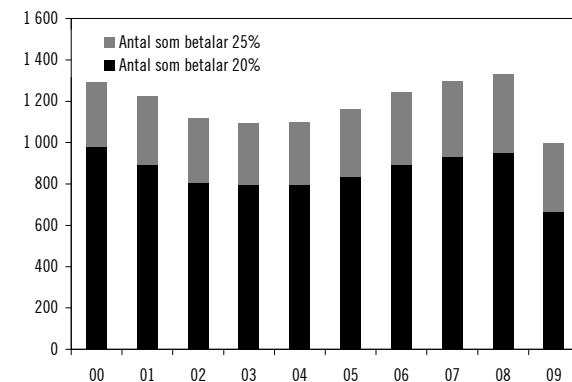
Källa: Skatteverket och egna beräkningar.

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2009 är 480 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med knappt 1 procent jämfört med 2008 och uppgå till 507 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, bedöms uppgå till 154 miljarder kronor. Huvuddelen av skattereduktionerna utgörs av skattereduktionerna för allmän pensionsavgift samt jobbskatteavdraget.

Lågkonjunkturen och den försvagade arbetsmarknaden påverkar även den statliga inkomstskatten. Lågkonjunkturen tillsammans med den beslutade skiktgränsjusteringen 2009 medför att inkomstskatten beräknas minska med 7 miljarder kronor, eller cirka 15 procent, mellan 2008 och 2009. Nedgången blir än mer tydlig när man ser till antalet personer som betalar statlig inkomstskatt (se diagram 7.3). Mellan 2008 och 2009 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska med knappt 200 000 personer. Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 41 miljarder kronor 2009.

Diagram 7.3 Antal personer som betalar statlig skatt

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall 2007	Prognos				
						2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	782,9	806,9	829,6	857,2	873,5	905,7	862,9	863,9	880,1	907,8
<i>Direkta skatter</i>	<i>449,5</i>	<i>465,6</i>	<i>476,9</i>	<i>490,1</i>	<i>483,0</i>	<i>496,9</i>	<i>479,8</i>	<i>484,5</i>	<i>495,0</i>	<i>511,3</i>
Kommunal inkomstskatt	403,1	419,8	435,6	454,1	479,1	502,6	507,1	510,4	520,7	537,0
Statlig inkomstskatt	32,7	34,0	38,3	41,0	44,8	48,1	41,1	41,6	42,3	43,6
Allmän pensionsavgift	70,3	72,1	74,2	77,3	81,1	85,1	85,8	85,6	87,3	90,3
Skattereduktioner m.m.	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,0	-139,0	-154,3	-153,1	-155,5	-159,8
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>333,5</i>	<i>341,4</i>	<i>352,8</i>	<i>367,0</i>	<i>390,5</i>	<i>408,8</i>	<i>383,0</i>	<i>379,4</i>	<i>385,2</i>	<i>396,5</i>
Arbetsgivaravgifter	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	403,5	388,1	384,8	390,8	403,8
Egenavgifter	9,0	9,3	10,1	10,9	11,8	12,1	11,5	11,4	11,5	11,9
Särskild löneskatt	27,2	28,3	29,3	28,9	30,2	30,7	32,0	32,2	32,6	33,0
Nedsättningar	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,5	-13,5	-24,5	-25,1	-25,6	-27,2
Skatt på tjänstegruppliv	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9
Avgifter till premiepensionssystemet	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,1	-25,0	-24,8	-25,1	-25,9
Skatt på kapital	107,5	135,9	167,9	192,2	208,7	165,8	142,9	146,9	164,8	179,9
Skatt på kapital, hushåll	6,8	11,9	22,9	37,4	49,7	21,2	18,8	20,9	22,8	23,4
Skatt på företagsvinster	48,9	71,5	92,0	99,2	104,6	90,8	74,1	78,5	92,5	104,2
Avkastningsskatt	12,7	11,3	12,0	11,1	12,8	16,2	13,7	10,9	12,4	14,8
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	24,0	24,3	25,1	25,0	25,9	22,6	24,7	25,2	24,9	24,4
Stämpelskatt	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,4	8,0	7,6	8,0	8,4
Förmögenhetsskatt	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	5,5	3,6	3,7	4,3	4,7
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	327,9	337,8	357,3	375,3	399,6	418,6	408,6	411,0	419,8	432,0
Mervärdesskatt	226,6	235,4	250,1	265,2	284,8	300,1	289,0	291,3	299,2	310,1
Skatt på tobak	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1
Skatt på etylalkohol	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,4
Skatt på öl	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Energiskatt	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,8	39,8	39,4	39,4	39,6
Koldioxidskatt	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	25,7	25,9	25,9	26,1	26,5
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3
Skatt på vägtrafik	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	16,0	16,3	16,5	16,7	17,0
Skatt på import	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	5,9	5,4	5,5	5,8	6,4
Övriga skatter	6,3	6,4	6,4	6,3	7,1	5,5	5,6	5,5	5,5	5,4
Restförda och övriga skatter	-2,6	-1,9	-1,3	-1,8	-0,5	-3,9	-6,0	-4,9	-4,4	-3,5
Restförda skatter	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,2	-10,2	-9,2	-8,7	-7,9
Övriga skatter	3,4	4,1	6,3	3,5	7,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,4
Totala skatteintäkter	1 215,8	1 278,9	1 353,5	1 422,8	1 481,4	1 486,2	1 408,5	1 417,0	1 460,3	1 516,3
Avgår, EU-skatter	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,2	-7,0	-7,2	-7,5	-7,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 206,9	1 271,6	1 345,7	1 413,5	1 474,1	1 478,9	1 401,4	1 409,8	1 452,9	1 508,3
Avgår, kommunala inkomstskatter	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-479,1	-514,6	-521,1	-524,7	-535,3	-550,8
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,0	-177,3	-176,2	-179,2	-185,1
Statens skatteintäkter	660,9	704,5	759,1	799,7	826,1	786,3	703,0	708,9	738,4	772,4

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall	Prognos				
					2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	660,9	704,5	759,1	799,7	826,1	786,3	703,0	708,9	738,4	772,4
Periodiseringar	-23,0	-32,2	-16,0	6,6	-10,6	22,6	-10,8	-1,1	11,6	-9,7
Uppbördsförskjutningar	-9,9	-23,8	-26,6	-3,7	-2,8	38,2	6,8	-7,8	-11,7	-16,7
Betalningsförskjutningar	-12,9	-8,4	10,8	10,3	-6,5	-16,7	-19,0	5,4	22,0	5,9
varav kommunsektorn	-14,5	-8,5	4,2	6,3	9,0	-5,1	-26,0	5,8	21,7	0,2
varav ålderspensionssystemet	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,8	-3,1	2,8	0,2	0,5
varav privat sektor	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	-8,1	4,6	-2,2	0,0	5,2
varav kyrkosektorn	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,4	-0,9	-1,1	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,2	6,4	0,2	0,1	0,0
Anstånd	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	1,1	1,4	1,3	1,2	1,1
Statens skatteinkomster	637,9	672,4	743,1	806,3	815,5	808,9	692,2	707,8	750,0	762,7
Övriga inkomster	23,8	22,1	2,7	4,0	48,2	92,4	1,3	3,2	4,5	8,5
2000 Inkomster av statens verksamhet	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försäld egendom	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	661,7	694,4	745,8	810,3	863,7	901,3	693,5	711,0	754,5	771,2

Tabell 7.4 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Den kraftigt försämrade arbetsmarknaden medför ett dramatiskt fall i utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Men även om lönesumman faller både 2009 och 2010 får inte detta fullt genomslag eftersom en del av fallet i skattebasen kompenseras av ökade transfereringar.

Tabell 7.4 Utvecklingen av kommunernas skatteunderlag

Procentuell utveckling

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell beräkning	5,6	5,2	0,6	0,6	2,0	3,1
Prop. 2008/09:97 ¹	5,6	5,9	3,4	2,4	3,9	
BP09	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6	

¹Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.

Indirekta skatter på arbete

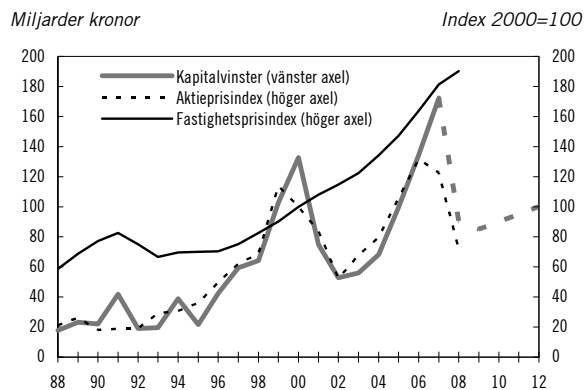
Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden påverkar prognosen för de indirekta skatterna på arbete. Även underlaget för socialavgifterna minskar för första gången sedan 1993 och intäkterna faller mellan 2008 och 2009. De lägre intäkterna förklaras också av att socialavgifterna sänktes med 1 procentenhet samt att nedsättningen av avgifterna för unga utvidgades från

2009. Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 383 miljarder kronor 2009, vilket är 6 procent lägre än 2008.

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Den största delen av hushållens skatt på kapital kommer från realiserade kapitalvinster. Kapitalvinsterna kan variera kraftigt mellan åren, vilket leder till att även hushållens kapitalskatt varierar. Kapitalvinsternas storlek beror på utvecklingen av marknadsvärdet av olika tillgångar samt när de ackumulerade vinsterna realiserar. Diagram 7.4 visar aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2008 tillsammans med utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje). Upp- och nedgångar i realiserade kapitalvinster följer i stor utsträckning variationerna i aktieprisindex, dock med viss tidsförskjutning.

Diagram 7.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex

Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden, Finansdepartementet.

Flera års stigande priser på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden har inneburit höga taxerade kapitalvinster de senaste åren. Under 2007 uppgick kapitalvinsterna till 172 miljarder kronor. Det motsvarar 5,6 procent av BNP vilket nästan är i nivå med kapitalvinsternas andel 2000. Ungefär halva beloppet avsåg vinster på finansiella tillgångar medan cirka 40 procent avsåg vinster från försäljning av småhus och bostadsrätter.

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008, i kombination med den finansiella oron under året, medför att kapitalvinsterna bedöms falla till 91 miljarder kronor 2008. Börsnedgången innebär också att kapitalförlusterna ökar. Sammantaget bedöms hushållens skatt på kapitalinkomster uppgå till 21 miljarder kronor 2008.

Kapitalvinsterna bedöms vara fortsatt låga under 2009 och uppgå till 85 miljarder kronor. Den kraftiga börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste gå upp relativt kraftigt innan hushållen åter har finansiella vinster att realisera.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas att kapitalvinsterna på längre sikt återgår till en historisk nivå på 3 procent av BNP.

Skatt på företagsvinster

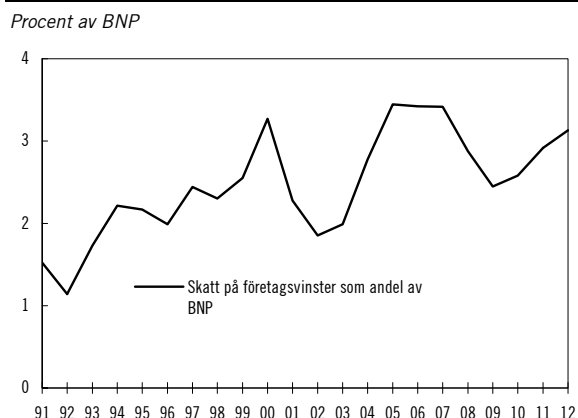
De senaste åren har intäkterna från skatt på företagsvinster ökat till följd av en stark vinstutveckling i företagen. Under 2007 dämpades utvecklingen av företagens resultat något jämfört med tidigare år och skatteintäkterna uppgick till 105 miljarder kronor. År 2007 uppgick skatteintäkterna till 3,4 procent av BNP, vilket kan jämföras med år 2000 då intäkterna, exklusive de

tillfälliga skatteintäkterna från återbetalningen från Alecta, uppgick till 2,8 procent av BNP.

Som en följd av den snabba inbromsningen av den ekonomiska konjunkturen och den finansiella oron under 2008 föll vinsterna i företagen dramatiskt under fjärde kvartalet 2008. Orderin-gången sjönk kraftigt för många företag, t.ex. inom verkstadssektorn, och bankernas kreditförluster började stiga. Mot bakgrund av detta bedöms skatteintäkterna från företagsvinster falla 2008 jämfört med 2007 och uppgå till 91 miljarder kronor, vilket som andel av BNP är i nivå med intäkterna 2000.

Lågkonjunkturen får stort genomslag i prognosen även för 2009. Den svenska företagssektorns starka exportberoende gör att den dämpade internationella investeringskonjunkturen får särskilt stor effekt. Samtidigt bedöms banksektorn drabbas av stora kreditförluster, även i de svenska verksamheterna. Till följd av kreditförlusterna faller skatteintäkterna från banksektorn under 2009. Sammantaget bedöms skatteintäkterna från skatt på företagsvinster minska med cirka 17 miljarder kronor till 74 miljarder kronor 2009.

Efter två år med minskande skatteintäkter bedöms intäkterna öka igen 2010. Detta beror framför allt på att företagens kostnader är bättre anpassade till den efterfrågan som råder. År 2009 belastas företagens resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte bedöms tynga resultaten i lika stor utsträckning under 2010. Ökningen av skatteintäkterna är relativt liten, men i takt med att ekonomin återhämtar sig ökar skatteintäkterna kraftigare 2011–2012.

Diagram 7.5 Skatt på företagsvinster som andel av BNP 1991–2012

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Diagram 7.5 visar skatteintäkterna från skatt på företagsvinster i procent av BNP mellan 1991 och 2012. Mellan 2007 och 2008 bedöms skattens andel falla från 3,4 till 2,9 procent av BNP. Under 2009 faller andelen ytterligare.

Avkastningsskatt

Prognosen för intäkterna från avkastningsskatten för 2008 är 16 miljarder kronor. Den svaga börsutvecklingen under 2008 medför att det kapitalunderlag som ligger till grund för skatten 2009 minskar och skatteintäkterna bedöms falla till 14 miljarder kronor 2009. Avkastningsskatten påverkas i stor utsträckning av utvecklingen av statslåneräntan. Om statslåneräntan faller med 1 procentenheter faller skatteintäkterna med drygt 3 miljarder kronor det kommande året. Till följd av den låga räntenivån under 2009 faller intäkterna tämligen kraftigt 2010 och förväntas uppgå till 11 miljarder kronor.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 11,2 miljarder kronor för småhus och 2,8 miljarder kronor för bostadslägenheter 2009. Intäkterna stiger jämfört med 2008 dels till följd av indexeringen av den maximala avgiften, dels till följd av fastighetstaxeringen för småhus under 2009. Fastighetstaxeringen medför att intäkterna ökar med cirka 1 miljard kronor.

7.1.3 Skatt på konsumtion

Cirka 70 procent av intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror utgörs av mervärdesskatt medan resterande del utgörs av punktskatter. Trots ökade disponibla inkomster och fortsatt låga räntor under 2009, något som bör gynna hushållens konsumtion, gör osäkerheten på arbetsmarknaden, de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden hushållen försiktiga. Detta märks även på den kraftiga ökningen av hushållens sparkvot. Den sämre konjunkturen medför att hushållens konsumtion antas minska 2009 både i fasta och löpande priser, vilket

framför allt påverkar intäkterna från mervärdesskatten.

Sammanlagt väntas intäkterna från skatt på konsumtion falla under 2009 och uppgå till 409 miljarder kronor. Utvecklingstakten för intäkterna från skatt på konsumtion ökar 2010–2012 till följd av en viss återhämtning i ekonomin. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell prognos (mdkr)	419	409	411	420	432
Utveckling i procent	4,8	-2,4	0,6	2,1	2,9
Mervärdesskatt	5,4	-3,7	0,8	2,7	3,6
Punktskatter	3,2	1,1	0,0	0,7	1,2

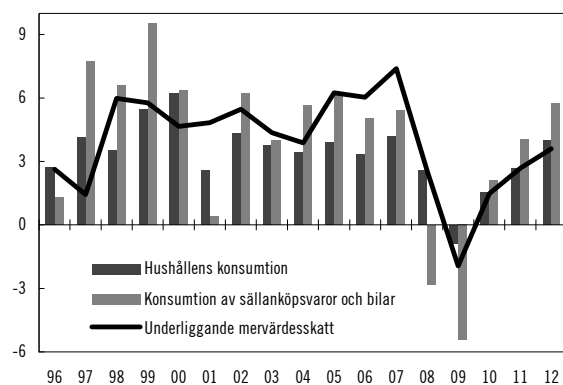
Mervärdesskatt

Den kraftigt dämpade utvecklingen av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar innebär att intäkterna från mervärdesskatten bedöms falla 2009. I takt med att hushållens konsumtion ökar stiger intäkterna från mervärdesskatt åter 2010–2012.

Den underliggande utvecklingen för mervärdesskatteintäkterna, dvs. utvecklingen där effekten av skatte- och redovisningsändringar är exkluderad, är -1,9 procent 2009 och 1,5 procent 2010. En nedgång i de underliggande mervärdesskatteintäkterna mellan två år är väldigt sällsynt. Nedgången i skatteintäkterna bedöms bli större än nedgången av hushållens konsumtion i löpande priser. Detta beror främst på en ändrad sammansättning i konsumtionen. Efterfrågan på varor som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen, bilar och andra sällanköpsvaror, faller relativt mycket jämfört med andra varor. En lägre efterfrågan på sällanköpsvaror märktes redan i slutet av 2008 i samband med inbromsningen av konjunkturen. Även bostadsinvesteringarna förväntas falla under 2009 jämfört med 2008, vilket ytterligare befäster nedgången av mervärdesskatteintäkterna 2009.

Diagram 7.6 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012

Procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 7.6 visar utvecklingen av de underliggande mervärdesskatteintäkterna, hushållens totala konsumtion i löpande priser och hushållens konsumtion av bilar och sällanköpsvaror 1996–2012. Sett till perioden 1996–2012 är 2009 det enda år där de underliggande mervärdesskatteintäkterna minskar. I diagrammet framgår även det dramatiska fallet i hushållens konsumtion av bilar och andra sällanköpsvaror som påbörjades hösten 2008 och som förväntas nå sin botten 2009.

Punktskatter

Intäkterna från skatt på energi utgör mer än hälften av de totala punktskatteintäkterna och beräknas öka med 1,7 procent 2009, detta trots nedgången i hushållens konsumtion och den fallande industriproduktionen. Ökningen förklaras i stället av att KPI mellan juni 2007 och juni 2008 har stigit förhållandevis mycket. Det är det inflationsmättet som ligger till grund för uppräknningen av flertalet skattesatser inom energiskatteområdet 2009. Inflationen prognoseras dock bli betydligt lägre framöver, vilket bidrar till att intäkterna från skatt på energi förväntas falla något 2010 och utvecklas svagt 2011–2012.

Intäkterna från övriga punktskatter bedöms öka mycket svagt 2009–2012 till följd av en svag utveckling av hushållens konsumtion. En lägre varuimport till följd av en svagare kronkurs förväntas leda till lägre intäkter från skatt på import 2009–2012.

7.1.4 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.6 redovisas skattekvoten mellan 2007 och 2012.

Tabell 7.6 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skattekvot	48,3	47,1	46,6	46,6	46,0	45,6
varav						
Skatt på arbete	28,5	28,7	28,5	28,4	27,7	27,3
Skatt på kapital	6,8	5,2	4,7	4,8	5,2	5,4
Skatt på konsumtion	13,0	13,3	13,5	13,5	13,2	13,0
Övriga skatter	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Exkl. skatt på transfereringar	44,9	43,7	42,7	42,6	42,2	41,8

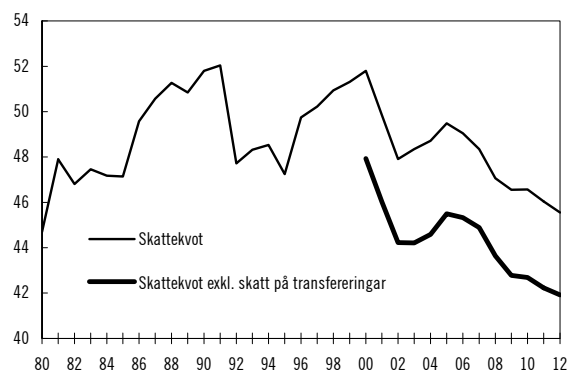
Tabellen visar även skattekvoten exklusive skatt på offentliga transfereringar. En övergång från brutto- till netto-redovisning, där bl.a. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet är skattefria, skulle minska skattekvoten med cirka 4 procentenheter. De offentliga finanserna skulle dock inte påverkas.

Skattekvoten faller med 1,2 procentenheter mellan 2007 och 2008. Det beror i huvudsak på att intäkterna från skatt på kapital väntas falla kraftigt. År 2009 faller skattekvoten med ytterligare 0,5 procentenheter.

Diagram 7.7 visar utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2012.

Diagram 7.7 Skattekvot 1980–2012

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationella jämförelser av skattekvoter är svåra att göra eftersom olika länders skattelagstiftningar behandlar inkomster och avdrag på skilda sätt. Ett land som t.ex. ger stöd till barnfamiljer via en transferering får en högre skattekvot jämfört med ett land som i stället ger stödet via ett inkomstavdrag eller en skattereduktion.

Dessutom behandlas transfereringar till hushåll skattemässigt olika i olika länder. Sverige har jämfört med andra länder en hög andel skattepliktiga transfereringar. Vid internationella jämförelser är ett alternativ att använda skattekvoten exklusive skatt på transfereringar.

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

I tabell 7.7 redovisas skattekvoten i OECD-länderna för år 2006. Dessutom visas förändringen av skattekvoten mellan 2000 och 2006.

Tabell 7.7 Skattekvoten i OECD-länderna

Procent av BNP

	Redovisad skattekvot 2006	Förändring av skattekvot 2000–2006
Danmark	49,1	-0,3
Sverige	49,1	-2,7
Belgien	44,5	-0,4
Frankrike	44,2	-0,2
Norge	43,9	1,3
Finland	43,5	-3,7
Italien	42,1	-0,2
Österrike	41,7	-0,9
Island	41,5	4,3
Nederländerna	39,3	-0,4
Ungern	37,1	-0,9
Storbritannien	37,1	0,0
Tjeckien	36,9	1,6
Nya Zeeland	36,7	3,1
Spanien	36,6	2,4
Luxemburg	35,9	-3,2
Portugal	35,7	1,6
Tyskland	35,6	-1,6
Polen	33,5	-1,1
Kanada	33,3	-2,3
Irland	31,9	0,2
Grekland	31,3	-2,8
Australien	30,6	-0,5
Slovakien	29,8	-4,0
Schweiz	29,6	-0,4
Förenta staterna	28,0	-1,9
Japan	27,9	0,9
Korea	26,8	3,2
Turkiet	24,5	0,3
Mexiko	20,6	2,1
OECD-länderna	35,9	-0,2
EU-15	39,8	-0,8

Källa: OECD

7.2 Statsbudgetens inkomster

7.2.1 Skatteinkomster

I statsbudgeten tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 7.8, är således periodiserade. Statsbudgetens totala inkomster ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. Skatteinkomsterna utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbornds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

Tabell 7.8 Statsbudgetens inkomster 2007–2012

Miljarder kronor

	Utfall Prognos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	826,1	786,3	703,0	708,9	738,4	772,4
Periodiseringar	-10,6	22,6	-10,8	-1,1	11,6	-9,7
Statens skatteinkomster	815,5	808,9	692,2	707,8	750,0	762,7
Övriga inkomster	48,2	92,4	1,3	3,2	4,5	8,5
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försäld egendom	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	863,7	901,3	693,5	711,0	754,5	771,2

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan. För 2009–2012 har försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits uppgå till 0 miljarder kronor per år

För 2009 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 703 miljarder kronor. Intäkterna minskar med 83 miljarder kronor jämfört med 2008, varav drygt hälften beror på minskade intäkter från skatt på arbete. Skatt på arbete minskar både till följd av det ekonomiska läget och till följd av skattesänkningar på närmare 40 miljarder kronor.

För 2009 beräknas periodiseringarna uppgå till -10,6 miljarder kronor, vilket innebär att de

kassamässiga skatteinkomsterna är lägre än intäkterna.

7.2.2 Övriga inkomster

I tabell 7.8 redovisas utfall och prognoser för statens övriga inkomster för åren 2007–2012 uppdelade per inkomsttyp.

År 2008 uppgick statens övriga inkomster till sammanlagt 92,4 miljarder kronor. Det är 44,5 miljarder kronor högre än 2007. Denna ökning förklaras främst av högre inkomster från försäld egendom än 2007. Dessutom minskade utgifterna som ges som krediteringar på skattekonto. År 2009 beräknas statens övriga inkomster minska till 1,3 miljarder kronor för att under perioden 2010–2012 successivt öka, se tabell 7.8

Inkomster av statens verksamhet består bland annat av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under perioden 2009–2012 beror till stor del på aktieutdelningar från statens bolag. Utdelningarna, exklusive AB Svenska Spel, uppgick till ca 25,0 miljarder kronor 2008. Cirka 4,6 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2007 års resultat. Aktieutdelningarna under 2009, avseende 2008 års resultat, beräknas uppgå till ca 19,0 miljarder kronor varav ca 2,9 miljarder kronor härrör från försäljning av statens aktieinnehav i bolaget Beam, vilket avyttrades separat i anslutning till försäljningen av bolaget Vin & Sprit AB. Ägarandelen i Beam placerades i bolaget Preaktio AB som avyttrade den statliga ägarandelen och sedan genomförde en extraordinär utdelning av försäljningssumman. Prognosen för utdelningarna för perioden 2010–2012 är behäftade med betydande osäkerhet. De bedöms dock bli något lägre än utdelningarna under 2009. Intäkterna från arbetslöshetsavgiften förväntas öka mellan 2008 och 2011 med ca 1,0 miljarder.

Utfallet för *Inkomster av försäld egendom* blev 76,5 miljarder kronor 2008 genom försäljning av statens ägandeskap i Vin & Sprit, OMX samt Vasakronan. För 2009–2012 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till noll, vilket är en ned-

revidering med 50,0 miljarder kronor per år jämfört med budgetpropositionen för 2009.

Bidrag m.m. från EU innefattar bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen avser jordbruksstöd, bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden samt bidrag från Europeiska socialfonden. Inkomsterna under 2008 uppgick sammantaget till 11,0 miljarder kronor. Inkomsterna bedöms öka något för åren framöver och beräknas uppgå till 11,9 miljarder kronor 2012.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet utgörs av avräkningar och tillkommande inkomster. Avräkningar är intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten, avräknad mervärdesskatt för statliga myndigheter och kompensation för mervärdesskatt till kommunsektorn. De tillkommande inkomsterna består av EU-skatter och kommunala utjämningsavgifter som rör kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Huvuddelen av de tillkommande inkomsterna utgörs av EU-skatterna. De omfattar tullmedel och den momsbaseerade EU-avgiften. År 2009 beräknas de tillkommande inkomsterna minska beroende på att det egnamedelsystem som ingick i uppgörelsen om EU:s fleråriga budgetram 2007–2013 beräknas träda i kraft under året. Uppgörelsen innebär att Sveriges mervärdesskattebaseerade EU-avgift sänks.

