

## Innehållsförteckning

---

7	Inkomster.....	555
7.1	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	555
7.1.1	Skatt på arbete .....	556
7.1.2	Skatt på kapital .....	560
7.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	562
7.1.4	Skattekvoten.....	563
7.2	Inkomster på statens budget .....	563
7.2.1	Skatteinkomster .....	563
7.2.2	Övriga inkomster .....	563
7.2.3	Ändrad redovisning av inkomstitlar .....	565
7.3	Jämförelse med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statens budget för 2010 och 2011 .....	566
7.3.1	Jämförelse med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition .....	566
7.3.2	Uppföljning av statens budget för 2010 och 2011 .....	568
8	Utgifter .....	573
8.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter .....	573
8.1.1	Utgiftsramar för 2012 .....	574
8.1.2	Utgifter 2011–2015 .....	575
8.1.3	Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2011–2015 .....	578
8.2	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition.....	584
8.2.1	Nya föreslagna och aviserade reformer för 2012–2015 .....	586
8.2.2	Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	601
8.2.3	Pris- och löneomräkning .....	603
8.3	Uppföljning av utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter 2011 .....	604
8.3.1	Utgiftsprognos 2011 .....	604
9	Det ekonomiska läget i kommunsektorn .....	613
9.1	Inledning och förutsättningar .....	613
9.2	Kommunsektorns inkomster .....	614
9.2.1	Kommunsektorns skatteintäkter .....	615
9.2.2	Statsbidrag .....	616
9.3	Kommunsektorns utgifter.....	616
9.3.1	Kommunal konsumtion i löpande priser.....	617
9.4	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn....	618
9.5	Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster .....	619
9.5.1	Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser .....	620

9.5.2	Kommunalt finansierad sysselsättning.....	620
9.6	Demografi och kostnader i skola och omsorg.....	622
9.7	Beräkningarna i budgetpropositionen för 2012 jämfört med beräkningarna i 2011 års ekonomiska vårproposition.....	625
10	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld .....	629
10.1	Utgifts- och inkomstförändringar.....	630
10.2	Den offentliga sektorns finanser .....	631
10.2.1	Statens finanser.....	633
10.2.2	Ålderspensionssystemet.....	637
10.2.3	Kommuner och landsting.....	638
10.3	Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen .....	639
10.3.1	Den ekonomiska ställningen.....	639
10.3.2	Skuldutvecklingen .....	641
10.4	Jämförelse med 2011 års ekonomiska vårproposition.....	643
10.4.1	Den offentliga sektorns finanser jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	643
10.4.2	Statens budgetsaldo jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition.....	644
10.5	Finansiellt sparande i EU, Japan och Förenta staterna samt bruttoskuld i EU-länderna.....	645
11	Lån, garantier och beställningsbemyndiganden .....	649
11.1	Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital.....	649
11.1.1	Låneramar för 2012.....	649
11.1.2	Räntekontokrediter för 2012 .....	651
11.1.3	Statlig utlåning .....	652
11.1.4	Övriga kreditramar .....	653
11.2	Statliga garantier .....	653
11.3	Beställningsbemyndiganden.....	655
11.4	Bemyndigande att överskrida anslag .....	657
12	Granskning av finanspolitiken och ekonomisk styrning.....	661
12.1	Granskning av finanspolitiken .....	661
12.1.1	EU 2020 och den europeiska terminen .....	661
12.1.2	Finanspolitiska rådet .....	665
12.2	Ekonomisk styrning .....	669
12.2.1	Resultatstyrningen.....	669
12.2.2	Den finansiella styrningen .....	670
12.2.3	Rätt utbetalningar från välfärdssystemen.....	670
12.2.4	Intern styrning och kontroll samt internrevision.....	673
12.3	Översyn av vissa bestämmelser i budgetlagen .....	674

*Bilagor*

- Bilaga 1 Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2012*
- Bilaga 2 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*
- Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*
- Bilaga 4 Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012  
(bilaga till avsnitt 6.2, 6.3, 6.9, 6.15, 6.17.1 och 6.18)*
- Bilaga 5 Höjd beloppsgräns för avdrag för resor och Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder  
(bilaga till avsnitt 6.4 och 6.17.2)*
- Bilaga 6 Justering av procentsats för förskott av egenavgifter  
(bilaga till avsnitt 6.6)*
- Bilaga 7 Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster  
(bilaga till avsnitt 6.11)*
- Bilaga 8 Investeringsparkonto och ändrad beskattning av kapitalförsäkring  
(bilaga till avsnitt 6.13)*
- Bilaga 9 Ändrade skatteregler för investeringsfonder och deras andelsägare  
(bilaga till avsnitt 6.14)*
- Bilaga 10 Skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet  
(bilaga till avsnitt 6.16)*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 2011

## Tabellförteckning

---

7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i vårpropositionen för 2011 .....	556
7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler .....	556
7.3 Skatt på arbete .....	556
7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag .....	557
7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget.....	558
7.6 Skattereduktioner.....	560
7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift .....	561
7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	562
7.9 Skattekvot.....	563
7.10 Antaganden och förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	566
7.11 Aktuell prognos jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition samt statens budget för 2010 och 2011 .....	567
7.12 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	570
8.1 Utgifter på budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2010– 2015.....	574
8.2 Utgiftsramar 2012 .....	575
8.3 Utgifter per utgiftsområde 2010–2015 .....	577
8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år.....	578
8.5 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2009.....	579
8.6 Utgiftsförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar .....	580
8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem .....	581
8.8 Volymer inom olika transfereringssystem .....	583
8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	584
8.10 Förändring av utgiftsramar 2012–2015 jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	585
8.11 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar .....	597
8.12 Volymer 2012–2015.....	602
8.13 Pris- och löneomräkning för 2012.....	604
8.14 Takbegränsade utgifter och statsskuld räntor m.m. 2011.....	604
8.15 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2011.....	608
8.16 Utgifter 2011 .....	609
9.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma.....	615
9.2 Skatter och statsbidrag.....	615
9.3 Årlig förändring av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna.....	616
9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting .....	617
9.5 Kommunsektorns finanser .....	618

9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser .....	620
9.7 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar .....	621
9.8 Kommunfinansierad sysselsättning .....	622
9.9 Budgetpropositionen för 2012 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition .....	625
10.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande .....	630
10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2010–2015 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande .....	631
10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser .....	632
10.4 Skatter och avgifter .....	632
10.5 Den offentliga sektorns utgifter .....	633
10.6 Statens inkomster och utgifter .....	633
10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo .....	634
10.8 Statens budgetsaldo 2010–2015 .....	635
10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2010–2015 .....	637
10.10 Ålderspensionssystemet .....	637
10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex .....	638
10.12 Kommunsektorns finanser .....	638
10.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder .....	639
10.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet .....	641
10.15 Statsskuldens förändring 2010–2015 .....	642
10.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen .....	642
10.17 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	643
10.18 Offentliga sektorns finansiella ställning. Förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	644
10.19 Förändring av statens budgetsaldo 2011–2015 jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition .....	644
11.1 Låneram för 2012 .....	650
11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2011 .....	651
11.3 Räntekontokreditram för 2012 .....	652
11.4 Statlig utlåning 2012 .....	652
11.5 Övriga kreditramar 2012 .....	653
11.6 Garantramar och utfärdade garantier .....	654
11.7 Anslag vars ändamål 2012 omfattar garantiverksamhet .....	655
11.8 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2012 .....	656

## Diagramförteckning

---

7.1 Totala skatteintäkter.....	555
7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma .....	557
7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete.....	557
7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt .....	559
7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex.....	560
7.6 Skatt på företagsvinster.....	561
7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2015 .....	562
8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2010–2015 .....	581
8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2010–2015 .....	582
8.3 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2011 och ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2011 för vissa utgiftsområden .....	605
9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2015 .....	615
9.2 Konsumtionen i löpande priser .....	618
9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting.....	619
9.4 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser .....	620
9.5 Antal arbetade kommunfinansierade timmar .....	621
9.6 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn ....	622
9.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin.....	622
9.8 Kostnadsandelar .....	623
9.9 Styckkostnader i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg .....	623
9.10 Antalet barn och kostnader i förskolan .....	624
9.11 Elevantal och kostnader i grundskolan .....	624
9.12 Elevantal och kostnader i gymnasieskolan .....	624
9.13 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen.....	624
10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande .....	632
10.2 Inkomster och utgifter.....	632
10.3 Statens budgetsaldo 2000–2015.....	635
10.4 Inkomstindex och balansindex .....	637
10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande .....	639
10.6 Bidrag till förändringen av den offentliga sektorns förmögenhet.....	640
10.7 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder .....	640
10.8 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet.....	641
10.9 Statsskuldens utveckling 2000–2015 .....	641
10.10 Den konsoliderade bruttoskulden.....	642

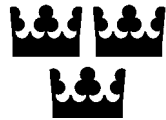
10.11 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA.....	645
10.12 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU.....	645
11.1 Myndigheternas investeringslån juni 2001–juni 2011 .....	651





7

# Inkomster





## 7 Inkomster

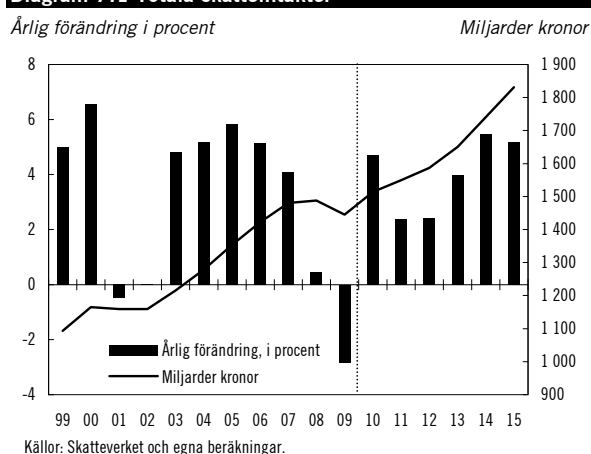
### Sammanfattning

- Det dämpade konjunkturläget den närmaste tiden medför att skatteintäkterna 2011 och 2012 ökar betydligt långsammare än 2010.
- År 2013–2015 väntas skatteintäkterna öka snabbare igen i takt med att konjunkturåterhämtningen tar fart.
- Jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition har de totala skatteintäkterna reviderats ned med mellan 10 och 76 miljarder kronor per år 2011–2015. Det beror till övervägande del på konjunkturavmattningen i svensk ekonomi.

### 7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

En ökad finansiell oro och en svagare internationell utveckling leder till att tillväxten i svensk ekonomi dämpas kraftigt den närmaste tiden. Det för med sig en betydligt långsammare ökning av skatteintäkterna 2011 och 2012 jämfört med den starka ökningen 2010. En dämpad privat konsumtion och en tydlig inbromsning i ökningen av antalet arbetade timmar leder till att mervärdesskatteintäkterna och intäkterna från skatt på arbete endast ökar svagt. Den låga tillväxten leder i kombination med den ökade finansiella oron dessutom till lägre intäkter från skatt på kapital. I takt med att konjunkturåterhämtningen åter tar fart ökar skatteintäkterna starkare igen fr.o.m. 2013. Diagram 7.1 visar utvecklingen av de totala skatteintäkterna från 1999–2015.

**Diagram 7.1 Totala skatteintäkter**



Jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition har tillväxtutsikterna för svensk ekonomi reviderats ned betydligt, vilket har fört med sig stora revideringar i prognosen för de totala skatteintäkterna. Försvagningen på arbetsmarknaden, med en betydligt lägre tillväxt i antalet arbetade timmar, leder till lägre utbetalda löner och lägre intäkter från skatt på arbete jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Samtidigt bedöms bolagsskatteintäkterna och intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster bli lägre än tidigare. Vidare har ett lägre ränteläge i ekonomin lett till att intäkterna från avkastningsskatten har reviderats ned. Hushållens konsumtion har reviderats ned betydligt, vilket leder till lägre intäkter från mervärdesskatt. Därtill leder förslaget i denna proposition om sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster till att intäkterna blir 5,4 miljarder kronor lägre fr.o.m. 2012. Sammanlagt har de totala skatteintäkterna reviderats ned med mellan 10 och 76 miljarder kronor 2011–2015

jämfört med prognosen i vårpropositionen (se tabell 7.1).

**Tabell 7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i vårpropositionen för 2011**

Miljarder kronor

	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatt på arbete	-1	-1	-17	-29	-27	-27
Skatt på kapital	8	-5	-16	-23	-18	-13
Skatt på konsumtion	0	-6	-21	-24	-22	-18
Övriga skatter	0	2	0	0	0	0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>7</b>	<b>-10</b>	<b>-55</b>	<b>-76</b>	<b>-67</b>	<b>-58</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

I tabell 7.2 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2009 och 2015. I tabellen visas den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av ändrade skatteregler. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. de anger storleken på den initiala skatteändringen. I avsnitt 6.21 finns en utförlig förklaring av hur de offentligfinansiella effekterna redovisas.

**Tabell 7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler**

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatt på arbete	-47	-14	-8	-1	0	0	0
Skatt på kapital	1	1	2	2	-5	1	0
Skatt på konsumtion	0	0	0	-5	3	0	1
Övriga skatter	0	0	-1	0	0	0	0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-46</b>	<b>-13</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källa: Egna beräkningar.

År 2012 beräknas de totala skatteintäkterna bli ca 4 miljarder kronor lägre till följd av ändrade skatteregler. Intäkterna från skatt på konsumtion bedöms bli 5,4 miljarder kronor lägre till följd av förslaget om sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster. Intäkterna från skatt på kapital beräknas bli högre 2012 till följd av förslaget om schablonbeskattning av andelsägare i fonder och införandet av investeringsparkonton. De ändrade reglerna för beskattning av investeringsfonder medför att skatteintäkterna från skatt på kapital beräknas bli lägre 2013.

I tabell 7.12 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2006–2015.

**Regeringens förslag:** Den beräkning av inkomsterna på statens budget för 2012 som sammanställts i bilaga 1 avsnitt 2 godkänns.

### Utvecklingen på arbetsmarknaden är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas

Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren. Det är också för dessa skatter som prognososäkerheten normalt är störst på kort sikt. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom ca 60 procent av intäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster.

För att illustrera känsligheten hos beräkningarna av skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor. En ökning av hushållens konsumtion med 1 procent (och bibehållen sammansättning) ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

#### 7.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består av kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, skattereduktioner samt artistskatt. De indirekta skatterna på arbete består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till ca 58 procent av de totala skatteintäkterna 2012.

**Tabell 7.3 Skatt på arbete**

Miljarder kronor om inte annat anges

	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aktuell beräkning	867	874	897	928	968	1 019	1 067
<b>Utveckling (%)</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,7</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,3</b>	<b>4,7</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från skatt på arbete väntas öka från 874 till 1 067 miljarder kronor mellan 2010 och 2015 (se tabell 7.3).

År 2011 uppgår intäkterna från skatt på arbete till 26 procent av BNP, vilket är en minskning

med 0,4 procentenheter jämfört med 2010 (se tabell 7.9).

#### Lönesummetillväxten bromsar in

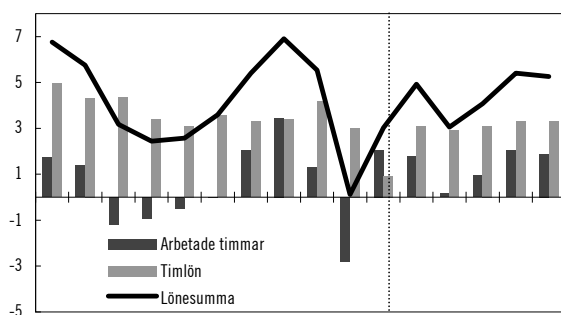
Utbetalda löner, dvs. lönesumman, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen är av störst betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

År 2011 beräknas lönesumman växa med 4,9 procent (se diagram 7.2), vilket är mer än 2010, då ökningstakten var 3,0 procent. Till följd av den tillfälliga konjunkturavmattningen väntas lönesummans tillväxt växla ned till 3,1 procent 2012. Återstoden av prognosperioden (2013–2015) växer lönesumman med i genomsnitt 4,9 procent årligen.

Skillnaden i ökningen av lönesumman mellan olika år beror främst på skillnaden i utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 7.2).

**Diagram 7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012–2015 beräknas timlönen öka med i genomsnitt 3,2 procent per år, medan antalet arbetade timmar ökar med i genomsnitt omkring 1,3 procent per år. En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av antalet arbetade timmar och av timlönen finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

#### Transfereringarna till hushållen ökar igen från och med 2012

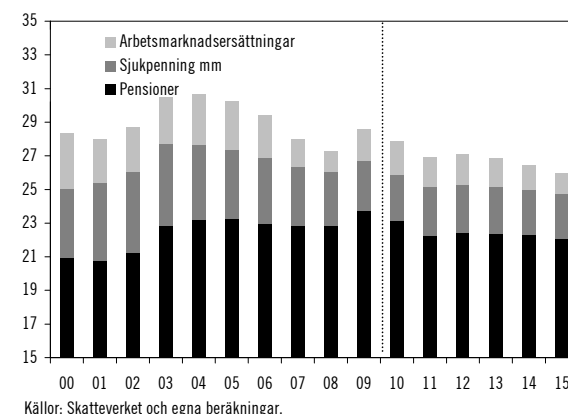
Prognosen för transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen, eftersom de flesta ersättningarna är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp.

Transfereringarna till hushållen väntas öka något som andel av skatteunderlaget 2012 (se

diagram 7.3). Den ökade andelen förklaras dels av de försämrade arbetsmarknadsutsikterna, vilket ökar arbetsmarknadsersättningarna, dels av att pensionerna ökar starkt i förhållande till lönesumman 2012. År 2013–2015 minskar andelen transfereringar något, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden åter förbättras och att pensionerna väntas växa något långsammare än lönesumman. En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av transfereringarna till hushållen finns i avsnitt 8.1.2.

**Diagram 7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete**

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

#### Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt väntas öka från 535 till 628 miljarder kronor mellan 2011 och 2015. År 2011 och 2012 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 2,3 respektive 3,3 procent (se tabell 7.5). Att skatteunderlaget har en lägre ökningstakt 2011, trots att de utbetalda lönerna ökar mer 2011 än 2012, beror på det höjda grundavdraget för pensionärer. Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2011 och 2012 uppgå till 3,7 respektive 3,1 procent. År 2013–2015 ökar kommunernas skatteunderlag med i genomsnitt 4,3 procent per år.

**Tabell 7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag**

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Faktisk utveckling	1,3	2,3	2,3	3,3	3,8	4,8	4,4
Underliggande utveckling	1,6	2,9	3,7	3,1	3,8	4,8	4,4

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

**Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på arbete</b>	<b>857,2</b>	<b>873,6</b>	<b>909,0</b>	<b>867,1</b>	<b>873,6</b>	<b>896,9</b>	<b>928,0</b>	<b>968,0</b>	<b>1 018,9</b>	<b>1 067,1</b>
<i>Direkta skatter</i>	<i>490,1</i>	<i>483,0</i>	<i>497,5</i>	<i>475,7</i>	<i>474,7</i>	<i>484,5</i>	<i>503,1</i>	<i>525,5</i>	<i>552,1</i>	<i>575,2</i>
Kommunal inkomstskatt	454,1	479,1	503,4	511,1	523,5	535,4	553,0	574,2	601,7	628,1
Statlig inkomstskatt	41,0	44,8	48,0	40,1	42,5	44,5	44,4	46,2	48,2	49,3
Allmän pensionsavgift	77,3	81,1	85,2	86,8	89,3	93,1	96,4	100,0	105,0	110,1
Skattereduktioner m.m.	-82,4	-122,0	-139,2	-162,5	-180,6	-188,7	-190,8	-194,9	-202,9	-212,5
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>367,0</i>	<i>390,6</i>	<i>411,5</i>	<i>391,4</i>	<i>398,9</i>	<i>412,5</i>	<i>424,9</i>	<i>442,5</i>	<i>466,8</i>	<i>491,9</i>
Arbetsgivaravgifter	357,0	382,1	404,1	392,4	403,9	422,9	435,7	453,3	477,8	502,9
Egenavgifter	10,9	11,8	12,1	11,5	12,2	12,9	13,4	14,0	14,9	15,7
Särskild löneskatt	28,9	30,2	32,6	32,5	33,1	34,6	35,6	37,0	38,9	40,9
Nedsättningar	-8,8	-10,5	-13,3	-20,5	-25,0	-30,0	-31,6	-32,3	-33,6	-34,7
Skatt på tjänstegruppliv	1,2	0,9	1,2	0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Avgifter till premiepensionssystemet	-22,3	-23,9	-25,1	-25,4	-26,4	-29,3	-29,6	-30,8	-32,5	-34,2
<b>Skatt på kapital</b>	<b>192,2</b>	<b>208,7</b>	<b>163,5</b>	<b>160,2</b>	<b>188,5</b>	<b>192,5</b>	<b>192,5</b>	<b>195,2</b>	<b>210,2</b>	<b>225,2</b>
Skatt på kapital, hushåll	37,4	49,7	26,3	24,9	34,5	30,2	31,4	26,2	27,7	30,4
Skatt på företagsvinster	99,1	104,6	83,0	86,5	104,0	111,2	109,5	115,7	123,5	129,9
Avkastningsskatt	11,1	12,8	15,2	12,3	11,8	11,6	10,2	10,3	14,9	19,8
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,0	25,9	24,0	25,3	26,1	27,1	28,2	29,5	29,9	30,1
Stämpelskatt	9,5	9,4	9,4	8,1	9,0	8,5	9,2	9,7	10,1	10,6
Förmögenhetsskatt	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	3,9	6,3	5,5	3,1	3,1	3,8	4,0	3,9	4,1	4,3
Arvs- och gåvoskatt	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>375,3</b>	<b>399,0</b>	<b>418,7</b>	<b>422,9</b>	<b>449,7</b>	<b>456,3</b>	<b>462,2</b>	<b>482,4</b>	<b>505,7</b>	<b>531,6</b>
Mervärdesskatt	265,2	284,8	300,3	301,5	324,7	332,4	335,8	351,6	372,4	394,0
Skatt på tobak	8,6	9,7	9,9	10,6	10,6	10,9	11,9	12,0	12,2	12,5
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6	4,6	4,7	4,7	4,8	4,8
Skatt på öl	2,7	2,8	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3
Energiskatt	38,2	38,2	38,8	40,1	41,2	41,5	41,6	42,5	43,3	44,4
Koldioxidskatt	24,7	25,1	25,7	26,1	27,3	26,0	26,7	26,9	27,4	29,2
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	4,7	5,1	4,1	4,7	4,7	5,0	6,2	6,2	6,3
Skatt på vägtrafik	11,8	13,1	16,0	16,4	16,4	15,9	16,2	17,5	18,0	18,5
Skatt på import	5,2	5,9	5,9	5,2	5,7	5,7	5,9	6,3	6,8	7,4
Övriga skatter	6,3	6,5	5,6	6,7	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1	7,0
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,4</b>	<b>2,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>
Restförda skatter	-5,4	-7,6	-8,2	-7,8	-5,7	-5,4	-4,9	-4,9	-4,9	-4,9
Övriga skatter	3,5	6,8	4,9	3,4	7,9	9,6	9,5	9,7	9,8	9,8
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 422,8</b>	<b>1 480,5</b>	<b>1 487,9</b>	<b>1 445,8</b>	<b>1 514,0</b>	<b>1 549,9</b>	<b>1 587,4</b>	<b>1 650,3</b>	<b>1 739,7</b>	<b>1 828,9</b>
Avgår, EU-skatter	-9,4	-7,3	-7,3	-6,8	-7,1	-7,2	-7,4	-7,9	-8,5	-9,1
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 413,5</b>	<b>1 473,2</b>	<b>1 480,6</b>	<b>1 439,0</b>	<b>1 506,9</b>	<b>1 542,7</b>	<b>1 580,0</b>	<b>1 642,4</b>	<b>1 731,2</b>	<b>1 819,7</b>
Avgår, kommunala skatteintäkter	-454,1	-479,1	-515,5	-524,8	-537,4	-549,5	-568,0	-589,5	-617,2	-643,8
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-159,6	-168,9	-178,1	-178,8	-183,6	-195,7	-198,9	-206,8	-217,5	-228,6
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>799,7</b>	<b>825,2</b>	<b>787,0</b>	<b>735,4</b>	<b>785,8</b>	<b>797,5</b>	<b>813,1</b>	<b>846,2</b>	<b>896,4</b>	<b>947,4</b>

**Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget forts.**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>799,7</b>	<b>825,2</b>	<b>787,0</b>	<b>735,4</b>	<b>785,8</b>	<b>797,5</b>	<b>813,1</b>	<b>846,2</b>	<b>896,4</b>	<b>947,4</b>
<b>Periodiseringar</b>	<b>6,6</b>	<b>-9,7</b>	<b>21,8</b>	<b>-29,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>28,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>-5,0</b>
Uppbördsförskjutningar	-3,6	-2,0	36,2	-2,4	-7,4	12,0	2,9	3,1	-1,4	-3,2
Betalningsförskjutningar	10,3	-6,5	-15,6	-22,7	-0,5	16,7	-1,6	-8,7	2,4	-0,6
varav kommuner och landsting	6,3	9,0	-4,2	-22,1	13,8	24,6	-8,7	-7,1	0,4	0,3
varav ålderspensionssystemet	2,8	1,5	-0,7	-1,3	3,0	0,2	-0,4	0,7	0,9	0,9
varav privat sektor	1,0	-14,5	-8,1	-4,7	-16,3	-7,7	7,5	-2,3	1,0	-1,8
varav kyrkosektorn	-0,1	0,4	0,5	-0,3	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
varav EU	0,2	-2,9	-3,1	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Anstånd	0,0	-1,2	1,1	-4,6	1,6	-0,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
<b>Statens skatteinkomster</b>	<b>806,3</b>	<b>815,5</b>	<b>808,7</b>	<b>705,8</b>	<b>779,5</b>	<b>825,9</b>	<b>813,3</b>	<b>839,4</b>	<b>896,2</b>	<b>942,4</b>
<b>Övriga inkomster</b>	<b>4,0</b>	<b>48,2</b>	<b>92,6</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>37,5</b>	<b>19,8</b>	<b>17,1</b>	<b>13,6</b>	<b>13,6</b>
2000 Inkomster av statens verksamhet	43,4	66,5	53,0	48,1	41,8	54,8	49,2	46,9	44,8	47,2
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	18,0	76,5	0,1	0,2	25,0	15,0	15,0	15,0	15,0
4000 Återbetalning av lån	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,4	1,2	1,1	0,9
5000 Kalkylmässiga inkomster	7,8	8,2	8,7	8,9	8,9	11,2	11,3	11,3	12,3	13,1
6000 Bidrag m.m. från EU	12,4	13,0	11,0	11,7	13,0	14,2	13,0	13,7	12,8	11,8
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-48,2	-51,9	-56,2	-66,8	-65,5	-69,0	-70,0	-71,0	-72,5	-74,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-13,7	-7,7	-2,4	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Inkomster på statens budget</b>	<b>810,3</b>	<b>863,7</b>	<b>901,3</b>	<b>709,5</b>	<b>779,5</b>	<b>863,4</b>	<b>833,1</b>	<b>856,5</b>	<b>909,8</b>	<b>956,0</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Statlig inkomstskatt

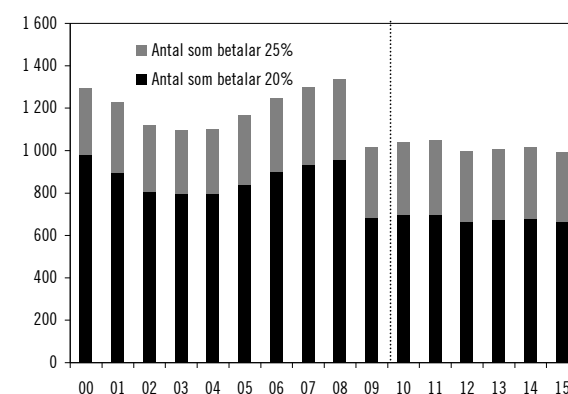
Konjunkturåterhämtningen under 2010 har medfört att intäkterna från statlig inkomstskatt har ökat från 40 miljarder kronor 2009 till 43 miljarder kronor 2010 (se tabell 7.4). Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas fortsätta öka med omkring 2 miljarder kronor 2011. Till följd av att konjunkturen dämpas beräknas intäkterna från statlig inkomstskatt minska 2012. I takt med att konjunkturen åter förstärks ökar intäkterna igen 2013.

År 2012 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska något till följd av att timlönen i ekonomin bedöms öka påtagligt svagare än det s.k. jämförelsetal<sup>154</sup> med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt skrivs upp (se diagram 7.4). Under återstoden av prognosperioden väntas antalet personer som

betalar statlig skatt förbli relativt oförändrat. Antalet personer som betalar statlig skatt bestäms utöver timlöneutvecklingen i förhållande till jämförelsetalet även av ålderssammansättningen och inkomstfördelningen.

**Diagram 7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt**

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

<sup>154</sup> Jämförelsetalet anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni andra året före taxeringsåret och prisläget i juni tredje året före taxeringsåret plus två procentenheter.

*Skattereduktioner och allmän pensionsavgift*

Skattereduktionerna beräknas sammanlagt uppgå till mellan 189 och 212 miljarder kronor 2011–2015 (se tabell 7.6). Jobbskatteavdraget beräknas öka från 80 miljarder kronor 2011 till 92 miljarder kronor 2015.

**Tabell 7.6 Skattereduktioner**

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Allmän pensionsavgift	-87	-89	-93	-96	-100	-105	-110
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-65	-77	-80	-82	-84	-88	-92
HUS-avdrag	-10	-14	-16	-12	-10	-9	-10
Gåvor till ideell verksamhet				0	0	0	0
<b>Summa</b>	<b>-163</b>	<b>-181</b>	<b>-189</b>	<b>-191</b>	<b>-195</b>	<b>-203</b>	<b>-212</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

HUS-avdraget (skattereduktionen för ROT- och RUT-tjänster) beräknas minska från 16 miljarder kronor 2011 till 10 miljarder kronor 2015. Minskningen beror på att efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av successivt under prognosperioden. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna uppgår till 1,7 miljarder kronor 2011 och beräknas öka till 2,5 miljarder kronor 2015.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av pensionsgrundande ersättningar, varför intäkterna från denna avgift följer utvecklingen av skatteunderlaget för de direkta skatterna på arbete. Intäkterna från den allmänna pensionsavgiften förväntas öka från 93 miljarder kronor 2011 till 110 miljarder kronor till 2015. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av avgiften, vilket innebär att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

*Arbetsgivaravgifter och egenavgifter*

Intäkterna från de indirekta skatterna på arbete bedöms uppgå till drygt 412 miljarder kronor 2011. Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna. Även för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är av störst betydelse. Efter att ha haft en ganska svag tillväxt under 2009 förstärks underlaget fr.o.m.

2010. Intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna väntas öka varje år under prognosperioden (se tabell 7.4)

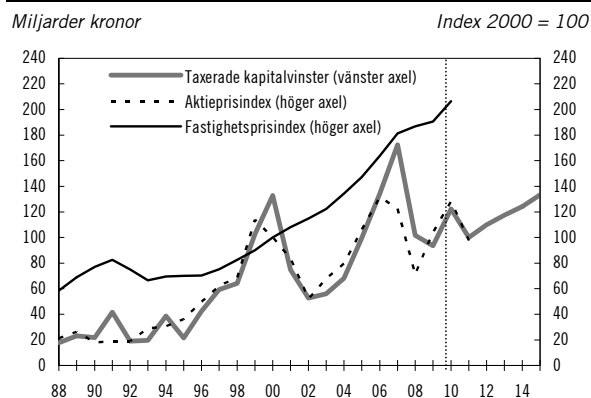
**7.1.2 Skatt på kapital**

Skatt på kapital består i huvudsak av skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt samt fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på kapital utgöra ca 12 procent av de totala skatteintäkterna. Intäkterna från skatt på företagsvinster utgör mer än hälften av intäkterna från skatt på kapital.

**Hushållens kapitalvinster minskar till följd av börsoron**

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga taxeringen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2010 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda och att skatteintäkterna för 2010 fortfarande är en prognos. Prognosen bygger på det preliminära taxeringsutfall som Skatteverket publicerade i augusti 2011.

Huvuddelen av skatteintäkterna från hushållens kapitalinkomster kommer från taxerade kapitalvinster. År 2010 bedöms de taxerade kapitalvinsterna uppgå till 122 miljarder kronor, vilket nästan är 30 miljarder kronor högre än 2009. Den kraftiga ökningen av kapitalvinsterna beror på den starka börsutvecklingen andra halvåret 2009 och på stigande fastighetspriser.

**Diagram 7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex**

Källor: Statistiska centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

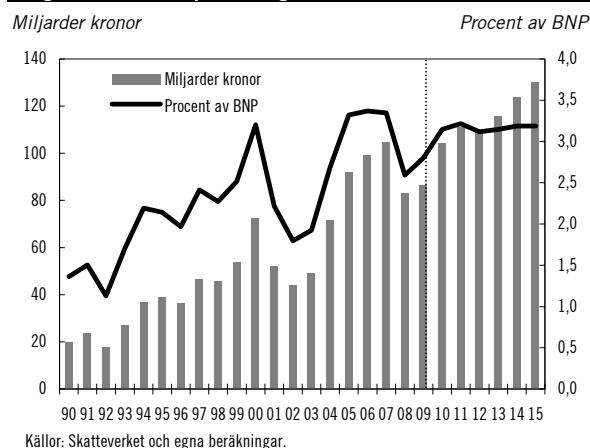


Nedgången på börsen den senaste tiden beräknas tillsammans med det dämpade konjunkturläget medföra att kapitalvinsterna minskar till 100 miljarder kronor 2011. I diagram 7.5 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna. På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas att vinsterna fr.o.m. 2012 återgår till en genomsnittlig historisk nivå på drygt 3 procent av BNP.

## Skatt på företagsvinster minskar 2012

Finanskrisen och den därpå följande lågkonjunktoren fick stort genomslag i företagssektorn och intäkterna från skatt på företagsvinster föll med drygt 20 procent mellan 2007 och 2008. Vinsterna i verkstadsindustrin föll även 2009, men eftersom flera andra branscher återhämtade sig och ökade sina vinster steg skatteintäkterna redan 2009, om än relativt måttligt. Vinstökningen i företagen fortsatte 2010 och företagens bokslut för detta år visar på kraftigt förbättrade resultat jämfört med 2009. Skatteintäkterna beräknas ha ökat relativt kraftigt 2010 för att då uppgå till 104 miljarder kronor (se diagram 7.6). Även 2011 beräknas intäkterna öka, om än i måttligare takt.

Diagram 7.6 Skatt på företagsvinster



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Det dämpade konjunkturläget den närmaste tiden medför att bolagsskatteintäkterna faller tillbaka något 2012. I takt med att tillväxten åter tar fart bedöms intäkterna öka fr.o.m. 2013, men i en långsammare takt än 2010 och 2011.

## Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, bedöms minska med drygt 10 procent mellan 2011 och 2012. Det beror dels på att det stora börsfallet den senaste tiden medför att värdet av livbolagens tillgångar väntas bli lägre, dels på att statslåneräntan, som ligger till grund för beräkningen av avkastningsskatten, bedöms bli lägre 2012 än 2011. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 3,5 miljarder kronor. Statslåneräntan beräknas stiga igen fr.o.m. 2013, vilket gör att intäkterna ökar kraftigt 2014 och 2015. År 2015 beräknas de uppgå till knappt 20 miljarder kronor (se tabell 7.4).

## Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift ökar 2012

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift beräknas uppgå till drygt 28 miljarder kronor 2012, vilket är ca 1 miljard kronor högre än 2011 (se tabell 7.7). Ökningen beror i huvudsak på fastighetstaxeringen av småhus 2012. År 2013 bedöms intäkterna sammanlagt uppgå till drygt 29 miljarder kronor. Ökningen jämfört med 2012 beror på fastighetstaxeringen av hyreshus och industrifastigheter.

Tabell 7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Småhus	12,2	12,1	12,3	13,3	13,4	13,7	13,9
varav kommunal avgift	11,4	11,7	11,8	12,7	12,8	13,1	13,3
Hyreshus, bostadslägenheter	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
varav kommunal avgift	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
Hyreshus, lokaler	5,9	6,7	6,8	6,9	7,5	7,6	7,8
Industrier	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
Vattenkraft	2,9	2,9	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9
<b>Summa</b>	<b>25,3</b>	<b>26,1</b>	<b>27,1</b>	<b>28,2</b>	<b>29,5</b>	<b>29,9</b>	<b>30,1</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### 7.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror utgöra ca 29 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatteintäkterna från mervärdesskatten motsvarar 21 procentenheter och skatteintäkterna från punktskatterna 8 procentenheter. Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.8.

**Tabell 7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror**

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>423</b>	<b>450</b>	<b>456</b>	<b>462</b>	<b>482</b>	<b>506</b>	<b>532</b>
<b>Utvecklingstakt (%)</b>	<b>1,0</b>	<b>6,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>
Mervärdesskatt	302	325	332	336	352	372	394
Utvecklingstakt (%)	0,4	7,7	2,4	1,0	4,7	5,9	5,8
Punktskatter	121	125	124	126	131	133	138
Utvecklingstakt (%)	2,4	3,0	-0,9	2,0	3,4	1,9	3,3

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

#### Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer i huvudsak från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper beror intäkterna både på den totala konsumtionen och på sammansättningen i konsumtionen. Skattebasen för mervärdesskatten består också av offentlig konsumtion samt av investeringar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor i verksamheter som saknar skatteplikt, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer ca 80 procent från den privata sektorn. Staten och kommunerna svarar för 8 respektive 12 procent av mervärdesskatteintäkterna.

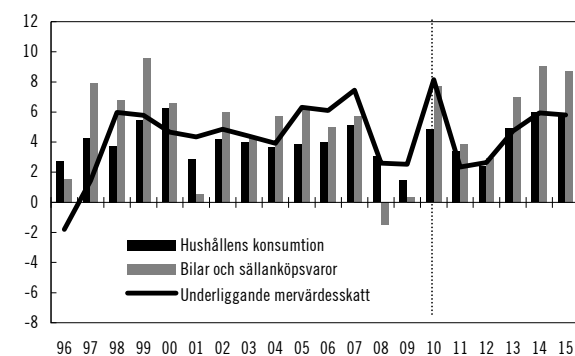
Under 2010 tog hushållens konsumtion åter fart efter att ha utvecklats svagt både 2008 och 2009. Från att i princip ha stagnerat 2009 ökade konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror igen. Vidare ökade konsumtionen av energivaror kraftigt. Samtidigt ökade investeringarna, efter att ha fallit under 2009. Sammantaget ledde detta till att mervärdesskatteintäkterna 2010 ökade med drygt 7 procent till 325 miljarder kronor. Mervärdesskatteintäkterna från den privata kon-

sumtionen ökade procentuellt sätt mer än den totala ökningen av hushållens konsumtion i löpande priser till följd av att andelen konsumtion av bilar och sällanköpsvaror, som beskattas med den högsta skattesatsen (25 procent), ökade.

Under första halvåret 2011 har hushållens konsumtion ökat svagt. En generell oro över den framtida konjunkturutvecklingen och utvecklingen av hushållens tillgångar bidrar till stor osäkerhet hos hushållen. Konsumtionen väntas därför öka betydligt svagare 2011 och 2012 jämfört med 2010. Tillsammans med att ökningstakten i investeringar är lägre 2012 än 2011 medför det att den underliggande ökningen av mervärdesskatteintäkterna, dvs. ökningen exklusive regeländringar, dämpas de närmaste åren (se diagram 7.7). I takt med att konsumtionen och investeringarna åter tar fart ökar mervärdesskatteintäkterna snabbare igen 2013–2015. I denna proposition föreslår regeringen att mervärdesskattesatsen för restaurang- och cateringtjänster sänks från 25 procent till 12 procent fr.o.m. den 1 januari 2012. Detta bedöms leda till drygt 5 miljarder kronor lägre skatteintäkter fr.o.m. 2012.

**Diagram 7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2015**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den underliggande mervärdesskatten exkluderar effekten av ändrade skatteregler.  
Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspriset.<sup>155</sup> I

<sup>155</sup> Skattesatserna för tobaksskatten samt energi- och koldioxidskatterna omräknas dessutom med hänsyn till förändringen av konsumentprisindex.

likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt, vid sidan av förändrade skatteregler, konjunkturen som betyder mest för hur intäkterna från punktskatterna utvecklas. Att konjunkturen nu mattas av bidrar till att ökningen av punktskatteintäkterna blir ganska måttlig den närmsta tiden. Mellan 2010 och 2012 växer intäkterna från punktskatterna endast med 1 miljard kronor, från 125 miljarder kronor 2010, till 126 miljarder kronor 2012 (se tabell 7.8). I takt med att konjunkturen stärks väntas intäkterna från punktskatterna öka med i genomsnitt 3,7 miljarder kronor per år 2013–2015.

Intäkterna från skatt på energi och koldioxid svarar för knappt 55 procent av de totala punktskatteintäkterna. År 2011 bedöms intäkterna från energi- och koldioxidskatt sammantaget uppgå till 67 miljarder kronor. Av de totala intäkterna från energi- och koldioxidskatt härrör 36 procent från bostadssektorn, 61 procent från transportsektorn och 3 procent från industrin. De intäkter som härrör från industrin och transportsektorn är starkt kopplade till konjunkturutvecklingen, medan de intäkter som härrör från bostadssektorn även påverkas av andra faktorer, såsom väderförhållanden.

Från och med 2013 kommer utsläppsrätter i ökad omfattning säljas på auktion i stället för att delas ut kostnadsfritt till de sektorer som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Intäkterna från denna försäljning bedöms uppgå till 1,3 miljarder kronor per år 2013–2015. Redan under 2012 kommer flygbranschen att betala för sina utsläppsrätter. Intäkterna från denna försäljning bedöms dock bli relativt begränsade.

Intäkterna från punktskatter på alkohol och tobak utgör knappt 20 procent av punktskatteintäkterna. Sammanlagt beräknas intäkterna uppgå till mellan 23 och 25 miljarder kronor per år 2011–2015. Regeringen föreslår i denna proposition att skatten på tobak ska höjas för samtliga tobaksvaror fr.o.m. 2012. Detta bedöms medföra att skatteintäkterna från tobaksskatten blir 0,8 miljarder kronor högre fr.o.m. 2012.

#### 7.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Störst inverkan på förändringen av skattekvoten har normalt regelförändringar i skattesystemet. År 2011

väntas skattekvoten minska med 1 procentenhet jämfört med året innan, vilket främst förklaras av det höjda grundavdraget för pensionärer och av en förändrad sammansättning av hushållens konsumtion. Att kvoten för skatt på arbete väntas öka något 2012 (se tabell 7.9) beror framför allt på att skattereduktionen för ROT-tjänster, som har ökat varje år sedan införandet, väntas minska 2012 och på att ökningstakten för de nedsatta arbetsgivaravgifterna för unga antas minska.

**Tabell 7.9 Skattekvot**

Procent av BNP

	Utfall		Prognos				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skattekvot</b>	<b>46,8</b>	<b>45,8</b>	<b>44,8</b>	<b>45,2</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>
varav							
Skatt på arbete	28,1	26,4	26,0	26,4	26,3	26,3	26,2
Skatt på kapital	5,2	5,7	5,6	5,5	5,3	5,4	5,5
Skatt på konsumtion	13,7	13,6	13,2	13,1	13,1	13,1	13,0
Övriga skatter	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

## 7.2 Inkomster på statens budget

### 7.2.1 Skatteinkomster

I statens budget tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Inkomster på statens budget ska enligt budgetlagen (2011:204) redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Av denna anledning tillämpas även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och skattinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

### 7.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under Övriga inkomster på statens budget framgår av tabell 7.4. År 2011 beräknas dessa inkomster uppgå till sammanlagt

37,5 miljarder kronor, vilket är 37,5 miljarder kronor högre än utfallet för 2010. Ökningen förklaras främst av att inkomsterna av statens verksamhet 2011 beräknas till 54,8 miljarder kronor jämfört med 41,8 miljarder kronor 2010 samt av att inkomster av försåld egendom 2011 uppgår till 25 miljarder kronor jämfört med 0 kronor 2010. Prognosen avseende övriga inkomster för 2012–2015 uppgår till mellan 14 och 20 miljarder kronor per år.

### **Inkomster av statens verksamhet**

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligt rättsliga avgifter.

Prognosen för aktieutdelningar (exklusive Svenska Spel AB och Systembolaget AB) uppgår till cirka 27 miljarder kronor 2011. I detta ingår utdelningar av engångskaraktär med ca 6 miljarder kronor utöver de ordinarie utdelningarna. Prognosen för 2012 avseende aktieutdelningarna är 23 miljarder kronor och för 2013–2015 uppgår prognosen till 22–24 miljarder kronor per år. Den lägre prognosen för 2012 beror framför allt på lägre utdelningar av engångskaraktär jämfört med 2011. Inkomsterna från arbetslöshetsavgiften beräknas minska mellan 2011 och 2015 med ca 1,0 miljarder kronor till följd av lägre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen. Riksbankens inlevererade överskott uppgår till mellan 6,2 och 4,2 miljarder kronor per år 2011–2013 för att fr.o.m. 2014 minska till ca 1,5 miljarder kronor. Den lägre utdelningen 2014 och framåt är en effekt av att Riksbankens ovanligt höga justerade resultat för 2008 utgår ur beräkningsunderlaget för bankens utdelningar.

Jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition har de ovan angivna inkomsterna reviderats ned med 1,3–2,3 miljarder kronor 2012–2014. Dessa förändringar är bl.a. hänförliga till förändrade antaganden kring inkomster från statens aktieinnehav till följd av lägre förväntade överskott inom bolagssektorn. För 2015 har inkomsterna reviderats ned med ca 0,5 miljarder kronor. Revideringen beror främst på förändrade antaganden för Riksbankens inlevererade överskott.

### **Inkomster av försåld egendom**

Under inkomststypen Inkomster av försåld egendom redovisas försäljningar av olika typer av statlig egendom. Inkomster från försäljningar av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen av dessa inkomster.

Inkomsterna för 2011 förväntas beräkningstekniskt uppgå till 25 miljarder kronor. För 2012–2015 antas försäljningsinkomsterna beräkningstekniskt uppgå till 15 miljarder kronor per år.

Jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition har det beräkningstekniska antagandet reviderats ned med 10 miljarder kronor per år 2012–2014 och ökat från 0 till 15 miljarder kronor för 2015. Bakgrunden till förändringen av det beräkningstekniska antagandet är regeringens förändrade mandat i frågan om försäljningar av statliga bolag (bet. 2010/11:NU7, rskr. 2010/11:190).

### **Återbetalning av lån**

Under inkomststypen Återbetalning av lån redovisas bland annat återbetalning av studiemedel (avser lån upptagna före 1989) och återbetalning av övriga lån. År 2011 beräknas inkomsterna under denna inkomststyp uppgå till 1,5 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel utgör den största delen.

År 2012–2015 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter minska eftersom antalet återbetalare blir färre. Studiemedelsavgiften är den årliga återbetalningspliktiga delen (amorteringen) av studiemedel tagna före 1989. I takt med att antalet låntagare som återbetalat hela skulden på lån tagna före 1989 ökar, minskar dessa inkomster.

### **Kalkylmässiga inkomster**

Under inkomststypen Kalkylmässiga inkomster redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, som utgör merparten av inkomsterna.

För 2011 beräknas inkomsterna uppgå till 11,2 miljarder kronor, varav 10,6 miljarder kronor utgörs av inkomster från statliga pensionsavgifter. År 2012–2015 ökar inkomsterna något och förväntas 2015 uppgå till

13,1 miljarder kronor. Hela ökningen förklaras i princip av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats med relativt små belopp, med undantag för 2012 där prognosen justerats upp med ca 0,7 miljarder kronor. Justeringen förklaras huvudsakligen av att Chalmers tekniska högskola har medgett att få lösa in delar av sin pensionsskuld genom att betala en engångspremie som redovisas mot inkomsttiteln 5211 *Statliga pensionsavgifter*.

### Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen Bidrag m.m. från EU redovisas bidrag från olika EU-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen avser Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska jordbruksfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, utgiftsområde 22 Kommunikationer samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inkomsterna för 2011 beräknas sammantaget uppgå till 14,2 miljarder kronor. De prognostiserade inkomsterna minskar något över tid och beräknas uppgå till 11,8 miljarder kronor 2015.

Jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats upp med 0,9 miljarder kronor 2011. Endast mindre revideringar har gjorts för 2012–2015 jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

### Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsttypen Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet består av två delar: tillkommande inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredo visas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387)

om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgår till mellan 10 och 12 miljarder kronor 2011–2015.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Under avräkningar redovisas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

### Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Inom inkomsttypen Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget.

I princip har alla skattekrediteringar som funnits tidigare upphört eller flyttats till budgetens utgiftssida. Fram t.o.m. 2011 redovisades i princip enbart jämställdhetsbonusen under denna inkomsttyp. Jämställdhetsbonusen föreslås flyttas till budgetens utgiftssida fr.o.m. den 1 januari 2012.

### 7.2.3 Ändrad redovisning av inkomstitlar

I statens budget för 2012 tillkommer följande inkomstitlar:

1155 *Gåvor till ideell verksamhet*  
1459 *Intäkter från EU:s handel med utsläppsrätter.*

Inkomstitelgruppen

1260 *Avgifter till pensionssystemet*  
byter namn och heter fortsättningsvis  
1260 *Avgifter till premiepensionssystemet.*

Samtidigt byter inkomstitel

1261 *Avgifter till pensionssystemet*  
namn och heter fortsättningsvis  
1261 *Avgifter till premiepensionssystemet.*

Inkomstiteln

1154 *Husarbeten*  
byter namn och heter fortsättningsvis  
1154 *HUS-avdrag.*

### 7.3 Jämförelse med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statens budget för 2010 och 2011

#### 7.3.1 Jämförelse med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna på statens budget för 2010 och 2011. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 7.11. I tabell 7.10 finns de viktigaste ekonomiska antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse mot prognosen i vårpropositionen.

#### Skatt på arbete

För 2010 och 2011 är intäkterna från skatt på arbete i stort sett oförändrade jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition. För 2012–2015 har intäkterna reviderats ned med mellan 17 och 29 miljarder kronor per år. Det beror framför allt på att den förväntade konjunkturavmattningen medför färre antal arbetade timmar och en lägre ökning av timlönen än i vårpropositionen. Intäkterna från indirekta skatter på arbete påverkas också av att prognosen för de nedsatta arbetsgivaravgifterna för unga har reviderats upp, vilket bidrar till lägre intäkter.