Vissa krediteringar som ges på skattekonton är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För ökad transparens redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp: 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*. Krediteringarna minskar från -7,7 miljarder kronor 2007 till -0,2 miljarder kronor 2012. Det beror på att flera av stöden som tidigare betalades ut via krediteringar på skattekonto antingen har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftssida i form av anslag. År 2009–2012 inkluderas endast en kreditering för jämställdhetsbonus.

Tabell 7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	5,5	2,0	-12,4	-10,9	-34,6	-12,5	-40,7	0,0	0,0	0,0
<i>Kommunal skatt</i>	<i>1,2</i>	<i>4,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,8</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Förändrad medelutdebitering	8,5	4,6	1,2	-0,1	-0,5	-1,8	1,3			
Fast belopp 200 kr			-1,3							
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift			3,0	3,1						
Ändringar av grundavdraget	-7,3	0,0	-3,7	-3,1	0,6		-1,9			
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)					1,7	2,1	0,4			
Övrigt			-0,2	-0,3						
<i>Statlig skatt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-4,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Skiktgränsjusteringar		0,7	0,7	0,8			-4,2			
Övrigt			-0,1		0,5					
<i>Skattereduktioner</i>	<i>4,3</i>	<i>-2,0</i>	<i>-9,9</i>	<i>-8,5</i>	<i>-36,1</i>	<i>-11,4</i>	<i>-14,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Skattereduktion jobbskatteavdrag					-39,9	-10,7	-10,8			
Skattereduktion hushållstjänster					-0,7	-0,7	-3,7			
Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr)	4,3									
Skattereduktion allmän pensionsavgift			-9,4	-9,7						
Skattereduktion fackföreningsavgift (2002), slopad (2007)					4,1					
Övrigt		-2,0	-0,5	1,2	0,4					
<i>Socialavgifter</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,3</i>	<i>-21,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Sänkning socialavgift		-1,2	-2,5	-2,1	-1,1	-0,7	-12,8			
Nedsättning socialavgift			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,0			
Skatt på kapital	-0,4	-1,4	-2,5	-1,8	-10,6	4,1	1,2	0,2	0,1	0,0
<i>Inkomstskatt företag</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>3,5</i>	<i>1,6</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
Räntebeläggning av periodiseringsfonder 2005			1,5							
Återköp aktier, sänkt skatt investmentbolag, ändrade 3:12-regler					-0,3	3,5	1,6	0,1	0,1	
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar					-1,0					
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)		-0,8	-0,3	0,2	0,1					
<i>Fastighetsskatt</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,5</i>	<i>-3,6</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Frysning av skatteunderlag 2006 års nivå, småhus, hyreshus					-1,7					
Flerbostadshus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08					-0,8	-0,4				
Småhus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08						-3,9				
Begr. regel, nytt taxeringsförfarande, begränsning markvärde	-0,4	-0,3	0,0	-3,3						
Vattenkraft: skattesatsändring från 2,21 till 0,5 till 1,7 till 2,2 %				1,4		0,6				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-3,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>-6,9</i>	<i>4,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22 %						1,1				
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad			-1,1		-6,9					
Förändrade uppskovsregler, höjt belopp privatbostad, 3:12-regler			0,0	-0,1		3,2	-0,4	0,1	-0,1	
Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005)		-0,3	-2,6							
Skatt på konsumtion och insatsvaror	3,1	2,1	3,4	2,8	3,2	6,8	0,4	0,1	0,0	0,0
<i>Skatt på energi och miljö</i>	<i>3,1</i>	<i>2,2</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>0,1</i>	<i>2,8</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Energiskatt	1,8	1,4	2,7	0,5	0,0	0,5	0,1			
Koldioxidskatt	0,9	0,8	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1			
Övriga energiskatter		0,0		1,4	0,0	0,8				
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,4			0,2						
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>0,5</i>	<i>3,1</i>	<i>4,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Sänkt skatt vissa byggtjänster, ändrad redovisning	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1		
Moms skidliftar 12 till 6 %					-0,1					
Skatt på vägtrafik m.m.			1,8	0,7	1,3	2,2				
Skatt på tobak	0,1			0,3	2,1	1,5				
Skatt på alkohol						0,3				
Reklamskatt				-0,3		-0,1				
Totala skatteintäkter	8,3	2,7	-11,4	-9,8	-42,0	-1,5	-39,1	0,3	0,1	0,0

Anm.: Beloppen är periodiserade bruttoförändringar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP ökar kraftigt till följd av lågkonjunkturen.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 9 procent 2009, bl.a. till följd av en relativt kraftig ökning av antalet pensionärer.
- Kommunsektorns utgifter som andel av BNP ökar 2009. Det finansiella sparandet försämras under de kommande åren. För att nå målet om god ekonomisk hushållning måste möjligheterna att effektivare utnyttja resurserna tas till vara.
- De utgifter som omfattas av utgiftstaket ökar med 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Det innebär att de ökar från 30 till 31 procent av BNP under perioden.

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

8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorn består förutom av staten även av ålderspensionssystemet (inkomst pensionen) och den kommunala sektorn. Summan av de offentliga sektorernas utgifter uppgick till

1 773 miljarder kronor eller 56,1 procent av BNP 2008. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsavgifter, uppgick den offentliga sektorns utgifter inklusive räntor till 1 589 miljarder kronor eller 50,3 procent av BNP 2008. I tabell 8.1 nedan redovisas de offentliga sektorernas utgifter före och efter konsolidering för interna transaktioner.

Tabell 8.1 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentliga sektorernas utgifter före konsolidering	56,1	61,3	62,4	60,9	59,1
Primära utgifter	54,4	59,9	61,0	59,5	57,5
Staten	25,1	28,2	28,6	27,7	26,2
Kommuner	22,9	24,4	24,7	24,2	23,6
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,6	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,4	1,4	1,5	1,7
Inomoffentligt	5,8	6,4	6,3	6,2	5,9
Konsoliderad offentlig sektor	50,3	54,8	56,1	54,8	53,2
Primära utgifter	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Staten	19,6	22,0	22,6	21,7	20,5
Kommuner	22,7	24,2	24,6	24,0	23,4
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,5	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsolideringen består i huvudsak av statens bidrag till kommunsektorn, som i nationalräkenskapernas redovisning även inkluderar återbetalning av den mervärdesskatt som belastar kommunernas utgifter. En annan större post är statliga ålderspensionsavgifter till ålderspensionssystemet. Konsolideringen innebär att statens primära utgifter är 5–6 procent av BNP

lägre än de utgifter som redovisas i den statliga sektorn.

Före konsolidering ligger den största delen av utgifterna i staten. Konsoliderat är den kommunala sektorns utgifter större än statens.

Utvecklingen under perioden är likartad för sektorerna såväl före som efter konsolidering. De primära utgifterna ökar kraftigt som andel av BNP för alla sektorerna 2009. Detta är en följd av att utgifterna stiger samtidigt som BNP minskar i löpande priser. År 2011 börjar utgiftskvoten minska men nivån 2012 på 53,2 procent av BNP är den högsta sedan 2003, se diagram 8.1.

Diagram 8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2000–2012

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I nationalräkenskaperna klassificeras utgifterna som konsumtion, investeringar och transfereringar inklusive subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP från användningssidan (försörjningsbalansen). Transfereringarna kan tillfalla hushålls- eller företagssektorn eller utlandet. Konsumtionen utgör drygt hälften av utgifterna medan transfereringar till hushåll uppgår till drygt 30 procent.

Den offentliga konsumtionen uppgick 2008 till 26,4 procent av BNP och svarar för drygt hälften av utgifterna. Transfereringarna till hushållen motsvarade 15,8 procent av BNP 2008. Under 2009 och 2010 ökar alla typer av utgifter i relation till BNP med undantag av ränteutgifterna. I löpande priser ökar utgifterna med 4,5 procent 2009 och 3 procent 2010.

Tabell 8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	26,4	28,4	28,8	28,1	27,3
Investeringar	3,1	3,4	3,5	3,3	3,2
Transfereringar till hushåll	15,8	17,8	18,4	18,1	17,5
Övriga transfereringar	3,2	3,8	3,9	3,7	3,6
Ränteutgifter	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6
Summa utgifter	50,3	54,8	56,1	54,8	53,2
Exklusive räntor	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Totala utgifter, mdkr	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Exklusive räntor, mdkr	1 535	1 618	1 665	1 692	1 718

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.1 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2008 till 6,4 procent av BNP. Pensionsutbetalningarna ökar med 9 procent 2009. Den kraftiga ökningen beror dels på att pensionerna skrivs upp med 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen, dels på att antalet pensionärer ökar med 4 procent. Med ett antagande om ett balanstal på 1,0 för 2010 till 2012 ökar utgifterna till 7,7 procent av BNP 2012 (se avsnitt 8.2.1 nedan om balanstalet och ålderspensionssystemets utgifter).

8.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till 731 miljarder kronor, vilket motsvarar 23,2 procent av BNP. Sektorns utgifter som andel av BNP blev därmed 0,8 procentenheter högre än 2007. En bidragande orsak till denna utveckling var att den kommunala timlönen ökade med över 5 procent 2008.

Av kommunsektorns utgifter går ca 85 procent till konsumtion, som i sin tur huvudsakligen utgörs av tjänster. Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 58 procent av konsumtionsutgifterna medan ca 33 procent går till förbrukning av varor och tjänster, varav sociala naturaförmåner svarar för ca 14 procentenheter. Konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet redovisas som sociala naturaförmåner.

Tabell 8.3 visar hur de olika utgiftsslagen väntas utvecklas under 2009–2012. Den snabba försämringen på arbetsmarknaden påverkar kommunernas inkomster och utrymmet för den kommunala konsumtionen. Konsumtionsutgift-

erna beräknas därför utvecklas svagare mellan 2009 och 2012, än under de senaste åren. Det aviserade tillfälliga konjunkturstödet på 7 miljarder kronor för 2010 bedöms dock förhindra att ca 9 300 anställda sägs upp i sektorn 2010.

Trots den aviserade höjningen av statsbidragen 2011 och 2012 med 5 miljarder kronor väntas konsumtionsutgifterna fortsätta att utvecklas svagt.

Tabell 8.3 Kommunsektorns utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling om annat ej anges

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	615	2,1	1,6	1,6	2,2
Investeringar	54	0,5	2,0	2,6	3,8
Transfereringar	53	5,9	6,6	3,8	1,0
Ränteutgifter	10	-18,2	-21,2	-12,4	29,7
Summa utgifter	732	2,0	1,7	1,8	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av övriga utgifter svarar investeringar för den största enskilda posten, ca 8 procent av de totala utgifterna 2008. Investeringar har under de senaste fyra åren ökat kraftigt med sammanlagt ca 33 procent i fasta priser. Under 2009–2012 väntas dessa utgifter utvecklas betydligt svagare.

Transfereringar till hushåll består främst av utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Övriga transfereringar går i huvudsak till näringslivet. Under perioden 2009–2012 bedöms utgifterna för ekonomiskt bistånd öka beroende på det försämrade läget på arbetsmarknaden.

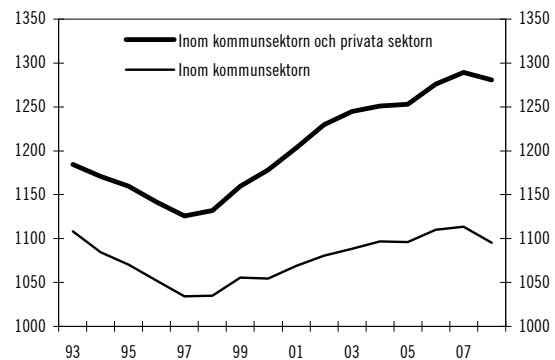
Till följd av främst det låga ränteläget kommer ränteutgifterna att minska kraftigt under perioden 2009–2011, men ökar sedan 2012.

Sociala naturaförmåner

I den kommunala konsumtionen ingår skattefinansierade tjänster, huvudsakligen inom områdena vård, skola och omsorg, som produceras i näringslivet. Andelen sysselsatta i näringslivet inom dessa områden har ökat successivt, se diagram 8.2. Denna utveckling beräknas fortsätta under 2009–2012.

Diagram 8.2 Antal sysselsatta i kommunal sektor och i näringslivets branscher hälso- och sjukvård samt utbildning

Sysselsatta, tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.3 Staten

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick till 839 miljarder kronor eller 26,6 procent av BNP 2008. Regeringen räknar med att utgifterna ökar med 5,8 procent 2009. Till ökningen bidrar satsningar på forskning och utbildning samt infrastrukturinvesteringar, reparationer och underhåll av vägar och järnvägar. Bidragen till kommunsektorn har höjts och regeringen föreslår nu ytterligare öknings med 7 miljarder kronor för 2010 att utbetalas i slutet av 2009. I nationalräkenskaperna redovisas bidragen när de utbetalas, vilket leder till att en minskning av bidragen redovisas för 2010. För 2011 och 2012 föreslår regeringen att statsbidragen höjs med 5 miljarder kronor i nivå. Den stigande arbetslösheten leder till en ökning av transfereringarna till hushållen 2009. Lägre räntor leder till kraftigt sänkta ränteutgifter 2009, trots att statsskulden ökar, se tabell 8.4.

Tabell 8.4 Statens utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion och investeringar	262	6,9	2,5	0,9	0,7
Inomoffentliga transfereringar	176	6,4	-1,9	2,2	-0,3
Övriga transfereringar	356	8,6	3,6	-0,1	-1,9
Ränteutgifter	45	-25,3	10,5	10,0	16,5
Totala utgifter	839	5,8	2,3	1,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Nedgången i inflationen och låga löneökningar bidrar till en lägre utveckling av utgifterna under

perioden 2010–2012. Ränteutgifterna ökar då kraftigt till följd av att statskulden stiger.

Nationalräkenskaper och statsbudgeten

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

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

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

Kostnadmässig avräkning av förvaltningsutgifter

I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 beslutade riksdagen om att myndigheternas förvaltningsutgifter från och med 2009 ska avräknas på kostnadmässig grund. Övergången är av teknisk natur. En utgångspunkt för förändringen är att den inte ska påverka beräkningen av statens kassamässiga budgetsaldo. Inte heller budgeteringsmarginalen påverkas av förändringen. Redovisningen av det finansiella sparandet beräknas enligt nationalräkenskaperna, som grundas på EU:s förordning om det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 95), och påverkas därmed inte heller av förändringen. Eftersom redovisningen enligt nationalräkenskaperna är periodiserad (kostnadmässigt) innebär förändringen en framtida mer likartad redovisning av statens utgifter i nationalräkenskaperna och myndigheternas förvaltningsutgifter i statsbudgeten.

Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning var statens utgifter exkl. ränteutgifter 794 miljarder kronor 2008 medan statsbudgetens takbegränsade utgifter uppgick till 742 miljarder kronor, se tabell.

Skillnaden beror till största delen på skillnader i redovisningsprinciper, som motsvaras av lika stora skillnader på inkomstsidan. Den största skillnaden beror på att mervärdesskatt på offentliga sektorns förbrukning ingår i utgifterna för den statliga konsumtionen och investeringarna samt statsbidragen till kommunerna i NR. På statsbudgeten redovisas dessa utgifter exkl. mervärdesskatt, medan mervärdesskatten för staten och kommunsektorn redovisas som en negativ post på statsbudgetens inkomstsida.

Tabell 8.5 Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Staten i NR exkl. räntor	794	854	871	877	871
<i>Procent av BNP</i>	<i>25,1</i>	<i>28,2</i>	<i>28,6</i>	<i>27,7</i>	<i>26,2</i>
<i>Till budgetredovisningen</i>					
Offentlig moms	-66	-69	-69	-70	-69
EU-relaterade utgifter	19	14	19	19	19
Kommunbidrag	-4	-3	-4	-4	-4
Kalkylmässiga utgifter	-28	-30	-32	-34	-36
Skatteutgifter	-2	0	0	0	0
Lånefinansierade investeringar, netto	17	-7	-7	-5	-2
Kapitaltillskott	8	1			
Övrigt	4	-4	-2	-2	-2
Staten, UO exkl. statskuldsräntor	742	756	775	781	775
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,5</i>	<i>25,0</i>	<i>25,5</i>	<i>24,6</i>	<i>23,3</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns skillnader i redovisningen och periodiseringen av EU-avgiften. Bland skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna och kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning. Krediteringar på skattekonto, som kan likställas med utgifter, redovisas på utgiftssidan i NR. Krediteringar som däremot har en koppling till skattelagstiftningen, exempelvis sjöfartsstödet, redovisas även av NR på inkomstsidan. Krediteringar som

likställs med utgifter har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flertalet av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasats ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftssida, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. För 2008 är de extra amorteringarna som ingår i statsbudgeten större än nyupplåningen.

Vissa kapitaltillskott till statliga bolag ingår i statsbudgeten men belastar inte utgifterna i NR.

8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för åren 2008–2012. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden och minskning av anslagsbehållningar. Även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och kassamässig korrigerings ingår i statsbudgetens utgifter (se även kapitel 9). Dessutom redovisas utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ökar mellan 2008 och 2012 med drygt 28 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 8.6. Ökningen är som störst 2010 och 2011. År 2009 faller utgifterna, vilket förklaras av att statskuldräntorna blir väsentligt lägre än 2008. I förhållande till BNP är utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ungefär lika stora 2012 som de var 2008. Under 2009 och 2010 ökar emellertid utgifterna i procent av BNP, vilket delvis beror på den svaga utvecklingen av BNP dessa år.

Tabell 8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall 2008	Prognos 2009	Beräknat 2010	2011	2012
Utgifter på utgiftsområden exkl. statskuldräntor ¹	742,1	755,7	775,3	781,5	775,4
<i>Procent av BNP</i>	23,5	25,0	25,5	24,6	23,3
Statsskuldräntor m.m.	48,2	31,9	28,0	36,6	42,8
<i>Procent av BNP</i>	1,5	1,1	0,9	1,2	1,3
Summa utgiftsområden	790,3	787,5	803,2	818,0	818,1
<i>Procent av BNP</i>	25,0	26,0	26,4	25,8	24,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ²	201,4	220,7	229,6	242,0	256,6
<i>Procent av BNP</i>	6,4	7,3	7,5	7,6	7,7
Takbegränsade utgifter³	943,4	976,4	1 004,9	1 023,5	1 032,0
<i>Procent av BNP</i>	29,9	32,3	33,0	32,3	31,0
Utgiftstak	957	991	1 020	1 050	1 080⁴
Budgeteringsmarginal	13,6	14,6	15,1	26,5	48,0

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Observera att beräkningen baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010–2012 (se avsnitt 8.2.1).

³ Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

⁴ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med 55 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket innebär att ålderspensionssystemets utgifter som andel av BNP ökar med 1,3 procent under perioden. Det bör noteras att beräkningen av utgifterna i ålderspensionssystemet baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010–2012 i avvaktan på pensionsgruppens behandling av balanstalens konstruktion (se vidare avsnitt 8.2.1).

De takbegränsade utgifterna ökar med drygt 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket även innebär att de ökar med drygt en procent som andel av BNP.

Budgeteringsmarginalen uppgår till 15 miljarder kronor 2009 och 2010. År 2011 och 2012 uppgår marginalen till 26 respektive 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna utvecklas annorlunda än beräknat. Den riktlinje som regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år $t+1$ (2010), minst 2 procent för år $t+2$ (2011) och minst 3 procent för år $t+3$ (2012). Det motsvarar en budgeteringsmarginal på minst 10, 15, 20 och 30 miljarder kronor för 2009, 2010, 2011 och 2012.

8.2.1 Utgifter 2008–2012

I tabell 8.9 redovisas för varje utgiftsområde: utfall för 2008, anvisade medel per utgiftsområde för 2009 inklusive förslag på tilläggsbudget⁴⁵, utgiftsprognos för 2009 samt beräknade utgiftsramar för 2010–2012.

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2009 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se bilaga 3, tabell 3). I de beräknade utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn även tagits till de aviseringar om utgiftsförändringar för åren 2010–2012 som redovisas i avsnitt 9.5.

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2009.

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanlag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2010–2012 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar⁴⁶ (se tabell 8.9).

De takbegränsade utgifterna som andel av BNP ökar under 2009 och 2010 bl.a. till följd av stigande volymer i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska program samt till följd av BNP:s utveckling. Under 2011 och 2012 faller de takbegränsade utgifterna i procent av BNP när den totala arbetslösheten når sin högsta nivå och faller tillbaka. Mellan åren 2008 och 2011 motverkar en svag pris- och löneutveckling de ökande utgifterna för arbetslöshet och 2012 är de takbegränsade utgifterna lika stora som andel av BNP som de var 2008.

Utvecklingen av antalet personer som försörjs i olika ersättningssystem är centralt för utgiftsutvecklingen. Som framgår av tabell 8.7 minskade antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som uppstår ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och

ekonomiskt bistånd med ca 80 000 under 2008.⁴⁷ Minskningen skedde i ohälsorelaterade system samt för arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, medan antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och personer med ekonomiskt bistånd ökade något. Mellan 2008 och 2011 ökar antalet ersatta, beräknat som helårsekvivalenter, främst till följd av en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Först 2012 minskar det totala antalet helårsekvivalenter i dessa system. Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning förväntas dock att minska under hela perioden, med undantag för en liten ökning av helårsekvivalenter med sjukpenning 2012.

Tabell 8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem

Tusental	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sjukpenning ¹	196	170	153	138	138	143
Aktivitets- och sjukersättning	471	459	438	420	388	359
Arbetslöshetsersättning	132	95	163	196	198	181
Arbetsmarknadspolitiska program	83	74	127	210	239	211
Ekonomiskt bistånd	77	80	90	105	116	121
Summa	959	878	972	1 068	1 079	1 015

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

Till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden görs en omfattande satsning inom arbetsmarknadspolitiken. Detta medför att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar kraftigt 2009, 2010 och 2011, vilket framgår av tabell 8.9. År 2011 är utgifterna dubbelt så stora som 2008. År 2012 sjunker dessa utgifter jämfört med 2011.

Den kraftigaste utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. De av regeringen reformerade reglerna för arbetsmarknadsprogram, i första hand införandet av jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, medför att de arbetslösa deltar i insatser som syftar

⁴⁵ Avser förslag i 2009 års proposition om vartilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt i propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet 2008/09:FiU18) och Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124, bet 2008/09:FiU40).

⁴⁶ Förändring av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, d.v.s. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

⁴⁷ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis summerar två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var till en helårsekvivalent.

till att stärka deras position på arbetsmarknaden. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med 136 000 helårsekvivalenter mellan 2008 och 2012.

Även antalet personer med arbetslöshetsersättning ökar kraftigt mellan 2008 och 2012. Detta beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar, men även på att andelen ersättningsberättigade beräknas stiga. Även medlemstalet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket bland annat beror på att regeringen har sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättat medlemsvillkoren under 2009.

Vid en försämring på arbetsmarknaden är ungdomar normalt en hårt drabbad grupp. Andelen ungdomar 20–24 år av det totala antalet helårsekvivalenter i vissa transfereringssystem (ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd) beräknas vara dubbelt så stor 2011 som 2009 (se tabell 8.8). Det är i första hand i arbetsmarknadsprogram som ökningen sker. Den av regeringen införda jobbgarantin för ungdomar innebär att ungdomar på ett tidigt stadium involveras i insatser, i stället för att vara öppet arbetslösa. Det medför att de negativa strukturella effekterna av konjunkturedgången, som varaktigt högre arbetslöshet, blir mindre än de annars skulle ha varit.

Tabell 8.8 Ungdomar 20–24 år i vissa ersättningssystem, helårsekvivalenter

Tusental

	2008	2009	2010	2011	2012
Antal	49	72	113	129	99
varav					
arbetslöshetsersättning	5	8	10	10	8
arbetsmarknadsprogram	9	26	62	75	46
Ungdomar, procent av samtliga (20–64 år)	6%	7%	11%	12%	10%

Anm. I denna tabell avses samma ersättningssystem som i tabell 8.7.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar dock från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007 och under 2008 minskade andelen av de öppet arbetslösa som är ersättningsberättigade markant. De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas sjunka under perioden (se tabell 8.9). År 2012 beräknas utgifterna vara drygt 19 miljarder kronor lägre än 2008. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Åren 2004–

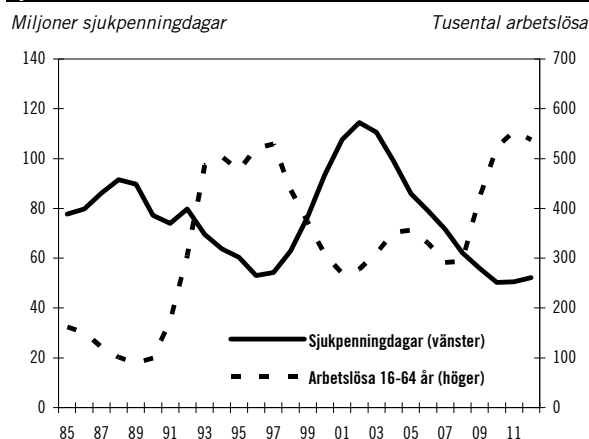
2006 föll sjukpenningdagarna, medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen.

Både antalet nya sjukpenningfall och längden på sjukfallen har minskat. Under de kommande åren fortsätter antalet sjukpenningdagar att minska. Nedgången inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. Vidare förstärks minskningen 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör. Även den demografiska utvecklingen medför att antalet personer i sjukförsäkringen minskar under prognosperioden.

Regeringens nyligen genomförda reformer, attitydförändringar och den demografiska utvecklingen är alla viktiga orsaker till den minskande sjukfrånvaron.

Det har alltsedan 1970-talet fram till omkring 2004 funnits ett tydligt samband mellan sjukfrånvaron och läget på arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron var hög när arbetsmarknadsläget var bra och tvärtom (se diagram 8.3). Sambandet kan förklaras dels med att anställda i goda tider kunde ha en högre sjukfrånvaro eftersom risken var liten att deras ställning i arbetslivet försvagades, dels med att personer med relativt hög sjukskrivningsrisk anställs i högre utsträckning när sysselsättningen är som högst under en konjunkturcykel.

Diagram 8.3 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sedan 2004 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det är dock osäkert om den kommande högre arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturrellt i samma grad som enligt tidigare noterade samband. De

genomförda reformerna på området, bland annat rehabiliteringskedjan, bör medföra att ohälsotalet stabiliserar sig på en historiskt relativt låg nivå och att fluktuationerna över tiden blir mindre.