#### Skatt på kapital, hushåll

Mot bakgrund av det preliminära taxeringsutfallet för 2010 har hushållens taxerade kapitalvinster reviderats upp jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Det har inneburit att skatteintäkterna för 2010 har reviderats upp med ca 5 miljarder kronor.

För 2011–2015 har intäkterna från hushållens kapitalinkomster reviderats ned. Det beror på att kapitalvinstprognosen har reviderats ned till följd av den senaste tidens börsoro och på att ränteläget i ekonomin nu bedöms bli lägre än vad som antogs i vårpropositionen. Vidare leder förslaget i denna proposition om ändrade regler för beskattning av investeringsfonder till att intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster har reviderats ned fr.o.m. 2013.

**Tabell 7.10 Antaganden och förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BNP, marknadpris <sup>1</sup>	-3,6	7,0	4,5	1,7	4,6	5,4	5,2
Diff. VÅP11	0,0	0,2	-0,2	-2,9	-0,6	0,8	0,8
Arbetade timmar <sup>2</sup>	-2,8	2,1	1,8	0,2	0,9	2,0	1,9
Diff. VÅP11	0,0	0,0	-0,2	-1,8	-0,9	0,7	1,3
Timlön <sup>3</sup>	3,0	0,9	3,1	2,9	3,1	3,3	3,3
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,6	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	0,1	3,0	4,9	3,1	4,1	5,4	5,3
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,5	-2,3	-1,4	0,3	0,9
Arbetslöshet <sup>4</sup>	6,5	6,0	5,5	5,8	5,7	4,8	4,0
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,5	1,3	1,7	1,3	0,7
Arbetsmarknads-politiska program <sup>5</sup>	2,7	3,9	3,7	3,8	3,7	3,2	2,7
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	0,8	1,2	1,1	0,8
Hushållens konsumtionsutgifter <sup>1</sup>	1,5	4,8	3,2	2,4	5,0	6,0	5,7
Diff. VÅP11	0,0	0,0	-1,3	-2,8	-0,5	1,0	1,3
Kommunal medelutdebitering <sup>6</sup>	31,52	31,56	31,55	31,55	31,55	31,55	31,55
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta <sup>6</sup>	3,1	2,8	2,8	2,6	3,5	4,4	4,6
Diff. VÅP11	0,0	0,0	-0,6	-1,2	-1,0	-0,5	-0,3
KPI juni-juni	-0,8	0,9	2,7	1,2	1,8	2,6	2,5
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,5	-0,9	-1,0	-0,1	0,0
Inkomstbasbelopp <sup>7</sup>	50,9	51,1	52,1	54,6	55,7	57,5	59,7
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,2	-0,5	-0,5
Prisbasbelopp <sup>7</sup>	42,8	42,4	42,8	44,0	44,5	45,3	46,5
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2	-0,6	-0,7
Inkomstindex	139,3	139,7	142,3	149,3	152,4	157,1	163,3
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	0,9	-0,5	-1,5	-1,3
Skiktgräns <sup>8</sup>	367,6	372,1	383,0	401,1	413,8	429,4	449,3
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	2,0	-1,5	-5,7	-6,5
Övre skiktgräns <sup>8</sup>	526,2	532,7	548,3	574,3	592,5	614,9	643,4
Diff. VÅP11	0,0	0,0	0,0	3,0	-2,1	-8,1	-9,3

<sup>1</sup>Löpande priser, procentuell förändring.

<sup>2</sup>Kalenderkorrigerat, anställda.

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

<sup>4</sup>Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.

<sup>5</sup>Procent av arbetskraften enligt tidigare definition (exkl. heltidsstuderande arbetssökande).

<sup>6</sup>Procent.

<sup>7</sup>Tusentals kronor.

<sup>8</sup>Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

**Tabell 7.11 Aktuell prognos jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition samt statens budget för 2010 och 2011**

Miljarder kronor

Inkomstår	Aktuell prognos 2010	Jmf. SB 2010	Aktuell prognos 2011	Jmf SB 2011	Jämförelse med 2011 års ekonomiska vårproposition					
					Prognos					
					2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skatt på arbete</b>	<b>873,6</b>	<b>8,9</b>	<b>896,9</b>	<b>4,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-17,4</b>	<b>-29,1</b>	<b>-26,7</b>	<b>-26,9</b>
<i>Direkta skatter</i>	474,7	-2,4	484,5	3,2	-0,8	0,8	-6,0	-11,2	-9,3	-13,1
Kommunal inkomstskatt	523,5	9,6	535,4	6,9	-2,1	1,2	-6,9	-13,2	-12,2	-13,8
Statlig inkomstskatt	42,5	0,4	44,5	2,7	0,8	1,6	-0,1	-0,3	0,5	0,5
Allmän pensionsavgift	89,3	2,2	93,1	-0,3	-0,1	0,2	-1,3	-2,5	-2,3	-1,5
Skattereduktioner m.m.	-180,6	-14,5	-188,7	-6,1	0,6	-2,2	2,3	4,8	4,7	1,8
<i>Indirekta skatter</i>	398,9	11,3	412,5	1,3	-0,5	-1,9	-11,4	-17,9	-17,4	-13,8
Arbetsgivaravgifter	403,9	11,8	422,9	5,8	0,2	1,8	-8,0	-14,5	-13,7	-10,0
Egenavgifter	12,2	0,7	12,9	0,5	-0,2	-0,1	-0,5	-0,7	-0,7	1,6
Särskild löneskatt	33,1	1,5	34,6	0,1	-0,4	-0,3	-1,0	-1,6	-1,6	-1,3
Nedsättningar	-25,0	-2,1	-30,0	-4,3	-0,1	-2,4	-2,3	-1,9	-2,2	-4,6
Skatt på tjänstegruppliv	1,1	0,0	1,3	0,5	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Avgifter till premiepensionssystemet	-26,4	-0,7	-29,3	-1,3	0,0	-1,0	0,2	0,6	0,6	0,4
<b>Skatt på kapital</b>	<b>188,5</b>	<b>31,5</b>	<b>192,5</b>	<b>2,8</b>	<b>7,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>-16,4</b>	<b>-22,9</b>	<b>-18,2</b>	<b>-13,3</b>
Skatt på kapital, hushåll	34,5	10,5	30,2	-2,8	4,8	-2,9	-1,3	-5,6	-4,4	-1,0
Skatt på företagsvinster	104,0	22,7	111,2	6,4	1,8	-1,3	-9,5	-9,2	-5,2	-4,6
Avkastningsskatt	11,8	-2,0	11,6	0,3	0,3	0,3	-5,0	-8,0	-8,4	-7,4
Fastighetsskatt	26,1	0,1	27,1	0,3	0,7	0,8	0,8	1,7	1,7	1,4
Stämpelskatt	9,0	0,8	8,5	-1,8	0,0	-1,6	-1,4	-1,5	-1,5	-1,6
Kupongskatt m.m.	3,1	-0,7	3,8	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,1
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>449,7</b>	<b>32,0</b>	<b>456,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,1</b>	<b>-21,1</b>	<b>-23,9</b>	<b>-22,3</b>	<b>-17,9</b>
Mervärdesskatt	324,7	29,3	332,4	3,1	0,3	-4,9	-19,0	-21,9	-19,3	-14,4
Skatt på tobak	10,6	-0,7	10,9	0,1	0,0	0,3	1,1	1,0	0,9	0,8
Skatt på etylalkohol	4,3	-0,1	4,3	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skatt på vin m.m.	4,6	0,0	4,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Skatt på öl	3,2	0,0	3,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Energiskatt	41,2	1,0	41,5	-0,4	0,0	-0,1	-0,8	-1,4	-1,9	-2,3
Koldioxidskatt	27,3	1,2	26,0	-0,9	0,0	-0,6	-0,5	-0,7	-1,0	-1,2
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-0,3	4,7	0,0	0,0	-0,1	0,1	1,3	1,3	1,2
Skatt på vägtrafik	16,4	0,0	15,9	-0,4	0,0	-0,1	-1,0	-1,1	-1,3	-1,3
Skatt på import	5,7	0,9	5,7	-0,6	0,0	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9
Övriga skatter	7,1	0,7	7,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Restförda skatter och övriga skatter</b>	<b>2,2</b>	<b>7,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Restförda skatter	-5,7	3,5	-5,4	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga skatter	7,9	3,7	9,6	2,1	0,0	1,5	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 514,0</b>	<b>79,7</b>	<b>1 549,9</b>	<b>11,2</b>	<b>6,6</b>	<b>-10,5</b>	<b>-54,9</b>	<b>-75,9</b>	<b>-67,2</b>	<b>-58,0</b>
Avgår EU-skatter	-7,1	-1,0	-7,2	0,5	0,0	0,5	0,8	0,9	0,9	0,8
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 506,9</b>	<b>78,7</b>	<b>1 542,7</b>	<b>11,8</b>	<b>6,6</b>	<b>-9,9</b>	<b>-54,1</b>	<b>-75,0</b>	<b>-66,3</b>	<b>-57,1</b>
Avgår, kommunala inkomstskatter	-537,4	-9,4	-549,5	-6,7	2,1	-1,2	6,9	13,2	12,2	14,0
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-183,6	-5,1	-195,7	-4,5	0,1	-4,1	2,8	5,5	5,3	3,7
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>785,8</b>	<b>64,1</b>	<b>797,5</b>	<b>0,6</b>	<b>8,8</b>	<b>-15,2</b>	<b>-44,4</b>	<b>-56,3</b>	<b>-48,8</b>	<b>-39,3</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster 2010 har reviderats upp med knappt 2 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition till följd av Skatteverkets preliminära taxeringsutfall för 2010. År 2011 och framåt har intäkterna från bolagsskatten i stället reviderats ned, vilket beror på de försämrade tillväxtutsikterna i svensk ekonomi. Nedrevideringen är som störst 2012 och 2013, då intäkterna reviderats ned med ca 9 miljarder kronor per år.

### Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten har reviderats ned med mellan 5 och 8 miljarder kronor per år 2012–2015. Det beror huvudsakligen på att den senaste tidens börsfall har medfört att värdet på livbolagens tillgångar har reviderats ned och att prognosen för statslåneräntan har reviderats ned.

### Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift har reviderats upp med 0,7–0,8 miljarder kronor 2010–2012 och med 1,4–1,7 miljarder kronor 2013–2015. Det beror dels på att Skatteverkets preliminära taxeringsutfall har medfört att intäkterna från fastighetsskatt på lokaldelen i hyreshus har reviderats upp fr.o.m. 2010, dels på en ny bedömning av effekterna av fastighetstaxeringen för hyreshus och industri-fastigheter 2013.

### Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten har reviderats ned kraftigt 2011–2015 jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Det är i huvudsak en följd av att hushållens konsumtion och investeringar har reviderats ned. Vidare medför förslaget i denna proposition om sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster att mervärdesskatteintäkterna blir 5,4 miljarder kronor lägre fr.o.m. 2012.

Intäkterna från punktskatterna beräknas 2011–2015 bli mellan 1 och 3 miljarder kronor lägre än vad som bedömdes i vårpropositionen. Det är i första hand intäkterna från energi- och

koldioxidskatten som har reviderats ned, men även intäkterna från fordonsskatt och skatt på import. De lägre intäkterna beror framför allt på den lägre BNP-tillväxten.

### 7.3.2 Uppföljning av statens budget för 2010 och 2011

#### Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete bedöms uppgå till 874 miljarder kronor 2010, vilket är knappt 9 miljarder kronor högre än statens budget för 2010. Det beror på att utbetalda löner ökade betydligt starkare än väntat. Arbetsmarknaden återhämtade sig snabbare än förväntat och antalet arbetade timmar ökade 2010 med 2,1 procent i stället för ett fall på 2,1 procent som antogs i de beräkningar som låg till grund för budgeten. Trots detta har de direkta skatterna reviderats ner med drygt 2 miljarder kronor. Det beror på att HUS-avdraget (skatte-reduktionen för ROT- och RUT-tjänster) blev högre än beräknat.

År 2011 bedöms intäkterna från skatt på arbete uppgå 897 miljarder kronor, vilket är knappt 5 miljarder kronor högre än budgeten för 2011. Intäkterna har reviderats upp till följd av en starkare återhämtning i svensk ekonomi jämfört med de beräkningar som låg till grund för 2011 års budget.

#### Skatt på kapital, hushåll

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster 2010 bedöms bli knappt 11 miljarder kronor högre jämfört med budgeten för 2010. Det beror huvudsakligen på att intäkterna från hushållens kapitalvinster bedöms bli högre än förväntat. Det beror också på att skattereduktionen för hushållens ränteutgifter bedöms bli lägre än beräknat.

År 2011 beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster uppgå till 30 miljarder kronor, vilket är knappt 3 miljarder kronor lägre än i statens budget för 2011. Det beror i första hand på att kapitalvinsterna har reviderats ned till följd av den senaste tidens oro på de finansiella marknaderna.



### Skatt på företagsvinster

År 2010 bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster uppgå till 104 miljarder kronor, vilket är nästan 23 miljarder kronor mer än budgeten för 2010. Effekterna av den finansiella oron och den efterföljande lågkonjunkturen 2008 och 2009 blev inte så långvariga som först befarades. Det har lett till att prognosen för företagens vinster successivt har reviderats upp.

Intäkterna från skatt på företagsvinster 2011 bedöms bli 111 miljarder kronor, vilket är drygt 6 miljarder kronor högre än i statens budget för 2011. Även här är revideringen en följd av att konjunkturen återhämtat sig snabbare än förväntat.

### Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten 2010 bedöms bli 2 miljarder kronor lägre än statens budget för 2010. Det är framför allt en konsekvens av nedgången på aktiemarknaden under finanskrisen 2008 och 2009 samt av att statslåneräntan för 2009 blev lägre än beräknat.

För 2011 bedöms intäkterna från avkastningsskatten uppgå till knappt 12 miljarder kronor, vilket är 0,3 miljarder kronor högre än budgeten för 2011.

### Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt 2010 blev 325 miljarder kronor, vilket är drygt 29 miljarder kronor högre än statens budget för 2010. Det beror i huvudsak på att återhämtningen i konjunkturen blev snabbare än förväntat. Hushållens konsumtion, framför allt konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror, utvecklades särskilt starkt.

År 2011 bedöms intäkterna från mervärdesskatten bli 332 miljarder kronor. Det är ca 3 miljarder kronor högre än i budgeten för 2011.

Intäkterna från punktskatterna 2010 blev 119 miljarder kronor, vilket är knappt 3 miljarder kronor högre än budgeten för 2010. Detta beror främst av att intäkterna från energi- och koldioxidskatt blev drygt 2 miljarder kronor högre än budget. De högre intäkterna berodde främst på den snabba återhämtningen i ekonomin och på en högre energianvändning i bostadssektorn till följd av ovanligt kallt väder under 2010.

År 2011 bedöms intäkterna från punktskatterna bli knappt 3 miljarder kronor lägre än statens budget för 2011. Intäkterna från energi- och koldioxidskatt bedöms bli ca 1 miljard kronor lägre än förväntat, främst till följd av en lägre användning av bensin. Även intäkterna från skatt på alkohol och import bedöms bli lägre än beräknat.

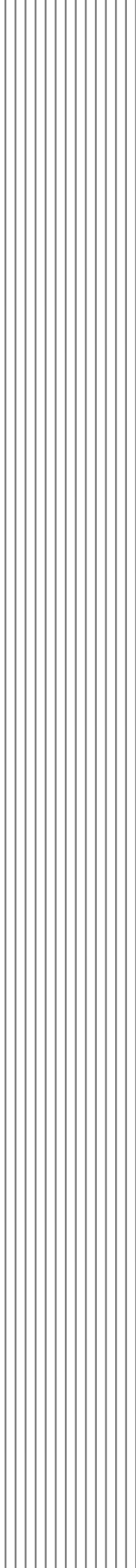
**Tabell 7.12 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år**

Miljarder kronor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomstår</b>										
<b>Skatt på arbete</b>	<b>-8,6</b>	<b>-34,4</b>	<b>-11,9</b>	<b>-47,1</b>	<b>-14,4</b>	<b>-7,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Kommunalskatt</i>	-0,2	1,5	0,3	-0,2	-2,8	-7,5	-0,1	0,0	0,2	0,0
Förändrad medelutdebitering	-0,1	-0,5	-1,8	1,3	0,7					
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	-2,8	0,3		-1,9	-3,5	-7,5				
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionsparande m.m.)	-0,3	1,7	2,1	0,4			0,3			
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift	3,1									
Övrigt	-0,1					0,0	-0,4	0,0	0,2	
<i>Statlig skatt</i>	0,8	0,5	0,0	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skiktgränsjusteringar	0,8			-4,2						
Övrigt		0,5								
<i>Skattereduktioner</i>	-8,2	-36,5	-11,4	-21,8	-10,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag		-39,9	-10,7	-10,8	-10,0					
HUS-avdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster)		-0,7	-0,7	-11,0						
Skattereduktion allmän pensionsavgift	-9,7									
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007)		4,1								
Övrigt	1,5						-0,3			
<i>Socialavgifter</i>	-1,1	0,1	-0,7	-20,9	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	0,0
Sänkning socialavgift		0,6	-0,4	-12,8						
Nedsättning socialavgift	-1,1	-0,5	-0,4	-8,1	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	
<b>Skatt på kapital</b>	<b>-1,4</b>	<b>-10,9</b>	<b>4,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>
<i>Inkomstskatt, företag</i>	0,7	-1,0	3,8	1,7	0,7	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Företagsskattepaketet andelar i handelsbolag, underskottsföretag			3,8	1,6						
Andelar i handelsbolag, underskottsföretag				0,2	0,7					
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar		-1,0								
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)	0,7									
Övrigt							-0,1			
<i>Fastighetsskatt</i>	-1,9	-2,5	-3,6	0,0	-0,2	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.	-3,0	-1,3	-3,9		-0,2					
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.			-1,2	-0,4						
Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande	-0,3									
Vattenkraft: skattesatsändringar	1,4		0,6			1,5				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	-0,2	-7,4	4,3	-0,2	0,5	0,6	1,7	-4,6	0,6	0,4
Investeringsfonder samt investeringssparkonto							1,6	-4,8	0,5	0,5
Ändrade regler för kapitalförsäkringar							0,2	0,2	0,0	-0,1
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder			1,1							
Ändrade uppskovsregler		-0,1	3,2		0,2					
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder				-0,2		-0,1	0,0			
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsmedelsskatt, penninglån		-0,6		-0,1	0,2		-0,2			
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad	-0,2	-6,7								
Höjd stämpelskatt					0,1	0,7				
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>6,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>3,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>
<i>Mervärdesskatt</i>	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster							-5,4			
Sänkt skatt på personbefordran, böcker och skidliftar		-0,1								
Övrigt			0,2	0,0		0,0				
<i>Skatt på energi och miljö</i>	2,5	0,2	2,6	-0,1	-0,1	0,7	0,1	2,3	0,0	1,1
Energiskatt	0,7	0,0	0,3	0,1	0,1	0,9		0,9		
Koldioxidskatt	0,2	0,2	1,5	-0,2	0,2	-0,2		0,2		1,1
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,2									
Gödselmedelsskatt					-0,4					
Skatt på termisk effekt	1,4		0,8							
Övrigt							0,1	1,2		
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	1,2	3,8	3,9	0,0	-0,1	-1,2	0,8	0,9	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik m.m.	1,2	1,7	2,2	0,0	-0,1	-1,2		0,9		
Skatt på tobak	0,3	2,1	1,5				0,8			
Skatt på alkohol			0,3							
Reklamskatt	-0,3		-0,1							
Övrigt			0,0							
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Insolvens					-0,1					
Övriga skatter				-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-6,3</b>	<b>-41,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-46,1</b>	<b>-13,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>

Källa: Egna beräkningar

8

# Utgifter





## 8 Utgifter

### Sammanfattning

---

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 80 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. Som andel av BNP faller dock de takbegränsade utgifterna från 29,8 procent till 26,1 procent under samma period.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 45 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner, som är en följd av pris- och löneökningar, men också på att antalet pensionärer ökar under perioden.
- De reformer på utgiftssidan som förslås i denna proposition inom bl.a. områdena arbetsmarknad, migration och kommunikation ökar utgifterna med 12 miljarder kronor 2012 jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Utgiftseffekten av nya reformer minskar successivt för de närmast därpå efterföljande åren och uppgår till 7 miljarder kronor 2015.
- Jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition minskar budgeteringsmarginalen 2012, 2013 och 2014 med 21, 18 respektive 9 miljarder kronor. Minskningen beror främst på reformförslag i denna proposition och på högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter till följd konjunkturavmattningen. För 2015 görs samma bedömning av marginalen som i vårpropositionen.

- De takbegränsade utgifterna för 2011 bedöms bli ca 8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, främst till följd av lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.
- 

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna för 2011–2015. Vidare lämnas förslag till utgiftsramar för 2012 och en preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde för 2013–2015. Utgiftsutvecklingen analyseras dels som förändring mellan år, dels som förändring jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition. Slutligen görs en uppföljning av utgifterna för 2011 där de största avvikelserna gentemot de ursprungligen anvisade medlen i statens budget kommenteras.

### 8.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

Utgiftssidan på statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 10.2.1). De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 80 miljarder kronor mellan 2010 och 2015

(se tabell 8.1). Drygt 40 procent av ökningen, 35 miljarder kronor, kan hänföras till utgifterna på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldsräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara väsentligt lägre 2015 än 2010. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter. Dessa beräknas öka med 45 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. Uttryckt som andel av BNP motsvarar dock detta en minskning med knappt 0,2 procentenheter.

År 2011 ökar utgifterna för statsskuldsräntor kraftigt. Jämfört med 2010 är utgifterna drygt 50 procent högre, vilket delvis förklaras av att Riksgäldskontoret har gett ut en ny tioårig statsobligation under 2011 som ger högre ränteutgifter. År 2015 beräknas ränteutgifterna också bli tillfälligt höga till följd av att en realobligation förfaller till betalning. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två i sig motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan 2010 och 2015; låga men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. Fram t.o.m. 2013 dominerar effekten av stigande marknadsräntor. Från och med 2014 blir effekten av en minskande statsskuld starkare och utgifterna, rensat från tillfälliga effekter, minskar.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 66 miljarder kronor 2011 och till 53 respektive 50 miljarder kronor 2012 och 2013. År 2014 och 2015 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 50 respektive 57 miljarder kronor.

**Tabell 8.1 Utgifter på budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2010–2015**

Miljarder kronor om inget annat anges.

	Utfall 2010	Prognos 2011	Förslag 2012	Beräknat 2013	2014	2015
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldsräntor <sup>1</sup>	763,0	775,2	792,0	792,7	793,4	798,1
Procent av BNP	23,1	22,4	22,5	21,6	20,5	19,6
Statsskuldsräntor m.m. <sup>1</sup>	23,4	36,1	21,8	23,2	22,6	32,3
Procent av BNP	0,7	1,0	0,6	0,6	0,6	0,8
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>786,4</b>	<b>811,3</b>	<b>813,8</b>	<b>815,9</b>	<b>816,0</b>	<b>830,4</b>
Procent av BNP	23,8	23,5	23,2	22,2	21,1	20,4
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	222,9	222,2	238,6	250,2	260,0	267,8
Procent av BNP	6,7	6,4	6,8	6,8	6,7	6,6
<b>Takbegränsade utgifter<sup>2</sup></b>	<b>985,9</b>	<b>997,4</b>	<b>1 030,6</b>	<b>1 042,9</b>	<b>1 053,4</b>	<b>1 065,8</b>
Procent av BNP	29,8	28,9	29,3	28,4	27,2	26,1
<b>Utgiftstak</b>	<b>1 024</b>	<b>1 063</b>	<b>1 084</b>	<b>1 093</b>	<b>1 103</b>	<b>1 123</b>
Budgeterings-marginal	38,1	65,6	53,4	50,1	49,6	57,2

<sup>1</sup> Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

<sup>2</sup> Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

### 8.1.1 Utgiftsramar för 2012

**Regeringens förslag:** Utgifterna för 2012 fördelas på utgiftsområden enligt tabell 8.2.

Beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2012 enligt tabell 8.2 godkänns.

Beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget för 2012 enligt tabell 8.2 godkänns.

**Skälen för regeringens förslag:** I enlighet med bestämmelsen i 3 kap. 2 § riksdagsordningen ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Regeringens förslag till ramar för 2012 redovisas i tabell 8.2. En närmare redovisning av utgiftsramarna för 2012, och beräkningen av den preliminära fördelningen av utgifterna per utgiftsområde för 2013–2015, finns i avsnitt 8.1.2.

**Tabell 8.2 Utgiftsramar 2012**

Tusental kronor

Utgiftsområde	Utgiftsram 2012
1 Rikets styrelse	11 808 950
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13 358 542
3 Skatt, tull och exekution	10 178 582
4 Rättsväsendet	37 870 897
5 Internationell samverkan	2 023 930
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 578 001
7 Internationellt bistånd	30 263 823
8 Migration	9 067 976
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60 078 114
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93 352 610
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 059 712
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	76 717 258
13 Integration och jämställdhet	8 373 853
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	70 475 708
15 Studiestöd	22 183 822
16 Utbildning och universitetsforskning	54 476 283
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 299 705
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 152 414
19 Regional tillväxt	3 398 701
20 Allmän miljö- och naturvård	5 025 102
21 Energi	2 872 519
22 Kommunikationer	43 060 712
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 732 511
24 Näringsliv	6 011 914
25 Allmänna bidrag till kommuner	85 075 085
26 Statsskuldräntor m.m.	21 870 000
27 Avgiften till Europeiska unionen	31 291 127
Minskning av anslagsbehållningar	-2 814 099
<b>Summa utgiftsområden<sup>1</sup></b>	<b>813 843 752</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor<sup>1</sup></b>	<b>792 021 852</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238 559 000
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 030 580 852</b>
Budgeteringsmarginal	53 419 148
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 084 000 000</b>

<sup>1</sup> Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

Källa: Egna beräkningar.