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen i samband med denna proposition ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010. Därtill höjs statsbidraget till kommunerna permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Utgifterna för ålderspensionssystemet, vilka ingår under utgiftstaket för staten, redovisas för prognosperioden med ett antagande om ett balanstal på 1,0000 för 2010–2012. Detta sker i avvaktan på Försäkringskassans analys på regeringens uppdrag av balanstalets konstruktion och funktion och pensionsgruppens behandling av Försäkringskassans analys.⁴⁸ Ett balanstal under 1,0000 innebär lägre utgifter för ålderspensionssystemet för 2010–2012, i förhållande till den nuvarande prognosen.

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

Utgifterna för ålderspensionssystemet ökar snabbt under prognosperioden: från cirka 220 miljarder kronor 2009 till drygt 255 miljarder kronor 2012. Detta är en effekt av att antalet pensionärer under dessa år ökar förhållandevis snabbt och att nytillkommande ålderspensionärer får en i genomsnitt högre inkomstrelaterad ålderspension än nuvarande ålderspensionärer.

⁴⁸ Försäkringskassan har fastställt balanstalet för 2010 till 0,9672, men Försäkringskassans analys av balanstalets konstruktion och funktion kan eventuellt leda till att pensionsgruppen justerar beräkningsmetoden för balanstalet, i syfte att ge en mer rättvisande bild av pensionssystemets långsiktiga finansiella ställning.

Tabell 8.9 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2008 Utfall ¹	2009 Anslag ²	2009 Prognos	2010 Beräknat	2011 Beräknat	2012 Beräknat
1 Rikets styrelse	10 966	12 510	12 430	11 821	11 788	11 813
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 378	11 940	11 981	11 917	12 137	12 319
3 Skatt, tull och exekution	9 446	9 496	9 346	9 726	9 817	9 870
4 Rättsväsendet	32 693	32 774	34 206	33 462	33 725	33 868
5 Internationell samverkan	1 750	1 858	1 818	1 649	1 652	1 653
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43 030	44 724	43 042	46 473	47 245	47 874
7 Internationellt bistånd	27 453	30 105	30 392	26 838	28 168	29 724
8 Migration	6 134	5 899	6 269	5 672	5 186	4 995
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49 131	55 616	54 351	58 033	59 224	60 677
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115 862	114 527	112 159	105 592	99 648	96 407
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 591	42 456	42 395	40 886	39 178	37 600
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66 393	68 466	68 213	69 730	71 386	72 698
13 Integration och jämställdhet	5 045	5 473	5 566	5 643	4 961	4 535
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	47 767	67 118	70 051	87 908	93 647	89 579
15 Studiestöd	19 110	21 781	20 649	20 974	19 983	18 805
16 Utbildning och universitetsforskning	44 524	50 388	49 010	52 897	53 146	52 455
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 117	10 291	10 090	10 537	10 692	10 814
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 075	1 828	2 074	1 537	1 258	1 114
19 Regional tillväxt	2 799	3 502	3 267	3 395	3 345	3 345
20 Allmän miljö- och naturvård	4 667	5 332	5 450	5 177	5 031	4 632
21 Energi	2 079	2 813	3 112	2 608	2 239	1 497
22 Kommunikationer	61 484	40 623	39 941	38 939	39 281	39 096
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16 508	17 622	16 980	17 301	17 322	17 289
24 Näringsliv	12 761	6 486	6 413	5 138	4 826	4 942
25 Allmänna bidrag till kommuner	64 770	74 039	74 041	67 306	72 526	72 526
26 Statsskuldsräntor m.m.	48 206	33 871	31 850	27 970	36 570	42 770
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	31 526	23 811	22 408	33 297	33 071	32 219
Minskning av anslagsbehållningar				787	949	2 949
Summa utgiftsområden³	790 263	795 350	787 506	803 213	818 000	818 065
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor⁴	742 057	761 479	755 656	775 306	781 497	775 362
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 386	220 749	220 713	229 555	242 011	256 604
Takbegränsade utgifter	943 443	982 228	976 369	1 004 861	1 023 508	1 031 966
Budgeteringsmarginal	13 557		14 631	15 139	26 492	48 034
Utgiftstak för staten	957 000	991 000	991 000	1 020 000	1 050 000	1 080 000⁵

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.² Inklusivt förslag enligt 2009 års proposition om vartilläggsbudget (prop. 2008/09:99), proposition Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt proposition Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124).³ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive U026 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012

De takbegränsade utgifterna ökar med ca 30 miljarder kronor per år 2009 och 2010. Under 2011 och framförallt 2012 beräknas utgifterna öka i en långsammare takt. I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna.

Av tabell 8.10 framgår att utgiftsökningarna under prognosperioden till stor del förklaras av det försämrade makroekonomiska läget. En mer utförlig beskrivning följer nedan.

Tabell 8.10 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Takbegränsade utgifter	33	28	19	8
<i>Förklaras av:</i>				
Pris- och löneomräkning	4	7	3	2
Övriga makroekonomiska förändringar ¹	38	16	11	3
<i>varav</i>				
<i>Bidrag till arbetslöshetsersättning</i>	6	2	2	1
<i>Aktivitetsstöd</i>	6	10	4	-3
<i>EU-avgift</i>	4	1	-2	-3
<i>Ålderspensionssystemet</i>	12	1	5	7
Beslut/reformer	-14 ²	-11 ³	0	-1
Övrigt (volymer, tekniska förändringar m.m.)	5	16	5	4

¹ Beräkningarna baseras på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

² Minskningen 2009 jämfört med 2008 beror bl.a. på tidigare beslut om stora tillfälliga utgiftsökningar 2008;
- Extra amortering av lån under U022 på 25 mdkr (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58)

- Kapitaltillskott under U024 på sammanlagt 8 mdkr (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47 samt bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144)

³ Minskningen 2010 jämfört med 2009 förklaras till stor del av att 7 miljarder kronor tillförs kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd 2009.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I den inledande fasen av budgetprocessen hanteras anslag för förvaltningsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

De kostnader som räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna.

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex (AKI) som baseras på löneutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensut-

satta sektorn med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner till 2010 är omräkningstalet 4,43 procent.⁴⁹

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till 2010 för hyresavtal som inte kan omförhandlas är omräkningstalet 2,79 procent. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast kunnat omtecknats till det att avtalet kan omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2010 är omräkningstalet 1,55 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med mellan 2 och 7 miljarder kronor per år. De årliga ökningarna är större 2009 och 2010 än 2011 och 2012. Detta beror på att antaganden om lägre löneutveckling och inflation under 2009 och 2010 slår igenom i omräkningstalen för 2011 och 2012.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas i hög grad av den svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna öka med i genomsnitt 17 miljarder kronor per år 2009–2012 till följd av makroekonomiska förändringar vid sidan av de som följer av pris- och löneomräkningen.

En stor del av denna utgiftsökning förklaras av stigande arbetslöshet. Antalet öppet arbetslösa väntas öka med drygt 80 000 personer under 2009, vilket leder till ca 6 miljarder kronor i

⁴⁹ AKI: 5,90 procent minus produktivitetsavdrag: 1,47 procent.

ökade utgifter för arbetslöshetsersättningen. Arbetslösheten ökar i långsammare takt under 2010 och 2011, vilket begränsar utgiftsökningarna till ca 2 miljarder kronor per år. Under 2012 beräknas arbetslösheten och därmed utgifterna för arbetslöshetsersättningen öka marginellt.

Därutöver väntas de stora volymökningarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar påtagligt öka utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Under 2009 och 2010 beräknas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program öka med 52 000 respektive 80 000, vilket ökar utgifterna till aktivitetsstöd med 6 respektive 10 miljarder kronor. Därutöver beräknas utgifterna för tillhörande verksamhetskostnader öka med ca 3 miljarder kronor 2009 och ca 4 miljarder kronor 2010. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökar i långsammare takt under 2011 och minskar under 2012.

Flera transfereringar till hushåll följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning. Till följd av förhållandevis höga pris- och löneökningar under 2008 ökar därför transfereringsutgifterna 2009. Exempelvis ökar utgifterna i ålderspensionssystemet. De inkomstgrundande pensionerna följer inkomstindex, som i sin tur i huvudsak följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Garantipensionerna följer konsumentprisindex genom prisbasbeloppet. Även aktivitets- och sjukersättningar följer prisbasbeloppet. Ytterligare exempel på pris- och lönekänsliga transfereringar är föräldraförsäkringen och den statliga assistansersättningen, som båda följer den allmänna löneutvecklingen i ekonomin.

Det svaga konjunkturläget innebär samtidigt en mer dämpad pris- och löneutveckling framöver, vilket i sin tur verkar återhållande på de takbegränsade utgifterna.

Sammantaget uppskattas att om pris- och lönenivån sjunker med 1 procent leder det till att utgifterna under utgiftstaket minskar med drygt 4 miljarder kronor (exklusive den effekt som uppkommer via pris- och löneomräkningen). Utgiftseffekten slår igenom först med ett års fördröjning och består till mer än hälften av lägre utgifter till inkomstgrundande pensioner i ålderspensionssystemet.

Förändringar i växelkursen (SEK/EUR) påverkar i hög grad EU-avgiften. En krondepreciering på ca 25 öre under loppet av 2009, i enlighet med antagandena rörande växelkursen,

leder till att EU-avgiften för 2010 ökar med ca 700 miljoner kronor i förhållande till 2009. På motsvarande sätt kommer en starkare krona, i enlighet med antagandena, att leda till en lägre EU-avgift under perioden 2011–2012.

Beslut/reformer

Redan beslutade och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget ca 26 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. För en redovisning av förändringarna per utgiftsområde till följd av reformer, se tabell 3 i bilaga 3.

Till stor del kan de minskade utgifterna förklaras av att åtgärder av engångskaraktär har genomförts under 2008, som medför att utgifterna på vissa utgiftsområden beräknas vara betydligt lägre 2009–2012 än 2008. Det gäller bland annat kapitaltillskott 2008 under utgiftsområde 24 Näringsliv på sammantaget 5 miljarder kronor till AB Svensk exportkredit och Almi Företagspartner AB (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47) och 3 miljarder kronor till ett aktiebolag som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonssektorn (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

Under utgiftsområde 22 Kommunikationer gjordes en engångsamortering av infrastruktur-lån på 25 miljarder kronor 2008 (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58). Ingen extra amortering planeras för 2009 och dessutom sänks anslagsnivåerna fr.o.m. 2009 med ett belopp motsvarande den framtida utgiftsminskning som amorteringen under 2008 medför. I budgetpropositionen för 2009 genomfördes resurstillskott till infrastrukturområdet på motsvarande 3,8 miljarder kronor fr.o.m. 2009, bland annat för att finansiera en närtidssatsning av en rad viktiga infrastrukturobjekt. Fr.o.m. 2011 uppgår tillskottet till 3,85 miljarder kronor. Med början 2009 sker således en omfattande förstärkning av resurserna på utgiftsområdet.

Utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner påverkas av de höjda statsbidragen till kommunsektorn som aviseras i denna proposition. Regeringen föreslår ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009, samt aviserar ökade statsbidrag med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg tillförs 0,8 miljarder kronor 2009 och 1,4 miljarder kronor 2010 för utgifter för läkemedelsförmåner utöver 2008 års nivå.

För att möta konjunkturedgången och motverka stigande arbetslöshet tillförs utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ytterligare medel under 2009. I propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), som regeringen presenterade i januari 2009, redovisades ökade insatser för bl.a. coachning och fler praktikplatser. I 2009 års proposition om vartilläggsbudget (prop. 2008/09:99) föreslås ytterligare ökning av förmedlingsinsatser, praktikplatser och platser inom yrkesvux. De satsningar som regeringen gjort sedan budgetpropositionen för 2009 uppgår till ca 3 miljarder kronor. Jämfört med 2008 bedöms utgifterna under utgiftsområdet öka med drygt 1 miljard kronor 2009 till följd av beslut.

I budgetpropositionen för 2009 lade regeringen grunden för en stor forskningssatsning. Den innebär en nivåhöjning på drygt 2 miljarder kronor 2009, vilken ökas till 3 miljarder kronor 2010. År 2011 stiger resurstilldelningen ytterligare för att uppgå till 3,5 miljarder kronor. Forskningssatsningen innebär en kraftig ökning av anslagen på flera utgiftsområden, i huvudsak utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Övrigt

På grund av det nya beslutet om EU-budgetens finansiering, som träder i kraft 2009 men tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, beräknas EU-avgiften bli ca 10 miljarder lägre 2009 än 2008. Detta förklaras av att beslutet innehåller reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Av samma skäl bedöms EU-avgiften öka med ca 7 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Anledningen till att ökningen 2010 inte fullt ut motsvaras av minskningen 2009 är att EU-avgiften även 2010 blir lägre till följd av beslutet.

I tabell 8.11 redovisas utfall och prognoser för volymer inom olika transfereringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Sjukpenningdagarna har minskat kontinuerligt sedan dess högsta notering 2002. Under 2008 sjönk antalet sjukpenningdagar med hela 16 procent jämfört med året innan. Under 2009 och 2010 förväntas antalet sjukpenningdagar sammantaget minska med ytterligare 26 procent, för att stabiliseras eller öka något påföljande år.

Antalet personer med inkomstpension beräknas öka markant framöver. Ökningen uppgick till 25 procent under 2008 och väntas uppgå till i genomsnitt 18 procent per år under prognosperioden. Även antalet personer med tilläggs pension ökar under prognosperioden, men i långsammare takt.

Antalet uttagna dagar för föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framförallt på att fler barn föds.

Tabell 8.11 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2007	Köns- fördelning Utfall 2008	Utfall 2007	Utfall 2008	Prognos				
					2009	2010	2011	2012	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	31,0%kv 69,0%m	35,0%kv 65,0%m	33 022	38 407	37 000	33 900	29 900	27 400
9	Antal personer med assistansersättning	47%kv 53%m	47%kv 53%m	14 945	15 293	15 514	15 868	16 132	16 343
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,0%kv 39,0%	60,7%kv 39,3%m	53,5	44,8	38,6	33,3	33,4	35,2
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	67,0%kv 33,0%m	67,1%kv 32,9%m	3,1	2,4	2,2	1,9	1,9	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,2%kv 39,8%	60,4%kv 39,6%m	533 163	518 447	492 503	470 324	431 756	397 938
10	Antal personer med aktivitetsersättning	50,1%kv 49,9%	49,4%kv 50,6%m	20 719	22 745	24 290	24 948	25 547	25 979
11	Antal personer med garantipension	79,8%kv 20,2%m	80,1%kv 19,9%m	808 300	783 000	763 600	759 000	771 700	758 000
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,4%kv 47,6%m	52,3%kv 47,7%m	1 570 200	1 625 200	1 689 400	1 761 100	1 831 500	1 899 500
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6%kv 51,4%m	49,0%kv 51,0%m	458 700	575 500	702 100	835 700	967 500	1 096 400
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivitets- och sjukersättning som erhåller bostadstillägg	73%kv 27%m	72,7%kv 27,3%m	414 231	408 566	402 700	409 500	407 800	393 900
12	Antal barnbidrag	95,4%kv 4,6%m	94,6%kv 5,4%m	1 673 300	1 670 700	1 663 600	1 662 400	1 667 200	1 683 700
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	79,2%kv 20,8%m	78,5%kv 21,5%m	45,3	47,3	48,5	49,8	51,0	51,5
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,1%kv 44,9%m	5,4	5,5	4,9	5,0	5,0	5,0
15	Antal personer med studiehjälp	48,8%kv 51,2%m	48,7%kv 51,3%m	476 500	487 100	490 800	480 900	462 800	439 200
15	Antal personer med studiemedel ¹	61,7%kv 38,3%m	61,4%kv 38,6%m	446 700	440 300	456 500	463 000	459 300	445 900

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i kapitel 6.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

¹ Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 412 300 personer år 2007 och 407 800 personer 2008.

9

Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen



9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen innebär en dramatisk försämring av de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet visar underskott under åren 2009–2012.
- Den finansiella ställningen försämras och statsskulden ökar.
- Statsbudgetens saldo uppvisar stora underskott 2009–2012, vilket medför att statsskulden ökar från 34 procent av BNP vid årsskiftet 2008/2009 till 41 procent av BNP vid utgången av 2012.

I detta kapitel redovisas den offentliga sektorns finanser. Kapitlet inleds med en redovisning av den konsoliderade offentliga sektorns finanser. En uppdelning görs i den offentliga sektorns delsektorer, dvs. ålderspensionssystemet, kommunsektorn och staten. Därefter följer ett avsnitt om statsbudgetens saldo. Vidare redovisas skulderna och den finansiella ställningen i ett särskilt avsnitt. Avslutningsvis görs en jämförelse av offentligt finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld med andra EU-länder.

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2008 till 80 miljarder kronor eller

2,5 procent av BNP. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 procent av BNP. Minskningen beror framför allt på lägre skatteintäkter från kapitalinkomster.

Den fördjupade lågkonjunkturen påverkar nu även arbetsmarknaden med ökad arbetslöshet som följd. Eftersom drygt 60 procent av samtliga skatteintäkter tas ut på arbetsinkomster medför detta att överskottet i det finansiella sparandet vänds till underskott under prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012.

Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

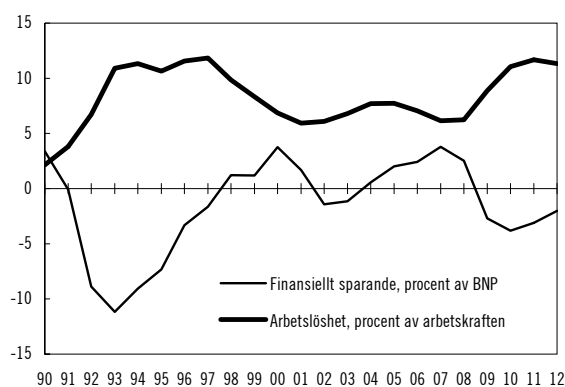
Försämringen av de offentliga finanserna kommer främst till uttryck i att skatteinkomsterna minskar, vilket sker 2009, eller utvecklas svagt. Även inkomster av räntor och utdelningar minskar i år. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots den ökade arbetslösheten, med 4,5 procent 2009

och knappt 3 procent 2010. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, eftersom BNP minskar även nominellt 2009 (se tabell 9.1).

Konjunkturen och finansiellt sparande

De offentliga finanserna påverkas av konjunkturen genom att skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslösheten varierar med läget på arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 9.1 motvarierar den offentliga sektorns finansiella sparande med läget på arbetsmarknaden. När arbetslösheten ökar försämras sparandet och vice versa.

Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Under 1990-talskrisen minskade BNP med sammanlagt 4,3 procent under åren 1991–1993. Arbetslösheten uppgick till 11 procent 1993 och den offentliga sektorns finansiella sparande visade ett underskott på 11 procent av BNP.

Det ekonomiska läget liknar nu 1990-talskrisen. BNP minskar och arbetslösheten stiger till ungefär samma nivå som då. Men det finns också skillnader; inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten ökar från en i utgångsläget högre nivå, varför ökningen av antalet arbetslösa är mindre. Ett par andra faktorer som förklarar varför underskottet 2010 kan bli 7 procentenheter av BNP lägre än 1993 är dels att 1993 belastades den offentliga sektorn av utgifter för nu avskaffade räntebidrag till bostäder på 2,3 procent av BNP, dels stöd till insolventa banker på 3,3 procent av BNP. Dessa faktorer förklarar således hälften av underskottet 1993.

9.1.1 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2008 till 31 miljarder kronor eller 1 procent av BNP (se tabell 9.2).

Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under prognosperioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet i år och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt 2009. En svag utveckling av avgiftsinkomsterna under de närmaste åren medför underskott i det finansiella sparandet redan 2010. Underskottet finansieras under en övergångsperiod av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2008 uppgick till ca 700 miljarder kronor eller 22 procent av BNP.

Tabell 9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Avgifter	202	201	201	203	209
Pensioner	199	217	226	238	253
Avgiftsöverskott	3	-16	-25	-35	-44
Räntor, utdelningar	31	25	26	26	26
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	31	5	-4	-14	-23
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,0</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,7</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns finansiella sparande var 3 miljarder kronor 2008, och det ekonomiska resultatet uppgick till 8 miljarder kronor (se tabell 9.3).⁵⁰ Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet beror bl.a. på att utgifterna för investeringar blev relativt höga 2008. I nationalräkenskaperna (NR) påverkar hela utgiften för investeringen det finansiella sparandet medan resultatet enligt kommunal redovisning endast påverkas av kostnaden för avskrivningen.

Inkomster från skatter och statsbidrag ökade med ca 5 procent 2008. Den genomsnittliga kommunalskatten sänktes med 11 öre jämfört med 2007, vilket motsvarar 1,8 miljarder kronor. De totala inkomsterna har ökat kraftigt under de

⁵⁰ Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

senaste fyra åren och i nominella termer var ökningen störst 2008.

Trots det blev såväl det finansiella sparandet som resultatet sämre 2008 än under perioden 2005–2007. Dessa år redovisade sektorn ett resultat som torde vara i nivå med god ekonomiskushållning. Samtidigt som inkomsterna från skatter och statsbidrag utvecklats gynnsamt har dock utgifterna under de tre senaste åren ökat i motsvarande grad eller mer (se diagram 9.3). Därmed har överskotten också gradvis minskat.

För innevarande år beräknas det snabbt försämrade läget på arbetsmarknaden medföra att skatteunderlaget utvecklas betydligt svagare än tidigare. Samtidigt har den genomsnittliga kommunala skattesatsen höjts med 8 öre, vilket motsvarar 1,1 miljarder kronor i högre skatteinkomster. Skatteinkomsterna beräknas öka svagt med 0,6 procent 2009.

Transfereringar, exklusive regleringar, från staten ökar med 8,1 miljarder kronor i år. I beloppet inkluderas de 7 miljarder kronor, i det tillfälliga konjunkturstöd, som regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget föreslår ska tillföras kommunerna 2009. Syftet är att dessa medel ska användas 2010 för att motverka nedskärningar i kommunsektorn. I NR bokförs dessa medel som bidrag 2009 då de betalas ut medan de i den kommunala redovisningen borde föras till 2010.

Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	734	750	749	764	781
Skatter	504	507	510	521	537
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	112	122	117	121	121
Procent av BNP	19,5	20,8	20,6	20,2	19,8
Övriga inkomster ¹	119	120	121	122	123
Utgifter	732	745	761	773	792
Konsumtion	615	628	638	648	663
Procent av BNP	19,5	20,8	21,0	20,4	19,9
Övriga utgifter	117	117	123	124	129
Finansiellt sparande	3	4	-12	-9	-10
Procent av BNP	0,1	0,1	-0,4	-0,3	-0,3
Resultat före extraordinära poster	8	-3	-2	-8	-10

¹ Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster, samt inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till transfereringarna kommer också andra resursförstärkningar på ca 6 miljarder kronor. Inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas öka med 1,7 miljarder kronor

2009 jämfört med 2008.⁵¹ De sänkta arbetsgivaravgifterna samt utökningen av nedsättningen av arbetsgivaravgiften för unga beräknas ge en bruttoförestärkning på 2,9 miljarder kronor respektive 1,5 miljarder kronor 2009.

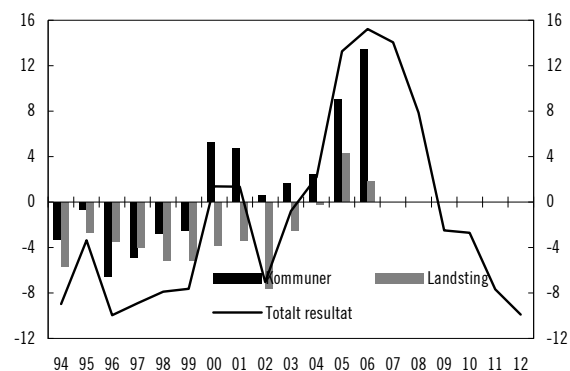
Den fortsatta försämringen på arbetsmarknaden medför att skatteinkomsterna utvecklas svagt, med 0,6 procent, även 2010. Inkomsterna från fastighetsavgiften beräknas dock öka med ytterligare 0,3 miljarder kronor. Utbetalda transfereringar från staten minskar som en effekt av att bidragen avseende 2010 betalas ut redan 2009. Vid sidan av detta konjunkturstöd ökar bidragen bl.a. till följd av satsningen på att förkorta vårdköerna. Sammantaget minskar dock inkomsterna (se diagram 9.3). Detta följer dock av att det tillfälliga konjunkturstödet betalas ut 2009.

Skatteunderlaget väntas öka något starkare under 2011. Vidare aviserar regeringen en nivåhöjning av statsbidragen med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011 (se avsnitt 4.6.1).

Det förbättrade läget på arbetsmarknaden medför att antalet arbetade timmar ökar och skatteinkomsterna väntas öka med 3,1 procent 2012. Statsbidragen ligger i stort sett på en oförändrad nivå jämfört med 2011.

Diagram 9.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter att i fyra år redovisat relativt starka resultat väntas nu kommunsektorn få svårt att klara budgetbalans i år. Det ekonomiska resultatet väntas

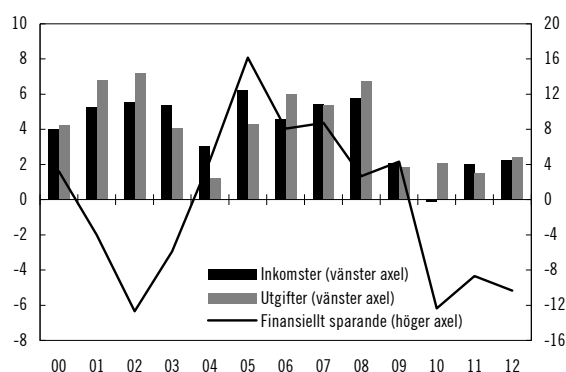
⁵¹ Enligt NR blev utfallet för den kommunala fastighetsavgiften 13,3 miljarder kronor 2008. Av dessa inkomster erhåller kommunerna 12,1 miljarder kronor. Mellanskillnaden på 1,2 miljarder kronor avseende 2008 tillfaller staten. Från och med 2009 erhåller kommunerna hela inkomsten från den kommunala fastighetsavgiften.

gradvis försämras fram till 2012 och nominellt bli det sämsta på 10 år.

Utbetalningen av statsbidrag 2009 på 7 miljarder kronor, som är avsedda att användas för verksamheten 2010, redovisas i NR som inkomster för 2009 medan man i den kommunala redovisningen torde periodisera inkomsterna till 2010. Därav bedöms sparandet öka med 7 miljarder kronor i år jämfört med resultatet, men minska i jämförelse 2010. De höjda statsbidragen medför att inkomsterna kassamässigt ökar ytterligare 2011, och därmed även det finansiella sparandet. För 2012 väntas återigen en försämring av det finansiella sparandet.