## 8.1.2 Utgifter 2011–2015

**Regeringens förslag:** Den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2013, 2014 och 2015 enligt tabell 8.3 godkänns som riktlinje för regeringens budgetarbete.

Utgiftsramen för ett utgiftsområde anger den nivå som årets anvisade anslagsmedel för detta område högst får uppgå till. I tabell 8.3 redovisas för varje utgiftsområde utfallet för anslagsförbrukningen 2010, utgiftsramarna för utgiftsområdena 2011, inklusive justeringar till följd av ändringsbudgetar<sup>156</sup>, en utgiftsprognos för 2011, förslag till utgiftsramar för 2012 samt en preliminär fördelning av utgiftsramarna för 2013–2015. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2011, förslaget till utgiftsramar för 2012 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2013–2015 har hänsyn tagits till redan tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade utgiftsreformer och besparingar (se avsnitt 8.1.3 och 8.2). Till grund för prognoserna och utgiftsramarna ligger vidare regeringens makroekonomiska förutsättningar, volymantaganden för vissa transfereringssystem samt pris- och löneomräkningen av främst förvaltningsanslagen (se avsnitt 8.2).

Förbrukningen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2012–2015 redovisas samlat under posten Minskning av anslagsbehållningar i stället för att redovisas under respektive utgiftsområde (se tabell 8.3).

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 11 miljarder kronor 2011 jämfört med 2010, varav 9 miljarder kronor beror på utgiftsökningar som föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket och som därmed inte påverkar budgeteringsmarginalen (se prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 4.5). Faktorer som motverkar utgiftsökningen är bl.a. minskande arbetsmarknads- och ohälsorelaterade utgifter.

<sup>156</sup> Se riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/1:321), och förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:2).

Till följd av den relativt höga arbetslösheten under 2009 och 2010 ökade de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna under dessa år. Den återhämtning på arbetsmarknaden som skett under 2011 bidrar till att utgifterna minskar något under detta år. På grund av den inbromsning som nu bedöms ske på arbetsmarknaden och de reformer inom arbetsmarknadspolitiken som föreslås i denna proposition (se avsnitt 8.2.1) beräknas de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna bli högre 2012 och 2013 än 2011. Efter detta väntas återhämtningen på arbetsmarknaden återigen ta fart, vilket bidrar till att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna beräknas minska 2014 och 2015. Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv beräknas vara omkring 10 miljarder kronor lägre 2015 än 2010, vilket motsvarar en minskning med 14 procent.

De ohälsorelaterade transfereringssystemen har uppvisat en kontinuerligt fallande utgiftsprofil sedan 2006, främst till följd av allt lägre volymer i sjukpenningen samt i sjuk- och aktivitetsersättningen. Trots att volymerna i sjukpenningen väntas vara på en något högre nivå 2011–2015 än 2010 beräknas minskningen av de ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp fortsätta mellan 2010 och 2015 till följd av fortsatt fallande volymer i sjuk- och aktivitetsersättningen. Detta resulterar i en utgiftsnivå 2015 för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp som är omkring 15 miljarder kronor lägre än 2010, vilket motsvarar en minskning med 15 procent.

Ökningen av de takbegränsade utgifterna mellan 2010 och 2015 beror till största delen på att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar under perioden.

Den förbättrade situationen på arbetsmarknaden mot slutet av perioden och de fallande utgifterna för ohälsorelaterade transfereringar bidrar till att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP minskar med 3,7 procentenheter mellan 2010 och 2015.



**Tabell 8.3 Utgifter per utgiftsområde 2010–2015**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2010 Utfall <sup>1</sup>	2011 Anslag <sup>2</sup>	2011 Prognos <sup>1</sup>	2012 Förslag <sup>6</sup>	2013 Beräknat	2014 Beräknat	2015 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 657	11 378 <sup>3</sup>	11 136	11 809	12 001	12 223	12 495
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 140	12 973	12 938	13 359	13 481	13 826	14 317
3 Skatt, tull och exekution	9 385	10 051	9 767	10 179	10 363	10 583	10 860
4 Rättsväsendet	35 486	36 924	36 760	37 871	38 227	38 944	39 921
5 Internationell samverkan	1 998	2 006	1 860	2 024	2 032	2 030	2 037
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 665	45 306	44 524	45 578	46 860	48 197	49 422
7 Internationellt bistånd	26 669	29 863	30 361	30 264	31 570	33 388	35 324
8 Migration	7 092	8 032	7 746	9 068	9 522	9 410	9 356
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56 015	60 087	56 885	60 078	61 716	63 427	63 540
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	99 933	93 841	95 724	93 353	89 447	86 790	85 220
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 473	40 743	41 563	41 060	39 859	39 154	39 022
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	70 177	73 092	72 531	76 717	78 481	80 411	81 919
13 Integration och jämställdhet	5 192	6 558	5 964	8 374	8 196	8 821	8 597
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	68 556	70 106	65 471	70 476	68 718	64 120	58 629
15 Studiestöd	22 580	23 472	21 819	22 184	21 447	21 890	23 519
16 Utbildning och universitetsforskning	53 256	54 556	53 593	54 476	55 283	56 259	56 583
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 338	12 210	12 131	12 300	12 516	12 671	12 821
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 559	1 293	1 132	1 152	1 155	1 166	1 167
19 Regional tillväxt	3 179	3 510	3 224	3 399	3 176	2 967	2 631
20 Allmän miljö- och naturvård	5 161	5 144	5 257	5 025	4 753	4 890	4 850
21 Energi	2 704	2 884	3 035	2 873	2 445	2 411	1 777
22 Kommunikationer	39 788	40 152	41 129	43 061	42 992	40 928	45 136
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 447	17 891	17 359	17 733	16 298	16 379	15 429
24 Näringsliv	8 478	5 475	5 428	6 012	4 948	5 003	4 525
25 Allmänna bidrag till kommuner	75 691	88 025	88 023	85 075	85 895	85 680	85 112
26 Statsskuldsräntor m.m.	23 361	36 470	36 140	21 870	23 250	22 600	32 350
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 407	30 637	29 794	31 291	32 227	32 791	35 476
Minskning av anslagsbehållningar				-2 814	-939	-996	-1 648
<b>Summa utgiftsområden<sup>4</sup></b>	<b>786 389</b>	<b>822 680</b>	<b>811 295</b>	<b>813 844</b>	<b>815 917</b>	<b>815 963</b>	<b>830 388</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor<sup>5</sup></b>	<b>763 028</b>	<b>786 210</b>	<b>775 156</b>	<b>792 022</b>	<b>792 727</b>	<b>793 398</b>	<b>798 073</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222 897		222 213	238 559	250 192	259 975	267 764
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>985 925</b>		<b>997 369</b>	<b>1 030 581</b>	<b>1 042 919</b>	<b>1 053 373</b>	<b>1 065 837</b>
Budgeringsmarginal	38 075		65 631	53 419	50 081	49 627	57 163
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 024 000</b>		<b>1 063 000</b>	<b>1 084 000</b>	<b>1 093 000</b>	<b>1 103 000</b>	<b>1 123 000</b>

<sup>1</sup> Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2012.<sup>2</sup> Inklusivt riksdagens beslut i enlighet med propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/1:321) och förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2).<sup>3</sup> Enligt bet. 2010/11:FiU10 och bet. 2010/11:FiU21.<sup>4</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.<sup>5</sup> Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.<sup>6</sup> Regeringens förslag till utgiftsramar i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

### 8.1.3 Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2011–2015

Ökade utgifter inom ålderspensionssystemet, främst på grund av makroekonomiska faktorer såsom löneutveckling och inflation, samt tidigare beslutade och nu föreslagna reformer bidrar till att utgifterna väntas öka med 33 miljarder kronor 2012. Under perioden 2013–2015 förväntas utgiftsökningen bli förhållandevis måttlig och uppgå till mellan 10 och 12 miljarder kronor per år. De huvudsakliga faktorerna bakom den årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 8.4.

**Tabell 8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Takbegränsade utgifter	11	33	12	10	12
<i>Förklaras av:</i>					
Beslut/reformer <sup>1</sup>	-3	3	-4	-4	-5
Pris- och löneomräkning	1	3	4	5	6
Övriga makroekonomiska förändringar	-7	18	12	6	11
Tekniska förändringar	9 <sup>2</sup>	3	-1	0	0
Övrigt (volymer m.m.)	12	7	1	4	1

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

<sup>1</sup> Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Höständringsbudget 2011 föreslås tillföras transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar).

<sup>2</sup> Förklaras främst av att kommunerna kompenseras för det förhöjda grundavdraget för pensionärer som beslutades med anledning av budgetpropositionen för 2011.

Källa: Egna beräkningar.

#### Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt ca 13 miljarder kronor mellan 2010 och 2015 (se tabell 8.4). I tabell 8.6 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största utgiftseffekterna 2011–2015 till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade reformer.

Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp har riksdagen fattat beslut som minskar utgifterna med ca 3 miljarder kronor 2011 jämfört med 2010. Den budgetmässigt viktigaste åtgärden är den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som trädde i kraft den 1 juli 2008, och som leder till en

minskning av antalet personer med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning.

För att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer, och särskilt för ensamstående föräldrar, aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2011 en höjning av bostadsbidragets särskilda bidrag fr.o.m. den 1 januari 2012 (prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.2.1). Till följd av detta beräknas utgifterna öka med ca 700 miljoner kronor fr.o.m. 2012 under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Vidare förklaras utgiftsökningen inom utgiftsområdet av de ytterligare höjningar av bostadsbidraget som föreslås i denna proposition och som uppgår till ca 500 miljoner kronor fr.o.m. 2012 (se avsnitt 8.2.1). Dessa förslag syftar till att stärka ekonomin för de barnfamiljer och unga utan barn som har de lägsta inkomsterna utan att incitamenten till arbete försvagas i alltför stor utsträckning.

Regeringens tidigare satsningar på arbetsmarknadspolitiken ökar utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med drygt 1 miljard kronor mellan 2010 och 2011. Med anledning av inbromsningen på arbetsmarknaden föreslås i denna proposition en rad temporära satsningar på arbetsmarknadspolitiken, vilka bidrar till att utgifterna på utgiftsområdet även ökar 2012 (se avsnitt 8.2.1). Från och med 2013 minskar de tillfälliga satsningarna i omfattning vilket bidrar till att utgifterna på utgiftsområdet minskar successivt fram t.o.m. 2015.

Inom utgiftsområde 22 Kommunikationer förklaras de minskade anslagsnivåerna 2011 och 2012 främst av utfasningar av tillfälliga stimulansåtgärder. Dessa åtgärder bestod bl.a. av tidigareläggningar av underhållsåtgärder och den s.k. närtidssatsningen. En motverkande faktor är den väg- och järnvägssatsning 2012 och 2013 som föreslås i denna proposition (se avsnitt 8.2.1). Sammantaget innebär det att utgifterna på utgiftsområdet är relativt oförändrade 2012 och 2013 till följd av beslutade och föreslagna reformer.

Under 2010 tillfördes 2 miljarder kronor till Inlandsinnovation AB, som har till uppgift att bedriva finansieringsverksamhet och annan verksamhet för att främja innovation och företagsande i norra Sveriges inland (prop. 2010/11:2, bet. 2010/11:FiU11, rskr. 2010/11:75). Vidare tillfördes SAS ett kapitaltillskott om

1,1 miljarder kronor 2010 (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220). Dessa åtgärder bidrar till de lägre utgiftsnivåerna 2011 på utgiftsområde 24 Näringsliv i förhållande till 2010. Det kapitaltillskott till bolaget Ersättningsmark i Sverige AB som föreslås i denna proposition bidrar till att utgifterna på utgiftsområdet ökar tillfälligt med ca 1 000 miljoner kronor 2012 (se avsnitt 8.2.1).

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen, och för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, tillfördes kommunsektorn 2010 tillfälliga statsbidrag motsvarande 17 miljarder kronor, varav 13 miljarder kronor i form av ett tillfälligt konjunkturstöd som utbetalades i december 2009 och 4 miljarder kronor i form av en tillfällig höjning av det generella statsbidraget 2010 (se tabell 8.5).<sup>157</sup> Till följd av den förväntade relativt svaga utvecklingen av kommunsektorns inkomster tillfördes kommunsektorn ytterligare ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011. Tillsammans med den permanenta höjningen av det generella statsbidraget på 5 miljarder kronor som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2011 tillförs kommunsektorn således 8 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

För statens budget innebär dessa anslagsförändringar att anslagen till kommunsektorn ökar med ca 4 miljarder kronor mellan 2010 och 2011.<sup>158</sup> I periodiserade termer minskar dock tillskottet till kommunsektorn med 9 miljarder kronor mellan 2010 och 2011. Mellan 2011 och 2012 minskar utgifterna för stöd till kommunsektorn med 3 miljarder kronor till följd av att det tillfälliga stödet för 2011 upphör.

**Tabell 8.5 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2015 jämfört med budgetpropositionen för 2009**

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tillskott till kommunsektorn (periodiserad effekt)	1	17	8	5	5	5	5
- Årlig förändring		16	-9	-3	0	0	0
Anslagsavräkning (kassamässig effekt)	14	4	8	5	5	5	5
- Årlig förändring		-10	4	-3	0	0	0

Anm.: Tabellen omfattar inte ekonomiska regleringar och specialdestinerade statsbidrag. T.ex. omfattas inte den justering i högkostnadsskyddet inom den öppna hälso- och sjukvården och för läkemedel som föreslås i denna proposition (se avsnitt 8.2.1).

Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftstaket minskar med ca 3 miljarder kronor 2011, ökar med ca 3 miljarder 2012, minskar med ca 4 miljarder kronor 2013 och 2014 samt minskar med ca 5 miljarder kronor 2015 till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

<sup>157</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet periodiserades av kommunerna som en intäkt 2010.

<sup>158</sup> Ökningen mellan 2010 och 2011 uppkommer på grund av att det tillfälliga konjunkturstödet avseende 2010 utbetalades i december 2009.

**Tabell 8.6 Utgiftsförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

	2011	2012	2013	2014	2015
UO 1 Rikets styrelse	-0,78	0,39	-0,03	0,00	-0,02
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,10	0,02	-0,13	0,00	-0,01
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,00	-0,01	-0,02	0,00	-0,01
UO 4 Rättsväsendet	0,83	0,53	-0,36	0,00	0,01
UO 5 Internationell samverkan	-0,27	0,01	0,00	-0,01	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,26	-0,15	0,17	0,14	0,04
UO 7 Internationellt bistånd	-0,19	0,56	0,07	0,00	0,00
UO 8 Migration	0,38	0,01	0,55	-0,13	-0,10
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,32	0,68	0,20	0,13	-1,50
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-3,15	0,38	-0,18	-0,25	-0,05
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-0,04	0,45	-0,01	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-0,10	1,40	0,02	0,05	0,05
UO 13 Integration och jämställdhet	0,17	0,01	-0,11	0,00	-0,19
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,20	3,02	-2,16	-1,37	-2,41
UO 15 Studiestöd	-0,17	-0,95	-0,34	-0,06	-0,10
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	0,27	-1,23	0,00	0,18	-0,80
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,73	0,04	0,01	0,00	-0,06
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,05	0,02	0,00	-0,01	-0,02
UO 19 Regional tillväxt	-0,01	-0,14	0,10	-0,01	-0,74
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-0,22	-0,20	-0,32	0,12	-0,16
UO 21 Energi	-0,28	-0,04	-0,45	-0,07	-0,62
UO 22 Kommunikationer	-1,62	-0,06	0,38	-2,65	3,46
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1,15	0,20	-0,45	-0,16	-1,04
UO 24 Näringsliv	-3,22	1,11	-1,13	-0,01	-0,56
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	4,42	-3,16	0,62	-0,22	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>-3,08</b>	<b>2,88</b>	<b>-3,59</b>	<b>-4,32</b>	<b>-4,85</b>

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej. Vidare ingår inte överföringar av anslag mellan utgiftsområden och medel som i propositionen Höständringsbudget 2011 föreslås tillföras transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar).

Källa: Egna beräkningar.

## Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med 1 miljard kronor 2011 och med 3 miljarder kronor 2012 (se tabell 8.4). För 2013–2015 förväntas den årliga omräkningen bli större än 2012. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare. Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

## Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. År 2011 bidrar makroekonomiska förändringar sammantaget till att de takbegränsade utgifterna minskar med 7 miljarder kronor jämfört med 2010. År 2012 och 2013 ökar utgifterna till följd av sådana faktorer med 18 respektive 12 miljarder kronor. År 2014 och 2015 ökar utgifterna till följd av makroförändringar med 6 respektive 11 miljarder kronor.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. Det låga resursutnyttjandet under framför allt 2009 och 2010, till följd av den ekonomiska krisen, för med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt, särskilt under 2010 och i viss mån även under 2011. Detta har en återhållande effekt på utgifterna i de pris- och lönekänsliga transfereringssystemen. Från och med 2012 bedöms pris- och löneökningstakten bli högre och därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. År 2011 leder den måttliga ökningstakten av inkomstindex och balansen i ålderspensionssystemet till lägre pensioner. Sammantaget bidrar den makroekonomiska utvecklingen till att pensionsutgifterna minskar med 6 miljarder kronor 2011. De lägre pensionerna 2011 bidrar till att balansen i pensionssystemet förbättras. Från och med 2012 väntas utgifterna för ålderspensions-

systemet öka till följd av makroekonomiska faktorer med 11 miljarder kronor 2012, 8 miljarder kronor 2013, 3 miljarder kronor 2014 och 6 miljarder kronor 2015.

*De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar mot slutet av prognosperioden*

Läget på arbetsmarknaden 2010 medförde att utgifterna för arbetsmarknadspolitik var högre under detta år jämfört med åren närmast före finanskrisen. Volymerna i jobb- och utvecklingsgarantin samt i jobbgarantin för ungdomar ökade kraftigt, samtidigt som programvolymerna utanför garantierna var tillfälligt höga på grund av regeringens satsningar på en aktiv arbetsmarknadspolitik. Till viss del motverkades utgiftsökningen av lägre volymer i arbetslöshetsförsäkringen.

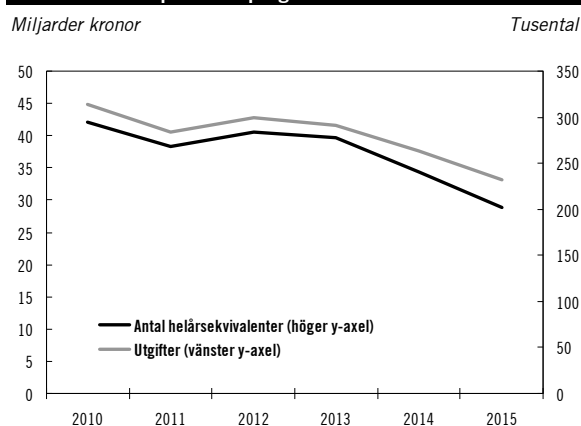
Under 2011 har arbetsmarknaden i viss mån återhämtat sig, vilket bidrar till att utgifterna beräknas vara lägre 2011 än 2010. Detta gäller såväl utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen som för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Återhämtningen på arbetsmarknaden väntas dock stanna av, vilket bidrar till att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna beräknas vara på en något högre nivå 2012 och 2013 än 2011. Från och med 2014 väntas dessa utgifter minska i takt med att återhämtningen återigen tar fart.

De högre utgifterna under 2012 och 2013 förklaras till stor del av att den högre arbetslösheten ger högre volymer i arbetslöshets-

försäkringen och i de arbetsmarknadspolitiska garantiprogrammen (se tabell 8.7). Volymerna i dessa system väntas därefter minska både 2014 och 2015, vilket bidrar till lägre utgifter (se diagram 8.1). En annan förklaring till de högre arbetsmarknadsrelaterade utgifterna 2012 och 2013 är beslutade, och i denna proposition föreslagna, reformer inom arbetsmarknadspolitik (se tabell 8.6).

**Diagram 8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2010–2015**



Anm.: Utfall 2010 och beräknade utgifter/volymer 2011–2015.

<sup>1</sup> Avser utgifter på anslagen 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* och 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Källa: Egna beräkningar.

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

Tusental	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sjuk- och rehabiliteringspenning <sup>1</sup>	217	196	170	147	131	142	147	145	142	140
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	353	323	299	280	263
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	98	107	105	88	77
Arbetsmarknadspolitiska program <sup>2</sup>	135	83	76	117	178	176	191	188	166	139
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	89	94	86	78	77	74	67
<b>Summa</b>	<b>1 083</b>	<b>961</b>	<b>878</b>	<b>919</b>	<b>916</b>	<b>856</b>	<b>845</b>	<b>815</b>	<b>750</b>	<b>686</b>

<sup>1</sup> Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

<sup>2</sup> Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning. I tabellen inkluderas etableringsersättning i arbetsmarknadspolitiska program.

Källa: Egna beräkningar.

## Övrigt

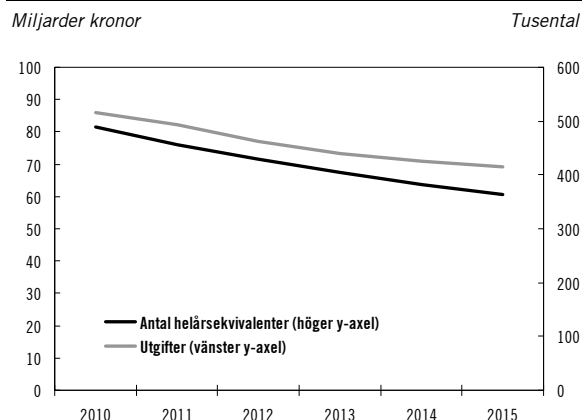
En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2010 och 2011 förklaras av andra faktorer än av beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkningen och övriga makroekonomiska förändringar. Totalt uppgår dessa övriga faktorer till 12 miljarder kronor, varav 7 miljarder beror på volymförändringar inom regelstyrda transfereringssystem. Utgiftsökningen till följd av volymförändringar beror främst på ökade volymer i tilläggs- och inkomstpensionen samt i föräldrapenningen (se tabell 8.8).

### *Fortsatt fallande ohälsorelaterade utgifter*

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas falla betydligt mellan 2010 och 2015 (se diagram 8.2). År 2015 beräknas utgifterna till följd av volymförändringar vara omkring 19 miljarder kronor lägre än 2010. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenningen samt sjuk- och aktivitetsersättningen) har fallit sedan 2004. År 2003–2006 minskade antalet sjukpenningdagar medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen. Under de kommande åren planar antalet sjukpenningdagar ut. Nedgången i antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter dock under hela prognosperioden.

Bland dem som har sjukersättning kommer utflödet till ålderspension att överstiga inflödet till ersättningen. Vidare upphör ersättningsformen tillfällig sjukersättning vid slutet av 2012.

**Diagram 8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2010–2015**



Anm.: Utfall 2010 och beräknade utgifter 2011–2015.

<sup>1</sup> Avser utgifter på anslagen 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. och 1:2 Aktivitets- och sjukersättningar m.m. under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Källa: Egna beräkningar.

### *Fler barn och fler pensionärer*

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Trots att det totala antalet pensionärer ökar kraftigt de kommande åren väntas de sammanlagda volymerna i garantipensionen och bostadstilläggen till pensionärer minska något mellan 2011 och 2015. Det beror på att fler nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och på att de nytillkomna pensionärerna generellt har en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka mellan 2010 och 2015.

**Tabell 8.8 Volymer inom olika transfereringssystem**

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2009	Köns- fördelning Utfall 2010	Utfall		Prognos					
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	34,0%kv 66,0%m	37,0%kv 63,0%m	35 729	34 631	34 800	34 000	33 500	33 000	33 000
9	Antal personer med assistansersättning	47,0%kv 53,0%m	46,7%kv 53,3%m	15 541	15 877	15 973	16 112	16 230	16 342	16 449
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	59,3%kv 40,7%m	59,7%kv 40,3%m	36,3	31,7	35,4	36,3	35,3	34,5	34,0
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	66,4%kv 33,6%m	64,5%kv 35,5%m	2,5	1,7	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,4%kv 39,6%m	60,1%kv 39,9%m	489 020	442 415	390 628	354 058	326 186	302 904	282 959
10	Antal personer med aktivitetsersättning	48,6%kv 51,4%m	47,9%kv 52,1%m	24 662	25 768	26 187	26 683	27 008	27 313	27 575
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som får bostadstillägg	55,7%kv 44,3%m	55,0%kv 45,0%m	135 296	127 746	126 286	125 174	124 077	123 131	122 499
11	Antal personer med garantipension	80,4%kv 19,6%m	80,5%kv 19,5%m	766 400	771 100	812 500	807 300	790 600	785 600	793 700
11	Antal pensionärer som får bostadstillägg	81,1%kv 18,9%m	80,7%kv 19,3%m	257 500	251 900	250 500	244 700	234 400	225 300	216 600
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,3%kv 47,7%m	52,3%kv 47,7%m	1 683 600	1 745 300	1 808 400	1 866 400	1 919 600	1 969 400	2 012 700
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,2%kv 50,8%m	49,3%kv 50,7%m	696 000	817 300	941 900	1 059 800	1 171 500	1 278 700	1 381 500
12	Antal barnbidrag	92,5%kv 7,5%m	93,3%kv 6,7%m	1 670 600	1 671 816	1 681 324	1 695 497	1 722 097	1 746 477	1 772 004
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	77,7%kv 22,3%m	76,9%kv 23,1%m	47,8	49,7	50,5	51,1	51,6	51,9	52,2
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,0%kv 45,0%m	5,3	5,5	5,8	5,9	5,8	5,8	5,8
13	Antal personer med etableringsersättning <sup>1</sup>	-	-	-	-	9 100	17 000	18 100	17 600	17 300
15	Antal personer med studiehjälp	48,6%kv 51,4%m	48,6%kv 51,4%m	490 800	484 100	466 900	444 000	420 700	400 600	386 900
15	Antal personer med studiemedel <sup>2</sup>	60,1%kv 39,9%m	59,9%kv 40,1%m	479 200	502 300	494 700	497 200	488 100	481 500	473 500

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, se vidare avsnitt 5.

<sup>1</sup> Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast prognostiserade volymer fr.o.m. 2011.

<sup>2</sup> Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 443 900 personer 2009 och 466 300 personer 2010.

Källa: Egna beräkningar.

## 8.2 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition

I 2011 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2011–2015. I tabell 8.9 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2012–2015 jämfört med beräkningen i vårpropositionen fördelad på olika förklaringsfaktorer. Av tabellen framgår att prognosen för de takbegränsade utgifterna har reviderats upp med 22 respektive 18 miljarder kronor 2012 och 2013 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. För 2014 har utgiftsprognosen reviderats upp med 9 miljarder kronor och för 2015 är prognosen i princip oförändrad. Den nya bedömningen påverkar budgeteringsmarginalen i motsatt riktning. År 2012 har dock marginalen reviderats ned med 21 miljarder kronor. Anledningen till att nedrevideringen av budgeteringsmarginalen avviker från upprevideringen av utgifterna 2012 är att vissa av förändringarna motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket (se vidare avsnitt 4.5).

Förändringar i förhållande till beräkningen av de takbegränsade utgifterna i 2011 års ekonomiska vårproposition till följd av nya reformer redovisas i avsnitt 8.2.1, medan förändringar till följd av andra faktorer i tabell 8.9 redovisas i avsnitt 8.2.2.

**Tabell 8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015
<b>Takbegränsade utgifter 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>1 008,7</b>	<b>1 025,1</b>	<b>1 044,7</b>	<b>1 066,0</b>
Beslut/reformer	12,5	11,4	8,8	7,3
Reviderad pris- och löneomräkning	0,0	0,5	-0,2	-0,1
Övriga makroekonomiska förändringar	7,4	5,7	-2,8	-10,7
Volymförändringar	1,0	1,0	1,1	0,5
Tekniska förändringar <sup>1</sup>	2,5	0,2	0,2	0,2
Minskning av anslagsbehållningar	-0,9	0,8	0,8	0,0
Övrigt	-0,7	-1,9	0,7	2,6
<b>Total utgiftsförändring</b>	<b>21,9</b>	<b>17,8</b>	<b>8,7</b>	<b>-0,2</b>
<b>Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2012</b>	<b>1 030,6</b>	<b>1 042,9</b>	<b>1 053,4</b>	<b>1 065,8</b>

<sup>1</sup> De tekniska förändringar som föranleder justering av utgiftstaket redovisas i avsnitt 4.5. Förutom sådana förändringar ingår här även skillnader mellan utgifts- och anslagsförändringar till följd av beslut (se fotnot 2 i tabell 8.11).

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.10 redovisas förändringarna av utgiftsramarna för 2012–2015 i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen. Utgifterna inom respektive utgiftsområde har ändrats till följd av förslag till nya reformer, förändrade makroekonomiska förutsättningar, förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem och övriga faktorer.



**Tabell 8.10 Förändring av utgiftsramar 2012–2015 jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2012	Varav				Total förändring 2013	Total förändring 2014	Total förändring 2015
		Beslut/reform 2012	Makro 2012	Volym 2012	Övrigt <sup>2</sup> 2012			
1 Rikets styrelse	468	512			-44	472	479	484
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	327	227	45	75	-20	74	2	-46
3 Skatt, tull och exekution	30	30				51	44	37
4 Rättsväsendet	388	389			-1	225	224	217
5 Internationell samverkan	17	16			1	21	15	15
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-182	-141			-41	4	4	19
7 Internationellt bistånd	-729	-42	-1 040	351	1	-1 379	-1 093	-815
8 Migration	1 624	1 204	3	221	197	2 190	2 156	2 103
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-947	-470	-157	-59	-261	-1 089	-1 078	-1 498
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2 845	802	341	1 448	254	2 695	2 579	2 571
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	547	530	98	-81		403	329	781
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	183	550	201	-578	9	45	-91	-403
13 Integration och jämställdhet	996	95	-15	-193	1 108	102	140	29
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	9 481	3 243	6 238 <sup>1</sup>			12 670	10 783	7 614
15 Studiestöd	1 158	370	-97	-115	1 000	283	-644	-659
16 Utbildning och universitetsforskning	916	255			661	1 023	1 739	1 723
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15	38			-23	54	51	18
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	28	30			-1	37	37	13
19 Regional tillväxt	19	19				11	2	-3
20 Allmän miljö- och naturvård	-175	-168			-7	-8	59	182
21 Energi	101	94			7	423	363	103
22 Kommunikationer	3 859	2 813			1 046	1 967	-283	-87
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	812	513	279	-3	24	364	433	251
24 Näringsliv	522	1 159			-638	-501	-515	-599
25 Allmänna bidrag till kommuner	631	416			215	1 396	1 396	1 398
26 Statskultursräntor m.m.	-2 410				-2 410	-165	-1 015	815
27 Avgiften till Europeiska unionen	-1 630				-1 630	-2 232	-2 851	415
Minskning av anslagsbehållningar	-867				-867	835	800	-20
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>18 027</b>	<b>12 484</b>	<b>5 896</b>	<b>1 066</b>	<b>-1 419</b>	<b>19 973</b>	<b>14 064</b>	<b>14 661</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	1 422		1 471	-50	1	-2 362	-6 384	-14 012
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>21 859</b>	<b>12 484</b>	<b>7 367</b>	<b>1 016</b>	<b>992</b>	<b>17 776</b>	<b>8 695</b>	<b>-166</b>

Anm.: Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2012.

<sup>1</sup> Hela revideringen av prognosen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, förutom de orsakade av beslut/reformer, har betraktats som en följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar.<sup>2</sup> Inklusive tekniska förändringar. De tekniska förändringar som föranleder justering av utgiftstaket redovisas i avsnitt 4.5.

Källa: Egna beräkningar.

### 8.2.1 Nya föreslagna och aviserade reformer för 2012–2015

För varje utgiftsområde sammanfattas i detta avsnitt anslagseffekterna av de reformer som regeringen föreslår för 2012 och aviserar för 2013–2015 (se tabell 8.11). Anslagseffekterna redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för 2011 års ekonomiska vårproposition. Avsnittet omfattar inte de anslags-effekter som orsakas av pris- och löneomräkning, övriga makroekonomiska förändringar eller ändrade volymer i transfereringssystemen (se avsnitt 8.2.2). Avsnittet innehåller inte heller någon redovisning av de förslag som regeringen lämnar i propositionen Höständeringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2). Budgeteffekterna av förslagen i den senare propositionen framgår dock av tabell 8.11.

De reformer som föreslås i denna proposition medför en ökning av föreslagna anslagsmedel 2012 med 12,5 miljarder kronor. Till detta kommer anslagsförändringar på 1,3 miljarder kronor som föranleder en teknisk justering av utgiftstaket. Bland annat på grund av att några av de föreslagna reformerna är temporära uppgår ökningen av anslagsmedlen för de därpå närmast följande åren till lägre belopp. År 2015 uppgår budgeteffekten av nya utgiftsreformer till 7,3 miljarder kronor. Därutöver ökas anslagen med 0,2 miljarder kronor 2013–2015 till följd av åtgärder som innebär tekniska justeringar av utgiftstaket. Utöver de tekniska justeringarna tillkommer anslagsökningar på 1,2 miljarder kronor för 2012 som inte väntas öka utgifterna. Anslagsökningarna uppgår 2012 sammanlagt till 18,3 miljarder kronor och anslagsminskningarna till 3,3 miljarder kronor. Regeringen prioriterar i denna proposition åtgärder för att möta inbromsningen, åtgärder för varaktigt högre tillväxt och sysselsättning, åtgärder för att välfärden ska komma alla till del samt åtgärder för ett stabilt finansiellt system. För att bidra till finansieringen av dessa insatser föreslås att vissa anslag minskas.

Under respektive utgiftsområde redovisas huvudsakligen föreslagna eller aviserade reformer med en större anslagspåverkan (se vidare tabell 8.11). I normalfallet förutsätts de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

För närmare beskrivningar av reformerna hänvisas till respektive utgiftsområdesbilaga.

### Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Anslaget *Regeringskansliet m.m.* används för Regeringskansliets förvaltningskostnader. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 300 miljoner kronor 2012 för att motsvara de nivåer som föreslogs i budgetpropositionen för 2011. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 300 miljoner kronor respektive år.

Ett nytt anslag *Riksdagens fastighetsanslag* föreslås föras upp på budgeten för underhållsåtgärder avseende Riksdagsförvaltningens fastigheter. Anslaget tillförs nya medel om 55 miljoner kronor och 35 miljoner kronor överförs från anslaget *Riksdagens förvaltningsanslag*. Anslaget förs upp på budgeten och föreslås därmed anvisas 90 miljoner kronor för 2012. Även för 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget uppgå till 90 miljoner kronor respektive år.

### Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Anslaget *Bidragfastigheter* används för underhållskostnader och löpande driftsunderhåll för bidragfastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 160 miljoner kronor för 2012. Anledningen är bl.a. att fastigheternas underhåll är eftersatt.

Erfarenheterna från finanskrisen visar på ett behov av att stärka den finansiella stabiliteten i Sverige. Centrala delar i detta arbete är ökad och förbättrad tillsyn, ändamålsenliga regelverk och ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter över landsgränserna. För att stärka förutsättningarna för ett väl fungerande finansiellt system föreslår regeringen att anslaget *Finansinspektionen* successivt tillförs ökade resurser för tillsyn, regelgivning, internationellt arbete och statistik. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 38 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas därefter ökas med 72 miljoner kronor 2013 samt med 103 miljoner kronor för 2014 respektive 2015. Utöver detta föreslås Finansinspektionen tillföras anslagsmedel om 7 miljoner kronor 2012 på ett särskilt anslag för avgifter till EU:s tillsynsmyndigheter. År 2013, 2014 och 2015 beräknas 7 miljoner kronor tillföras detta anslag för respektive år. Dessa avgifter belastar för närvarande myndighetens förvalt-

ningsanslag. Detta innebär således ett samlat tillskott till Finansinspektionen på 45 miljoner kronor 2012, 79 miljoner kronor 2013 och 110 miljoner kronor för 2014 respektive 2015.

#### Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Det senaste årets händelser, exempelvis bombdådet i Oslo och skjutningarna på Utøya, bekräftar nödvändigheten att fortsätta utveckla Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens förmåga att upptäcka och bedöma hot behöver förbättras ytterligare och skyddet av vitala funktioner i samhället behöver öka. Regeringen föreslår därför att anslaget *Säkerhetspolisen* ökas med 85 miljoner kronor 2012. Åren 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 55 miljoner kronor för respektive år.

Utgifterna på anslaget för rättsliga biträden ökar, vilket i huvudsak beror på en ökning av antalet brottmål för vilka det förordnas offentliga försvarare samt omfattningen av dessa mål. Regeringen föreslår därför att anslaget *Rättsliga biträden m.m.* ökas med 300 miljoner kronor 2012.

#### Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Den nya försvarspolitiska inriktningen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar leder till ökade kostnader särskilt avseende anställd militär personal. För att kunna genomföra försvarsreformen frigörs resurser genom rationaliseringar i stödverksamheten. För 2012 föreslår regeringen att 227 miljoner kronor tillförs anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap*. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 579 miljoner kronor för respektive år. Finansieringen för 2012 sker genom att anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* minskas med 130 miljoner kronor, anslaget *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* minskas med 83 miljoner kronor samt genom att anslaget *Forskning och teknikutveckling* minskas med 15 miljoner kronor. För respektive år 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* minskas med 355 miljoner kronor, anslaget *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* minskas med

191 miljoner kronor och anslaget *Forskning och teknikutveckling* minskas med 33 miljoner kronor.

Regeringen föreslår mot bakgrund av att lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är vilande att anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap* minskas med 222 miljoner kronor 2012 då dessa medel tidigare finansierat statliga ålderspensionsavgifter med koppling till värnplikten. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget minskas med 222 miljoner kronor respektive år.

Regeringen bedömer att det är angeläget att Försvarets radioanstalt ges möjlighet till teknikutveckling för att fortsatt kunna bedriva signalspanningsverksamhet på ett effektivt sätt. Regeringen beräknar att anslaget *Försvarets radioanstalt* ökas med 82 miljoner kronor 2013, 108 miljoner kronor 2014 och 108 miljoner kronor 2015. Finansiering sker genom beräknade minskningar om sammanlagt 42 miljoner kronor 2013, 67 miljoner kronor 2014 och 67 miljoner kronor 2015 inom utgiftsområdet på bl.a. anslagen *Förbandsverksamhet och beredskap*, *Officersutbildningen m.m.* samt *Försvarexportmyndigheten*. Därutöver beräknas det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget *Regeringskansliet m.m.* minskas med 6 miljoner kronor 2013, 2014 och 2015 för att finansiera ökade kostnader för Försvarets radioanstalt. Detta innebär således att anslaget *Försvarets radioanstalt* beräknas tillföras 35 miljoner kronor per år 2013–2015, som inte avses finansieras från andra anslag.

Riksdagen bemyndigade regeringen att under 2010 anskaffa ett nytt medeltungt helikoptersystem (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348). Regeringen beräknar att anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* ökas med 59 miljoner kronor 2015 med anledning av de senareläggningar av materielbeställningar som görs för att finansiera anskaffningen av ett medeltungt helikoptersystem.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet* ökas med 100 miljoner kronor 2012. Anledningen är att anslutningsgraden till Rakel-systemet varit lägre än väntat, varför ett underskott i finansieringen av driftkostnaderna beräknas uppstå 2012. Finansiering sker genom att anslaget *Krisberedskap* minskas med 70 miljoner kronor samt av att det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget

*Polisorganisationen* minskas med 30 miljoner kronor.

### Utgiftsområde 8 Migration

Regeringen bedömer att antalet asylsökande kommer att öka i förhållande till vad som tidigare beräknats. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationsverket* ökas med 327 miljoner kronor för 2012. För 2013 beräknar regeringen att anslaget ökas med 242 miljoner kronor, för 2014 med 184 miljoner kronor och för 2015 med 135 miljoner kronor.

Regeringen träffade den 3 mars 2011 en överenskommelse om ett gemensamt ansvarstagande för den samlade asyl- och migrationspolitiken med Miljöpartiet de gröna. Ett nytt anslag föreslås föras upp på statens budget för de utgifter överenskommelsen medför. Regeringen föreslår att medel för överenskommelsen avsätts på anslaget *Ramöverenskommelse om migrationspolitik* med en halvårseffekt om 850 miljoner kronor för 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget uppgå till 1 700 miljoner kronor för respektive år.

### Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Regeringen föreslår en utökad satsning på nationella kvalitetsregister inom hälso- och sjukvården. Registren spelar en viktig roll för den svenska hälso- och sjukvårdens utveckling och är ett ovärderligt verktyg för forskningen. Satsningen avser en utökad basfinansiering och utveckling av kvalitetsregistren. Satsningen ska kombineras med krav på ökad medfinansiering av sjukvårdshuvudmännen. Mot denna bakgrund föreslås att anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* ökas med 80 miljoner kronor 2012 och beräknas ökas med 80 miljoner kronor respektive år 2013, 2014 och 2015.

Regeringen föreslår även en satsning på ökad tillgänglighet, innefattande bl.a. ett stimulansbidrag för att förstärka patientens valmöjligheter inom den specialiserade vården. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* behöver ökas med 160 miljoner kronor 2012. För 2013 och 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 100 miljoner kronor respektive år.

För att stärka hälso- och sjukvården genom att mer resurser tillförs landstingen föreslår regeringen att högkostnadskydden för läkemedel och för besök inom den öppna hälso- och sjukvården justeras fr.o.m. den 1 januari 2012. Som en följd av förslaget beräknas landstingens totala intäkter ökas med ca 490 miljoner kronor 2012 och med ca 980 miljoner kronor från 2013. För att de ökade avgiftsintäkterna ska komma landstingen till del görs inte någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen när det gäller förändringen av högkostnadsskyddet för den öppna hälso- och sjukvården. När det gäller justeringen av högkostnadsskyddet för läkemedel minskas anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* med 350 miljoner kronor 2012 samtidigt som anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner föreslås ökas med motsvarande belopp. Anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* beräknas minskas med 700 miljoner kronor för respektive år 2013–2015 samtidigt som anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med motsvarande belopp.

Genom det s.k. tredje steget i tandvårdsreformen avser regeringen att satsa på ett utökat stöd för tandvård till personer med vissa sjukdomar och funktionsnedsättningar. Lagförslaget föreslås träda ikraft den 1 januari 2013, vilket är ett år senare än tidigare beräknat. Detta innebär att regeringen föreslår att anslaget *Tandvårdsförmåner m.m.* minskas med 465 miljoner kronor 2012.

För att stärka kvaliteten och säkerheten i samhällsvården av barn och unga föreslår regeringen en satsning som bl.a. syftar till att stärka samhällsvården av unga bl.a. genom att ge socialtjänsten bättre förutsättningar för att följa och stödja ungdomar i samhällsvård. Mot bakgrund av detta föreslås att anslaget *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* ökas med totalt 140 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas ökas med 200 miljoner kronor 2013–2015 för respektive år och med 182 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

Ofta lönar det sig för dåligt eller inte alls för personer med ekonomiskt bistånd att ha ett arbete eller öka sin arbetstid. Regeringen föreslår därför att beräkningen av försörjningsstödet förändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Förslagets syfte är att sänka marginal-

effekterna vid arbete för mottagare av ekonomiskt bistånd. Utformningen av förändringen ska analyseras närmare och föreslås träda i kraft den 1 juli 2013. Mot denna bakgrund beräknas anslaget *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* ökas med 150 miljoner kronor för 2013 och med 300 miljoner kronor för respektive år 2014 och 2015.

### Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Regeringen har gjort en översyn av sjukförsäkringsreformen och föreslår ett antal justeringar i syfte att sjukförsäkringen ska fungera som avsett. Det innebär bl.a. att en försäkrad som haft tidsbegränsad sjukersättning och som saknar eller har en låg sjukpenninggrundande inkomst ska, vid fortsatt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom, kunna få sjuk- eller rehabiliteringspenning i särskilda fall. Regeringen föreslår därför att anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* 2012 ökas med 120 miljoner kronor. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 170 miljoner kronor, 130 miljoner kronor respektive 95 miljoner kronor. Regeringen föreslår även att ovan nämnda personer ska få ett boendetillägg. Boendetillägget ska också kunna lämnas under tid i arbetslivsintroduktion. Regeringen föreslår att anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* för 2012 ökas med 288 miljoner kronor. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 288 miljoner kronor per år.

Tidiga och aktiva rehabiliteringsinsatser är viktiga för en väl fungerande sjukskrivningsprocess. Regeringen föreslår därför att 500 miljoner kronor, varav 250 miljoner kronor är en omdisponering av medel avsatta för företagshälsovården, satsas på att den försäkrade tidigare och mer systematiskt ska erbjudas rehabiliteringsinsatser i samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Förslaget innebär också att medel avsätts för att stärka kompetensen och metoderna inom Försäkringskassan för att säkerställa en aktiv handläggning av sjukförsäkringsärenden. Regeringen föreslår att det nya anslaget *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* tillförs nya medel om 200 miljoner kronor 2012. För år 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget tillföras nya medel om 200 miljoner kronor för

respektive år. Regeringen föreslår också att anslaget *Försäkringskassan* för 2012 ökas med 50 miljoner kronor. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor för respektive år.

Till följd av regeringens familjepolitiska reform, som träder i kraft 2012 och som består av förenklade regler för jämställdhetsbonusen och möjligheten för föräldrar till samtida uttag av föräldrapenning, föreslår regeringen att anslaget *Försäkringskassan* ökas med 52 miljoner kronor 2012. Dessa medel inkluderar även ett tillskott på 3 miljoner kronor för regeländringar inom bostadsbidraget, som träder i kraft vid årsskiftet 2011/12. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor per år.

Som ett led i Försäkringskassans arbete med att uppnå en lägre anslagsnivå har myndigheten föreslagit att de lokala servicekontoren ska läggas ned. Regeringen har gett myndigheten i uppdrag att ta fram en långsiktig lösning för hur medborgarnas behov av service och tjänster ska säkerställas. I avvaktan på denna lösning ska Försäkringskassan avvakta med att verkställa avvecklandet av den servicesamverkan som sker vid servicekontor och serviceplatser. Regeringen beräknar därmed att anslaget *Försäkringskassan* ökas med 190 miljoner kronor 2013.

### Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Bostadstillägget till pensionärer är en inkomstprövad förmån riktad till den grupp pensionärer som med hänsyn till inkomster och bostadskostnad har små ekonomiska marginaler. Det fyller därför en viktig funktion för att minska andelen pensionärer med låg ekonomisk standard. I syfte att ytterligare minska andelen med låg ekonomisk standard föreslår regeringen i denna proposition att bostadstillägget till pensionärer höjs. Samtidigt föreslås en höjning av den skäligen levnadsnivån inom förmånerna särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Till följd av detta föreslås anslaget *Bostadstillägg till pensionärer* ökas med 500 miljoner kronor 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 500 miljoner kronor för respektive år.

## Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Regeringen införde den 1 juli 2008 en jämställdhetsbonus i syfte att ge föräldrar bättre ekonomiska möjligheter och incitament att fördela föräldraledigheten mer jämlikt samt förbättra förutsättningarna för en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Jämställdhetsbonusen utges i dag som en skattereduktion. Regeringen har i propositionen Förbättringar inom familjepolitiken (prop. 2010/11:146) föreslagit att jämställdhetsbonusen i stället betalas ut i så nära anslutning till uttaget av föräldrapenning som möjligt. Till följd av detta föreslås anslaget *Föräldraförsäkring* ökas med 185 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknas anslaget ökas med 219 miljoner kronor, för 2014 med 269 miljoner kronor och från 2015 med 315 miljoner kronor.

Regeringen föreslår vissa riktade insatser för ekonomiskt utsatta. Insatserna syftar till att förstärka berörda individers inkomster samtidigt som incitamenten till arbete inte försvagas i allt för stor utsträckning. För att förstärka ekonomin för ekonomiskt utsatta unga utan barn och för barnfamiljer höjs bostadsbidraget. För unga utan barn höjs den procentuella ersättningen för bostadskostnaden. För barnfamiljer sker förstärkningen genom en sänkning av den nedre gräns för bostadskostnader vid vilken bidrag betalas ut. Till följd av detta föreslås anslaget *Bostadsbidrag* ökas med 537 miljoner kronor 2012 och 2013–2015 beräknas anslaget ökas med 520 miljoner kronor för respektive år.

## Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet

Nyanlända invandrare som omfattas av flyktingmottagandet kan få ta lån för att finansiera inköp av hemutrustning. Utlåningen har finansierats genom att Centrala studiestödsnämnden lånar upp kapital till lånen hos Riksgäldskontoret. I enlighet med den nya budgetlagen (2011:203) kan endast utlåning för vilken den förväntade förlusten är låg finansieras genom lån hos Riksgäldskontoret. Därmed föreslås att hemutrustningslån för nyanlända som omfattas av flyktingmottagande i fortsättningen finansieras genom anslag vilket medför ett engångsvis behov av medel för inlösen av lån. För anslaget *Hemutrustningslån* föreslår därför regeringen att

anslaget ökas med 1 200 miljoner kronor för 2012. Omläggningen påverkar varken budget-saldot eller statens finansiella sparande.

Vidare bedömer regeringen att anslaget ökas med 79 miljoner kronor för 2013, med 82 miljoner kronor 2014 samt med 83 miljoner kronor 2015.

## Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Återhämtningen på arbetsmarknaden går långsammare än vad regeringen bedömde i 2011 års ekonomiska vårproposition. Utöver en rad strukturella åtgärder föreslås därför flera temporära satsningar i ett arbetsmarknadspaket.

De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas huvudsakligen till långtidsarbetslösa. I vissa fall anser dock regeringen att det kan vara motiverat att erbjuda insatser redan i tidigare skeden av arbetslösheten, varför ett förstärkt stöd till arbetslösa som riskerar långtidsarbetslöshet föreslås. Detta stöd föreslås inledningsvis främst bestå av fördjupat stöd och uppföljning, men med tiden också programinsatser. För att undvika långa arbetslöshetstider är det viktigt att arbetslösa söker arbete aktivt. Regeringen anser att en god uppföljning är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Regeringen bedömer att antalet uppföljningsmöten bör öka och föreslår därför att särskilda medel anslås för detta syfte.