Diagram 9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser

Procentuell förändring Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.1.2 Staten

Statens finansiella sparande visade 2008 ett överskott på 46 miljarder kronor eller 1,5 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt på statens finanser. Inkomsterna minskar och når åter 2008 års nivå 2012. Utgifterna ökar bl.a. till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Regeringen föreslår nu att statsbidragen till den kommunala sektorn höjs. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott på ca 3 procent av BNP i år och nästa år, se tabell 9.4.

Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov och avspeglar därmed förändringen av statskulden.

Tabell 9.4 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	885	797	808	842	885
Procent av BNP	28,0	26,3	26,6	26,6	26,6
Skatter och avgifter	788	703	709	738	772
Övriga inkomster	97	94	99	104	112
Utgifter	839	887	908	918	918
Procent av BNP	26,6	29,3	29,8	28,9	27,6
Utgifter exkl. räntor	794	854	871	877	871
Procent av BNP	25,1	28,2	28,6	27,7	26,2
Ränteutgifter	45	33	37	41	47
Finansiellt sparande	46	-90	-100	-76	-34
Procent av BNP	1,5	-3,0	-3,3	-2,4	-1,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, exempelvis studiemedel, eftersom sådana transaktioner inte förändrar förmögenheten. Där emot påverkas budgetsaldot och statsskulden.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan nationalräkenskaperna tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

Tabell 9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	46	-90	-100	-76	-34
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	6	-5	1	-4	-4
Periodisering av skatter	22	-11	-1	12	-10
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	74	-21	1	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-13	-60	-11	-4	-4
Budgetsaldo	135	-186	-110	-71	-51

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2008 uppgick det finansiella sparandet till 46 miljarder kronor, medan budgetöverskottet uppgick till 135 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldo 2008 beror på försäljningar av aktier och att de kassamässigt inbetalda skatterna var större än de för året debiterade skatterna. Det är en följd av eftersläpning av skattebetalningarna från högkonjunkturåret 2007 (se tabell 9.5).

År 2009 försämras budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet till följd av att regeringen räknar med att kapitaltillskott till kreditinstitut och statliga utlåning kommer att belasta budgetsaldot. Detta påverkar inte det finansiella sparandet då statens tillgångar ökar i motsvarande mån. Den nedsatta EU-avgiften periodiseras i NR medan den kassamässiga effekten kommer först 2009.

9.2 Statsbudgetens saldo

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande negativt lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets (RGK) nettouplåning samt en kassamässig korrigeringspost på statsbudgetens utgiftssida.

Statsbudgetens saldo

Budgetsaldot för 2008 blev 135 miljarder kronor. I tabell 9.6 redovisas utvecklingen av statsbudgetens saldo för perioden 2008–2012.

För 2009 beräknas ett budgetunderskott på 186 miljarder kronor. Prognosen för 2010–2012 indikerar också stora underskott även om underskotten minskar successivt från 110 miljarder kronor 2010 till 51 miljarder kronor 2012.

Som framgår av diagram 9.4 har budgetsaldot varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunktur känsliga. I en konjunkturuppgång förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en konjunkturbedgång. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs nedan.

Tabell 9.6 Statsbudgetens saldo 2008–2012

Miljarder kronor, utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	901	694	711	755	771
Utgifter exkl. statsskuld-räntor¹	742	756	775	781	775
Statsskuld räntor m.m.²	48	32	28	37	43
Riksgäldskontorets netto-utlåning	-28	91	17	-11	4
<i>varav</i>					
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-1				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-29	-30	-32	-32	-32
Utbetalning av premiepensionsmedel	29	29	30	32	32
CSN, studielån	5	6	6	5	5
Insättningsgarantin				-19	-1
Stabilitetsfond	-13	24	-2	-2	-3
Svensk exportkredit		50			
Lån till andra länder		6	8		
Nettoutlåning - Infrastrukturinvesteringar ⁴	-19	7	6	4	2
Övrigt, netto ⁵	1	0	1	1	1
Kassamässig korrigerings⁶	4	1	1	19	0
Statsbudgetens saldo	135	-186	-110	-71	-51

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.

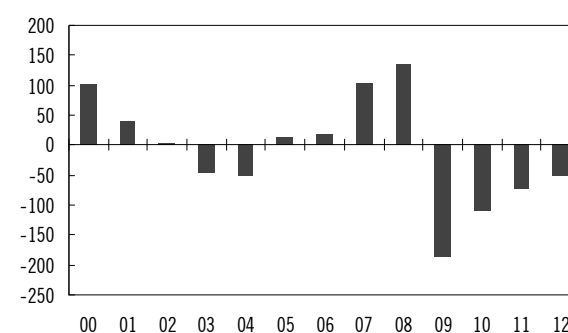
⁴ Avser infrastruktur lån (netto) för Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.

⁵ Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB, investeringslån till myndigheter och Statens jordbruksverks EU-konto.

⁶ För 2011 uppstår en korrigeringspost för att Riksgäldskontoret antas sälja insättningsgarantifondens innehav av statspapper för att kunna införlivas i stabilitetsfonden 2011. Därutöver avser den kassamässiga korrigeringen 2008–2012 främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Diagram 9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2012

Miljarder kronor



Riksgäldskontorets nettouplåning och kassamässig korrigerings

Som framgår av tabell 9.6 varierar RGK:s nettouplåning kraftigt mellan åren, vilket främst förklaras av de åtgärder som regeringen har beslutat och aviserat för att motverka effekterna av den finansiella oron och den vikande konjunkturen. I detta avsnitt redovisas de åtgärder som påverkar

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen.

Under hösten 2008 inrättades stabilitetsfonden och insättningsgarantin utökades. I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17) fördes 15 miljarder kronor från utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. till stabilitetsfondens konto i RGK, vilket minskade RGK:s nettoutlåning 2008. Från stabilitetsfonden har RGK betalat ut 2,4 miljarder kronor till Riksbanken i samband med att RGK tog över Riksbankens stödlån till Carnegie. I början av 2009 såldes Carnegie för ca 2,3 miljarder kronor, inklusive en amortering av Riksgäldens lån till Carnegie, med en rätt för staten att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegie lämnade krediter. Inkomsterna från försäljningen bedöms komma in till staten under 2009–2011 och medlen förs till stabilitetsfonden, vilket minskar RGK:s nettoutlåning.

Avgifterna till stabilitetsfonden beräknas uppgå till drygt 300 miljoner kronor per år 2009–2012 till följd av garantiprogrammet. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att en stabilitetsavgift införs i år som rabatteras till 50 procent 2009–2010, men betalas in med ett års fördröjning. Enligt förslaget ska även de institut som deltar i garantiprogrammet få avräkna hälften av vad de under året har betalat i garantiavgift mot stabilitetsavgiften. Stabilitetsavgiften bör genom en sådan avräkning som mest kunna sättas ned till noll kronor. Stabilitetsavgiften bedöms därmed uppgå till drygt 1,2 miljarder kronor 2010–2011 och öka till 2,5 miljarder kronor 2012. De avgifter som betalas in minskar RGK:s nettoutlåning.

I finansutskottets betänkande (bet. 2008/09:FiU16) förordas att behållningen i insättningsgarantifonden bör sammanläggas med stabilitetsfonden. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att avgiftssystemet kan slås ihop med insättningsgarantisystemet och en enda och riskdifferentierad avgift tas ut. Vid en sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden minskar statsskulden med ca 18 miljarder kronor, vilket insättningsgarantifondens innehav av statspapper uppgår till. Beräkningstekniskt antas att detta sker 2011. Avyttringen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med mot-

svarande belopp. Då denna transaktion inte ska påverka statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2011 med motsvarande belopp. Därmed redovisas avyttringen av statspapperna på motsvarande sätt som när det först tilläts för dåvarande Insättningsgarantinämnden att omvandla kontotillgångar hos RGK till statspapper 2002. För 2011 och 2012 minskar RGK:s nettoutlåning ytterligare eftersom avgiften till insättningsgarantin beräknas till 0,7 miljarder kronor per år.

I förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. anges att de sammanlagda kapitaltillskotten enligt programmet som mest får uppgå till 50 miljarder kronor. Regeringen har tidigare i år meddelat att den avser att delta i en nyemission i Nordea. Insatsen beräknas till ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser. Därutöver råder stor osäkerhet om hur stor del av kapitaltillskottsprogrammet som kommer att utnyttjas. Därför antas beräkningstekniskt att totalt 25 miljarder kronor, hälften av kapitaltillskottsprogrammet, används 2009. Medlen betalas ut från stabilitetsfonden och ökar RGK:s nettoutlåning med motsvarande belopp.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) beviljades AB Svensk Exportkredit en låneram i RGK på högst 100 miljarder kronor. Beräkningstekniskt antas AB Svensk Exportkredit utnyttja 50 miljarder kronor av den totala ramen, vilket beror på osäkerheten kring upplåningen. Upplåningen ökar därmed RGK:s nettoutlåning 2009 med samma belopp. Enligt förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin kan RGK ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonssektorn. Det råder stor osäkerhet om låneramen kommer att utnyttjas och i detta fall antas beräkningstekniskt att så inte sker.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgaranti från 200 till 350 miljarder kronor. Det bedöms att 0,5 miljarder kronor av garantin kommer att infrias under 2009, vilket täcks av EKN:s reserver. Hälften av infriandet beräknas att utnyttjas av EKN:s reserver i RGK, vilket ökar RGK:s nettoutlåning. Den andra hälften av infriandet bedöms komma att utnyttjas av EKN:s reserver i utländsk valuta i affärsbanker.

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

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 9.7 framgår att budgetsaldot för 2009, justerat för större extraordinära inkomster och utgifter, uppvisar ett underskott på 117 miljarder kronor. Det innebär att engångseffekterna beräknas bli 69 miljarder kronor 2009.

Tabell 9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Statsbudgetens saldo	135	-186	-110	-71	-51
Större engångseffekter	-71	69	8	1	0
<i>varav</i>					
Försäljning av statligt aktieinnehav	-77				
Extra utdelningar	-5	-4			
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn	-8	-2			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	3	-7			
Kapitaltillskott ¹	8	26			
Lån till SEK		50			
Lån till länder		6	8		
Carnegie	2	-1	-1		
Övrigt, netto ²	4	1	1	1	0
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	64	-117	-102	-70	-51

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Avser kapitaltillskott till AB Svensk Exportkredit (SEK), Almi Företagspartner AB och FoU-bolag inom fordonsklustret 2008. För 2009 bedöms beräkningstekniskt att 25 miljarder kronor används från kapitaltillskottsprogrammet och 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission.

² Avser omfinansiering av infrastrukturlån samt betalning och förfalloprofil av övertagna lån från Venantius AB.

De främsta förklaringarna till dessa engångseffekter är det beräkningstekniska antagandet att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet används. Statsbudgetens saldo försämras med motsvarande belopp (se även avsnitt 7.2.2). Även den högre EU-avgiften 2007 och 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Det beror på att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, med retroaktiv tillämpning för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Vidare bedöms Sverige även betala ut lån till Island under 2009 motsvarande drygt 6 miljarder kronor.

För 2010 beror skillnaden mellan statsbudgetens saldo och saldot justerat för större engångseffekter till största delen på det lån till Lettland som Sverige bedöms betala ut under 2010 på ca 8 miljarder kronor.

9.3 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

9.3.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader medan infrastrukturen ger en samhälls-ekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång där avsikten är att maximera avkastningen, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Men aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder, t.ex. statsskulden, och övriga skulder, som leverantörs- och löneskulder. Därtill har staten och den

kommunala sektorn åtaganden för tjänstepensioner.

Vid utgången av 2008 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 2 026 miljarder kronor eller 64,2 procent av BNP. Det är en ökning med 4 miljarder kronor jämfört med 2007 men en minskning i relation till BNP. Kapitalstocken ökade medan den finansiella förmögenheten minskade (se tabell 9.8).

Tabell 9.8 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

	2007	2008
Tillgångar	3 994	4 031
Finansiella	2 104	1 952
varav aktier	1 030	858
Kapitalstock	1 890	2 078
Skulder	1 972	2 004
Finansiella	1 494	1 515
Maastrichtskuld	1 241	1 201
Övriga	254	314
Pensionsskuld	478	489
Förmögenhet	2 022	2 026
<i>Procent av BNP</i>	66,0	64,2
Staten	191	291
Ålderspensionssystemet	895	696
Kommunsektorn	935	1 040

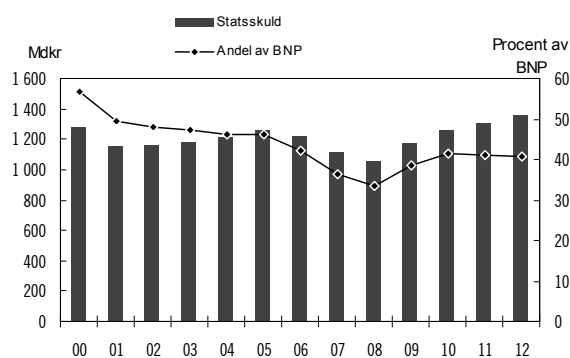
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.3.2 Skuldutvecklingen

Statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten samt för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser.

Diagram 9.5 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2012



Som framgår av diagram 9.5 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 58 procent vid utgången av 2000 till ca 34 procent vid utgången av 2008.

Tabell 9.9 Statsskuldens förändring 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Lånebehov	-135	186	110	71	51
Skulddispositioner m.m. ¹	86	-76	-21	-39	0
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-49	110	89	33	51
Okonsoliderad statsskuld²	1 119	1 229	1 318	1 350	1 401
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	57	58	59	42	43
Statsskuld vid årets slut³	1 062	1 171	1 259	1 308	1 358
Statsskuldens förändring ⁴	-53	109	88	50	50
Statsskuld i procent av BNP	33,6	38,7	41,4	41,3	40,8

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Utgörs bl.a. av realiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantius AB.

² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

³ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁴ Avser statsskuldens förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egen beräkning.

Vid utgången av 2008 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 061 miljarder kronor, vilket var en minskning med 54 miljarder kronor jämfört med utgången av 2007. Det förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Den stora posten skulddispositioner 2008 förklaras främst av de extraemissioner som Riksgäldskontoret genomförde i stabilitetsfrämjande syfte under hösten 2008. De statslån som inte förföll innan årsskiftet 2008/09 ökade skulddispositionerna. För 2009 minskar däremot skulddispositionerna med motsvarande belopp som lånen förfaller. Statsskulden beräknas öka

fram till utgången av 2012 med ca 300 miljarder kronor, vilket beror på underskott i statsbudgetens saldo samt förändringar av skulddispositioner m.m. Skuldkvoten beräknas öka från 34 procent vid utgången av 2008 till 41 procent vid utgången av 2012.

Konsoliderad bruttoskuld ("Maastrichtskulden")

Detta skuldbegrepp definieras av EU-regler och används inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden minus AP-fondernas innehav av statspapper, se tabell 9.10.

Tabell 9.10 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	38,0	43,4	46,4	46,4	46,0
Staten	33,4	39,1	41,7	41,6	41,1
Kommunsektorn	5,1	5,4	5,7	5,7	5,8
ÅP-systemet	-0,5	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9

Anm.: Statens bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från den statskuld som redovisas av Riksgäldskontoret. Skillnaden beror främst på att i den offentliga skulden ingår statens skuld till premiepensionssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Efter att ha minskat sedan 1995 ökar nu den konsoliderade bruttoskulden och väntas uppgå till ca 46 procent av BNP 2010-2012, vilket fortfarande understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning)

Den finansiella förmögenheten definieras, liksom finansiellt sparande, av regelverket för nationalräkenskaper och värderas till marknadspris. Förmögenheten publiceras av Statistiska centralbyråns finansräkenskaper och beräknas som skillnaden mellan finansiella tillgångar och

skulder. I skulderna ingår inte statens och den kommunala sektorns skulder för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Värderingen av tillgångar och skulder sker till marknadspris, vilket innebär att förmögenheten, förutom av det finansiella sparandet, även påverkas av värdeförändringar.

Sedan 2005 är förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna, se diagram 9.6.

Diagram 9.6 Offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP



Som framgår av tabell 9.11 så ligger den finansiella förmögenheten huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna) medan staten har en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskade under 2008 med 173 miljarder kronor, trots det positiva finansiella sparandet. Värdeminskningarna beräknas ha uppgått till 252 miljarder kronor. Därav svarade värdeminskningarna på AP-fondernas tillgångar för 230 miljarder kronor.

I prognosen ingår inga värdeförändringar, vilket innebär att den finansiella förmögenheten utvecklas i linje med det finansiella sparandet. Aktieförsäljningar påverkar nettoställningen endast i den mån försäljningspriset avviker från det värde som redovisas i statistiken.

Underskotten i det finansiella sparandet under prognosperioden medför att förmögenheten minskar med 362 miljarder kronor till motsvarande 2,3 procent av BNP 2012.

Tabell 9.11 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	13,8	11,8	7,9	4,5	2,3
Staten	-9,4	-12,8	-16,0	-17,8	-18,0
ÅP-systemet	22,0	23,1	22,9	21,5	19,8
Kommunsektorn	1,3	1,4	1,0	0,7	0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.4 Reformer sedan budgetpropositionen för 2009

I detta avsnitt sammanfattas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av de reformer som riksdagen beslutat om och som regeringen föreslagit och aviserat sedan budgetpropositionen för 2009.

De reformer som riksdagen beslutat om är med anledning av förslag i regeringens propositioner Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192) samt Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

Regeringen har lämnat förslag om skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder (prop. 2008/09:178). Dessutom lämnar regeringen i samband med denna proposition förslag till tilläggsbudget i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt förslag om beskattning av utomlands bosatta artister m.fl. (prop. 2008/09:182).

Utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av samtliga reformer sedan budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 9.14. I tabellen redovisas också effekterna av regeringens beslut om att arbetsgivare permanent ska få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år samt effekterna av de aviseringar som regeringen gör i denna proposition.

Först följer en sammanfattning av de åtgärder som presenterades i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Utgifts- och inkomstförändringarna samt effekten på den

offentliga sektorns finansiella sparande av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.12.

Sedan följer en sammanfattning av de åtgärder som regeringen föreslagit och i vissa fall riksdagen beslutat om efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Effekterna av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.13.

9.4.1 Reformers i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

De åtgärder som regeringen presenterade i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning var bl.a. riktade mot nya arbetslösa och korttidsarbetslösa. De innebar en intensifiering av förmedlingsverksamheten i form av satsningar på coachning samt ett utökat antal platser i arbetspraktik och införande av praktisk kompetensutveckling. För att säkerställa en snabb implementering av satsningarna ökades också Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Vidare innehöll regeringens proposition förslag om bl.a. förstärkningar av yrkeshögskolan och yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning inom kommunal vuxenutbildning samt förslag om omfördelning av resurser från de universitet och högskolor som inte planerar att fylla sina platser inom ramen för tilldelade medel. Genom denna omfördelning får alla universitet och högskolor förutsättningar att öka sitt utbud av utbildningar och därmed bidra till att mildra effekten av lagda varsel och friställningar. I samband med propositionen aviserade regeringen en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete). Propositionen överlämnades till riksdagen den 26 mars 2009 (prop. 2008/09:178). Regeringen beslutade också genom en ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb att arbetsgivare permanent skulle få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år.

I tabell 9.12 redovisas utgifts- och inkomsteffekter samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av dessa beslut och förslag.

Tabell 9.12 Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstförändringar i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning¹

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	3 587	3 597	877	
Inkomstminskningar	4 538	4 912	4 888	5 635
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformer ²	226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 8 351	- 8 908	- 5 819	- 5 635

¹ De åtgärder som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Fördubblad kompensation för nystartsjobb genom ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och förslaget om skattereduktion för ROT-arbete (prop. 2008/09:178)

² Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

9.4.2 Reformerna efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Sedan propositionen Åtgärder för jobb och omställning överlämnades till riksdagen, har riksdagen fattat beslut om att bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i en nyemission i SAS AB och har för detta ändamål anvisat 1 300 miljoner kronor på tilläggsbudget (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Riksdagen har också beslutat om ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

I tabell 9.13 redovisas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa beslut. Dessutom ingår effekter av regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182). Slutligen redovisas i tabellen effekterna de aviseringar regeringen gör i denna proposition.

Vid sidan av reformer till följd av dessa förslag innebär den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna inom framför allt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar. I tilläggsbudgeten, som läggs i samband med denna proposition föreslår regeringen att riksdagen ökar anslagen under utgiftsområde 14 med nästan 11 miljarder kronor för 2009. Den makroekonomiska utvecklingen har också lett till att regeringen föreslår riksdagen att öka

anslaget för EU-avgiften med nästan 4 miljarder kronor.

Tabell 9.13 Nya beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning¹

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	10 617	1 400	6 400	6 400
Inkomstminskningar	350	110	0	0
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 2 667	- 7 110	- 5 400	- 5 400

¹ Beslut som riksdagen fattat med anledning av propositionen Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175), propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Förslag i 2009 års vårtilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182) samt aviseringar i denna proposition.

² Riksdagens beslut angående nyemissionen i SAS AB påverkar takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo, men statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

9.4.3 Samtliga reformer efter budgetpropositionen för 2009

Tillsammans med de reformer som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 innebär de beslut, förslag och aviseringar av utgifts- och inkomstreformer sedan dess att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar med 43,4 miljarder kronor 2009, 51,1 miljarder kronor 2010 och 47,5 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Tillsammans med det ökade stödet till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar innebär detta en minskning av den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 45 miljarder kronor 2009 och ca 60 miljarder kronor 2010.

För närmare beskrivningar av besluten, förslagen och aviseringarna hänvisas till respektive proposition.

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2009	2010	2011	2012
Utgifter^{1,2}				
UO 1 Rikets styrelse	137			
4:1 Regeringskansliet m.m.	142			
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	40			
1:3 Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.	10			
1:9 Statistiska centralbyrån	10			
1:11 Finansinspektionen	25			
UO 3 Skatt, tull och exekution	36			
1:1 Skatteverket	36			
UO 4 Rättsväsendet	150			
1:1 Polisorganisationen	150			
UO 5 Internationell samverkan	215			
1:1 Bidrag till vissa internationella organisationer	212			
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	16			
1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	138			
1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	-174			
1:7 Officersutbildning m.m.	-18			
1:11 Nämnder m.m.	11			
2:8 Avvecklingsmyndigheten för SRV, KBM och SPF	54			
UO 7 Internationellt bistånd	-5			
UO 8 Migration	0			
1:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	-70			
1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	70			
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	808	1 400	1 400	1 400
1:5 Bidrag för läkemedelsförmånerna	800	1 400	1 400	1 400
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	600			
2:1 Försäkringskassan	600			
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2 816	2 403	421	
1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	300			
1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ³	1 411	1 203	-179	
1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser ³	1 095	1 200	600	
2:4 Internationella arbetstagarorganisationen (ILO)	10			
UO 15 Studiestöd	329	403	119	
1:2 Studiemedel m.m.	327	397	109	
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	292	391	137	
1:3 Specialpedagogiska skolmyndigheten	22			
1:5 Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	-35			
1:15 Statligt stöd till vuxenutbildning	213	294	133	
Omfördelning av platser mellan universitet och högskolor ⁴	93	93		
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	4			
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	22			
2:2 Lantmäteriet	22			

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2009	2010	2011	2012
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-6			
UO 21 Energi	1			
UO 22 Kommunikationer	400	400	200	
1:2 Våghållning och statsbidrag	245	256	128	
1:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter	144	144	72	
1:5 Transportstyrelsen	11			
UO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	49			
1:7 Bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar	66			
1:13 Räntekostnader för förskottade gårdsstöd m.m.	51			
1:22 Bidrag till vissa internationella organisationer	13			
1:23 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	-71			
UO 24 Näringsliv	1 300			
1:21 Kapitalinsatser i statliga bolag ⁵	1 300			
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	7 000		5 000	5 000
1:1 Kommunalekonomisk utjämning			5 000	5 000
1:4 Tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting	7 000			
Summa utgiftsökningar	14 204	4 997	7 277	6 400
Inkomster				
Permanent fördubblad nedsättning för nystartsjobb	938	1 412	1 388	2 135
Skattereduktion för ROT-arbete	3 600	3 500	3 500	3 500
Ökade möjligheter till skatteanstånd ⁶	350	110		
Förändringar i skattereglerna för utomlands bosatta artister	0	0	0	0
Summa inkomstminskningar	4 888	5 022	4 888	5 635
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformerna inom UO14 ⁷	226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande⁸	-11 018	-16 018	-11 219	-11 035
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande BP 09⁹	-32 400	-35 100	-36 300	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av budgetpropositionen för 2009 samt reformer efter budgetpropositionen för 2009 jämfört med beräkningen i den ekonomiska vårpropositionen 2008	-43 418	-51 118	-47 519	

¹ Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen m.m. ingår ej. Under utgiftsområde 14 föreslår regeringen i 2009 års proposition om vartilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ökas med 9 871 miljoner kronor 2009 till följd av förändringar i den makroekonomiska utvecklingen. Vidare föreslås i vartilläggsbudgeten att anslaget 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning ökas med 782 miljoner kronor 2009 av samma anledning. Under utgiftsområde 18 föreslås i vartilläggsbudgeten att anslaget 1:4 Räntebidrag ökas med 129 miljoner kronor 2009. Under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen föreslås i vartilläggsbudgeten att anslaget 1:1 Avgiften till Europeiska gemenskapen ökas med 3 933 miljoner kronor 2009.

² Alla åtgärder som regeringen föreslog i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är tidsbegränsade till perioden 2009-2011.

³ Regeringen beslutade att anslagssparande från 2008 motsvarande 2 348 miljoner kronor fick disponeras under 2009 för åtgärden arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling och 1 100 miljoner kronor för åtgärden förstärkt stöd i form av personliga coacher. Åtgärderna har därmed ingen anslagseffekt 2009.

⁴ I prop. 2008/09:97 tabell 6.2 redovisas det detaljerade förslaget till omfördelning av platser mellan universitet och högskolor.

⁵ prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192. Takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo påverkas med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

⁶ prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SKU27, rskr. 2008/09:175. Arbetsgivare kan få anstånd med inbetalningen av de anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter. Anstånd med skattebetalning försämrar budgetsaldot 2009 med uppskattningsvis 5 miljarder kronor, men förbättrar budgetsaldot 2010 och i viss utsträckning 2011 när anståndsbeloppet betalas in. Däremot försämrar både det finansiella sparandet i offentlig sektor och budgetsaldot då uppbyggd förlusten bedöms överstiga ränteintäkterna. I tabellen anges effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande.

⁷ I denna post ingår den direkta skatteeffekten av reformerna, minskningen av inkomsterna till följd av minskade inkomster på inkomstittel 2525 Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor, inflödet av STÅP samt budgeteffekten av den effekt på antalet arbetslösa som regeringen bedömer att förslagen har. Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

⁸ Tillskottet på 7 000 miljoner kronor får ingen påverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande 2009 eftersom kommunerna inte beräknas använda tillskottet förrän 2010. Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande beror på hur kommunerna väljer att använda tillskottet. I beräkningen har antagits att 80 procent av tillskottet går till kommunal konsumtion, medan 20 procent går till konsolidering i kommunsektorn. Detta antagande ligger också i beräkningen av effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av tillskotten 2011 och 2012.