För att höja kvaliteten inom jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar föreslår regeringen att resurser tillförs för att öka handläggartätheten inom dessa. Samtidigt anser regeringen att det är fortsatt angeläget att Arbetsförmedlingens arbete bedrivs effektivt. Vidare anser regeringen att personer utan arbetslöshetsförsäkring bör få ett tidigare tillträde till jobb- och utvecklingsgarantin. Regeringen föreslår därför att denna grupp ska få tillgång till jobb- och utvecklingsgarantin efter 14 månader i stället för som i dag 18 månader.

Regeringen föreslår även att Arbetsförmedlingen 2012 och 2013 tillförs resurser i syfte att säkerställa införandet av ett nytt IT-system.

I och med det sämre konjunkturläget föreslår regeringen även ett antal tillfälliga åtgärder som framför allt riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden, bl.a. i form av medel för

att ytterligare öka förmedlarinsatserna i de tidiga faserna av jobb- och utvecklingsgarantin. För 2012 föreslår regeringen även tillfälliga åtgärder utanför garantierna i form av arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning för personer som riskerar långtidsarbetslöshet.

Det särskilda anställningsstödet, som riktas mot personer som varit arbetslösa under lång tid, förstärktes tillfälligt under 2011 och 2012. I rådande konjunkturläge anser regeringen att denna tillfälliga förstärkning bör förlängas och även gälla 2013.

Regeringen föreslår även ett antal tillfälliga åtgärder i sysselsättningsfasen (fas tre). Dels föreslås en tillfällig satsning på arbetsförmedlarresurser 2012, dels föreslås att möjligheten att genomgå arbetsmarknadsutbildning förlängs till att även gälla 2012. Vidare föreslår regeringen att det särskilda anställningsstödet 2012 kompletteras med förhöjd handledarersättning för deltagare från sysselsättningsfasen.

Regeringen anser att en satsning för att få fler arbetslösa att påbörja reguljär utbildning särskilt bör riktas mot ungdomar som saknar fullständig gymnasieutbildning. Den pågående folkhögskolesatsningen föreslås därför fortsätta under 2012. Regeringen bedömer att denna satsning bör fortsätta även under 2013. Vidare föreslås en ettårig förlängning av den högre bidragsnivån inom studiemedlet för de arbetslösa ungdomar inom garantierna som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning och som återgår till studier (se vidare utg.omr. 15).

Regeringen föreslår vidare tillfälliga satsningar inom det reguljära utbildningssystemet genom ett ökat antal platser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) och yrkeshögskolan 2012. Regeringen bedömer att dessa satsningar bör fortsätta under 2013, men då i en mindre omfattning. Inom ramen för yrkesvuxsatsningen är regeringens avsikt att särskilt rikta en del av medlen till utbildningar för ungdomar som saknar slutbetyg och är inskrivna inom garantierna (se vidare utg.omr. 16).

Utöver detta föreslår regeringen att personer som inte längre kan beviljas aktivitetsersättning till följd av att de fyller 30 år ska erbjudas att med aktivitetsstöd delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion.

Därutöver föreslår regeringen en satsning 2012–2014 på ytterligare platser inom arbetsmarknadspolitiken för personer som lämnar

sjukförsäkringen och som står mycket långt från arbetsmarknaden.

Sammantaget uppgår satsningarna till 3 918 miljoner kronor 2012. Ramen för utgiftsområdet föreslås dock endast ökas med 3 243 miljoner kronor 2012 eftersom en del av utgifterna finns under utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning. För 2013 beräknas ramen för utgiftsområdet ökas med 2 478 miljoner kronor, för 2014 med 1 471 miljoner kronor och för 2015 med 485 miljoner kronor.

Med anledning av förslagen föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* för 2012 ökas med 1 214 miljoner kronor. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 695 miljoner kronor, 559 miljoner kronor respektive 158 miljoner kronor. Vidare föreslås att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* för 2012 ökas med 608 miljoner kronor. För 2013–2015 beräknas anslaget ökas med 48 miljoner kronor, 313 miljoner kronor respektive 360 miljoner kronor. Anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* föreslås ökas med 994 miljoner kronor 2012. För åren 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 1 153 miljoner kronor respektive 243 miljoner kronor. Regeringen föreslår även att anslaget *Lönebidrag och Samball m.m.* ökas med 418 miljoner kronor 2012. För 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 575 miljoner kronor respektive 346 miljoner kronor.

## Utgiftsområde 15 Studiestöd

För att kunna möta en sämre arbetsmarknadsutveckling föreslår regeringen i ett arbetsmarknadspaket satsningar på tillfälligt fler utbildningsplatser inom det reguljära utbildningssystemet.

Regeringens förslag om ca 5 000 fler platser på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning för 2012 och ca 1 000 platser för 2013 medför att behovet av studiemedel ökar. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med totalt 250 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknar regeringen att anslagen ökas med totalt 50 miljoner kronor.

Vidare föreslår regeringen ca 1 000 nya platser på Yrkeshögskolan för 2012 och ca 500 platser

för 2013. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med totalt 40 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknar regeringen att anslagen ökas med totalt 20 miljoner kronor.

Ungdomar som saknar fullständig gymnasieutbildning drabbas hårdare än andra grupper när konjunkturen blir sämre. Regeringen föreslår därför en ettårig förlängning av den högre bidragsnivån inom studiemedlet för de arbetslösa ungdomar som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning och som återgår till studier. Endast de ungdomar som är inskrivna i jobbgarantierna och som avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2010 omfattas av satsningen. Regeringen föreslår därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med totalt 80 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknar regeringen att anslagen ökas med totalt 40 miljoner kronor och 2014 med totalt 20 miljoner kronor.

## Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Ett välfungerande utbildningssystem är viktigt för såväl den enskilde som för samhället. För att stärka utbildningssystemet föreslår regeringen satsningar riktade främst mot att stärka lärares och förskollärares kompetens och läraryrkets attraktionskraft, ökad kvalitet på gymnasiala yrkesprogram, ökad kvalitet och effektivitet i högskolan samt åtgärder för en förbättrad uppföljning och utvärdering av utbildningssystemet.

Inom läraryrket föreslås en karriärutvecklingsreform med utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare inom hela grund- och gymnasieskolan. Utvecklingsstegen med eventuella behörighetskrav ska beskrivas i skollagen (2010:800). Beslut om vem som ska anställas liksom ansvarsområden och arbetsinnehåll samt anställningsvillkor beslutas av huvudmannen i sedvanlig ordning efter samråd med de fackliga organisationerna. För att täcka kostnaderna för reformen utgår ett statsbidrag. Friskolor ersätts på likvärdiga villkor som kommunala skolor. För detta ändamål föreslår regeringen att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 26 miljoner kronor 2012, och beräknas ökas med 187 miljoner kronor

2013, 468 miljoner kronor 2014 och 749 miljoner kronor 2015. En utredning ska undersöka hur ett sådant system bör konstrueras. Syftet med satsningen är att premiera lärare som höjer elevresultaten.

I syfte att öka lärarnas kompetens och höja andelen behöriga lärare pågår sedan 2007 en särskild satsning kallad Lärarlyftet. Regeringen föreslår att ett andra Lärarlyft genomförs 2012–2015. Den ändrade inriktningen är en följd av de skärpta behörighetskrav på lärare som införs i skollagen med övergångsregler fram till 2015. För ändamålet föreslår regeringen att anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* ökas med 132 miljoner kronor 2012, och beräknas ökas med 187 miljoner kronor 2013, 337 miljoner kronor 2014 och 200 miljoner kronor 2015. Även kompetensutveckling för förskollärare och förskolechefer föreslås. För ändamålet föreslår regeringen att 40,5 miljoner kronor avsätts 2012, och beräknar lika mycket per år 2013 och 2014.

Sedan 2009 pågår en satsning för att stärka elevernas intresse och kunskaper i matematik, naturvetenskap och teknik. Regeringen bedömer att det krävs fortsatta satsningar på framför allt ämnesdidaktik i matematik. För detta ändamål beräknar regeringen att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 200 miljoner kronor per år 2013–2015.

Vidare föreslår regeringen att en satsning genomförs tillsammans med teknikbranschen för att möjliggöra för studenter från naturvetenskapliga och tekniska gymnasieprogram att praktisera på ett teknikföretag. För ändamålet beräknar regeringen 20 miljoner kronor 2013 och 40 miljoner kronor 2014 respektive 2015.

Det är viktigt att yrkeslärare kan utveckla sin kompetens i takt med de förändringar som sker i respektive bransch. Mot bakgrund av att den reformerade gymnasieskolan nu införs och vikten av att säkra en hög kvalitet i yrkesutbildningarna föreslår regeringen att fortbildningsmedel avsätts till yrkeslärarna. Vidare föreslår regeringen att den gymnasiala yrkesutbildningen förstärks genom flera åtgärder. För dessa ändamål föreslår regeringen 32 miljoner kronor 2012, och beräknar 32 miljoner kronor 2013, 22 miljoner kronor 2014 och 27 miljoner kronor 2015.

En betydande andel av de studenter som antagits till högskoleutbildningar har en låg aktivitetsnivå eller är inte aktiva alls; 10 procent



av studenterna tar inga poäng alls på de kurser de är registrerade. Ersättningen till lärosätena för dessa icke aktiva studenter uppgår till cirka 870 miljoner kronor. Regeringen beräknar att 440 miljoner kronor dras in från lärosätenas grundutbildningsanslag fr.o.m. 2013. Till följd av minskningen på grundutbildningsanslagen frigörs ett ekonomiskt utrymme som kommer att återgå till lärosätena för bl.a. kvalitetssatsningar. Inom den högre utbildningen har studentgrupperna ökat och den lärarledda tiden minskat. Detta gäller särskilt utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap. För att stärka kvaliteten på den högre utbildningen beräknas grundutbildningsanslagen ökas med 400 miljoner kronor fr.o.m. 2013. För att ytterligare stärka kvaliteten och effektiviteten i högskolan föreslår regeringen att 20 miljoner kronor avsätts under 2012 för att stödja frivilliga sammanslagningar av lärosäten. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* ökas med 75 miljoner kronor för respektive år.

Det är viktigt att möjligheterna till uppföljning och utvärdering av utbildningssystemet förbättras. För att säkra en hög kvalitet i de nationella ämnesproven föreslår regeringen att 15 miljoner kronor per år avsätts för ändamålet. Vidare avser regeringen att fr.o.m. 2012 ge Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ett utvidgat uppdrag att även omfatta bl.a. utvärderingar av effekterna på elevers resultat. IFAU:s förvaltningsanslag, vilket redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, förstärks successivt fr.o.m. 2012. Förstärkningen beräknas 2014 uppgå till 10 miljoner kronor. Finansiering sker inom utgiftsområdet.

För att motverka arbetslösheten och underlätta omställning är det i rådande konjunkturläge motiverat att temporärt öka antalet platser inom det reguljära utbildningssystemet. Inom ramen för arbetsmarknadspaketet föreslår därför regeringen tillfälligt fler platser på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och Yrkeshögskolan.

Antalet platser på yrkesvux bör ökas med ca 5 000 årsplatser 2012 och ca 1 000 platser 2013. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 250 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor.

Slutligen bör Yrkeshögskolan tillföras ca 1 000 årsplatser 2012 och ca 500 platser 2013. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt*

*stöd till vuxenutbildning* ökas med 60 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknas anslaget ökas med 30 miljoner kronor.

Av de medel som tidigare avsatts inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning för införande av en yrkeslegitimation för lärare och forskollärare, föreslås nu nära 128 miljoner kronor flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas nära 256 miljoner kronor för respektive år flyttas av samma skäl.

I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen en elevhälsosatsning om 250 miljoner kronor 2012 och 400 miljoner kronor 2013, alltså totalt 650 miljoner kronor. Den satsningen föreslås nu i stället genomföras över en fyraårsperiod, 2012–2015. Som en följd av det föreslår regeringen att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* minskas med 196 miljoner kronor 2012. För 2013 beräknas anslaget minskas med 244 miljoner kronor, medan anslaget beräknas ökas med 220 miljoner kronor 2014 och 2015. Med dessa förändringar avsätts 54 miljoner kronor för elevhälsa 2012, 156 miljoner kronor 2013 och 220 miljoner kronor per år 2014 och 2015.

## Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

De stora omställningar samhället står inför till följd av klimatförändringar kräver olika typer av åtgärder för att minska sårbarheten och anpassa olika verksamheter till ett successivt förändrat klimat. Regeringen anser därför att den satsning på klimatanpassning som inleddes 2009 bör fortsätta. Regeringen föreslår därför att anslaget *Klimatanpassning* ökas med 25 miljoner kronor 2012. För 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 90 miljoner kronor per år samt med 95 miljoner kronor 2015.

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandel ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. En tredjedel av klimatmålet ska uppfyllas med flexibla mekanismer, dvs. förvärv av utsläppsutrymme utomlands. Regeringen har därför årligen avsatt medel på statens budget för att uppnå detta mål. Dessa medel har fonderats i avvaktan på utbetalning till den slutliga

mottagaren. I vårändringsbudgeten för 2011 aviserade regeringen att man efter påpekande från Riksrevisionen avser att se över hanteringen av anslagsmedel till internationella klimatinvesteringar. Regeringen föreslår nu att medel som tidigare fonderats i avvaktan på utbetalning betalas tillbaka och tillförs inkomstsidan på budgeten. Samtidigt justeras anslagsnivån till att motsvara beräknade utbetalningar för budgetåret. De åtaganden som motsvaras av medel som inbetalas från fonden, och de åtaganden som tidigare förutsågs genom ytterligare fonderingar 2012, kommer att omfattas av ett höjt beställningsbemyndigande för anslaget. Regeringen föreslår därför att anslaget *Insatser för internationella klimatinvesteringar* minskas med 144 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas minskas med 28 miljoner kronor 2013 och med 18 miljoner kronor 2014 samt ökas med 96 miljoner kronor 2015.

## Utgiftsområde 21 Energi

I denna proposition föreslås att regeringens insatser för energieffektivisering förlängs under 2013 och 2014. Regeringen anser att det är angeläget att bidra med fortsatt finansiering till bl.a. den kommunala energi- och klimatrådgivningen, stöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion av energieffektiv teknik, insatser för genomförande av EU-direktiv inom energieffektiviseringsområdet och för marknadskontroll. För dessa ändamål beräknas anslagen *Regionala och lokala insatser för energieffektivisering m.m.* och *Insatser för utbållig energianvändning* sammantaget ökas med 220 miljoner kronor per år 2013 och 2014.

Regeringen föreslår vidare en förstärkning av insatserna för kommersialisering, utveckling och demonstration inom energiområdet för att möjliggöra långsiktiga satsningar såsom större demonstrationsanläggningar och starkt svenskt deltagande i EU:s strategiska energiteknikplan (SET-planen). Sammantaget beräknas anslaget *Energiforskning* för dessa ändamål ökas med 82 miljoner kronor 2013, med 82 miljoner kronor 2014 och med 52 miljoner kronor 2015.

Biogas kan spela en viktig roll i det svenska energisystemet för produktion av förnybart transportbränsle. Regeringen avser att även framgent främja utveckling av biogas genom att stödja ny teknik och innovativa lösningar som

stärker teknikens konkurrenskraft och ökar biogasproduktionen. Regeringen föreslår därför att anslaget *Energiteknik* ökas med 60 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas ökas med 60 miljoner kronor 2013.

## Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Regeringen anser det motiverat att genomföra ytterligare en kraftfull satsning på infrastrukturen. Det finns ett behov av ökade åtgärder på både väg- och järnvägsnätet. Förstärkta satsningar på underhåll och investeringar i infrastruktur är därtill ett stabiliseringspolitiskt verktyg som ger sysselsättningseffekt på relativt kort sikt.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen en särskild satsning på infrastruktur på totalt 5 000 miljoner kronor.

På järnvägssidan uppgår satsningen till totalt 3 600 miljoner kronor. För 2012 föreslår regeringen att anslaget *Banbållning* ökas med 1 800 miljoner kronor. Tillsammans med det i samband med vårpropositionen 2011 aviserade tillskottet om 800 miljoner kronor ger detta en total anslagsökning på 2 600 miljoner kronor 2012. Satsningen fortsätter 2013 då anslaget också beräknas ökas med 1 800 miljoner kronor. Satsningen riktas i första hand mot drift och underhåll, reinvesteringar och trimningsåtgärder. Det är de samhällsekonomiskt mest lönsamma sträckorna som ska prioriteras i satsningen.

På vägsidan uppgår satsningen till totalt 1 400 miljoner kronor. För 2012 föreslår regeringen att anslaget *Vägbållning* ökas med 950 miljoner kronor. För 2013 beräknas anslaget ökas med 450 miljoner kronor. Satsningen riktas i första hand mot underhållsåtgärder, trafik-säkerhetshöjande åtgärder, miljöåtgärder och trimningsåtgärder. De samhällsekonomiskt mest lönsamma vägsträckorna ska prioriteras.

För 2011 fördes ett nytt anslag *Trängselskatt i Stockholm* upp på budgeten. Det innebär att ackumulerat sparande som uppstått på det anslag på vilket trängselskatten i Stockholm tidigare redovisades, anslaget *Vägbållning*, måste överföras till det nya anslaget. Regeringen föreslår därför att anslaget *Trängselskatt i Stockholm* ökas med ca 377 miljoner kronor samtidigt som motsvarande anslagssparande dras in på anslaget *Vägbållning*. Denna förändring påverkar således inte utgiftsprognoserna.

Den 1 januari 2013 införs trängselskatt i Göteborg. De utgifter som ska finansieras med den beräknade intäkten från trängselskatten i Göteborg redovisas tills vidare under anslaget *Väghållning*. Anslaget justeras i denna del till följd av de förändringar som gjorts av trängselskattesystemet, bl.a. ett förändrat skatteområde, införandet av en s.k. flerpassagereregulering och en höjning av skattebeloppen fr.o.m. den 1 januari 2015 (prop. 2010/11:133, bet. 2010/11:SkU34, rskr. 2010/11:297). Därtill justeras anslaget till följd av förändrade prognoser avseende intäkterna från trängselskatten. Av dessa skäl beräknas anslaget minska med 172 miljoner kronor 2013, med 162 miljoner kronor 2014 och öka med 4 miljoner kronor 2015.

Regeringen föreslår att anslaget *Transportstyrelsen* minskas med 146 miljoner kronor 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget minska med motsvarande belopp per år. Förslaget motiveras av att den s.k. undervägsavgiften, dvs. avgiften för flygtrafiktjänster, i tidigare beräkningar förväntades bruttoredo visas på statens budget och redovisas på anslaget. Avgiften ska dock fortsättningsvis disponeras av Transportstyrelsen i enlighet med de nya principerna för finansieringen av myndighetens verksamhet, varför anslaget bör minskas.

Tillgång till bredband är en förutsättning för företagande och boende i hela landet. Regeringens utgångspunkt är att marknaden ska tillhandahålla säkra och goda elektroniska kommunikationer. Det kan dock i vissa fall finnas skäl att påskynda utbyggnaden. Regeringen föreslår därför en tillfällig satsning för att stimulera infrastrukturutbyggnad och kanalisering. För detta ändamål föreslås att anslaget *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation* ökas med 65 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas öka med motsvarande belopp 2013 och 2014.

### **Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel**

Europeiska kommissionen har i ett formellt meddelande föreslagit Sverige finansiella korrigeringar om ca 870 miljoner kronor för 2005–2008 på grund av felaktiga utbetalningar av jordbruksstöd föranledda av brister i blockdatabasen och definitionen av betesmark. Regeringen föreslår därför att anslaget *Finansiella*

*korrigeringar m.m.* ökas med 335 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas av samma anledning även öka med 115 miljoner kronor 2013. För att bidra till finansieringen minskas anslaget *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* med 110 miljoner kronor 2012 och med 115 miljoner kronor 2013. Den ökade utgiften finansieras även genom återkrav av tidigare felaktigt gjorda utbetalningar, vilka beräknas uppgå till 300 miljoner kronor, och med befintliga medel på anslaget.

Livsmedelsverket tar i samband med slakt ut en avgift för köttkontroller, vilken betalas av slakterierna i Sverige. I syfte att upprätthålla konkurrenskraften i näringen anser regeringen att avgiften bör sänkas. Regeringen föreslår därför att anslaget *Livsmedelsverket* ökas med 90 miljoner kronor för ändamålet 2012. För åren 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget öka med 90 miljoner kronor per år.

Regeringen aviserar i budgetpropositionen en satsning för hållbar tillväxt i hela landet. En del av denna är en tillfällig satsning för att förbättra förutsättningarna för utbyggnad av bredband. Regeringen föreslår därför att anslaget *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 100 miljoner kronor 2012. För 2013 och 2014 beräknas anslaget öka med 100 miljoner kronor årligen.

### **Utgiftsområde 24 Näringsliv**

Sveaskog har delat ut dotterbolaget Ersättningsmark i Sverige AB till sin ägare staten innehållande 100 000 hektar produktiv skogsmark. Marken ska användas som ersättningsmark. Mot bakgrund av de tillgångs- och värdeförändringar som sker inom ett bolag när tillgångar överläts behövs ett kapitaltillskott till det nybildade bolaget Ersättningsmark i Sverige AB då dessa värdeförändringar kan komma att beskattas. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kapitalinsatser i statliga bolag* ökas med 1 000 miljoner kronor för 2012.

Under mandatperioden görs genom en överenskommelse mellan regeringspartierna och Socialdemokraterna en särskild satsning på riktade exportfrämjande åtgärder. Satsningen inriktas på att främja exporten i små och medelstora företag samt att främja handeln med BRIC-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien och

Kina) och Irak. Satsningen riktas särskilt mot viktiga framtidsbranscher.

Regeringen föreslår därför att anslaget *Exportfrämjande verksamhet* ökas med 50 miljoner kronor för 2012. För 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor för respektive år.

## Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

De nya nationella prov i grundskolan som aviserades i budgetpropositionen för 2011 och som motiverat en årlig höjning av anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* med 40 miljoner kronor genomförs inte som planerat under 2011 och 2012 utan först 2013. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför minskas med 80 miljoner kronor för 2012.

Av de medel som tidigare avsatts inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning för införande av en yrkeslegitimation för lärare och förskollärare, föreslås nu nära 128 miljoner kronor flyttas till anslaget *Kommunalekonomisk utjämning*. Från och med 2013 beräknas nära 256 miljoner kronor flyttas av samma skäl.

Regeringen föreslår i denna proposition att det fr.o.m. den 1 januari 2012 görs vissa justeringar i högkostnadsskyddet inom den öppna hälso- och sjukvården och för läkemedel. Som en följd av förslaget beräknas landstingens sammanlagda intäkter öka med ca 490 miljoner kronor 2012 och med ca 980 miljoner kronor per år från 2013. Avsikten är att denna resursförstärkning fullt ut ska komma landstingen och därmed hälso- och sjukvården till del. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med 350 miljoner kronor 2012 och att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* samtidigt ökas med motsvarande belopp 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med 700 miljoner kronor per år och anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med motsvarande belopp. Landstingens ökade intäkter från patientavgifterna föreslås inte, som i normalfallet, regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen genom minskningar av anslaget *Kommunalekonomisk utjämning*.

Regeringen föreslår i denna proposition förändringar i skattelagstiftningen avseende 3:12-reglerna med ikraftträdande 1 januari 2012. Den kommunala sektorns skatteunderlag beräknas påverkas negativt, vilket motiverar en höjning av de generella statsbidragen till sektorn. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför ökas med 215 miljoner kronor för 2012. Samma anslag beräknas ökas med 215 miljoner kronor per år 2013, 2014 och 2015.

Nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark minskar med 62 miljoner kronor fr.o.m. med 2012. Systemet innebär att staten erhåller en avgift från Danmark. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 62 miljoner kronor 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget minskas med 62 miljoner kronor för respektive år.

Med anledning av att bidraget till kommunernas verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) blir högre än vad som tidigare beräknats föreslår regeringen att anslaget *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* ökas med 76 miljoner kronor 2012. För 2013, 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 76 miljoner kronor per år.