⁹ I budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen förslag och beräkningar för perioden 2009-2011. Detta betyder att några effekter på finansiellt sparande i offentlig sektor inte angavs och någon sammanlagd summa för 2012 kan därmed inte redovisas. Istället hänvisas till bilaga 3 tabell 3 där förändringen av utgifterna mellan år redovisas.

Uppföljningen av de
budgetpolitiska målen
samt bedömning av
reformutrymme och
utgiftstak



10 Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. Det finansiella sparandet var något högre än överskotts målet under perioden 2000 till 2008.
 - Finanspolitiken bedöms vara väl avvägd i förhållande till överskotts målet. En samlad bedömning av de tre indikatorerna, med beaktande av osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.
 - Det är inte uteslutet att ytterligare temporära stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Det måste i sådant fall uppvägas av en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt för att överskotts målet ska klaras.
 - Utgiftstaket för staten 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor.
 - Även om resultatet för kommunsektorn som helhet var positivt under 2008 så torde kravet på god ekonomisk hushållning inte ha uppfyllts. Under prognosåren förväntas kommunernas finanser försvagas påtagligt.
-

Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och restriktioner. Den

finansiella krisen och det försämrade konjunkturläget ändrar inte på detta. Regeringen avser inte att föra en politik som gör att de finanspolitiska målen åsidosätts. Mot bakgrund av de åtgärder som föreslås i denna proposition görs i detta kapitel en uppföljning av överskotts målet och utgiftstaket för staten. I slutet av kapitlet görs även en avstämning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

10.1 Uppföljning av överskotts målet

I detta avsnitt görs en uppföljning av överskotts målet. Uppföljningen ger en indikation på hur stort ett eventuellt reformutrymme eller besparingsbehov är. När det faktiska reformutrymmet eller besparingsbehovet bestäms beaktas även behovet av säkerhetsmarginaler och det aktuella konjunkturläget.

10.1.1 Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att öka den långsiktiga tillväxten, bland annat genom en varaktigt högre sysselsättning. Därigenom ges möjligheter att höja välfärden för alla medborgare. Finanspolitiken ska bidra till stabilitet,

ett effektivt resursutnyttjande och till en rättvis fördelning av välfärden (se vidare kapitel 5).

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, även när hänsyn tas till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av finanspolitikens hållbarhet är förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader för ett land med en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad och ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på detta. En ogynnsam makroekonomisk utveckling till följd av en svag finanspolitik drabbar främst de svaga grupperna i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar även till stabilitet genom att den utformas på ett sådant sätt att den inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan påverka arbetskraftutbudet på ett negativt sätt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar att finanspolitiken däremot normalt inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar dock indirekt till stabilitet genom att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen, de så kallade automatiska stabilisatorerna. Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Erfarenheten visar att det behövs ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner för att finanspolitiken ska kunna uppnå dessa mål. En stramare budgetprocess och 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.

10.1.2 En analysram för bedömningen av reformutrymmet

Ramverket för finanspolitiken är fundamentet för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. Med utgångspunkt i ramverket stäms reformutrymmet av mot ett antal hållpunkter. En väl avvägd finanspolitik och ett väl avvägt reformutrymme ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. I bedömningen av reformutrymmet ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Reformutrymmets storlek beror därtill på reformernas utformning. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar marknadens funktionsätt och ökar produktionskapaciteten gör att reformutrymmet blir större än i annat fall. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik och bedömning av reformutrymmet ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl gällande prognoser som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

Det är viktigt att det finns klara principer för hur överskottsmålet följs upp. Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat i termer av 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, och därmed bli procyklisk, för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl för att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet.

Hur bör då överskottsmålet följas upp, så som det är utformat? Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet) följs överskottsmålet upp med tre olika indikatorer som kompletterar varandra. Då målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en första utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En uppenbar nackdel med detta tillvägagångssätt är att det inte beaktar konjunkturläget. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

Regeringen använder tre olika indikatorer för detta ändamål: 1) det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000, det år överskottsmålet infördes, 2) ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde och 3) strukturellt sparande. 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. Det 7-åriga glidande medelvärdet för 2007 omfattar följaktligen sparandet under åren 2004–2010. Indikatorn för 2008 omfattar i stället perioden 2005–2011, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just 7 år beror på att indikatorn beräknad för innevarande budgetår då omfattar de tre prognosåren i budgeten och även det sista år för vilket ett utgiftstak fastställts. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på konjunkturcykeln varierar.

En fördel med det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn är att de är enkla att beräkna och transparenta. De beaktar även konjunkturläget i viss utsträckning eftersom det är beräknade utifrån sparandet under flera år. I

synnerhet för 7-års indikatorn finns det dock en risk att beräkningen kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, eller vice versa, vilket innebär att indikatorn överskattar eller underskattar reformutrymmet. För att värdera genomsnittsindikatorerna på ett mer korrekt sätt bör således hänsyn tas till konjunkturläget i bedömningen av dessa. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll, ligger finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den kraftiga globala konjunkturavmattning vi nu upplever leder exempelvis till BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse (se tabell 10.1). Sannolikheten att dessa gap i framtiden kommer att motsvaras av ett resursutnyttjande som ligger lika mycket över potentiell BNP är liten. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan indikatorerna inte justeras för BNP-gapen fullt ut om de ska visa på det genomsnittliga finansiella sparandet på ett korrekt sätt. Vikt bör således även läggas vid det ojusterade indikatorvärdet vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försämrans snabbt när tillväxten försvagas. Från 2000 till 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 10.1). Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet under nästkommande år uppgick till nästan 2 procent av BNP under åren 2000 till 2006. En så stor osäkerhet i prognosen gör bedömningen av reformutrymmet osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med 7-årsindikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår. Detta gäller, om än i något mindre utsträckning, även beräkningar av det genomsnittliga sparandet från 2000 som innefattar prognosår.

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget. Det strukturella sparandet justerar 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. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge.

Det finns flera olika 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. Elasticiteten säger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter. Om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är -3 procent av BNP och BNP-gapet bedöms vara 7 procent av potentiell BNP uppgår det strukturella sparandet till cirka 1 procent av BNP ($-3 + 0,55 \cdot 7 \approx 1$).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess nuvarande och historiska värden. Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl framåt som bakåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik. Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunktürkänslighet är osäker. Den bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod, medan varje enskild konjunkturförändring har egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. Sammantaget innebär detta att olika bedömares bild av det strukturella sparandet vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket både för historiska år och för prognosår.

Det finns således ett antal problem med de indikatorer som används för att följa upp över-

skottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots att de indikatorer som används har brister. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av alla tre indikatorer tillsammans med de övriga faktorer som beskrivits ovan.

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en maximal övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftsida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert om utgifterna utvecklas på ett annat sätt än prognoserats på grund av konjunkturen eller strukturella förändringar (tex. ett ändrat sjukskrivningsmönster). Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år $t+1$ (2010) och minst 2 procent för år $t+2$ (2011). Den nödvändiga bufferten för $t+3$ (2012) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.⁵² Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

10.1.3 Bedömning av reformutrymmet 2010-2012

Det genomsnittliga sparandet från 2000

Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000–2008 var 1,6 procent av BNP (se tabell 10.1). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet normalt mätt

⁵² Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med de bedömningar som gjordes i SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen och SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, ”STEMU-utredningen”.

med BNP-gapet. Under dessa år låg det finansiella sparandet därmed i genomsnitt drygt en halv procentenhet över överskottsmålet, utvärderat på detta sätt.

Underskotten i de offentliga finanserna i år och de närmaste åren får till följd att det genomsnittliga sparandet sjunker snabbt. Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000 till 2011 förväntas uppgå till endast 0,4 procent av BNP. Detta är en relativt kraftig nedrevidering jämfört med budgetpropositionen för 2009. Revideringen förklaras till en mindre del av expansiva finanspolitiska åtgärder, men framför allt av det markant försämrade konjunkturläget under prognosåren. Detta blir tydligt om hänsyn tas till bedömningen av det genomsnittliga BNP-gapen under de jämförda perioderna. I budgetpropositionen för 2009 uppskattades BNP-gapet i genomsnitt till -0,3 procent av potentiell BNP 2000–2011, medan det nu uppskattas till i genomsnitt -2,0 procent för samma period. (se tabell 10.1).

2012 förväntas det genomsnittliga sparandet från 2000 motsvara 0,2 procent av BNP. Om det faktum att det genomsnittliga BNP-gapet under åren 2000–2012 är kraftigt negativt beaktas i bedömningen av det genomsnittliga sparandet, försvagas det underliggande genomsnittliga sparandet endast i mindre utsträckning under prognosåren. En sådan bedömning kan göras genom att multiplicera det genomsnittliga BNP-gapet under perioden med den elasticitet som beskriver hur känsliga de offentliga finanserna är för konjunkturvariationer. Justerat på detta sätt ligger det genomsnittliga sparandet från 2000 cirka en halv procentenhet av BNP över målet om 1 procent alla år. Hänsyn måste dock tas till att de stora BNP-gap som uppkommer under slutet av prognosperioden sannolikt inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättras efter 2012. Detta talar för att det genomsnittliga sparandet från 2000 inte med automatik kommer att nå över målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras. Det är således inte osannolikt att det kommer att krävas en stramare finanspolitik när konjunkturen vänder upp för att få det genomsnittliga sparandet från 2000 att åter närma sig målsatt nivå.

7-årsindikatorn

Tabell 10.1 visar även hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas mätta som ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde. För 2003, 2004 och 2005 visar tabellen att det finansiella sparandet för perioderna 2000–2006, 2001–2007 respektive 2002–2008, ligger nära 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger nära noll är slutsatsen att finanspolitiken låg i linje med överskottsmålet under dessa perioder, värderat med denna indikator.

7-årsindikatorn ligger 2006 endast marginellt under överskottsmålet men minskar sedan snabbt. 2009, då indikatorn beräknas på sparandet under 2006–2012, minskar indikatorn till -0,5 procent av BNP. Detta skulle kunna tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i förhållande till målet, men tolkningen blir den motsatta om hänsyn tas till konjunkturutvecklingen. Under samma perioder visar nämligen det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet att resursutnyttjandet i genomsnitt är kraftigt negativt. Även vid denna bedömning måste dock hänsyn tas till storleken på BNP-gapen under den senare delen av perioden och sannolikheten för att de stora negativa gapen under prognosåren inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren därefter. Om hänsyn tas till detta blir slutsatsen att sparandet inledningsvis förefaller ligga i linje med överskottsmålet för att sjunka något under målet mot slutet av prognosperioden.

Det strukturella sparandet

I genomsnitt uppgick det strukturella sparandet till 1,2 procent av BNP under åren 2000–2008. De beslutade reformerna i budgetpropositionen för 2009 och de åtgärder som föreslagits eller aviserats därefter uppgår sammantaget till 43 miljarder kronor för 2009. Dessa åtgärder bidrar till att det strukturella sparandet försämras med drygt 2 procent av BNP under 2009. Detta kan jämföras med försämringen av det faktiska spar-

Tabell 10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

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

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

andet samma år som motsvarar drygt 5 procent av BNP. Under 2009 ökar det negativa BNP-gapet från -1,8 procent till -7,2 procent av potentiell BNP. Större delen av sparandeförsämringen beror således på konjunkturutvecklingen och att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fritt. Det strukturella sparandet försämras sedan ytterligare något 2010. Försämringen av det strukturella sparandet bidrar i kombination med de automatiska stabilisatorerna till att efterfrågan hålls uppe i ett läge med svagt resursutnyttjande.

Trots försvagningarna förväntas det strukturella sparandet ligga något över 1 procent av BNP under perioden 2009 till 2012 (se tabell 10.1), vilket är avsevärt lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Denna indikator pekar således på att den försämring som sker av det faktiska sparandet till övervägande del förklaras av konjunkturavmattningen, och att finanspolitiken justerat för denna inte avviker från överskottsmålet.

Bedömning av varaktigt reformutrymme med beaktande av osäkerhet

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

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

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

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

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

Regeringens samlade bedömning av det tre indikatorerna, med beaktande av denna osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar samtidigt att utrymmet för nya utgiftsreformer också är starkt begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.⁵³

Utrymmet under utgiftstaket

Bedömningen av reformutrymmet enligt indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet ger i sig inte någon information om hur stort ett eventuellt reformutrymme är på statsbudgetens utgiftssida. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.² Utgiftstaken för 2009–2011 har beslutats av riksdagen. Tabell 10.2 redovisar utgiftstak, budgeteringsmarginal och prognosen för de konsekvensberäknade takbegränsade utgifterna för 2009–2011. För 2011 finns en kvarvarande budgeteringsmarginal på 26,5 miljarder kronor. För att upprätthålla bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjerna i avsnitt 10.1.2 bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 10, 15 och 20 miljarder kronor för 2009, 2010 och 2011. Budgeteringsmarginalerna enligt nuvarande prognos, se tabell 10.2 uppfyller behovet av säkerhetsmarginaler, men det finns en-

dast ett mycket begränsat utrymme på utgiftssidan de kommande åren.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Ett eventuellt reformutrymme på utgiftssidan sätter en begränsning av storleken på möjliga utgiftsreformer. Samtidigt är det regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer, med hänsyn tagen till konjunkturläget och överskottsmålet, som bestämmer den faktiska fördelningen av reformutrymmet givet begränsningen på utgiftssidan. Som tidigare beskrivits i detta avsnitt är det regeringens bedömning att indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet visar att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Tabell 10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Utgiftstak	991	1 020	1 050
Takbegränsade utgifter	976,4	1 004,9	1 023,5
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5
Önskvärd säkerhetsmarginal	10	15	20

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Avvägningar kring stabiliseringspolitiken

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

⁵³ Prop. 2008/09:97.

ensstämmelse med det budgetpolitiska ramverket.

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

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

Det finns därtill en risk för att den nedgång som nu sker i det finansiella sparandet inte uppvägs av motsvarande överskott när konjunkturen vänder uppåt. Det gäller även om finanspolitiken bedrivs på ett ansvarsfullt sätt. Om en sådan utveckling skulle bli realitet, kommer det att bli nödvändigt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt.

Sammanfattande bedömning

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

politiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av och utrymmet för såväl permanenta åtgärder som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturedgången.

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

Finanspolitikens inriktning

Förändringen i det strukturella sparandet, dvs. den förändring av sparandet som inte beror på de automatiska stabilisatorerna, brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, till exempel på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Den beräknade förändringen av det strukturella sparandet är också det mått som EU-kommissionen använder för att utvärdera finanspolitikens inriktning i Sveriges konvergensprogram.

Tabell 10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.3 visar förändringen av det finansiella sparandet och finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet vid givna regler. Om förändringen av det strukturella sparandet är noll indikerar det en neutral finanspolitik, med reservation för osäkerheten i detta mått. Det strukturella sparandet beräknas försämrats med 2,1 procent av av BNP 2009, vilket indikerar att finanspolitiken är expansiv. Till största delen beror denna förändring på aktiva finanspolitiska åtgärder. En annan förklaringsfaktor är att potentiell BNP antas växa i relativt långsam takt under 2009.

Tabell 10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ursprungligt beslutade utgiftstak	723	720	735	744	770	810	847	877	894	931	949	971	1003	1033	1050
årlig förändring ¹		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11 ²	-14	-12	-13	0
Slutligt fastställda utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	858	870	907	938	957	991	1020	1050
Budgeringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	14,6	15,1	26,5

¹ Ursprunglig förändring jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året ursprungligen fastställdes.² Sänkning av fastställt utgiftstak, d.v.s. ej teknisk justering.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

10.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2012

10.2.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. I tabell 10.4 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda utgiftstak samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för 1997–2011.

Budgeringsmarginalens storlek, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna har varierat mellan åren. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under de redan fastlagda utgiftstaken för perioden 2009–2011 ligger på en nivå som är tillräcklig på grund av osäkerheten i utgiftsutvecklingen. Jämfört med budgetpropositionen för 2009 har budgeteringsmarginalerna minskat i storlek. Den försämrade makroekonomiska utvecklingen har ökat utgifterna inom bland annat arbetsmarknadsområdet. De automatiska stabilisatorerna tillåts därmed verka fullt ut på budgetens utgiftssida. Vidare har åtgärder vidtagits för att mildra effekterna av den svaga ekonomiska utvecklingen. Budgeteringsmarginalerna ligger dock fortfarande i linje med de säkerhetsmarginaler som bör upprätthållas. Regeringen kommer att noga följa utgiftsutvecklingen och vidta åtgärder om utgifterna stiger ytterligare för att säkerställa att de takbegränsade utgifterna hålls under utgiftstaket. Utgiftsutvecklingen jämfört med tidigare propositioner markerar vikten av att upprätthålla en budgeteringsmarginal som vid en ytterligare försämrad ekonomisk utveckling gör det möjligt för utgifterna att öka utan att utgiftstaket hotas.

Till följd av tekniska förändringar skiljer sig de utgiftstak som ursprungligen beslutats från de slutligt fastställda utgiftstaken i stort sett samtliga år sedan utgiftstaket infördes. Justeringar av teknisk natur görs när reformer genomförs som inte har någon direkt permanent nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna.⁵⁴ Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. Ett exempel på teknisk justering av utgiftstaket från budgetpropositionen för 2009 är införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer vilket minskar kommunernas skatteinkomster. För att kommunernas totala inkomster inte skulle försämrats av denna åtgärd ökades anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* med ett belopp som motsvarar skattebortfallet. För att reformen på inkomstsidan inte skulle påverka budgeteringsmarginalen höjdes utgiftstaket med motsvarande belopp. Omläggningen motiverade en teknisk höjning av utgiftstaket. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl tekniska höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten. De tekniska justeringarna innebär att de faktiska utgiftstaken måste justeras om de takbegränsade utgifternas utveckling ska kunna jämföras över tiden.

Som framgår av tabell 10.4 har den ursprungliga nominella ökningen av utgiftstaket varierat kraftigt. De senaste åren har den årliga ökningen

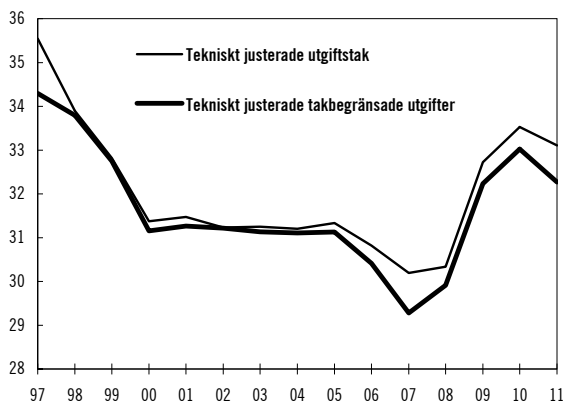
⁵⁴ Se till exempel Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2008:4 för genomförda tekniska justeringar.

av det ursprungligt fastställda utgiftstaket varierat mellan ca 30 och 40 miljarder kronor.

Diagram 10.1 visar utgiftstaken justerade för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.⁵⁵ De tekniskt justerade utgiftstaken låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax över 31 procent av BNP. Därefter föll de tekniskt justerade utgiftstaken under 30 procent av BNP 2006, 2007 och 2008, samtidigt som de tekniskt justerade takbegränsade utgifterna föll något mer och understeg 30 procent av BNP 2007 och 2008. Under 2009 och 2010 väntas både de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna stiga som andel av BNP. Utvecklingen beror främst på att nominell BNP minskar 2009 och utvecklas svagt 2010 samt till mindre del på grund av stigande utgifter inom framför allt arbetsmarknadsområdet. Mot slutet av prognosperioden väntas de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna falla när konjunkturen vänder och BNP stiger relativt snabbt samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare.

Diagram 10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter

Procent av BNP



⁵⁵ Den tekniska justeringen i diagram 10.1 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2011. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren innan 2011 räknas ut genom att ge utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes, givet att någon reell förändring inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

10.2.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2012

I budgetproposition för 2009 lade regeringen fram ett förslag till utgiftstak för 2011. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag. I linje med vad regeringen föreslog i 2007 års ekonomiska vårproposition om att återupprätta det medelfristiga perspektivet för utgiftstaket gör regeringen i denna proposition en bedömning av utgiftstaket för 2012. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2012 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2010.

I tabell 10.5 redovisas fastställda utgiftstak för 2009–2011 samt regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för 2012. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Regeringens bedömning: För 2012 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 080 miljarder kronor.

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

Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn bedöms i denna proposition uppgå till -2,3 procent av BNP 2012. BNP-gapet bedöms 2012 vara kraftigt negativt, 6,2 procent, se tabell 10.1. Som beskrivits i avsnitt 10.1 pekar en samlad bedömning av indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet på att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är mycket begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor, vilket

innebär att utgiftstaket ökar med 30 miljarder kronor eller knapp 3 procent jämfört med 2011. Även när utgiftstaken för 2009 och 2010 ursprungligen fastställdes ökade de med 30 miljarder kronor per år. Den årliga ökningen av utgiftstaket mellan 2000 och 2011 uppgick igenomsnitt till ca 32 miljarder kronor eller ca 3,6 procent.

Tabell 10.5 Utgiftstak för staten 2009–2012

Miljarder kronor om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012
Av riksdagen beslutade utgiftstak	991	1020	1050	
Regeringens bedömning av utgiftstak				1080
Årlig förändring	34	29	30	30
Utgiftstak, procent av BNP	32,8	33,5	33,1	32,4
Takbegränsade utgifter	976,4	1004,9	1023,5	1032,0
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	32,3	33,0	32,3	31,0
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5	48,0

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I budgetpropositionen för 2009 prognoserades utgiftstaket vara oförändrat som andel av BNP 2008 och 2009 och därefter falla med ca 0,5 procent av BNP 2010 och 2011. Utvecklingen enligt nuvarande prognos har förändrats kraftigt på grund av att nominell BNP har reviderats ner. När ett utgiftstak för ett tillkommande år bedöms och fastställs bör utgiftstaket vara på en nivå som innebär att utgiftstaket faller som andel av BNP:s trendmässiga nivå. Det nu bedömda utgiftstaket för 2012 innebär att utgiftstaket, vid nuvarande prognoserade ökning av BNP, faller med drygt 0,5 procent av BNP.

Enligt nuvarande utgiftsprognos innebär ett utgiftstak för 2012 på 1 080 miljarder kronor en budgeteringsmarginal på 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen för 2012 förväntas, givet bedömningen av utgiftstaket för detta år, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognososäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 10.1.2 för en mer utförlig beskrivning av behov av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Statens utgifter är konjunkturkänsliga och kan snabbt förändras om till exempel priser, löner eller volymer inom olika ersättningssystem utvecklas på annat sätt än prognoserat. Tidigare erfarenheter, och den nuvarande konjunkturutvecklingen, visar att förändringar i ekonomin kan komma plötsligt.

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2012 innebär att det finns ett utrymme för ökade utgifter under utgiftstaket 2012. Det faktiska utrymmet för höjda utgifter och sänkta skatter bestäms dock av prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande och överskotts-målet. Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och regler och som tidigare beskrivits finns det enligt nuvarande prognos ett starkt begränsat utrymme för permanenta ofinansierade reformer.

Sammantaget bedömer regeringen att ett utgiftstak på 1 080 miljarder kronor för 2012 är lämpligt med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen, överskottsmålet och regeringens mål om att utgiftstaket ska minska något som andel av BNP. Vidare ger det bedömda utgiftstaket en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt. Även om indikatorerna för överskottsmålet inte medger ofinansierade reformer är det viktigt att ha tillräckliga marginaler för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka på utgiftsidan om konjunkturen ytterligare förvärras eller om återhämtningen fördröjs.

10.3 God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

När den nuvarande kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992 togs de tidigare bestämmelserna om förmögenhetsskydd bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen är avsedd att ge kommunerna och lands-tingen en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av det tidigare förmögenhetsskyddet. Från och med 2005 ska dock kommuner och landsting ange bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet bör motsvara en viss andel av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Mot bakgrund av hur ekonomin i den kommunala sektorn hade utvecklats vid mitten av 1990-talet bedömde regeringen det som angeläget att införa ett lagstadgat krav att den kommunala budgeten skulle vara i balans (prop. 1996/97:52). I kommunallagen infördes därför en bestämmelse att senast från och med 2000

skulle kommuner och landsting varje år upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får dock göras om det finns synnerliga skäl (prop. 2003/04:105). Ett negativt resultat skulle regleras senast andra året efter det år underskottet uppkom. Denna tidsfrist har från och med 2005 utsträckts till tre år (prop. 2003/04:105). Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en reglering av underskott inte ska göras.

Vad som därutöver är av betydelse i detta sammanhang är att den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som redovisning inom näringslivet, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För att ge en rättvisande resultatredovisning är det angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering). Det är således resultatet, inte det finansiella sparandet, som kraven på god ekonomisk hushållning och balanserad budget är kopplade till. Dessutom kan tilläggas att kommuner och landsting ska ha en plan för ekonomin för en period av tre år.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2008

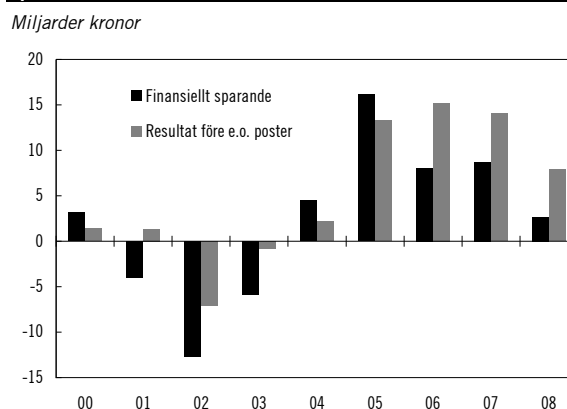
Resultatet före extraordinära poster uppgick 2008 preliminärt till ca 8 miljarder kronor för kommunsektorn, se diagram 10.2. Jämfört med 2007 har resultatet försämrats med ca 6 miljarder kronor för sektorn som helhet. Årets resultat efter extraordinära poster uppgick 2008 till ca 7 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet, en försämring med ca 19 miljarder kronor jämfört med 2007.

År 2008 uppgick resultatet för sektorn som helhet till 1,3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Ett vanligt förekommande mål är att nivån på resultatet bör motsvara 2 procent av inkomsterna från generella statsbidrag och skatter. Det faktiska utfallet har varierat mellan 0,5 procent och 2,8 procent under perioden 2004–2008.

Den resultatförbättring som skett till och med 2007 beror bl.a. på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras sam-

tidigt som det har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Diagram 10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2008



Källa: Statistiska centralbyrån.

Av diagram 10.2 framgår att det finansiella sparandet och resultatet före extraordinära poster har utvecklats i samma riktning under 2000–2008, även om det kan finnas skillnader som uppgår till flera miljarder kronor enskilda år till följd av olika redovisningsprinciper. Om till exempel investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet påverkas i mindre utsträckning eftersom de ökade investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen fördelas på flera år eller årtionden.