**Tabell 8.11 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2011 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Reformer</b>					
<b>UO 1 Rikets styrelse</b>	<b>-1</b>	<b>512</b>	<b>473</b>	<b>480</b>	<b>479</b>
varav					
Återställning av RK:s anslag		300	300	300	300
Förstärkning riksdagens fastigheter		55	55	55	55
<b>UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning</b>	<b>0</b>	<b>227</b>	<b>98</b>	<b>129</b>	<b>122</b>
varav					
Underhåll av fastigheter		160			
Tillskott till Finansinspektionen		45	79	110	110
<b>UO 3 Skatt, tull och exekution</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>17</b>
<b>UO 4 Rättsväsendet</b>	<b>166</b>	<b>389</b>	<b>111</b>	<b>133</b>	<b>133</b>
varav					
Ökning av ärenden, rättsliga biträden	180	300			
Tillskott Säkerhetspolisen		85	55	55	55
<b>UO 5 Internationell samverkan</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
<b>UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap</b>	<b>0</b>	<b>-141</b>	<b>-117</b>	<b>-117</b>	<b>-90</b>
varav					
Försvarsomställning, Förbandsverksamhet och beredskap		227	579	579	579
Driftskostnader Rakel		100			
Krisberedskap, finansiering driftskostnader Rakel		-70			
Försvarsomställning, rationalisering stödverksamhet, Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar		-83	-191	-191	-191
Försvarsomställning, rationalisering stödverksamhet, Anskaffning av materiel och anläggningar		-130	-355	-355	-355
Förnyelse Försvarets radioanstalt		12	83	108	108
Finansiering, Förnyelse Försvarets radioanstalt		-10	-25	-50	-50
Nytt helikoptersystem					59
Indrag STÅP		-222	-222	-222	-222
<b>UO 7 Internationellt bistånd</b>	<b>0</b>	<b>-42</b>	<b>-42</b>	<b>-42</b>	<b>-42</b>
<b>UO 8 Migration</b>	<b>0</b>	<b>1 204</b>	<b>1 978</b>	<b>1 892</b>	<b>1 816</b>
varav					
Ramöverenskommelse om migrationspolitik		850	1 700	1 700	1 700
Migrationsverket		327	242	184	135
<b>UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b>	<b>20</b>	<b>-470</b>	<b>-217</b>	<b>-88</b>	<b>-191</b>
varav					
Satsning på ökad tillgänglighet inom hälso- och sjukvård		160	100	100	
Satsning på barn och unga samhällsvård		140	200	200	200
Satsning på kvalitetsregister		80	80	80	80
Justering högkostnadsskydd		-350	-700	-700	-700
Reformering av ekonomiskt bistånd			150	300	300
Senareläggning tredje steget tandvårdsreform		-465			

**Fortsättning tabell 8.11 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2011 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Reformer</b>					
<b>UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp</b>	<b>0</b>	<b>802</b>	<b>1 036</b>	<b>804</b>	<b>769</b>
varav					
Införande av boendetillägg		288	288	288	288
Införande av sjukpenning i särskilda fall		120	170	130	95
Förstärkta rehabiliteringsinsatser		200	200	200	200
Metodutveckling för Försäkringskassans handlägningsprocess		50	50	50	50
Försäkringskassan, familjepolitiska reformer		52	20	20	20
Försäkringskassans lokala servicekontor			190		
<b>UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b>	<b>119</b>	<b>530</b>	<b>530</b>	<b>530</b>	<b>530</b>
varav					
Bostadstillägg till pensionärer	119				
Höjt bostadstillägg till pensionärer		500	500	500	500
<b>UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn</b>	<b>0</b>	<b>722</b>	<b>739</b>	<b>789</b>	<b>835</b>
varav					
Höjt bostadsbidrag för unga och barnfamiljer		537	520	520	520
Jämställdhetsbonus		185	219	269	315
<b>UO 13 Integration och jämställdhet</b>	<b>530</b>	<b>1 204</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>83</b>
varav					
Kommunersättningar vid flyktingmottagande	530				
Anslagsfinansiering hemutrustningslån		1 200	79	82	83
<b>UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv</b>	<b>474</b>	<b>3 243</b>	<b>2 478</b>	<b>1 471</b>	<b>485</b>
varav					
Lönegarantin	474				
Förstärkt tidigt stöd		406	471	302	182
Ökad uppföljning		196	198	145	123
Tidigarelagt tillträde till JUG		186	164	154	160
Ökad kvalitet och aktivitet i JUG och JOG		329	319	314	-45
Arbetsförmedlingens IT-system		226	62		
Tillfällig satsning på praktik och a-utb.		580	52		
Förlängd folkhögskolesatsning		84	84		
Ytterligare ökat stöd till långtidsarbetslösa (bl.a. särsk. anst. stöd)		404	366	130	
Tillfälliga åtgärder i sysselsättningsfasen		381	102	15	
Åtgärder för personer som haft aktivitetsersättning			54	54	54
Platser för personer som lämnar sjukförsäkringen		443	599	346	
<b>UO 15 Studiestöd</b>	<b>0</b>	<b>370</b>	<b>109</b>	<b>19</b>	<b>0</b>
varav					
Ökade studiemedelskostnader p.g.a. fler utbildningsplatser på yrkesvux och yrkeshögskolan		290	70		
Högre studiebidrag arbetslösa ungdomar 20-24 år		80	40	20	

**Fortsättning tabell 8.11 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2011 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Reformer</b>					
<b>UO 16 Utbildning och universitetsforskning</b>	<b>0</b>	<b>255</b>	<b>307</b>	<b>1 113</b>	<b>1 183</b>
varav					
Karriärvägar för lärare		26	187	468	749
Läraryft II		132	187	337	200
Kompetensutveckling förskola		41	41	41	
Fler utbildningsplatser på yrkesvux		250	50		
Fler utbildningsplatser på yrkeshögskolan		60	30		
Fördelning av lärarlegitimationsmedlen		-128	-256	-256	-256
Elevhälsosatsningen från BP11 sprids över fyra år istället för två		-196	-244	220	220
Matematiksatsning			200	200	200
Avdrag inaktiva studenter			-440	-440	-440
Kvalitetssatsning HUM/SAM			400	400	400
Lärosätessammanslagningar		20	75	75	75
<b>UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>17</b>
<b>UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>11</b>
<b>UO 19 Regional tillväxt</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>-3</b>
<b>UO 20 Allmän miljö- och naturvård</b>	<b>0</b>	<b>-168</b>	<b>-23</b>	<b>57</b>	<b>103</b>
varav					
Ändrad hantering av anslagsmedel för klimatinvesteringar		-144	-28	-18	96
Klimatanpassning		25	90	90	95
<b>UO 21 Energi</b>	<b>0</b>	<b>94</b>	<b>414</b>	<b>354</b>	<b>94</b>
varav					
Energieffektivisering			220	220	
Energiforskning		-18	82	82	52
Biogas		60	60		
<b>UO 22 Kommunikationer</b>	<b>0</b>	<b>3 844</b>	<b>2 005</b>	<b>-236</b>	<b>-134</b>
varav					
Infrastruktursatsning, Banhållning		1 800	1 800		
Infrastruktursatsning, Våghållning		950	450		
800 mnkr till drift och underhåll av järnväg 2011		800			
Överföring av ackumulerat sparande avseende trängselskatten från 1:1 Våghållning		377			
Justering nettoredovisad undervägsavgift		-146	-146	-146	-146
Justering av anslagsnivå trängselskatt i Göteborg efter ny intäktsprogos			-172	-162	4
IT-infrastruktursatsning		65	65	65	

**Fortsättning tabell 8.11 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2011 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Reformer</b>					
<b>UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel</b>	<b>25</b>	<b>513</b>	<b>234</b>	<b>260</b>	<b>112</b>
varav					
Finansiell korrigerig EU-kommissionen		335	115		
Bredband		100	100	100	
Sänkt slakteriavgift		90	90	90	90
Finansiering finansiell korrigerig från landsbyggsprogrammet		-110	-115		
<b>UO 24 Näringsliv</b>	<b>25</b>	<b>1 159</b>	<b>133</b>	<b>125</b>	<b>51</b>
varav					
Kapitaltillskott till Ersättningsmark AB		1 000			
Exportfrämjande		50	50	50	
<b>UO 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>0</b>	<b>631</b>	<b>1 191</b>	<b>1 191</b>	<b>1 193</b>
varav					
Justering högkostnadsskydd		350	700	700	700
Neutralisering ändrade 3:12-regler		215	215	215	215
Fördelning av lärarlegitimationsmedlen		128	256	256	256
Höjt statligt utjämningsbidrag till kommunsektorn för LSS-kostnader		76	76	76	76
Sänkt utjämningsbelopp Sverige-Danmark		-62	-62	-62	-62
Uppskjutet införande av nya nationella prov		-80			
<b>UO26 Statskulsdräntor m.m.<sup>1</sup></b>	<b>10 500</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
varav					
Räntor på statskulden	10 500				
<b>UO 27 Avgiften till Europeiska unionen</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Summa anslagsförändringar</b>	<b>11 904</b>	<b>15 010</b>	<b>11 648</b>	<b>9 064</b>	<b>7 585</b>
varav					
Anslagsökningar		18 286	15 681	12 370	10 959
Anslagsminskningar		3 276	4 033	3 306	3 374
Skillnaden mellan utgiftseffekt och anslagseffekt <sup>2</sup>	800	-1 177			
<b>Summa ökning av takbegränsade utgifter<sup>3</sup></b>	<b>2 204</b>	<b>13 833</b>	<b>11 648</b>	<b>9 064</b>	<b>7 585</b>
Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket <sup>4</sup>		1 348	240	240	240
<b>Ökning av takbegränsade utgifter exklusive utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket<sup>3,5</sup></b>	<b>2 204</b>	<b>12 484</b>	<b>11 407</b>	<b>8 823</b>	<b>7 345</b>

<sup>1</sup> Påverkar inte de takbegränsade utgifterna.

<sup>2</sup> Utgiftseffekt och anslagseffekt skiljer sig åt i några fall. Det gäller 800 miljoner kronor till drift och underhåll av järnväg som avser 2011 och överföring av ackumulerat sparande avseende trängselskatten (377 miljoner kronor). Båda reformerna avser utgiftsområde 22.

<sup>3</sup> Av de 2,2 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2011 består 1,1 miljarder kronor av medel som i propositionen Höständringsbudget för 2011 föreslås tillföras transfereringssanslag utan att någon ny reform föreslås.

<sup>4</sup> Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket se avsnitt 4.5.

<sup>5</sup> Motsvarar de utgifter som till följd av reformer minskar budgeteringsmarginalen.

Källa: Egna beräkningar.



## 8.2.2 Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition

I avsnitt 8.2.1 redovisas effekten av nya förslag till utgiftsförändringar i form av utgiftsreformer och förslag till finansiering av dessa. I detta avsnitt redovisas förändringen av utgiftsramarna 2012–2015, jämfört med beräkningen i 2011 års ekonomiska vårproposition, till följd av andra faktorer.

### *Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål*

I 2011 års ekonomiska vårproposition gjordes en slutlig pris- och löneomräkning för 2012 och en preliminär pris- och löneomräkning för 2013–2015.<sup>159</sup> I denna proposition revideras den totala budgeteffekten av den preliminära pris- och löneomräkningen upp med 0,5 miljarder kronor 2013 och ned med 0,2 respektive 0,1 miljarder kronor för 2014 och 2015.

### *Övriga makroekonomiska förändringar*

I jämförelse med 2011 års ekonomiska vårproposition har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till det bedömda makroekonomiska läget som presenteras i denna proposition (se avsnitt 5).

De nya makroekonomiska förutsättningarna innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir 1 miljard kronor högre 2011, 7 miljarder kronor högre 2012 och 6 miljarder kronor högre 2013. För år 2014 och 2015 revideras utgifterna ned med 3 respektive 11 miljarder kronor till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

Den främsta orsaken till att utgifterna beräknas bli högre 2011–2013 till följd av makroekonomiska faktorer är att den återhämtning på arbetsmarknaden som i vårpropositionen väntades ske successivt fram t.o.m. 2015 nu väntas stanna av 2011–2013 för att återigen ta fart fr.o.m. 2014. Detta medför högre volymer i arbetslöshetsförsäkringen och i de arbetsmarknadspolitiska garantiprogrammen under hela prognosperioden, vilket leder till högre utgifter.

Den främsta orsaken till de lägre utgifterna mot slutet av prognosperioden är att utgifterna för ålderspensionssystemet reviderats ned 2013–2015 till följd av makroekonomiska faktorer. Minskningen 2013 beror på balanseringen i ålderspensionssystemet. Minskningen 2014 och 2015 beror både på balanseringen och på att inkomstindex reviderats ned.

Prognosen för bruttonationalinkomstens nivå har reviderats ned sedan vårpropositionen. Därmed minskar utgifterna för det internationella biståndet med ca 1 miljard kronor per år 2012–2015.

### *Volymer*

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymerna inom de regelstyrda transfereringssystemen. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna väntas öka med ca 1 miljard kronor 2012–2014 och med ca 0,5 miljard kronor 2015.

Den främsta orsaken till att utgifterna ökar till följd av volymförändringar är att volymerna i sjukpenning reviderats upp under hela prognosperioden, vilket innebär mellan 1,1 och 2,2 miljarder kronor högre utgifter.

En motverkande faktor är att utgifterna för barnbidrag och föräldraförsäkringen reviderats ned på grund av en ny befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån, som visar på färre barn i åldern 0–16 år.

Trots att antalet ålderspensionärer med inkomst- och tilläggs pension har reviderats upp har utgifterna för ålderspensionssystemet reviderats ned till följd av volymförändringar. Detta förklaras av att medelpensionen är lägre än i tidigare beräkningar, vilket betraktas som en volymförändring.

<sup>159</sup> Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

**Tabell 8.12 Volymer 2012–2015**

Förändring jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition anges inom parentes

Utgiftsområde		2012	2013	2014	2015
10	Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	36,3 (1,8)	35,3 (2,6)	34,5 (3,4)	34,0 (3,5)
10	Antal personer med sjukersättning	354 058 (224)	326 186 (1 182)	302 904 (2 182)	282 959 (3 187)
12	Antal barnbidrag	1 695 497 (-4 519)	1 722 097 (-6 294)	1 746 477 (-7 166)	1 772 004 (-7 202)
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	51,1 (-0,3)	51,6 (-0,3)	51,9 (-0,3)	52,2 (-0,5)
ÅP	Antal personer med tilläggspension	1 866 400 (3 600)	1 919 600 (3 600)	1 969 400 (2 300)	2 012 700 (1 700)
ÅP	Antal personer med inkomstpension	1 059 800 (3 300)	1 171 500 (3 400)	1 278 700 (2 400)	1 381 500 (1 700)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen.

Källa: Egna beräkningar.

### Tekniska förändringar

Vissa utgiftsförändringar och förändringar som regeringen föreslår i denna proposition föranleder justeringar av utgiftstaket för staten (se även avsnitt 4.5).

Utgiftstaket justeras på grund av att hemutrustningslån för nyanlända invandrare som omfattas av flyktingmottagandet fr.o.m. 2012 finansieras med anslag istället för med lån i Riksgäldkontoret. Vidare justeras taket till följd av att jämställdhetsbonusen fr.o.m. 2012 flyttas till föräldraförsäkringsanslaget på utgiftssidan från att ha redovisats netto som en kreditering på inkomstsidan. Taket justeras även för förändringar i de s.k. 3:12-reglerna som medför att kommunernas skatteunderlag påverkas. Slutligen justeras taket ned för att Transportstyrelsen disponerar intäkter från undervägsavgiften (avgiften för flygtrafiktjänster, en route).

Enligt praxis avrundas de tekniska justeringarna till hela miljarder vilket innebär att nivån på utgiftstaket justeras upp med 1 miljard kronor 2012 och lämnas oförändrad 2013–2015.

### Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade anslagsmedel, vilket ger en viss flexibilitet i

planeringen. Myndigheter har också möjligheter att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag, s.k. anslagskredit. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla anslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition har utgiftsprognoserna för 2012 generellt justerats ned mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar revideras ned med ca 1 miljard kronor. För 2013 och 2014 är mönstret det omvända, dvs. utgiftsprognoserna har justerats upp mer än de beräknade anslagen och därmed revideras beräkningen av posten Minskning av anslagsbehållningar upp med ca 1 miljard kronor för dessa år. År 2015 är denna post i princip oförändrad jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

### Övrigt

Revideringar av utgiftsprognoserna kan föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel samt regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Sammantaget beräknas dessa övriga faktorer leda till att utgifterna revideras ned med 1 respektive

2 miljarder kronor 2012 och 2013 och upp med 1 respektive 3 miljarder kronor 2014 och 2015.

### 8.2.3 Pris- och löneomräkning

#### *Principerna för pris- och löneomräkningen*

Riksdagen har beslutat om följande riktlinjer för pris- och löneomräkningen (prop. 1991/92:100, bil. 1 s. 46–48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128):

- Myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet. Anslagsnivån är ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten.
- Den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen.
- Statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen ska särskiljas från frågor som det ankommer på staten som arbetsgivare att förhandla om i likhet med andra parter på arbetsmarknaden.

För att möjliggöra en långtgående delegering till myndigheterna, och för att undvika intrång eller inblandning i lönerörelsen, var det angeläget för regeringen att skapa ett system för pris- och löneomräkning där myndigheterna genom sitt handlande inte skulle kunna påverka kompensationen. Grunden för systemet har sedan dess varit att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna. Transfereringar som finansieras från myndighetsanslag räknas därmed inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Av denna anledning reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen för det enskilda anslaget.

#### *Index för lönedel*

För omräkningen av lönedelen beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) varje år ett arbetskostnadsindex avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Om inte Arbetsgivarverket meddelar att särskilda avsättningar gjorts i avtalen för vissa verksamhetsområden och/eller yrkeskategorier får normalt alla anslag samma omräkningsindex. Omräkningsindexet minskas därefter med ett produktivitetsavdrag. Produktivitetsavdraget motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitet utveckling inom den privata tjänstesektorn enligt SCB:s nationalräkenskaper. För omräkningen av löner 2012 har omräkningstalet 0,92 procent använts för samtliga anslag.

#### *Index för hyresdel*

Lokalhyror som inte kan omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2012 har omräkningstalet 1,04 procent använts.

Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det aktuella området.

#### *Omräkningen av övriga förvaltningskostnader*

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för i princip alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer i samband med myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2012 har omräkningstalet 1,29 procent använts för samtliga anslag.

**Tabell 8.13 Pris- och löneomräkning för 2012**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ursprunglig budget 2011 (bas för omräkning) <sup>1</sup>	Pris- och löneomräkning till 2012
1 Rikets styrelse	10 779	79
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 868	18
3 Skatt, tull och exekution	10 009	97
4 Rättsväsendet	35 004	352
5 Internationell samverkan	258	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44 919	337
7 Internationellt bistånd	1 039	12
8 Migration	2 920	31
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 799	29
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	7 428	79
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	568	7
13 Integration och jämställdhet	94	1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	6 847	65
15 Studiestöd	336	3
16 Utbildning och universitetsforskning	49 410	493
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9 238	82
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	888	9
20 Allmän miljö- och naturvård	1 514	17
21 Energi	1 644	20
22 Kommunikationer	37 443	1 081
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	3 395	35
24 Näringsliv	4 064	44
<b>Summa</b>	<b>232 466</b>	<b>2 893</b>

<sup>1</sup> Ursprunglig budget 2011 är den bas som används vid beräkning av pris- och löneomräkningen för 2012. Den ursprungliga budgeten per utgiftsområde som redovisas i denna tabell innehåller enbart de anslag inom respektive utgiftsområde som pris- och löneomräknas.  
Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.13 visas pris- och löneomräkningen för 2012 per utgiftsområde. Pris- och löneomräkningen för varje anslag framgår av den härledningstabell som finns i respektive anslagsavsnitt.

### 8.3 Uppföljning av utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter 2011

#### 8.3.1 Utgiftsprognos 2011

I statens budget för 2011 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 809,2 miljarder kronor. I den aktuella prognosen

beräknas utgifterna till 811,3 miljarder kronor, dvs. 2,1 miljarder kronor högre än i budgeten. De takbegränsade utgifterna (utgiftsområde 1–25, 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten) beräknades i budgetpropositionen för 2011 till 1 005,5 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 997,4 miljarder kronor för samma år, dvs. 8,1 miljarder kronor lägre (se tabell 8.14).

De högre utgifterna beror främst på att utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m bedöms bli betydligt högre än de medel som anvisades i budgeten för 2011, framför allt till följd av en förändrad låneplan samt realiserade och prognostiserade valutaförluster. Däremot beräknas utgifterna för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv bli drygt 4 miljarder kronor lägre än vad som anvisades i budgeten.

I prognoserna har hänsyn tagits till riksdagens beslut med anledning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/11:321) och till förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2). Vidare har hänsyn tagits till nya bedömningar av volymerna i de rättighetsstyrda transfereringssystemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

**Tabell 8.14 Takbegränsade utgifter och statsskuldsräntor m.m. 2011**

Miljarder kronor

	Statens budget <sup>1</sup>	Prognos	Differens prognos-budget
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>809,2</b>	<b>811,3</b>	<b>2,1</b>
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldrräntor m.m. <sup>2</sup>	783,3	775,2	-8,1
Utgiftsområde 26			
Statsskuldrräntor m.m.	26,0	36,1	10,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	222,2	222,2	0,0
<b>Takbegränsade utgifter<sup>3</sup></b>	<b>1 005,5</b>	<b>997,4</b>	<b>-8,1</b>

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

<sup>1</sup> Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64).

<sup>2</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

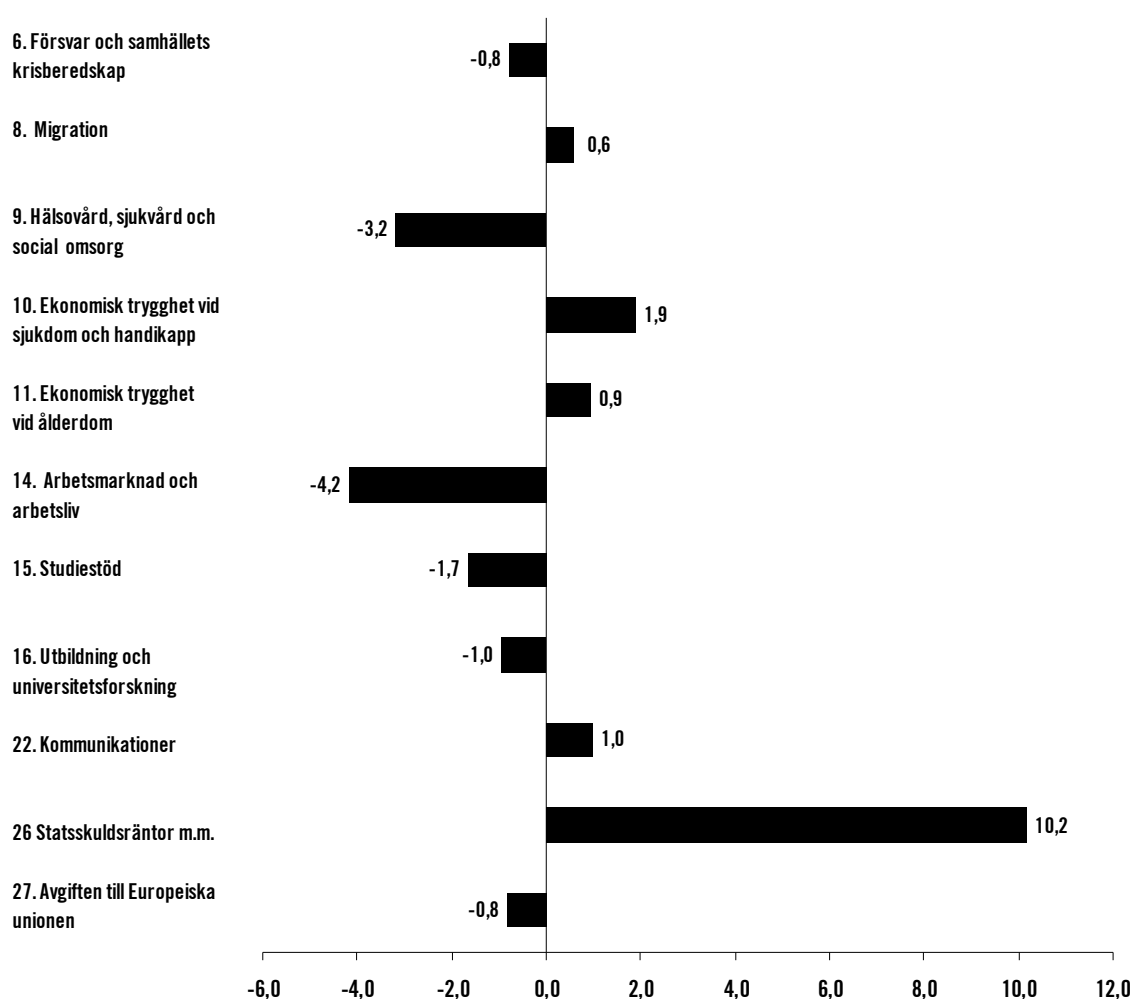
<sup>3</sup> I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldrräntor m.m.

I tabell 8.16 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade och föreslagna medel på ändringsbudget summerat per utgiftsområde samt de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen ursprungligen anvisade på budgeten (se diagram 8.3). Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

**Diagram 8.3 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2011 och ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2011<sup>1</sup> för vissa utgiftsområden**

Miljarder kronor



<sup>1</sup>Ursprunglig budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64).

*Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets beredskap*  
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Huvudförklaringen till detta är att Försvarsmakten tidigare lade viss anskaffning av materiel till 2010, vilket innebär att utgifter som i statens budget beräknades för 2011 i stället belastade utgiftsområdet redan 2010. Vidare uppstod vissa personalkostnader 2010 i stället för 2011, vilket bidrar till att utgifterna för 2011 beräknas bli lägre. Den svenska insatsen i Libyen har dock ökat utgifterna under utgiftsområdet.

#### *Utgiftsområde 8 Migration*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,6 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Framför allt beror detta på att antalet inskrivna personer i Migrationsverkets mottagandesystem skrivits upp som en följd av ett ökat antal asylsökande och på att utgifterna för ensamkommande barns boende ökat. En stor andel av mottagandekostnaderna under utgiftsområdet är hänförliga till ensamkommande barn. Ett ökat antal asylsökande både 2010 och 2011 jämfört med de bedömningar som gjordes i samband med budgetpropositionen för 2011 medför att fler asylärenden behöver avgöras, vilket påverkar Migrationsverkets förvaltningsanslag.