Uppdelat på delsektorer redovisade kommunerna ett resultat före extraordinära poster på ca 7 miljarder kronor och landstingen ca 1 miljard kronor.

Kommunerna redovisade extraordinära intäkter (på ca 1 miljard kronor) och kostnader (på ca 2 miljarder kronor).

Tabell 10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Nettokostnader	-343	-365	-384	-190	-197	-207
Skatteintäkter	302	315	331	156	164	172
Generella statsbidrag	50	56	58	36	38	39
Finansnetto	4	4	2	0	0	-2
Resultat före e.o. poster	13	10	7	2	4	1
E.o. poster	6	12	-1	0	0	0
Årets resultat	20	22	6	2	4	1

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

11

Uppföljning av statens inkomster och utgifter



11 Uppföljning av statens inkomster och utgifter

Sammanfattning

- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har statens skatteintäkter reviderats ned med 94 miljarder kronor 2009, vilket motsvarar drygt 3 procent av BNP 2009. För 2010–2011 har skatteintäkterna reviderats ned med 125 respektive 133 miljarder kronor, vilket är mer än 4 procent av BNP för respektive år.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har de takbegränsade utgifterna ökat med 23 miljarder kronor 2009. För 2010–2011 bedöms utgifterna bli cirka 20 respektive 22 miljarder kronor högre.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har statsbudgetens saldo reviderats ned med sammanlagt över 600 miljarder kronor för perioden 2009–2011.

I detta kapitel görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2009 samt de prognoser avseende 2009–2011 för inkomster, utgifter och statsbudgetens saldo som gjordes i budgetpropositionen för 2009 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Vidare redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen.

Enligt 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen under löpande budgetår vid

minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Västenliga skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2007 och 2008.

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/2009:101).

11.1 Statsbudgetens inkomster

Den kraftiga nedrevideringen av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognosen i budgetpropositionen för 2009 har medfört stora prognosrevideringar för skatteintäkterna. Sedan budgetpropositionen för 2009 har de totala skatteintäkterna reviderats ned med sammanlagt 120 miljarder kronor 2009. Sedan prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 57 miljarder kronor 2009.

I tabell 11.1 redovisas flera av de bakomliggande antagandena i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av antagandena jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Procentuell förändring om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP, marknadspris ¹	5,6	3,1	-4,2	0,6	4,2
Diff. prop. 2008/09:97 ²	0,1	-0,5	-5,5	-2,2	-1,4
Diff. BP2009	-0,3	-0,8	-7,8	-4,0	-1,0
Arbetade timmar	3,5	1,0	-4,1	-2,9	-0,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	-0,6	-2,3	-1,7	-1,1
Diff. BP2009	0,0	-0,7	-3,6	-2,8	-1,5
Timlön ³	3,1	4,4	3,1	2,1	2,2
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,1	-0,9	-1,1	-1,3
Diff. BP2009	-0,2	-0,3	-1,3	-1,6	-1,8
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	6,7	5,9	-1,1	-0,9	1,6
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,3	-3,3	-2,8	-2,4
Diff. BP2009	-0,2	-0,6	-5,0	-4,5	-3,3
Arbetslöshet ⁴	4,6	4,6	6,4	7,1	7,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,1	0,8	0,8	1,1
Diff. BP2009	0,0	0,2	1,7	2,1	3,1
Arbetsmarknads-politiska program ⁵	1,9	1,8	2,9	4,8	5,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,5	2,3	3,4
Diff. BP2009	0,0	0,1	1,0	2,9	3,6
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	4,2	2,6	-0,9	1,5	2,7
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-1,1	-2,7	-1,7	-3,6
Diff. BP2009	-0,2	-2,0	-5,4	-3,3	-2,6
Kommunal medelutdebitering ⁶	31,55	31,44	31,52	31,52	31,52
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Diff. BP2009	0,00	0,00	0,08	0,08	0,08
Statslåneränta ⁶	4,14	3,87	2,81	3,05	3,45
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,01	0,66	0,78	-0,20
Diff. BP2009	0,00	-0,37	-1,54	-1,43	-1,10
KPI juni-juni	1,9	4,3	-0,8	0,3	0,8
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	-0,1	-0,5	-1,2
Diff. BP2009	0,0	0,0	-3,4	-0,8	-2,0
Inkomstbasbelopp ⁷	45 900	48 000	50 900	51 300	52 500
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-900
Diff. BP2009	0	0	100	-1 200	-1 400
Prisbasbelopp ⁷	40 300	41 000	42 800	42 400	42 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-100	-200
Diff. BP2009	0	0	0	-1 400	-1 600
Inkomstindex	125,6	131,2	139,3	140,2	143,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,0	-0,7	-2,4
Diff. BP2009	0,0	0,0	0,5	-3,3	-3,8
Skiktgräns ⁷	316 700	328 800	367 600	372 100	380 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-2 000
Diff. BP2009	0	0	0	-11 600	-14 500
Övre skiktgräns ⁷	476 700	495 000	526 200	532 600	544 800
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-300	-2 900
Diff. BP2009	0	0	0	-16 600	-20 700

¹Löpande priser, procentuell förändring.²Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.³Enligt nationalräkenskapernas definition.⁴Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.⁵Procent av arbetskraften.⁶Procent.⁷Kronor.

11.1.1 Prognosen i budgetpropositionen för 2009

Tabell 11.2 visar den aktuella prognosen för skatteintäkterna jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med 45 miljarder kronor 2009. I huvudsak förklaras nedrevideringen av den snabba försämringen på arbetsmarknaden med en lägre lönesummeutveckling som följd. År 2010 och 2011 är nedjusteringen ännu större och uppgår till 76 respektive 106 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 har medfört att skatt på kapitalvinster för 2008 har reviderats ned jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Dessutom medför börsnedgången att kapitalförlusterna antas öka. Intäkterna från skatt på kapitalvinster har även reviderats ned för 2009–2011. Börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste stiga relativt kraftigt innan hushållen har finansiella vinster att realisera igen.

Skatt på företagsvinster

Den snabbt försvagade konjunkturen får stort genomslag i prognosen för intäkterna från skatt på företagsvinster och prognosen har reviderats ned kraftigt jämfört med budgetpropositionen för 2009. För 2008 har skatteintäkterna reviderats ned med drygt 4 miljarder kronor. För 2009 och framåt är revideringen betydligt större och uppgår till drygt 30 miljarder kronor per år. Orderingången hos företagen sjönk dramatiskt under sista kvartalet 2008 och företagen bedöms möta en mycket svag efterfrågan under 2009. Till detta kommer att banksektorn bedöms drabbas av betydande kreditförluster.

Tabell 11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2009 samt statsbudget för 2007 och 2008

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2007	Jmf. SB 2007	Aktuell prognos 2008	Jmf. SB 2008	Jämförelse med budgetpropositionen för 2009				
					Utfall 2007	Prognos 2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	873,5	11,1	905,7	-4,8	2,5	-4,1	-44,7	-76,5	-106,3
<i>Direkta skatter</i>	483,0	4,7	496,9	-6,6	1,2	-2,7	-22,7	-36,1	-51,6
Kommunal inkomstskatt	479,1	5,1	502,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,8	-35,0	-49,7
Statlig inkomstskatt	44,8	-1,0	48,1	-2,5	0,9	0,2	-2,8	-3,2	-5,6
Allmän pensionsavgift	81,1	1,7	85,1	-0,6	0,1	-0,6	-3,5	-6,8	-8,9
Skattereduktioner m.m.	-122,0	-1,2	-139,0	1,9	0,0	0,7	2,4	8,8	12,6
<i>Indirekta skatter</i>	390,5	6,5	408,8	1,7	1,3	-1,4	-22,0	-40,3	-54,7
Arbetsgivaravgifter	382,0	8,0	403,5	-4,2	0,0	-3,8	-21,9	-39,9	-54,5
Egenavgifter	11,8	0,9	12,1	-0,9	0,4	-0,2	-0,8	-1,4	-1,8
Särskild löneskatt	30,2	-1,8	30,7	-1,5	0,8	1,2	-0,3	-1,5	-2,2
Nedsättningar	-10,5	0,3	-13,5	7,7	0,0	0,6	-0,6	-0,3	0,1
Tjänstegruppliv	0,9	-0,3	1,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-23,9	-0,6	-25,1	0,5	0,0	0,6	1,6	2,8	3,8
Skatt på kapital	208,7	38,2	165,8	-25,0	4,3	-8,2	-44,8	-55,1	-47,6
Skatt på kapital, hushåll	49,7	31,1	21,2	-6,6	1,1	-3,3	-7,9	-8,5	-6,4
Skatt på företagsvinster	104,6	7,5	90,8	-18,0	3,6	-4,2	-31,9	-36,6	-31,6
Avkastningsskatt	12,8	0,2	16,2	-0,4	-0,2	0,1	-1,1	-5,4	-5,4
Fastighetsskatt	25,9	0,5	22,6	0,1	-0,2	0,2	0,5	0,6	0,6
Stämpelskatt	9,4	0,2	9,4	-0,5	0,0	-0,5	-1,9	-2,8	-2,9
Förmögenhetsskatt	0,0	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	6,3	3,3	5,5	0,5	0,0	-0,6	-2,6	-2,4	-1,9
Skatt på konsumtion och insatsvaror	399,6	1,8	418,6	-11,8	1,0	-12,5	-29,5	-43,6	-51,6
Mervärdesskatt	284,8	2,0	300,1	-7,1	0,4	-10,5	-24,8	-36,1	-42,6
Skatt på tobak	9,7	-0,4	9,9	-1,4	0,0	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Skatt på etylalkohol	4,2	0,1	4,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,0	0,2	4,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Skatt på öl	2,8	0,1	3,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Energiskatt	38,2	-0,7	38,8	-1,3	0,0	0,1	-0,7	-2,1	-2,9
Koldioxidskatt	25,1	0,2	25,7	-1,2	0,0	-0,9	-2,4	-3,6	-4,0
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-0,6	5,1	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på vägtrafik	13,1	-0,4	16,0	0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Skatt på import	5,9	0,1	5,9	-0,4	0,0	-0,3	-1,0	-1,3	-1,4
Övriga skatter	7,1	1,2	5,5	-0,7	0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Restförda skatter och övriga skatter	-0,5	6,1	-3,9	-1,5	0,9	-1,9	-1,9	-0,6	0,3
Restförda skatter	-7,6	0,7	-8,2	-2,0	0,0	-0,1	-1,8	-0,5	0,4
Övriga skatter	7,2	5,4	4,3	0,5	0,9	-1,8	-0,1	-0,1	-0,1
Totala skatteintäkter	1 481,4	33,9	1 486,2	-43,1	8,8	-26,7	-120,9	-175,8	-205,1
Avgår EU-skatter	-7,2	0,1	-7,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,7	-1,0	-1,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 474,1	33,8	1 478,9	-42,7	8,8	-26,4	-120,2	-174,8	-203,9
Avgår, kommunala inkomstskatter	-479,1	5,1	-514,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,5	-34,8	-49,4
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-168,9	4,3	-178,0	-0,2	0,1	-0,2	-7,9	-15,5	-21,2
Statens skatteintäkter	826,1	47,8	786,3	-37,1	8,5	-23,0	-93,7	-124,6	-133,3

Avkastningsskatt

Även ränteprognozen har reviderats ned sedan budgetpropositionen. Prognosen för statslåneräntan är cirka 1,5 procentenheter lägre per år 2009 och 2010 jämfört med prognosen i budgetpropositionen, vilket medför att skatteintäkterna reviderats ned med drygt 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011.

Övriga skatter på kapital

Stämpelskatten har reviderats ned 2–3 miljarder kronor per år 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009 till följd av en svagare utveckling på fastighetsmarknaden.

Lägre förväntade utdelningar från företagen medför att prognosen för intäkterna från kupongskatten har reviderats ned med cirka 2 miljarder kronor per år 2009–2011.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar utvecklades väsentligt svagare under andra halvåret 2008 än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009. Det är den huvudsakliga anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 13 miljarder kronor 2008, jämfört med prognosen i budgetpropositionen. De ändrade redovisningsreglerna inom byggsektorn uppskattades tidigare leda till en positiv engångseffekt på 10 miljarder kronor i högre mervärdesskatteintäkter 2008. Osäkerheten kring engångseffekten har varit stor. Nedgången i byggverksamheten under andra halvåret 2008 medför att 2 miljarder kronor av engångseffekten nu i stället bedöms påverka inkomståret 2009.

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats ned med 30 miljarder kronor 2009, 44 miljarder kronor 2010 och 52 miljarder kronor 2011. Förklaringen till de kraftiga revideringarna är att hushållens konsumtion samt investeringarna väntas utvecklas avsevärt svagare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Den svaga utvecklingen av hushållens konsumtion förväntas minska intäkterna främst från mervärdesskatten men även från koldioxid- och energiskatt på bensin. Även inflationen väntas bli betydligt lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen

för 2009, vilket leder till lägre intäkter från i synnerhet mervärdesskatten och skatt på energi.

11.1.2 Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.3 jämförs den aktuella prognosen av skatteintäkterna med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.3 Skatteintäkter jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	0	-7	-33	-54	-76
Skatt på kapital	0	1	-6	-7	-10
Skatt på konsumtion	1	-4	-16	-23	-33
Övriga skatter	1	-1	-2	0	0
Totala skatteintäkter	1	-11	-57	-84	-119

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är intäkterna från skatt på arbete nedreviderade med 33 miljarder kronor 2009, fördelat lika mellan direkta och indirekta skatter. I huvudsak beror nedrevideringen på den svagare arbetsmarknaden, vilket direkt påverkar utvecklingen av intäkterna från skatt på arbete och indirekt intäkterna från skatt på konsumtion genom att hushållen antas minska sin konsumtion. År 2010 och 2011 uppgår nedjusteringen till 54 respektive 76 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 6 miljarder kronor för 2009. Det beror på att prognosen för skatt på företagsvinster har reviderats ned. För 2010 och 2011 har även prognosen för kapitalvinsterna reviderats ned, vilket medför att de sammanlagda nedrevideringarna uppgår till 7 respektive 10 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Nedgången i hushållens konsumtion, i synnerhet nedgången av konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror, bedöms bli väsentligt kraftigare än vad som förutsågs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Detta är den främsta anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 16–33 miljarder kronor för 2009–2011.

11.1.3 Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

Den aktuella prognosen jämfört med beräkningarna till statsbudgeten 2007 respektive 2008 visas i tabell 11.2.

Skatt på arbete

Utfallet för skatt på arbete 2007 blev 11 miljarder kronor högre jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2007. Lönesumman blev 1,4 procentenheter högre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningarna.

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2008 har intäkterna reviderats ner med 5 miljarder kronor 2008. De direkta skatterna har reviderats ned med 7 miljarder kronor, vilket till stor del är en följd av att lönesumman för 2008 blev lägre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningen till statsbudgeten. De indirekta skatterna har däremot reviderats upp med 2 miljarder kronor, vilket förklaras framför allt av att förslaget om nedsatta arbetsgivaravgifter i tjänstesektorn inte kunnat genomföras till följd av EU:s begränsningsregler.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2007 blev utfallet för skatt på kapital 38 miljarder kronor högre. Det beror främst på att intäkterna från skatt på kapitalvinster blev betydligt högre än beräknat. Även skatt på företagsvinster blev högre än förväntat.

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008 har skatt på kapital reviderats ned med 25 miljarder kronor. Huvuddelen av revideringen ligger på skatt på företagsvinster som har

reviderats ned med 18 miljarder kronor till följd av ett allt sämre konjunkturläge. Intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster har också reviderats ned.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallet för skatt på konsumtion och insatsvaror 2007 blev 1,8 miljarder kronor högre jämfört med prognosen till statsbudgeten för 2007. Förändringen beror på en högre konsumtion av bilar och sällanköpsvaror än i prognosen till statsbudgeten, vilket ökade mervärdesskatteintäkterna mer än vad som beräknades till statsbudgeten.

Den aktuella prognosen av skatteintäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2008 är 12 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Intäkterna från mervärdesskatten är ca 7 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Revideringen av mervärdesskatten förklaras av att hushållens konsumtion av i synnerhet bilar och sällanköpsvaror blev lägre än i prognosen till statsbudgeten. Intäkterna från skatt på energi har justerats ned med 2,5 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten, främst till följd av en lägre bensinförbrukning. Intäkterna från skatt på tobak blev 1,4 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten.

11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

Utgiftsprognos 2009

I statsbudgeten för 2009 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 766,4 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 787,5 miljarder kronor, dvs. 21,1 miljarder kronor högre.

De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2009 till 953,3 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 976,4 miljarder kronor för samma år (se tabell 11.4). Att utgifterna bedöms bli högre beror främst på högre utgiftsprognoser för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och utgiftsområde

25 Allmänna bidrag till kommuner än vad som beräknades i budgetpropositionen

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i 2009 års proposition om vår-tilläggsbudget (2008/09:99), riksdagens beslut om tidigare tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192), prognoserade volymer i rättighetsstyrda transfereringssystem och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 11.4 Takbegränsade utgifter 2009

Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Summa utgiftsområden	766,4	787,5	21,1
Utgiftsområde 26			
Statsskuldräntor m.m.	33,9	31,9	-2,0
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldräntor m.m. ²	732,5	755,7	23,1
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220,7	220,7	0,0
Takbegränsade utgifter³	953,3	976,4	23,1

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2009 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

I tabell 11.6 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade och föreslagna medel på tilläggsbudget summerat per utgiftsområde och de prognoserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För vissa utgiftsområden skiljer sig aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser. Viktigare förändringar i volymprognoserna inom vissa transfereringssystem jämfört med budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 11.8.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. För anslaget 1:1 *Polisorganisationen* är prognosen ca 1,0 miljard kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att Polisen har högre kostnader för framför allt personal än de medel som har anvisats. För att möta kostnaderna har

regeringen dels beslutat om att anslagssparande från 2008 får användas, dels om höjd anslagskredit. Dessutom föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtiläggsbudget att anslaget 1:1 *Polisorganisationen* ökas.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,7 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats ner i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för anslag 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* har reviderats ned till följd av att kostnaderna för pågående och planerade insatser bedöms bli lägre jämfört med vad som förutsågs i statsbudgeten.

Vidare har prognosen för anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* reviderats ner med 530 miljoner kronor 2009. Orsaken är bl.a. att en särskild inbetalning av Sveriges tullavgift till EU ska finansieras genom en neddragning av anslaget. Inbetalningen av tullavgiften sker via utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen. Slutligen har prognosen för anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* minskat med ca 80 miljoner kronor, vilket förklaras av att Försvarsmakten bibehåller verksamheten på en lägre nivå än vad som antogs i prognosen i statsbudgeten.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering* bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, främst till följd av att prognosen för antalet sjukdagar är lägre än vad som antogs i beräkningen av statsbudgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 14,1 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats upp i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten.

Anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats upp med ca 12,4 miljarder kronor. Förklaringen är främst att antalet arbetslösa och antalet deltagare i

arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka kraftigt jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Framför allt är det antalet inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin samt i jobbgarantin för ungdomar som justerats upp.

Den ökade arbetslösheten medför också att verksamhetskostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program väntas bli högre. Anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* har därför reviderats upp med ca 0,7 miljarder kronor. Vidare har anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättningen* reviderats upp med ca 0,8 miljarder kronor. Anledningen till upprevideringen är det försämrade ekonomiska läget som leder till fler konkurser och företagsrekonstruktioner. För att möta de ökade kostnaderna föreslår regeringen i 2009 års proposition om vartilläggsbudget att anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* och anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* ökas.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 0,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* för det s.k. prioriterade studiebidraget förväntas bli ca 1,0 miljard kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror på att prognosen för antalet studerande med detta bidrag nu är lägre än i statsbudgeten för 2009. Utgifterna för det generella studiebidraget under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* överskrider dock anvisade medel med ca 150 miljoner kronor på grund av ett reviderat antal studerande.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2009. I förhållande till den beräkning som låg till grund för statsbudgeten för 2009 har bl.a. prognosen för det s.k. Lärarlyftet reviderats ned för 2009.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 7,0 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten, till följd av ett tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting

enligt regeringens förslag i 2009 års proposition om vartilläggsbudget.

Utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m.

Jämfört med statsbudgeten har prognosen för utgiftsområdet reviderats ned med 2,0 miljarder kronor. Revideringen förklaras av förändringar av statskuldsräntorna och beror främst på betydligt lägre räntenivåer i förhållande till statsbudgeten. De lägre räntorna minskar räntebetalningarna i kronor och ger högre inkomster vid överkurser jämfört med statsbudgeten.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 2,5 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av den kraftiga försvagningen av kronan gentemot euron. Därtill kommer en högre prognos för omstruktureringsskatten på sockerområdet samt en reviderad BNI-prognos för samtliga EU-länder, vilket bidrar till en högre beräknad svensk EU-avgift. Höjningarna motvägs dock av en återbetalning från EU p.g.a. lägre utfall på EU-budgeten 2008. Regeringen föreslår i 2009 års proposition om vartilläggsbudget att anslaget 1:1 *Avgiften till Europeiska gemenskapen* ökas för att möta den höjda kostnaden.

Förändring av anslagsbehållningar

I statsbudgeten var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statsbudgeten som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i statsbudgeten till -2,4 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2009 kan nu därför beräknas som skillnaden mellan prognoserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 11.5).

Tabell 11.5 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26
Statsskuldräntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp¹	37,0
+ Anvisat på ursprunglig statsbudget	732,6
+ Anvisat på tilläggsbudget för 2009 ²	26,5
+ Medgivna överskridanden	0,1
- Indragningar	18,8
- Prognos	755,7
= Beräknat utgående överföringsbelopp	21,7
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-15,3

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).² Enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Statsbudgetens utfall 2008 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 37,0 miljarder kronor vid årsskiftet 2008/09. Under 2009 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2008 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2009, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget öka med 24,0 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 18,8 miljarder kronor varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag.

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive förslag till tilläggsbudget och prognoserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 21,7 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 15,3 miljarder kronor mellan årsskiftet 2008/09 och årsskiftet 2009/10.

Tabell 11.6 Utgifter 2008 och 2009

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2008		2009		Differens prognos- urspr. stats- budget	Differens prognos- totalt anvisat	
	Utfall ¹	Urspr. stats- budget ²	Tilläggs- budget ³	Totalt anvisat ⁴			Prognos
1 Rikets styrelse	11,0	12,4	0,1	12,5	12,4	0,1	-0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,4	11,9	0,0	11,9	12,0	0,1	0,0
3 Skatt, tull och exekution	9,4	9,5	0,0	9,5	9,3	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	32,7	32,6	0,2	32,8	34,2	1,6	1,4
5 Internationell samverkan	1,8	1,6	0,2	1,9	1,8	0,2	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43,0	44,7	0,0	44,7	43,0	-1,7	-1,7
7 Internationellt bistånd	27,5	30,1	0,0	30,1	30,4	0,3	0,3
8 Migration	6,1	5,9	0,0	5,9	6,3	0,4	0,4
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49,1	54,8	0,8	55,6	54,4	-0,5	-1,3
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115,9	113,9	0,6	114,5	112,2	-1,8	-2,4
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42,6	42,5	0,0	42,5	42,4	-0,1	-0,1
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66,4	68,5	0,0	68,5	68,2	-0,3	-0,3
13 Integration och jämställdhet	5,0	5,5	0,0	5,5	5,6	0,1	0,1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	47,8	55,9	11,2	67,1	70,1	14,1	2,9
15 Studiestöd	19,1	21,5	0,3	21,8	20,6	-0,8	-1,1
16 Utbildning och universitetsforskning	44,5	50,2	0,2	50,4	49,0	-1,2	-1,4
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	10,3	0,0	10,3	10,1	-0,2	-0,2
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2,1	1,7	0,2	1,8	2,1	0,4	0,2
19 Regional tillväxt	2,8	3,5	0,0	3,5	3,3	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	4,7	5,3	0,0	5,3	5,5	0,1	0,1
21 Energi	2,1	2,8	0,0	2,8	3,1	0,3	0,3
22 Kommunikationer	61,5	40,2	0,4	40,6	39,9	-0,3	-0,7
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16,5	17,6	0,0	17,6	17,0	-0,6	-0,6
24 Näringsliv	12,8	5,2	1,3	6,5	6,4	1,2	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	64,8	67,0	7,0	74,0	74,0	7,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	48,2	33,9	0,0	33,9	31,9	-2,0	-2,0
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	31,5	19,9	3,9	23,8	22,4	2,5	-1,4
Minskning av anslagsbehållningar		-2,4				2,4	
Summa utgiftsområden	790,3	766,4	26,5	795,3	787,5	21,1	-7,8
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	742,1	732,6	26,5	761,5	755,7	23,1	-5,8
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,4	220,7			220,7	0,0	
Takbegränsade utgifter	943,4	953,3			976,4	23,1	
Budgeteringsmarginal	13,6	37,7			14,6	-23,1	
Utgiftstak för staten	957,0	991,0			991,0		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ I utfallet för 2008 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.² Statsbudgeten för 2009 enligt riksdagens beslut i december 2008 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).³ Inklusive förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192). Där 0,0 anges har förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut i december 2008 samt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.7 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 19,6 respektive 22,2 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till riksdagens beslut i enlighet med propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt aviseringar i denna proposition.

Tabell 11.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2009	985,3	1 001,3
Reformer	5,0	7,3
Reviderad pris- och löneomräkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	21,2	24,6
Volymförändringar	-3,6	-4,7
Övrigt	-4,1	-3,7
Minskning av anslagsbehållningar	0,8	0,6
Total utgiftsförändring	19,6	22,2
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	1 004,9	1 023,5

Reformer

Utgifterna för allmänna bidrag till kommuner beräknas öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

Slutligen beräknas utgifterna öka med 3,6 miljarder kronor 2010 och 900 miljoner kronor 2011 till följd av de i januari 2009 av riksdagen beslutade åtgärderna för jobb och omställning. Utgiftsökningarna fördelas mellan utgiftsområde

14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 15 Studiestöd, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Reviderad pris- och löneomräkning

Till följd av den slutgiltiga pris- och löneomräkningen så ökar utgifterna för 2010 med cirka 0,3 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror främst på att arbetskraftskostnaderna, mätt med arbetskostnadsindex, blivit högre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2009. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna för 2011 med 1,9 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2009 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 21 miljarder kronor högre 2010 och ca 25 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget. Fler öppet arbetslösa och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitisk program leder till högre utgifter för arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen revideras antalet öppet arbetslösa upp med 90 000 personer 2010 och 129 000 personer 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för arbetslöshetsersättningen revideras upp drygt 9 miljarder kronor för 2010 och drygt 11 miljarder kronor för 2011. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program revideras upp med ca 127 000 personer för 2010 och ca 155 000 personer för 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för aktivitetsstöd revideras upp ca 12 miljarder kronor 2010 och ca 15 miljarder kronor 2011. Framför allt som en följd av de uppjusterade programvolymerna beräknas nu också Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader bli betydligt högre.

En svagare kronkurs gentemot euron jämfört med bedömningen i budgetpropositionen innebär att utgifterna beräknas öka med 6 respektive 4 miljarder kronor 2010 och 2011 till följd av att EU-avgiften blir högre räknat i svenska kronor.

En betydligt svagare pris- och löneutveckling i förhållande till beräkningen i budgetproposi-

tionen bidrar samtidigt till att dämpa utgifts-utvecklingen. Nedrevideringar av prognoserna för timlöneökningar och inkomstindex innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ner med cirka 7 respektive 9 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Framför allt är det utgifterna för ålderspensionssystemet som revideras ner, men även utgifterna för föräldraförsäkringen och sjukpenningen blir lägre.

Vidare har prognosen för prisbasbeloppet för 2010 och 2011 sänkts jämfört med bedömningen i budgetpropositionen, vilket innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ned med cirka 5 miljarder kronor per år, bland annat genom lägre utgifter för aktivitets- och sjukersättningen samt garantipensionen.

Slutligen innebär en lägre prognos för bruttonationalinkomstens nivå jämfört med budgetpropositionen att utgifterna för biståndet beräknas minska med 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 3,6 miljarder respektive 4,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. I tabell 11.8 redovisas ett urval av volymprognoserna för åren 2009–2011 samt förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen.

Tabell 11.8 Volymprognoser 2009–2011

Förändring mot budgetpropositionen för 2009 inom parentes

	2009	2010	2011
Asylsökande, genomsnittligt antal	37 000	33 900	29 900
inskrivna per dygn	(4 200)	(6 100)	(5 900)
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	38,6	33,3	33,4
	(-6,6)	(-5,0)	(-5,4)
Antal personer med sjukersättning	492 503	470 324	431 756
	(-6 083)	(-5 305)	(10 225)
Antal personer med aktivitetsersättning	24 290	24 948	25 547
	(-756)	(-1 790)	(-2 680)
Antal personer med tilläggspension	1 689 400	1 761 100	1 831 500
	(-3 900)	(-4 500)	(-5 300)
Antal personer med inkomstpension	702 100	835 700	967 500
	(-4 500)	(-5 100)	(-6 000)
Totalt antal kommunmottagna personer under året	20 700	16 400	14 400
	(400)	(2 400)	(-500)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan föräntas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 4,1 respektive 3,7 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgetpropositionen.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2009 beräknas anslagsbehållningarna minska med 0,8 respektive 0,6 miljarder kronor för 2010 och 2011, vilket ökar utgiftsprognoserna för dessa år jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Regeringen presenterade i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.9 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i denna proposition fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 13,9 respektive 19,3 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Reformer

Till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition, beräknas utgifterna för allmänna bidrag till kommuner öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i prop.		
Åtgärder för jobb och omställning	991,0	1004,2
Reformer	1,4	6,4
Reviderad pris- och löneomräkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	23,9	26,2
Volymförändringar	-5,3	-6,7
Övrigt	-5,8	-4,3
Minskning av anslagsbehållningar	-0,6	-0,4
Total utgiftsförändring	13,9	19,3
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	1004,9	1023,5

Reviderad pris- och löneomräkning

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning reviderades inte pris- och löneomräkningen

av förvaltningsanslagen jämfört med den beräkning som låg till grund för budgetpropositionen för 2009. Den reviderade pris- och löneomräkningen blir därför densamma som revideringen jämfört med budgetpropositionen för 2009 (se tidigare avsnitt).

Övriga makroekonomiska förändringar

De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 24 miljarder kronor högre 2010 och ca 26 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget, med fler öppet arbetslösa och fler deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 5,3 miljarder respektive 6,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

11.3 Vissa stödåtgärder – garantier, låneramar och kapitaltillskott

I detta avsnitt redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen (se även tabell 4.3).

Utökad insättningsgaranti

Förändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti utvidgade omfattningen av den statliga insättningsgarantin. Dels utökades det garanterade beloppet med 250 000 kronor till 500 000 kronor per insättare och institut, dels utvidgades omfattningen av vilka tillgodohavanden som garanterades. Sedan lagändringen har inga infrianden uppstått av åtaganden inom ramen för insättningsgarantin.

Statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

I lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

bemyndigas regeringen att ställa ut garantier för att insättare i ett utländskt instituts filial i Sverige får ersättning motsvarande vad som skulle ha betalats ut enligt systemet för garantier av insättningar i institutets hemland. Hittills har regeringen inte utfärdat någon garanti inom ramen för detta bemyndigande.

Stabilitetsstärkande åtgärder

I lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ges regeringen möjlighet att besluta om stödåtgärder för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Regeringen ges ett brett mandat att vidta en rad olika åtgärder där statliga garantiåtaganden är en möjlig stödåtgärd.

Med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut har regeringen utfärdat förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl., det så kallade garantiprogrammet. Denna förordning ger Riksgäldskontoret möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna garantier för skuldförbindelser till kreditinstitut. Det statliga stödet enligt garantiprogrammet får vid varje given tidpunkt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Den totala garanterade upplåningen med stöd av detta garantiprogram var cirka 236 miljarder kronor den 6 mars 2009.

Regeringen har vidare med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut utfärdat förordningen (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Inga stödåtgärder har beslutats med stöd av denna förordning. Slutligen har regeringen med stöd av samma lag utfärdat förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl., det s.k. kapitaltillskottsprogrammet. Hittills har inte kapitaltillskottsprogrammet utnyttjats. Regeringen har dock meddelat att staten avser att delta i en nyemission i Nordea, vilket beräknas föranleda en stödinsats om ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser.

Förstärkt exportfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen bemyndigats att bevilja AB Svensk Exportkredit kreditgarantier för upplåning om högst 450 miljarder kronor. Vidare har regeringen bemyndigats att ikläda staten betalningsansvar för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden (EKN) på högst 350 miljarder kronor. Den tidigare ramen för EKN:s kredit-

garantier var 200 miljarder kronor. I dagsläget har inga garantiutfästelser gjorts inom ramen för det utökade bemyndigandet. Prognosen för EKN:s utfästelser 2009 uppgår till 200–330 miljarder kronor och infriandet av exportkreditgarantier under samma period bedöms till 0,5 miljarder kronor.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen beviljat SEK en låneram om högst 100 miljarder kronor. I dagsläget har inte låneramen utnyttjats av SEK, men eftersom osäkerheten är stor antas beräkningstekniskt att hälften av ramen utnyttjas 2009.

Åtgärder inom fordonssektorn

Efter förslag i propositionen Staten som huvudman för bolag med verksamhet avseende forskning och utveckling och annan verksamhet inom fordonsklustret m.m. (prop. 2008/09:95) har riksdagen bemyndigat regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonssektorn för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor. I mars beviljades Volvo Personvagnar AB lån i Europeiska investeringsbanken om ca 2,2 miljarder kronor 2009. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. För att sätta ett korrekt pris på garantierna fordras ett godkännande av statsstödsreglerna från EG-kommissionen. Därutöver krävs ett avtal om garantiernas villkor mellan Volvo Personvagnar AB och Riksgäldkontoret.

I enlighet med förslag i samma proposition har riksdagen bemyndigat regeringen att i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144). Hittills har inga lån beviljats.

Lån till Island

Efter förslag i propositionen Kredit till Island (2008/09:106) har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens (IMF) samordnade finansiella insatser (bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). I dagsläget har inget lån betalats ut

men det beräknas att utbetalning kommer att ske under 2009.

Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken

Efter förslag i propositionen Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (prop. 2008/09:116) har riksdagen godkänt att Sverige medverkar i en kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200). Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot Europeiska investeringsbanken, däremot ökar statens garantiåtagande med upp till cirka 1,9 miljarder euro.

11.4 Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo 2008

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statsbudgetens saldo 2008 uppgick till 135 miljarder kronor.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo för 2008 som presenterades i budgetpropositionen för 2009 blev utfallet 2,9 miljarder kronor lägre (se tabell 11.9).

Utfallet för inkomsterna blev 4,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009. Utfallet för utgifterna blev 1,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009, vilket delvis förklaras av ett lägre utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning samtidigt som utgifterna för utgiftsområdet 26 Statsskuldsräntor m.m. blev högre än bedömningen i budgetpropositionen.

Tabell 11.10 Statsbudgetens utfall 2008

Miljarder kronor

	Prognos i BP 09	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	905,8	901,3	-4,6
Skatter m.m. ¹	807,6	808,9	1,3
Övriga inkomster ¹	98,2	92,4	-5,8
Utgifter m.m.	767,7	766,1	-1,6
Utgifter exkl. statsskuldsräntor ²	738,2	742,1	3,9
Statsskuldsräntor m.m.	42,8	48,2	5,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-19,1	-27,9	-8,8
Kassamässig korrigerings	5,8	3,7	-2,1
Budgetsaldo	138,1	135,2	-2,9

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ För jämförbarhet med statsbudgeten redovisas utfallen enligt de i statsbudgeten gällande principerna.

² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

Statsbudgetens saldo 2009–2011

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2009 har saldot försämrats med drygt 240 miljarder kronor 2009, vilket förklaras av att inkomsterna har minskat kraftigt samtidigt som utgifterna har ökat. För 2010 och 2011 försämrats prognosen för statsbudgetens saldo med 200 respektive 190 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen, vilket främst beror på lägre förväntade skatteinkomster. För 2009–2011 har även det beräkningstekniska antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav med 50 miljarder kronor per år tagits bort. En mer utförlig jämförelse av inkomster och utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2009 redovisas i avsnitten 11.1–11.3.

Tabell 11.11 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2009	57,9	88,4	120,9
Inkomster	-143,3	-172,7	-159,2
Skatter m.m.	-93,8	-120,4	-109,1
Övriga inkomster	-49,4	-52,4	-50,1
Utgifter m.m.	100,8	25,4	33,2
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	23,0	25,7	29,5
Statsskuldsräntor	-2,0	-6,1	4,5
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	79,7	5,7	-18,8
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	-244,0	-198,1	-192,4
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	-186,1	-109,6	-71,5

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.12 visar den aktuella prognosen av statsbudgetens saldo jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.12 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i propositionen Åtgärder för jobb och omställning	-43,0	-43,2	14,9
Inkomster	-51,7	-44,1	-47,6
Skatter m.m.	-47,6	-40,3	-43,5
Övriga inkomster	-4,1	-3,8	-4,1
Utgifter m.m.	91,4	22,4	38,8
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	14,3	14,9	23,1
Statsskuldsräntor	-1,3	-0,7	13,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	96,4	8,2	-15,7
Kassamässig korrigering	-18,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	-143,1	-66,5	-86,4
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	-186,1	-109,6	-71,5

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har saldot försämrats med drygt 140 miljarder kronor 2009, vilket främst förklaras av att utgifter m.m. har ökat kraftigt. De ökade utgifterna beror delvis på de beräkningstekniska antagandena att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet utnyttjas. För 2010 och 2011 har saldot reviderats ned med drygt 70 respektive 90 miljarder kronor till följd av minskade skatteinkomster och ökade utgifter.

12

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Under de närmaste 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka.
 - Detta kommer att sätta de offentliga finanserna under press, med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg.
 - Finanspolitiken bedöms vara näst intill långsiktigt hållbar. Enligt beräkningar behövs en permanent utgiftsminskning eller skattechöjning på 0,5 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.
 - Osäkerheten i bedömningen är betydande. Om ett antal sämre, men dock realistiska, omständigheter skulle inträffa behövs dock större finanspolitiska åtgärningar.
 - Det är därför viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp.
-

Sverige är mitt uppe i det som förväntas bli den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Under 2009 väntas bruttonationalprodukten minska med 4,2 procent och arbetslösheten öka till 8,9 procent. Det är under dessa omständigheter naturligt att regeringen vidtar åtgärder som stimulerar ekonomin och dämpar nedgången. Ett övergripande mål för regeringen är att detta sker på ett sådant sätt att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte äventyras. Under dessa förhållanden är det därför särskilt viktigt

att analysera och bedöma huruvida finanspolitiken, inklusive de åtgärder som aviserats i denna proposition, är långsiktigt hållbar. I detta kapitel analyseras denna fråga.

I inledningen nedan ges först en översiktlig genomgång av några av kapitlets centrala slutsatser. Därefter ges en kort beskrivning av den historiska utvecklingen i offentlig sektor samt av den demografiska utvecklingen som framöver kan komma att sätta press på finanspolitiken. Sedan beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden, som är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den framtida utvecklingen i de offentliga finanserna beskrivs och avslutningsvis analyseras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

12.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens regler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. Det är framför allt de kommande demografiska förändringarna som förväntas sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifterna som går till personer som är 65 år och äldre är i genomsnitt 225 000 kronor, medan de offentliga inkomsterna från samma ålders-

grupp i genomsnitt är 60 000 kronor.⁵⁶ Samtidigt väntas äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, öka från 30 procent 2008 till 46 procent 2060. Frågan är om finanspolitikens utformning är hållbar givet dessa förändringar.

Som utgångspunkt för att göra en sådan bedömning görs konsekvensberäkningar för svensk ekonomi. En central förutsättning i beräkningarna är att det befintliga skatte- och välfärdssystemet bibehålls i framtiden. Detta ger en god grund för att bedöma huruvida finanspolitiken kan upprätthållas även med de demografiska påfrestningar som svensk ekonomi står inför.

En grundkalkyl visar att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar. Hållbarhetsindikatorn (den så kallade S2-indikatorn) är 0,5 vilket innebär att en permanent utgiftsminskning eller skatthöjning motsvarande 0,5 procent av BNP bör genomföras för att finanspolitiken ska bli strikt långsiktigt hållbar. Jämfört med redovisningen i budgetpropositionen för 2009 är detta en marginell försämring av hållbarheten som beror på att ökningen av utgifterna för sjukvård och äldreomsorg nu förväntas bli högre. En slutsats av beräkningarna är att det är viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder upp. Med dagens välfärdssystem innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de primära överskotten 2013–2019 bör ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Lågkonjunkturen bedöms för närvarande inte utgöra någon större risk för hållbarheten. En fördjupad kris skulle dock kunna leda till strukturella försämringar av svensk ekonomi, vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten. Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett alternativscenario visar det sig att en permanent och ofinansierad höjning av transfereeringarna med en procent leder till en försämring av hållbarheten med 0,8 procent av BNP.

Det finns därutöver en betydande osäkerhet kring de beräkningsantaganden som gjorts. Ex-

empelvis förutsätts det att kostnaderna inom vård och omsorg inte ökar mer än vad som är demografiskt motiverat. Historiskt sett har kostnaderna dock ökat mer än så. Om kostnaderna antas öka med drygt 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat försämras hållbarheten markant, med motsvarande 7,7 procent av BNP. Å andra sidan görs i grundkalkylen ett pessimistiskt antagande att utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt är konstant.⁵⁷ Tillsammans med den ökande medellivslängden innebär det att en allt större andel av livet kommer att tillbringas som pensionär. Antas det i stället att man i framtiden liksom i dag tillbringar drygt 1/3 av det vuxna livet som pensionär, skulle hållbarheten förbättras med motsvarande 1,3 procent av BNP.

Sammantaget visar beräkningarna att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar, men också att det finns betydande osäkerhet. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Detta understryker även vikten av att fortlöpande följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det ska dock framhållas att svensk finanspolitik ur ett internationellt perspektiv är väl rustad för att möta de demografiska utmaningarna.⁵⁸

12.2 Den offentliga sektorns framväxt

De offentliga välfärdssystemen har sedan början av 1900-talet successivt byggts ut och kostnaderna för både offentliga transfereringar och offentlig konsumtion har stigit markant. Särskilt under 1960- och 1970-talet expanderade den offentliga sektorn kraftigt (se diagram 12.1). År 1950 utgjorde de offentliga utgifterna närmare 24 procent av BNP, medan utgiftskvoten 1980 hade ökat till 60 procent av BNP. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet men ökade sedan kraftigt till följd av 90-talskrisen och låg 1993 på 69 procent av BNP. Sedan dess har utgiftskvoten successivt sjunkit till närmare 51 procent av BNP 2008. Expansionen av den

⁵⁷ En viss förskjutning av utträdesåldern antas ske de kommande 20 åren till följd av tidigare genomförd politik.

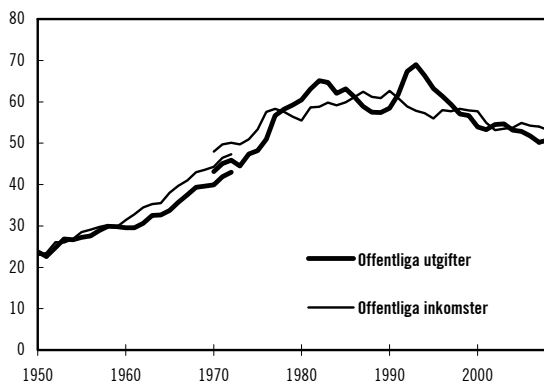
⁵⁸ Se även avsnitt 12.6.3.

⁵⁶ Statistiska centralbyrån, Hushållens Ekonomi (HEK), 2004.

offentliga sektorn har finansierats genom en motsvarande ökning av de offentliga inkomsterna. Inkomsterna ökade till som mest 63 procent av BNP 1990. I spåren av 1990-talskrisen och 1991 års skattereform minskade inkomstkvoten något och låg under senare delen av 1990-talet på runt 58 procent av BNP. Sedan 2000 har inkomstkvoten sjunkit ytterligare till 53 procent av BNP 2008.

Diagram 12.1 Offentliga utgifter och inkomster, 1950–2008

Procent av BNP

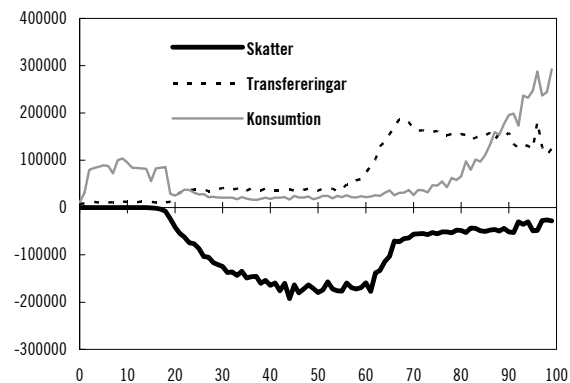


Källa: Statistiska centralbyrån.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn och välfärdssystemen 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 3/4 – av denna omfördelning sker över *livscykeln*, dvs. mellan olika åldersgrupper. Barn, unga och äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

Diagram 12.2 Offentliga inkomster och utgifter i genomsnitt per ålder, 2004

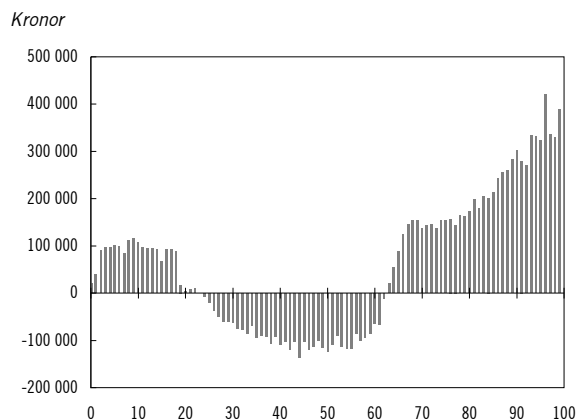
Kronor



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.

Diagram 12.2 visar hur inbetalda skatter (negativa värden), erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster (positiva värden) varierar över livscykeln. Om dessa kvittas mot varandra fås *netto* vad som erhållits från den offentliga sektorn vid olika åldrar (se diagram 12.3). Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettoförmånstagare från offentlig sektor, framför allt till följd av konsumtion av barnomsorg och utbildning. Från ca 20-årsåldern ökar skattebetalningarna och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till offentlig sektor. Skattebetalningarna ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50-årsåldern. Mellan 55 och 65 års ålder ökar transfereringarna, bland annat på grund av ökade utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension. Från 75-årsåldern ökar även konsumtionen av välfärdstjänster kraftigt, framför allt till följd av ökade kostnader för äldreomsorg. Detta innebär att en genomsnittlig individ blir nettoförmånstagare från ca 63 års ålder.

Diagram 12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004

Anm: Offentliga nettoutgifter beräknas som summan av transfereringarna och den offentliga konsumtionen minus skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.3 Den demografiska utvecklingen

Under detta århundrade väntas Sveriges demografiska struktur förändras kraftigt. Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar varje vår framskrivningar av den demografiska utvecklingen.⁵⁹ På kort sikt är det två omständigheter som dominerar. Den första är att den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet inom några år uppnår pensionsålder och väntas lämna arbetslivet. Detta leder till ett ökat antal pensionärer och färre förvärsarbetande. Den andra omständigheten 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 på kort sikt att efterfrågan på gymnasieutbildning minskar, efterfrågan på högre utbildning ökar och att arbetskraftsutbudet i yngre åldrar ökar.

På längre sikt är det särskilt en faktor som dominerar den demografiska utvecklingen och påverkar den svenska ekonomin. Under många år har dödsriskerna⁶⁰ bland de äldre minskat kraftigt och medellivslängden ökat.⁶¹ Detta har medfört att de äldre åldersgrupperna utgör en allt större andel av befolkningen. Denna

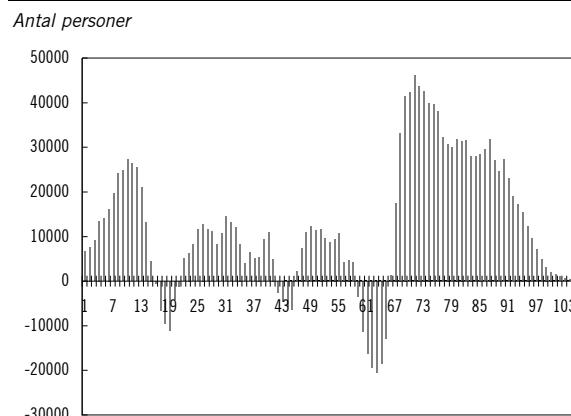
⁵⁹ Senaste framskrivning är från maj 2008.

⁶⁰ Dödsrisken anger sannolikheten att dö vid en given ålder.

⁶¹ Som exempel på den snabba ökningen i medellivslängden kan man nämna att medellivslängden för kvinnor vid 65 års ålder, ökade med 7 år mellan 1950 och 2006 (från 79 till 86 år). (Hans Lundström [2008], *Många gamla i framtidens EU-länder, Välfärd 1*, Statistiska centralbyrån).

utveckling väntas fortsätta framöver. Utöver ökad medellivslängd har även en minskad fruktsamhet medfört att andelen yngre i befolkningen har minskat. Den summerade fruktsamheten⁶² minskade från i genomsnitt 2 barn per kvinna under perioden 1900–1965 till i genomsnitt 1,78 barn per kvinna under perioden 1970–2000. Den har under senare år ökat och väntas framöver ligga på en stabil nivå på 1,87 barn per kvinna.

I början av 2009 var folkmängden i Sverige 9,3 miljoner invånare. Fram till 2060 beräknas folkmängden öka till 10,5 miljoner. I diagram 12.4 visas hur befolkningens åldersammansättning förändras mellan 2008 och 2060. Antalet personer 65 år och äldre väntas öka kraftigt till följd av den ökade medellivslängden. Däremot kommer antalet personer i åldersgrupperna 15–20, 41–44 och 58–64 år att minska.

Diagram 12.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2060

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen i befolkningens sammansättning kan även visas genom försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år och 65 och äldre) ställs i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år), se diagram 12.5.

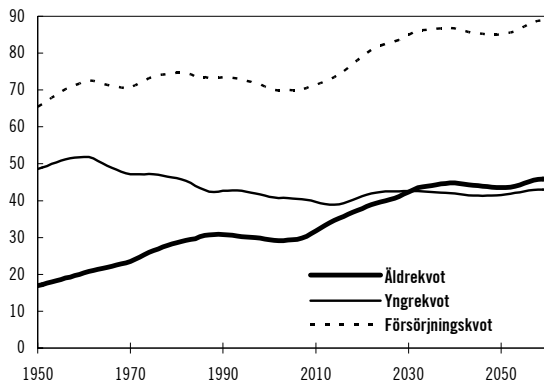
Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, har sedan 1950 minskat på grund av den fallande fruktsamheten. Från omkring 2020 förväntas yngrekvoten dock stabiliseras runt 42 procent.

⁶² Den summerade fruktsamheten är ett mått på det antal barn en kvinna skulle få i genomsnitt om fruktsamheten förblev den samma som under det år för vilket man gör beräkningen.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, har ökat från 17 procent 1950 till 30 procent 2008. Fram till 2060 väntas äldrekvoten öka till 46 procent. Man kan även beräkna en ålderskvot för gruppen 80 år och äldre.⁶³ År 2060 förväntas denna ålderskvot vara 16 procent jämfört med 9 procent 2008. Intressant i detta sammanhang är att hela denna ökning förväntas ske mellan 2020 och 2030.

Den stigande äldrekvoten kompenseras under lång tid av att yngrekvoten föll vilket resulterat i att försörjningskvoten (summan av yngrekvoten och äldrekvoten) sedan 1950 varierat kring 70 procent. Från och med 2010 ökar försörjningskvoten och 2060 uppgår den till 89 procent.

Diagram 12.5 Demografiska försörjningskvoter, 1950–2060

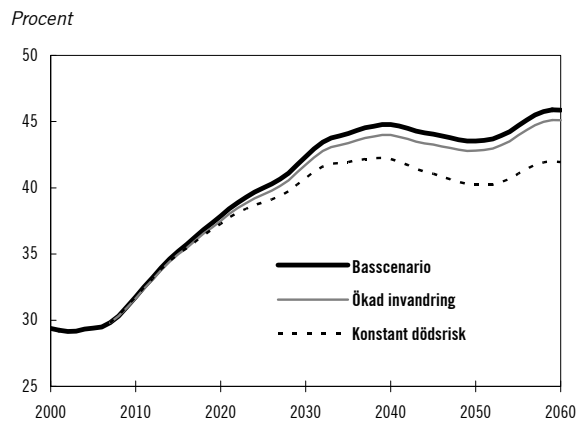


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år.
Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.
Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.

Det är förstås en betydande osäkerhet kring de antaganden som ligger till grund för framskrivningarna. I diagram 12.6 visas resultatet av två förändringar i antaganden. En ökad årlig invandring med 10 procent medför att äldrekvoten 2060 blir marginellt lägre, 45 procent i stället för 46 procent. Om dödsriskerna och därmed medellivslängden skulle ligga kvar på dagens nivå blir äldrekvoten i stället 42 procent 2060. I ytterligare ett scenario, som inte redovisats i diagrammet, antas att den summerade fruktsamheten är 5 procent högre för svenskfödda kvinnor, dvs. den ligger på runt 1,95. I detta fall blir äldrekvoten 44 procent 2060.

⁶³ Antalet personer 80 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år.

Diagram 12.6 Äldrekvoten vid olika antaganden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.

Sett ur ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna (FN) uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050. Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050. Det är framför allt den låga fruktsamheten i dessa länder som bidrar till att äldrekvoten blir högre jämfört med Sverige.

Tabell 12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

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

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

12.4 Arbetsmarknaden och personer med transfereringsinkomster

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

Det antas som utgångspunkt att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är kon-

stant på 2007 års nivå inom grupper fördelade på ålder, kön och födelseland. Dessutom har det antagits att regeringens politik på lång sikt medför att sysselsättningen ökar med 2,8 procent (se budgetpropositionen för 2009). Som en direkt följd av den ekonomiska krisen väntas förändringarna på arbetsmarknaden dock ske något senare jämfört med tidigare bedömning. Sammantaget innebär detta att antalet personer i arbetskraften ökar med närmare 184 000 personer fram till 2060 och att sysselsättningen ökar med 192 000 personer. Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med endast 130 000 personer.

Tabell 12.2 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2060

Tusental personer och procentuell förändring

	2008	2060	Förändring i procent
Arbetskraften, 16–64 år	4 701	4 885	3,9
Sysselsatta, 16–64 år	4 484	4 676	4,3
Befolkningen, 16–64 år	5 937	6 070	2,2

Anm: Arbetskraften och sysselsatta anges exklusive heltidsstuderande arbetsökande.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med transfereringsinkomster ökar också mellan 2008 och 2060. Det är framför allt antalet pensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen, samt att pensionsåldern förutsätts vara densamma som idag. För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster utgör en relativt konstant andel av befolkningen.

12.5 De offentliga finanserna

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna i grundkalkylen (*basscenariot*). I bilaga 4 till denna proposition ges en fördjupad redogörelse för framskrivningsprinciperna och modellerna som används.

En naturlig utgångspunkt för beräkningarna är en situation där dagens skatte- och välfärdsystem är oförändrade. Beräkningarna ska därmed inte uppfattas som en prognos, utan snarare som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, om 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.

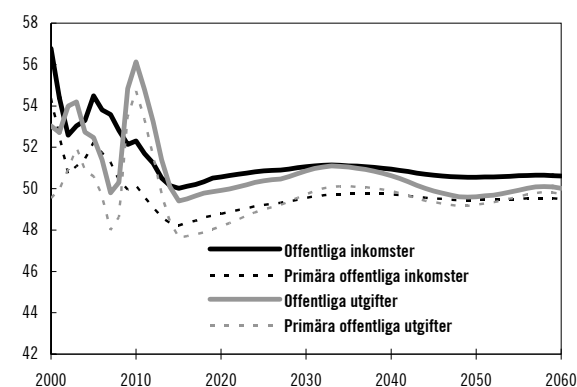
Kalkylen är förknippad med stor osäkerhet. I syfte att fördjupa analysen studeras i avsnitt 12.6 ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika beräkningsantagandena. Därmed kan man skapa sig en viss uppfattning om hur robust finanspolitiken är i förhållande till olika riskfaktorer.

12.5.1 Den offentliga sektorns inkomster

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

Diagram 12.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De primära offentliga inkomsterna, som 2008 utgjorde 50,4 procent av BNP, beräknas minska till 48,2 procent av BNP 2015.⁶⁴ Därefter ökar de primära offentliga inkomsterna successivt till 49,5 procent av BNP 2030 för att sedan vara relativt konstanta (se diagram 12.7). Ökningen beror på att skatteintäkterna från hushållens konsumtion ökar mellan 2012 och 2030 på grund av ökad konsumtion dessa år. Anledningen till detta är bland annat att sparandet bland de äldre är lägre än det genomsnittliga sparandet i befolkningen. När andelen äldre ökar kan där-

⁶⁴ Med primära inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

med sparandet väntas minska och konsumtionen öka.⁶⁵

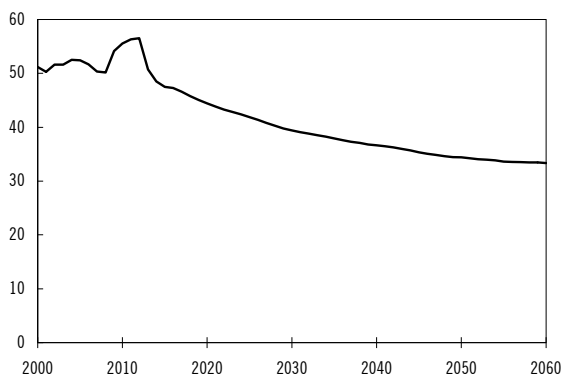
12.5.2 Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna, som 2008 utgjorde 48,6 procent av BNP, beräknas öka till 49,7 procent av BNP 2060, huvudsakligen till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen.⁶⁶ Ökningen av äldrekvoten påverkar särskilt utgifterna till sjukvård och äldreomsorg, medan förändringarna i pensionsutgifterna är relativt små.

Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,1 procent 2008 till som högst 8,4 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ner mot 7,6 procent 2060. Det är 90-talets pensionsreform som innebär att ökningen i äldrekvoten får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Som tidigare nämnts antas det att pensionsåldern är konstant, vilket innebär att pensionerna minskar när medellivslängden ökar (se diagram 12.8). Dessutom har premiepensionssystemet i nationalräkenskaperna flyttats till privat sektor vilket innebär att pensionsutbetalningarna genom ålderspensionssystemet minskar något.⁶⁷

Diagram 12.8 Ålderspension per person 65 år och äldre, 2000–2060

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁶⁵ Se SOU 2008:108, bilaga 1, s. 80.

⁶⁶ Med *primära* utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

⁶⁷ Enligt beslut av EU:s statistikorgan EUROSTAT räknas inte premiepensionssystemet till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna.

Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,5 procent av BNP 2008 till drygt 12,7 procent av BNP 2060. Anledningen till uppgången är framför allt att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster antas vara konstant över tiden. Exempelvis antas det att en 75-årig kvinna använder lika mycket sjukvård och äldreomsorg i dag som 2060. När andelen äldre i befolkningen ökar kommer därmed även kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg att öka.

Eftersom yngrekvoten minskar något kommer även utgifterna för barnomsorg och utbildning att minska från 6,8 procent till 6,5 procent av BNP. Sammantaget ökar den offentliga konsumtionen från 26,4 procent av BNP 2008 till 27,4 procent av BNP 2060, en ökning med en procentenhet.

Förändringen i den offentliga konsumtionen är nu större jämfört med tidigare beräkningar, exempelvis i budgetpropositionen för 2009. Å ena sidan innebär nya uppgifter från SCB för de åldersfördelade utgifterna att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg på längre sikt blir lägre. Å andra sidan har framskrivningsprinciperna för vissa delar av den offentliga konsumtionen ändrats. Priserna för bland annat förbrukningen i offentlig sektor ökar på längre sikt i linje med löneutvecklingen, vilket innebär en högre offentlig konsumtion på sikt.

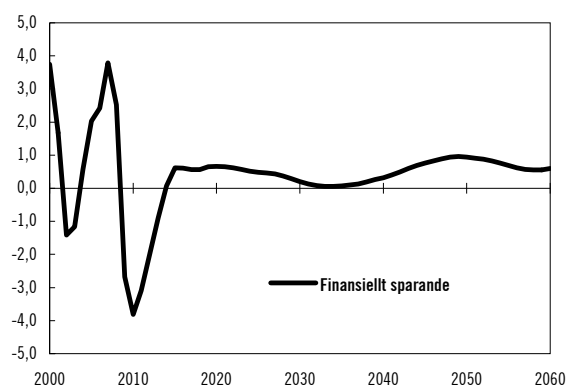
12.5.3 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn

Det finansiella sparandet uppgick 2008 till 2,5 procent av BNP och väntas minska till -3,8 procent av BNP 2010. Under åren 2011–2015 antas svensk ekonomi gradvis anpassa sig mot ett normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år och 2015 uppgår det finansiella sparande till 0,6 procent av BNP.

Bland annat till följd av den demografiska utvecklingen kommer det finansiella sparandet att minska till 0,3 procent av BNP 2060.

Diagram 12.9 Finansiellt sparande, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.6 Hållbarhetsanalys

De demografiska förändringarna kan tillsammans med den tydliga åldersprofilen för de offentliga nettoutgifterna komma att sätta finanspolitiken under ett visst tryck. Frågan uppstår därmed om dagens finanspolitik kan upprätthållas även med de demografiska förändringar som vi står inför eller om finanspolitiken och välfärdssystemen måste anpassas efter de nya demografiska förhållandena.

12.6.1 Hur mäts hållbarheten?

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens skatte- och avgiftsregler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.⁶⁸

Det finns ett antal olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ett vanligt använt mått är den så kallade *S2-indikatorn* som anger den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som måste genomföras för att finanspoliti-

ken ska vara strikt långsiktigt hållbar.⁶⁹ En *S2*-indikator på en procent av BNP innebär alltså att en permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.

Ett nära besläktat mått är *nödvändigt primärt sparande* (NPS).⁷⁰ Detta mått anger det genomsnittliga primära sparandet som borde förekomma under en viss period om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. I denna proposition används perioden 2013–2019, dvs. de första sju åren av långsiktscalkylerna. En NPS på en procent av BNP innebär alltså att ett primärt sparande på en procent av BNP i genomsnitt under åren 2013–2019 är konsistent med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

De ovannämnda måtten beskrivs mer utförligt i bilaga 4.

12.6.2 Några hållbarhetsberäkningar

I *basscenariot* är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar med en *S2*-indikator på 0,5 (se tabell 12.3). Detta innebär att en strikt långsiktigt hållbar finanspolitik uppnås genom en permanent skattehöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,5 procent av BNP. Åtstramningen motsvarar drygt 16 miljarder kronor i dagsläget. Beräkningarna visar även att man under 7-årsperioden 2013–2019 borde ha ett genomsnittligt primärt sparande på 0,8 procent för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar ($S2=0$).

S2-indikatorn har försämrats med 0,6 procentenheter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Det är framför allt förändringen av framskrivningsprincipen för den offentliga konsumtionen som medför att hållbarheten har försämrats.⁷¹

Som tidigare nämnts är hållbarhets kalkyler förknippade med stora osäkerheter. Nedan

⁶⁸ Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av de framtida primära budgetsaldon som kan antas uppkomma vid oförändrade skattesatser och regler för de offentliga utgifterna ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld.

⁶⁹ *S2*-indikatorn beskrivs i EU-kommissionen, The long-term sustainability of public finances, *European Economy*, 4/2006. Indikatorn beskrivs även kort i bilaga 4.

⁷⁰ Från engelskans *required primary balance*.

⁷¹ Den så kallade beräkningstekniska justeringen som i budgetpropositionen 2009 bidrog till högre transfereringsutgifter motsvarande 3,3 procent av BNP från 2015 och framåt är borttagen. Den beräkningstekniska justeringen innebar att *S2* i budgetpropositionen för 2009 försämrades med runt 2,6 procentenheter.

beskrivs ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika förändringar av beräkningsantagandena. I bilaga 4 ges en mer detaljerad beskrivning av scenarierna.

Risker i samband med den ekonomiska krisen

Sverige är mitt uppe i den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Det har i basscenariot antagits att ekonomin återhämtar sig så att den 2015 har anpassat sig mot ett normalt konjunkturläge. Skulle den ekonomiska krisen bli djupare eller mer långvarig än väntat kommer hållbarheten endast att försämrans marginellt, så länge krisen inte innebär strukturella förändringar för svensk ekonomi eller en kraftig ökning av skulden. Det kan finnas en viss risk att krisen leder till permanenta försämringar på arbetsmarknaden, vilket i så fall skulle försämra hållbarheten (se scenarierna nedan kring arbetsmarknadsriskerna). Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett scenario (*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 motsvarande 0,8 procent av BNP

Tabell 12.3 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S2	NPS	Nettoskuld 2060
Basscenario	0,5	0,8	-17,7
Ofinansierad transferering	1,3	0,8	29,4
Högre vårdkostnader	8,2	8,3	53,5
Förbättrad hälsa	0,0	0,3	-26,0
Högre produktivitet	0,8	1,1	-13,1
Bättre integration	0,0	0,5	-47,9
Högre arbetslöshet	1,1	1,3	10,3
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	1,1	1,2
Högre utträdesålder	-0,8	-0,5	-42,3

Osäkerhet kring kostnader för sjukvård och äldreomsorg

I basscenariot antas den offentliga konsumtionen öka i takt med demografin. Historiskt sett har den offentliga konsumtionen dock ökat mer än vad som är demografiskt motiverat, motsvarande runt 0,7 procentenheter per år. En anledning till detta är förmodligen att efterfrågan på tjänster ökar när inkomsterna stiger. Dessutom skapar den teknologiska utvecklingen, inte minst inom det medicinska området, ständigt nya möjligheter och behov, vilket kan leda till ett högre kostnadstryck. I ett alternativscenario (*högre vårdkostnader*) har det antagits att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar med 0,2 procentenheter mer än vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten enligt S2-indikatorn med motsvarande 7,7 procent av BNP.

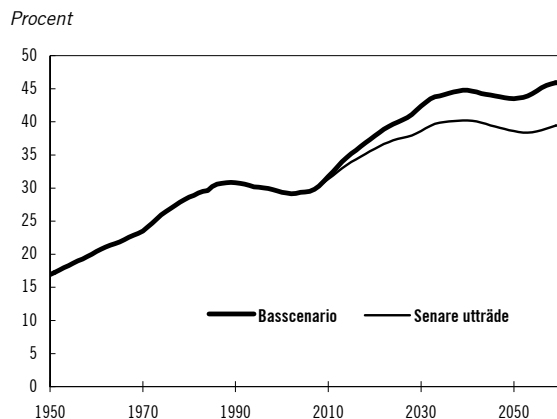
Det antas i basscenariot att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Utnyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir 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 ett alternativscenario (*förbättrad hälsa*) förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för en 65 årig man ökar exempelvis med 2 år fram till 2030.⁷² Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 70-årig man 2030 är detsamma som för en 68-årig man 2008. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med 1,1 procent av BNP.

⁷² I dag förväntas en 65-årig man bli 82,8 år, att jämföra med 84,8 år 2030.

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

I basscenariot antas utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt vara konstant.⁷³ Detta innebär tillsammans med den ökade medellivslängden att en allt större andel av livet tillbringas utanför arbetsmarknaden. Pensionsreformen ger dock incitament till att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om även hälsan förbättras kommer detta att underlätta en sådan förändring i beteende. I ett alternativscenariot (*högre utträdesålder*) antas det att andelen av det vuxna livet som tillbringas på arbetsmarknaden även framöver ligger konstant runt 2/3. Detta sker genom en senareläggning av utträdesåldern. Exempelvis antas det att utträdesåldern för män ökar med 1,3 år fram till 2030 och med 2,4 år fram till 2060. Därmed ökar den *effektiva äldrekvoten* inte lika kraftigt och ligger på 40 procent 2060, jämfört med 46 procent i basscenariot (se diagram 12.10). Detta medför att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med 1,3 procent av BNP.

Diagram 12.10 Effektiv äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁷³ Det är viktigt att skilja på *utträdesålder* och *pensionsålder*. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna ålderspension och utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Dessa två händelser sker inte nödvändigtvis samtidigt. I samtliga beräkningar antas pensionsåldern vara konstant. Utträdesåldern antas däremot öka något de kommande 20 åren till följd av tidigare genomförd politik.

Osäkerhet kring arbetsmarknadens utveckling

I basscenariot antas på längre sikt arbetslösheten ligga på 4,3 procent och arbetskraftsdeltagandet på runt 80,5 procent.⁷⁴ Det finns dock en viss osäkerhet kring den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden. Osäkerheten kring effekterna av regeringens politik samt eventuella strukturella återverkningar av den ekonomiska krisen kan exempelvis innebära en sämre utveckling på arbetsmarknaden. I ett alternativscenariot (*högre arbetslöshet*) antas arbetslösheten vara en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn försämras med motsvarande 0,6 procent av BNP. Om både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten att försämras med motsvarande 0,4 procent av BNP (*lägre arbetskraftsdeltagande*).

I scenariot *bättre integration* av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda närmar sig nivåerna för svenskfödda med en tredjedel. Detta ger ett högre arbetskraftsdeltagande, ökade offentliga inkomster och lägre utgifter. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP.

Osäkerhet kring produktivetsutvecklingen

Näringslivets produktivitetstillväxt antas på längre sikt vara 2,2 procent per år. I scenariot *högre produktivitetstillväxt* antas produktiviteten i stället öka med runt 2,5 procent per år. Eftersom en ökad produktivitetstillväxt även medför att lönerna inom den offentliga sektorn ökar, försämras hållbarheten enligt S2-indikatorn med 0,3 procent av BNP.

12.6.3 Internationella bedömningar

Även OECD och EU-kommissionen gör bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.⁷⁵

⁷⁴ Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser tidigare svensk definition, dvs. åldersgruppen 16–64 år exklusive heltidsstuderande arbetsökande.

⁷⁵ OECD (2009), Economic Outlook Interim Report, Paris och EU-kommissionen (2008), Public Finances in the EMU – 2008, Bryssel.

EU-kommissionen beräknar att S2-indikatorn för Sverige är -0,5 procent av BNP, vilket innebär att en utgiftsökning eller skatteminskning på 0,5 procent av BNP kan genomföras utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Detta kan jämföras med en S2-indikator för Euroområdet och EU på 2,3 respektive 2,5 procent av BNP. Det bör poängteras att S2-indikatorn som beräknats av EU-kommissionen inte är direkt jämförbar med S2-indikatorn som beräknats i denna proposition. För det första utgår EU-kommissionens mått från den offentliga sektorns bruttoskuld, medan beräkningarna i denna proposition utgår från nettoskulden.⁷⁶ För det andra görs andra antaganden kring utvecklingen framöver för den offentliga sektorn och svensk ekonomi. Exempelvis antar EU-kommissionen att den ökade medellivslängden även medför bättre hälsa och därmed lägre vårdkostnader vid given ålder.

OECD och EU-kommissionen tar även fram hållbarhetsmått som baserar sig på att skulden ska stabilisera sig på en viss nivå i ett givet framtida år. EU-kommissionen beräknar exempelvis att med en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på runt 3 procent av BNP skulle Sveriges Maastrichtskuld stabilisera sig på 60 procent av BNP till 2050.⁷⁷ OECD har på ett liknande sätt beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2010 års nivå från 2050 bör en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP genomföras.

I alla de ovannämnda jämförelser ligger Sverige bland de länder som är bäst rustade för att möta de demografiska utmaningarna.⁷⁸

12.6.4 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

Enligt basscenariot är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar. För att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening skulle skatterna behöva höjas eller utgifterna minskas med motsvarande 0,5 procent av BNP och de

primära överskotten under perioden 2013–2019 borde ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Det finns dock betydande osäkerhet kring beräkningarna. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Om exempelvis vårdkostnaderna ökar mer än vad som är demografiskt motiverat eller arbetslösheten blir högre än vad som antas i grundkalkylen kommer större finanspolitiska åtgärder att behöva genomföras. Om dagens välfärdssystem ska bibehållas även i framtiden är det därför nödvändigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp. Det är även viktigt att kontinuerlig följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

⁷⁶ Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoskulden.

⁷⁷ Detta är den så kallade S1-indikatorn.

⁷⁸ Se även avsnitt 4.2.1.

13

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelserna 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen.

De nedan föreslagna ändringarna av vilka ändamål och verksamheter som bör innefattas i olika utgiftsområden bör tillämpas från och med 2010. De föreslagna ändringarna beaktas inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition. Inför 2010 har regeringen följande förslag till sådana ändringar.

13.1.1 Ansvar för bidragshantering, bolagsredovisning m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa administrativa uppgifter avseende viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1, s. 37) redovisades förslag om en renodling av

Regeringskansliets verksamhet med innebörden att Kammarkollegiet ska svara för exempelvis utbetalningar och kontrollmoment gällande vissa bidrag och anslag, hanteringen av den ekonomiska redovisningen av statliga bolag samt kreditförsörjningen vid inrättandet av nya myndigheter.

I syfte att renodla Regeringskansliets verksamhet föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning från och med 2010 överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 4 000 000 kronor samtidigt som utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. I syfte att åstadkomma en högre effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet har regeringen tidigare meddelat sin avsikt att från och med den 1 januari 2010 föra över de uppgifter som länsstyrelserna i dag har inom körkorts- och yrkestrafikområdet till Transportstyrelsen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende körkorts- och yrkestrafikområdet som bedrivs av länsstyrelserna överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 129 000 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.3 Tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* flyttas till utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) gör regeringen bedömningen att Socialstyrelsen har bäst förutsättningar att skapa en samlad och effektiv tillsyn av verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt verksamheter inom hälso- och sjukvården. I propositionen föreslår därför regeringen att Socialstyrelsen ensam ska ha ansvaret för all tillsyn av tillståndspliktig enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS – såväl den löpande som den övergripande.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* flyttas till utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ökar med 227 000 000 kronor, att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med 195 000 000 kronor och att utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskar med 32 000 000 kronor.

13.1.4 Ansvar för e-förvaltning, rättsinformation m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning (e-normering och E-delegationen) samt rättsinformationssystemet och som finansieras från det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: I och med avvecklingen av Verket för förvaltningsutveckling (Verva) överfördes ansvaret för rättsinformationssystemet och verksamheten kring webbplatsen lagrummet.se från Verva till Sveriges Domstolar. Vidare överfördes ansvaret för arbetet med normering inom elektronisk förvaltning till Regeringskansliet. Föreskriftsrätten inom informationssäkerhetsområdet övergick till myndigheten för samhällsskydd och beredskap i samband med bildandet av myndigheten den 1 januari 2009. Under våren 2009 har dessutom en särskild e-delegation inrättats.

I syfte att utveckla, effektivisera och tydliggöra de förändringar av verksamhetsansvar m.m. som skett i samband med avvecklingen av Verva,

föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning samt rättsinformationssystemet, och som finansieras från de under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.*, flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 18 900 000 kronor, att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 3 400 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med 22 300 000 kronor.

13.1.5 Pensionsadministrationen och bildandet av den särskilda pensionsmyndigheten

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

De ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Skälen för regeringens förslag: En ny pensionsmyndighet ska inrättas den 1 januari 2010. Riksdagen har godkänt att Premiepensionsmyndigheten (PPM) avvecklas i samband med utgången av 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147). PPM:s verksamhet och de delar av Försäkringskassan som avser pensionshantering ska föras över till den nya pensionsmyndigheten.

Den nya myndigheten skapas i syfte att på ett bättre sätt svara upp mot medborgarnas behov av kunskap och information i frågor rörande ålderspensioner. Den nya myndigheten kommer

att ansvara för i princip alla pensionsfrågor som staten ansvarar för. Det innebär att myndigheten utöver ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garanti-pension, även ska hantera frågor om efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet för ålderdom. Dessutom föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av verksamheter gällande ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ökar med 154 000 000 kronor och att utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minskar med motsvarande belopp.

13.1.6 Viss verksamhet inom polisorganisationen

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter vid sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med regeringsbeslut den 5 mars 2009 har Regeringskansliet övertagit ordförandeskapet i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet). Genom beslutet upphör rådets sekretariat (RIF-kansliet) vid Rikspolisstyrelsen samtidigt som ansvaret för sekretariatets uppgifter övergår till Regeringskansliet.

Av detta skäl föreslås att de ändamål och verksamheter avseende sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 6 000 000 kronor och att utgiftsområde 4 Rättsväsendet minskar med motsvarande belopp.

13.1.7 Sveriges ansvar som värdland för Världssjöuniversitetet

Regeringens förslag: De ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland i förhållande till Världssjöuniversitetet och som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Sverige är genom avtal med den Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation, IMO) värdland för Världssjöuniversitetet (World Maritime University, WMU) sedan 1983. För att samla ansvaret för Sveriges förpliktelser avseende den Internationella sjöfartsorganisationen föreslår regeringen att de ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland för WMU som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 25 000 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp.

13.1.8 Strategisk satsning på vårdvetenskap

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och den verksamhet avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) redogörs för särskilda satsningar på strategiska forskningsområden och hur dessa ska finansieras. I propositionen bedöms att genomförandet av den strategiska satsningen för vårdvetenskap överförs från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap till Vetenskapsrådet.

Av detta skäl föreslås att delar av de ändamål och verksamheter avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 20 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.9 Vissa verksamheter inom kulturområdet för personer med funktionsnedsättning m.m.

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*

flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att stöd för att främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av samhällslivet bör hanteras inom respektive utgiftsområde.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Den verksamhet som berörs är bl.a. åtgärder för att stärka teckenspråkets ställning samt viss produktion av punktskrift.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 4 296 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.10 Sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet (dir. 2007:146). Utredaren har till regeringen lämnat ett förslag om att ge Statistiska centralbyrån (SCB) ett samlat ansvar för ekonomisk statistik om primärkommunerna

genom att ansvaret för vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter förs över från Statens skolverk och Socialstyrelsen till SCB (SOU 2009:25). Regeringen ser flera fördelar med att ge SCB ett samlat statistikansvar för alla de uppgifter som samlas in genom Räkenskaps-sammandraget, dvs. den detaljerade redogörelsen för kommunernas och landstingens kostnader.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 2 000 000 kronor, att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med 1 000 000 kronor.

13.1.11 Överföring av viss verksamhet som avser studiestöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande indelningen för utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning är inte ändamålsenlig. Verksamheterna hos Centrala studiestödsnämnden och Överklagandenämnden för studiestöd hänger intimt ihop med den verksamhet som bedrivs under utgiftsområde 15 Studiestöd. För att få en sammanhållen verksamhets- och resultatredovisning bör alla anslag som hör till studiestödsverksamheten redovisas under utgiftsområde 15 Studiestöd. Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och

verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 15 Studiestöd ökar med 434 337 000 kronor och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.1.12 Innovationsbron

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron AB som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) bedömdes att det borde ske en ökad satsning på Innovationsbron AB för tidig marknadskompletterande såddfinansiering och affärsutveckling med syfte att öka skapandet av forsknings- och kunskapsrelaterade affärsidéer med stor marknadspotential. Medlen används för bolagets verksamhet inom kommersialisering av forskning och innovation. Mot denna bakgrund föreslår

regeringen att de ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetens forskning uppförda anslaget 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För de beräknade utgiftsramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 24 Näringsliv ökar med 50 000 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.2 Ändrat namn på utgiftsområde

Regeringens förslag: Utgiftsområde 23 ändrar namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Skälen för regeringens förslag: För att tydliggöra vilken verksamhet som bedrivs inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar bör utgiftsområdet byta namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Till de areella näringarna räknas näringar som använder biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten. Hit räknas således jordbruk, skogsbruk, fiskerinäringen, jakten och rennäringen.

Förslaget medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.1.