För att möta de ökade utgifterna har riksdagen beslutat att öka anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* med 0,9 miljarder kronor (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/11:321).

#### *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 3,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror främst på att utgifterna för anslagen 1:4 *Tandvårdsförmåner m.m.*, 1:5 *Bidrag för läkemedelsförmånerna* och 4:5 *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* förväntas bli lägre. Nedrevideringen av utgifterna för tandvårdsförmånerna beror på en lägre efterfrågan än vad som förväntades. Utgifterna för läkemedelsförmånerna bedöms bli lägre eftersom överenskommelsen mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting kommer ge lägre utgifter än vad som beräknades i budgeten för 2011. Utgifterna inom

äldrepolitiken förväntas bli lägre då vissa utbetalningar som väntades belasta anslaget 2011 skjuts fram till 2012.

#### *Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,9 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Framförallt är det utgifterna för anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.*, som bedöms bli högre. De främsta orsakerna är högre volymer i sjukpenningen till följd av ett ökat inflöde och att sjukfallen beräknas bli något längre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011.

Utgifterna för anslaget 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* bedöms bli 0,4 miljarder kronor högre än vad som anvisats. Revideringen av utgiftsprognosen förklaras huvudsakligen av att Försäkringskassan gjort en korrigering för felaktig redovisning gällande återkrav om 0,3 miljarder kronor.

#### *Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Utgifterna för anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* förväntas bli högre till följd av att fler yngre ålderspensionärer beräknas få garantipension. Även utgifterna för anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* beräknas bli högre. I och med att den automatiska balanseringen av ålderspensionssystemet aktiverats så har de inkomstrelaterade pensionerna sänkts, vilket lett till att det utbetalade medelbeloppet för bostadstillägg till pensionärer har blivit högre än beräknat. För att möta de ökade utgifterna föreslår regeringen i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2) att anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* höjs med 0,1 miljarder.

#### *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Förändringen föranleds av att volymerna i arbetslöshetsförsäkringen nu beräknas bli lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Detta beror på att andelen av de öppet arbetslösa som erhåller ersättning från försäkringen minskar. De lägre volymerna medför att utgifterna beräknas bli 3,9 miljarder

kronor lägre, däremot bedöms utgifterna för aktivitetsstödet bli 0,1 miljarder kronor högre. Sammantaget beräknas anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslösbetsersättning och aktivitetsstöd* bli 3,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel.

Utgifterna för anslaget 1:4 *Lönebidrag och Samball m.m.* bedöms bli 0,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel. Denna nedrevidering förklaras av att utfallet för 2010 blev lägre än beräknat och den volymökning som motsvarar anvisade medel för anslaget 2011 nu bedöms vara för hög.

Utgifterna för anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* bedöms bli 0,5 miljarder kronor högre än anvisade medel. Det är framförallt ett högt utfall hittills under året som föranleder prognosrevideringen. Regeringen föreslår därför i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2) att anslaget ökas med 0,5 miljarder kronor.

#### *Utgiftsområde 15 Studiestöd*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,7 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta förklaras till största delen av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* för det s.k. högre studiebidraget förväntas bli 1,1 miljarder kronor lägre än anvisade medel. Detta är en följd av att prognosen för antalet studerande med det högre bidraget kraftigt understiger den budgeterade volymen. Vidare bedöms utgifterna för det generella studiebidraget bli 0,4 miljarder kronor lägre än anvisade medel, till följd av ett lägre antal studenter med studiemedel.

#### *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror på att utgifterna sammantaget beräknas bli något lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011 för ett flertal anslag. Exempelvis bedöms utgifterna för anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* bli lägre.

#### *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Det är främst utgifterna för anslagen 1:1 *Väghållning* och 1:2 *Banhållning* som bedöms bli högre. Detta beror främst på senareläggningar av infrastrukturinvesteringar

som ursprungligen var avsedda att belasta anslagen 2010 samt ökade insatser för drift och underhåll av järnväg under 2011.

#### *Utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m.*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 10,2 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. De högre utgifterna beror delvis på en förändrad låneplan och realiserade och prognostiserade valutaförluster, beroende på att schweizerfrancen stärkts kraftigt under sommaren. Vidare emitterar Riksgäldskontoret en ny statsobligation med tioårig löptid under 2011 som kommer medföra högre ränteutgifter.

För att möta de ökade utgifterna föreslår regeringen i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2) att anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* ökas med 10,5 miljarder kronor.

#### *Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel.

Huvudförklaringen är att den beslutade EU-budgeten för 2011 innebär lägre utgifter än kommissionens ursprungliga budgetförslag, som låg till grund för anslagsberäkningen i budgetpropositionen för 2011.

#### *Förändring av anslagsbehållningar*

I budgeten för 2011 var den beräknade förändringen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i budgeten till -1,5 miljarder kronor (dvs. anslagsbehållningarna bedömdes öka med 1,5 miljarder kronor).

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2011 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 8.15).

**Tabell 8.15 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2011**

Miljarder kronor

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

Ingående ramöverföringsbelopp <sup>1</sup>	47,4
+ Anvisat på ursprunglig budget <sup>2</sup>	783,0
+ Anvisat på vårandringsbudget för 2011 <sup>3</sup>	0,3
+ Förslag till höständringsbudget för 2011 <sup>4</sup>	1,4
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	37,7
- Prognos	775,2
<b>= Beräknat utgående överföringsbelopp</b>	<b>19,3</b>
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-28,2

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

<sup>1</sup> Enligt Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101).<sup>2</sup> Enligt bet. 2010/11:FiU10.<sup>3</sup> Enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/11:321)<sup>4</sup> Enligt förslag i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2)

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet för statens budget 2010 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 47,4 miljarder kronor. Under 2011 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2010 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på budgeten för 2011, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I enlighet med de beslut om ändringsbudget som riksdagen har fattat för 2011 har anvisade medel ökat med sammanlagt 0,3 miljarder kronor. I propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2) föreslås ytterligare ökade anslag med sammanlagt 1,4 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel uppgår till 37,7 miljarder kronor, varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag som t.ex. anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Anslagsbehållningarna beräknas vid årsskiftet 2011/12 uppgå till 19,3 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 28,2 miljarder kronor mellan årsskiftet 2010/11 och årsskiftet 2011/12.



**Tabell 8.16 Utgifter 2011**

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Urspr. budget <sup>1</sup>	Ändringsbudget <sup>2</sup>	Förslag till ändringsbudget <sup>2</sup>	Totalt anvisat <sup>3</sup>	Prognos	Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
1 Rikets styrelse	11,6	0,0	0,0	11,7	11,1	-0,5	-0,5
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13,0	0,0		13,0	13,0	0,0	0,0
3 Skatt, tull och exekution	10,0		0,0	10,1	9,8	-0,2	-0,3
4 Rättsväsendet	36,8		0,2	36,9	36,8	0,0	-0,2
5 Internationell samverkan	2,0	0,0	0,0	2,0	1,9	-0,1	-0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,3			45,3	44,5	-0,8	-0,8
7 Internationellt bistånd	30,5	-0,7		29,9	30,4	-0,2	0,5
8 Migration	7,2	0,9		8,0	7,7	0,6	-0,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60,1		0,0	60,1	56,9	-3,2	-3,2
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93,8			93,8	95,7	1,9	1,9
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40,6		0,1	40,7	41,6	0,9	0,8
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	73,1			73,1	72,5	-0,6	-0,6
13 Integration och jämställdhet	6,0	0,0	0,5	6,6	6,0	-0,1	-0,6
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69,6		0,5	70,1	65,5	-4,2	-4,6
15 Studiestöd	23,5	0,0		23,5	21,8	-1,7	-1,7
16 Utbildning och universitetsforskning	54,5			54,5	53,6	-1,0	-1,0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,2	0,0		12,2	12,1	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,3	0,0		1,3	1,1	-0,1	-0,2
19 Regional tillväxt	3,5			3,5	3,2	-0,3	-0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	5,1	0,0		5,1	5,3	0,1	0,1
21 Energi	2,9	0,0		2,9	3,0	0,2	0,2
22 Kommunikationer	40,1			40,1	41,1	1,0	1,0
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,9		0,0	17,9	17,4	-0,5	-0,5
24 Näringsliv	5,5	0,0	0,0	5,5	5,5	0,0	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	88,0			88,0	88,0	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	26,0		10,5	36,5	36,1	10,2	-0,3
27 Avgiften till Europeiska unionen	30,6			30,6	29,8	-0,8	-0,8
Minskning av anslagsbehållningar	-1,5						
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>809,2</b>	<b>0,3</b>	<b>11,9</b>	<b>821,5</b>	<b>811,3</b>	<b>2,1</b>	<b>-10,2</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor</b>	<b>783,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,4</b>	<b>785,0</b>	<b>775,2</b>	<b>-8,1</b>	<b>-9,8</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	222,2				222,2	0,0	
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 005,5</b>				<b>997,4</b>	<b>-8,1</b>	
Budgeteringsmarginal	<b>57,5</b>				<b>65,6</b>	<b>8,1</b>	
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 063,0</b>				<b>1 063,0</b>		

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

<sup>1</sup> Statens budget för 2011 enligt riksdagens beslut med anledning av Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64).<sup>2</sup> Där 0,0 anges har ändringsbudget beslutats eller förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.<sup>3</sup> Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99, bet. 2010/11:FiU21, rskr. 2010/11:321) samt förslag i propositionen Höständringsbudget för 2011 (prop. 2011/12:2).

Källa: Egna beräkningar.



# 9

## Det ekonomiska läget i kommunsektorn





## 9 Det ekonomiska läget i kommunsektorn

### Sammanfattning

---

- Kommunsektorn beräknas sammantaget redovisa ett ekonomiskt resultat både 2011 och 2012 på 8 miljarder kronor. Resultatet uppfyller balanskravet båda åren, men understiger riktvärdet för god ekonomisk hushållning.
  - I takt med att tillväxten i svensk ekonomi tar fart väntas även det kommunala skatteunderlaget växa snabbare. Sammantaget beräknas sektorn redovisa ett resultat på mellan 6–10 miljarder kronor per år 2013–2015, vilket dock bedöms understiga god ekonomisk hushållning.
  - Kommunerna och landstingen antas anpassa sina kostnader i syfte att klara balanskravet. Ökningen i den kommunala konsumtionen förväntas därför dämpas under 2011 och 2012. De efterföljande åren ökar konsumtionen i takt med inkomsterna.
  - Den kommunalt finansierade sysselsättningen beräknas öka med ca 12 000 personer 2011. Sysselsättningen ökar marginellt under 2012 och 2013, för att sedan ta fart något under 2014. Ökningen förväntas främst ske hos privata utförare av välfärdstjänster.
- 

### 9.1 Inledning och förutsättningar

Det ekonomiska läget i kommunsektorn beskrivs på olika sätt och i olika sammanhang i budgetpropositionen för 2012. Syftet med detta avsnitt är att förmedla en samlad och fördjupad bild av det ekonomiska läget i kommuner och landsting. Avsnittet beskriver inledningsvis utvecklingen av kommunernas finanser, dvs. inkomsterna, utgifterna och det finansiella sparandet i kommunsektorn. Utöver det redogörs också för den reala sidan av kommunsektorns verksamhet, dvs. volymutvecklingen av den kommunala konsumtionen som ingår i BNP och därmed sysselsättningsutvecklingen. I och med att förändringar i demografien är av stor betydelse för volymutvecklingen i kommuner och landsting relateras dessa också till varandra i ett separat avsnitt. Avslutningsvis beskrivs hur mycket kommunsektorns finanser har reviderats sedan den ekonomiska vårpropositionen för 2011.

Verksamhet finansierad av kommuner och landsting styrs av de ekonomiska ramar som ges av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. Dessa ramar beskrivs i avsnitt 4.6.<sup>160</sup> I avsnitt 10 redogörs sedan för kommunsektorns del av den totala offentliga sektorns finansiella sparande. Förutom detta beskrivs den historiska utvecklingen av kommunsektorns finanser utförligt i

---

<sup>160</sup> Eftersom kommunsektorn utgör en del av den offentliga sektorn ingår även kommunsektorns sparande i den offentliga sektorns finansiella sparande. I den kommunala redovisningen är det i stället det ekonomiska resultatet (årets resultat) som är det väsentliga måttet.

utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

#### *Kommunsektorns betydelse*

Verksamhet som finansieras av kommuner och landsting är av stor betydelse för svensk ekonomi och arbetsmarknad i allmänhet och för tillhandahållandet av välfärdstjänster i synnerhet. Kommunsektorn svarar för närmare 75 procent av konsumtionsutgifterna i den offentliga sektorn och för närmare hälften av den offentliga sektorns totala utgifter. Den kommunala konsumtionen, vilken i huvudsak utgörs av utgifter för vård, skola och omsorg, uppgår till ca 20 procent av BNP. Den kommunalt finansierade sysselsättningen, dvs. alla som är sysselsatta i kommuner, landsting och hos privata utförare av välfärdstjänster, står för ca 25 procent av den totala sysselsättningen i Sverige.

#### *Olika redovisningsmetoder*

Redovisningen i nationalräkenskaperna (NR) utgör grunden för den huvudsakliga analysen i detta avsnitt. Det är endast i denna redovisning som den offentliga sektorns (och således kommunsektorns) finansiella sparande återfinns. Det är också endast i NR:s redovisning som den kommunala konsumtionen, dvs. de varor och tjänster som konsumeras med kommunala skattemedel och statsbidrag, beskrivs i både nominella och reala termer. Den kommunala konsumtionen utgör en del av den offentliga konsumtionen och således även BNP. Finansdepartementets prognoser över den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 5) och den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn utgår från de preliminära utfallen i NR, där de kommunala konsumtionsutgifterna inte delas in i olika ändamål (exempelvis vård, skola och omsorg). En begränsning med redovisningen i NR är alltså att det inte går att relatera kommuners och landstings utgifter för olika ändamål till den demografiska utvecklingen.

Ett alternativ till redovisningen i NR är att utgå från redovisningen i kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag (RS). I RS redovisas kommuners och landstings utgifter som kostnader uppdelade efter olika ändamål. Av den anledningen baseras analysen i avsnitt 9.6 på redovisningen i RS. Syftet är att möjliggöra en jämförelse av volymutvecklingen i kommuners och landstings kostnader för olika ändamål med den demografiska utvecklingen.

#### *Prognosförutsättningar*

Regeringens prognoser för den kommunala konsumtionen i det följande baseras i hög utsträckning på det ekonomiska utrymmet i kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting antas anpassa kostnaderna i syfte att klara balanskravet. Resultatutvecklingen sedan balanskravet infördes tyder också på att kommuner och landsting strävar mot att uppfylla balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. Därmed styrs de kommunala konsumtionsutgifterna i regeringens prognoser av inkomstillväxten. På sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett normalt resursutnyttjande, väntas kommunsektorn redovisa ett resultat som ligger i närheten av riktvärdet för god ekonomisk hushållning.

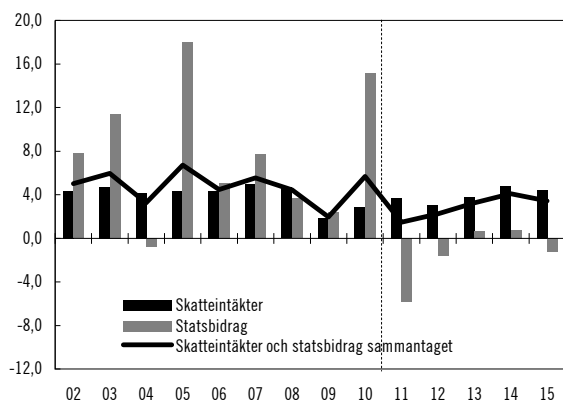
## 9.2 Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns samlade inkomster härrör främst från skatteintäkter och statsbidrag.<sup>161</sup> De tillfälliga statsbidragen medförde att inkomsterna kunde hållas uppe 2010, trots att skatteintäkterna ökade relativt svagt (se diagram 9.1). De samlade inkomsterna från skatter och statsbidrag växte med 5,7 procent 2010, vilket är i linje med den genomsnittliga årliga tillväxten 2000–2008 före finanskrisen.

<sup>161</sup> Inkomsterna från skatter och bidrag uppgick 2010 till närmare 85 procent av kommunsektorns totala inkomster. Övriga inkomster består av bl.a. kompensation för mervärdesskatt, fastighetsavgift och räntor.

**Diagram 9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2015**

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Anm.: Skatteintäkter och statsbidrag är justerade för regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Skatteintäkterna redovisas exklusive ändrad medelutdebitering. Statsbidragen omfattar här både generella och riktade bidrag, men exkluderar kompensationen för mervärdesskatt. Den kraftiga ökningen av statsbidragen 2005 var i huvudsak en följd av ökade generella bidrag på ca 7 miljarder kronor och att sysselsättningsstöden ökade med 4 miljarder kronor jämfört med 2004. För 2010 beror ökningen framför allt på de tillfälliga stöden. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 9.2.1 Kommunsektorns skatteintäkter

Det kommunala skatteunderlaget består till största delen av utbetalda löner i hela ekonomin, dvs. lönesumman, men också av skattepliktiga transfereringar och hushållens inkomster från näringsverksamhet.

**Tabell 9.1 Löner, arbetade timmar och lönesumma**

Årlig procentuell förändring, nominella löner. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Timlön, näringslivet	2,5	2,7	3,0	3,2	3,4	3,5
Kommunsektorn	2,7	2,6	2,7	2,9	3,1	3,1
Totalt, konjunktur lönestatistiken	2,5	2,7	2,9	3,1	3,3	3,3
Totalt, NR	0,9	3,1	2,9	3,1	3,3	3,3
Arbetade timmar, näringslivet	3,1	2,1	0,4	1,4	2,7	2,6
Kommunsektorn	-0,8	0,5	-1,4	-0,4	0,0	1,0
Kommunfinansierad sysselsättning	-0,6	0,9	0,2	0,0	0,7	0,3
Hela ekonomin	2,1	1,8	0,2	0,9	2,0	1,9
Lönesumma	3,0	4,9	3,1	4,1	5,4	5,3

Anm.: De båda lönemåtten skiljer sig definitionsmässigt åt främst genom att olika typer av ersättningar såsom bonusersättning, semesterersättning m.fl. ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken. För vidare genomgång av skillnaden mellan lönemåtten samt orsakerna till den stora diskrepansen 2010 se budgetpropositionen för 2011. Kalenderkorrigerad utveckling av arbetade timmar. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lönesumman bestäms i sin tur dels av antalet arbetade timmar i hela ekonomin, dels av timlönerna. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn löneutvecklingen i näringslivet. Detta innebär att personalkostnaderna i kommunerna och landstingen utvecklas i ungefär samma takt som de kommunala skatteintäkterna vid ett givet antal arbetade timmar i kommunsektorn och ekonomin i övrigt. Det innebär att det är antalet arbetade timmar i näringslivet som skapar utrymme för den kommunala konsumtionen.

Återhämtningen i ekonomin 2010 medförde att det kommunala skatteunderlaget växte betydligt starkare 2010 än 2009, med 2,9 procent jämfört med 1,6 procent. Detta berodde främst på att antalet arbetade timmar i näringslivet ökade med 3,1 procent.

Antalet arbetade timmar i näringslivet, och därmed det kommunala skatteunderlaget, beräknas fortsätta att öka förhållandevis starkt under 2011 (se tabell 9.1).

För 2012 väntas tillväxten av antalet arbetade timmar i näringslivet mattas av till följd av inbromsningen i den ekonomiska återhämtningen. Lönerna i ekonomin beräknas dock öka i en sådan utsträckning att det kommunala skatteunderlaget växer med 3,1 procent 2012 (se tabell 9.2).

**Tabell 9.2 Skatter och statsbidrag**

Utfall för 2010 i miljarder kronor. Prognos för 2011–2015, procentuell förändring om annat ej anges.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatter o. bidrag exkl. moms	663	1,4	2,3	3,1	3,9	3,2
Skatteintäkter just- erade för regleringar varav	524	3,7	3,1	3,8	4,8	4,4
Skatteunderlag		3,7	3,1	3,8	4,8	4,4
Ändrad medel utdebitering	0,1	0,0	–	–	–	–
Statsbidrag justerade för regleringar	138	-5,8	-1,3	0,3	0,5	-1,4
<b>Statsbidrag just. för regleringar, mdkr</b>	<b>138</b>	<b>-8,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,1</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Skatteinkomster och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Medelutdebiteringen sänktes med 1 öre 2011, för 2012–2015 används beräkningsprincipen om en oförändrad skattesats. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

När återhämtningen i ekonomin tar fart igen stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Skatteunderlaget prognostiseras årligen växa med ca 4–5 procent

2013–2015, vilket motsvarar den genomsnittliga utvecklingen 2000–2008.

Inkomsterna från skatter och statsbidrag sammantaget växer dock mera ojämnt till följd av att de tillfälliga statsbidragen 2010 fasas ut under 2011 och 2012. I det följande avsnittet redogörs för förändringen av statsbidragen.

## 9.2.2 Statsbidrag

Statsbidragen till kommunsektorn består både av generella statsbidrag och av ett stort antal specialdestinerade statsbidrag.<sup>162</sup> Det generella statsbidraget, inklusive de tillfälliga stöd som betalades ut i samband med den ekonomiska krisen 2008–2009, uppgick 2010 enligt NR till ca 86 miljarder kronor, medan ca 52 miljarder kronor betalades ut som specialdestinerade statsbidrag (se tabell 9.3).

Den starka återhämtningen i ekonomin efter finanskrisen har medfört att de ekonomiska förutsättningarna har förbättrats för kommuner och landsting. Tillväxten av skatteunderlaget bedöms hålla uppe inkomstökningen för kommuner och landsting 2011. De tillfälliga statsbidragen på totalt 17 miljarder kronor fasas ut fram till 2012 och uppgår 2011 till 3 miljarder kronor. Totalt minskar statsbidragen dock i mindre utsträckning än de 14 miljarder kronor som dras tillbaka eftersom det generella statsbidraget samtidigt höjts permanent med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011. De totala statsbidragen justerade för regleringar minskar därför med ca 9 miljarder kronor mellan 2010 och 2011. Regleringen avser det ändrade grundavdraget för pensionärer. Kommuner och landsting kompenseras med 7,5 miljarder kronor för att neutralisera effekten på det kommunala skatteunderlaget av att grundavdraget för pensionärer utökats.

<sup>162</sup> Med generella statsbidrag avses bidrag som inte är verksamhetsanknutna och betalas ut under anslaget Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Specialdestinerade statsbidrag är avsedda för olika ändamål och rör främst utgiftsområde 9 Hälso-, sjukvård och social omsorg, utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Tabell 9.3 Årlig förändring av statsbidrag enligt nationalräkenskaperna**

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2010, prognos på förändring mellan åren för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Generellt bidrag	73,0	12,0	-3,0	0,8	-0,2	-0,6
varav						
permanent		5,0				
tillfälligt	4,0	-1,0	-3			
regleringar <sup>1</sup>	3,5	7,5				
övrigt <sup>2</sup>		0,5	0,0	0,8	-0,2	-0,6
Konjunkturstöd	13,0	-13				
Specialdestinerade bidrag	52,1	-0,3	1,0	-0,4	0,9	-1,5
<b>Totala statsbidrag, faktisk utveckling</b>	<b>138,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,1</b>
<b>Totala statsbidrag, justerade för regleringar</b>	<b>134,6</b>	<b>-8,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,1</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De tillfälliga statsbidragen 2010 avser det tillfälliga generella statsbidraget på 4 miljarder kronor och konjunkturstödet på 13 miljarder kronor, totalt 17 miljarder kronor. Av de tillfälliga statsbidragen kvarstår 3 miljarder kronor 2011. De tillfälliga statsbidragen fasas ut helt 2012.

<sup>1</sup> Regleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För 2011 rör regleringen utökade grundavdrag för pensionärer.

<sup>2</sup> Övrigt avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den faktiska förändringen av statsbidragen (ojusterat för regleringen på 7,5 miljarder kronor) blir därför relativt liten; bidragen minskar med drygt 1 miljard kronor mellan 2010 och 2011.

För 2012 beräknas, som ovan nämnts, de totala statsbidragen fortsätta att minska beroende på att de tillfälliga statsbidragen helt fasas ut. De specialdestinerade statsbidragen ökar däremot med ca 1 miljard kronor inom områdena utbildning, äldreomsorg och hälso- och sjukvård (se utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner avsnitt 2.6).

År 2015 minskar statsbidragen med ca 2 miljarder kronor, vilket till största delen förklaras av att beslut om vissa riktade statsbidrag endast har fattats fram till 2014.

## 9.3 Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter fördelas på konsumtion, investeringar, transfereringar till företag, hushåll och staten samt räntor. Utgifter för



att tillhandahålla kommunfinansierade tjänster och driva kommunala verksamheter benämns kommunal konsumtion i NR. Till största delen går utgifterna till konsumtionsutgifter för vård, skola och omsorg. Den kommunala konsumtionen beskrivs utförligare i avsnitt 9.4.1.

År 2010 uppgick de totala utgifterna i kommuner och landsting enligt NR till ca 780 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 24 procent av BNP. Kommunsektorns utgifter svarade för ca 46 procent av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter för 2010.

**Tabell 9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konsumtion	659	676	690	711	737	765
Investeringar	55	58	61	64	67	70
Transfereringar	62	64	66	66	67	69
Ränteutgifter	4	5	5	6	9	11
<b>Summa utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>822</b>	<b>848</b>	<b>881</b>	<b>916</b>

Anm.: Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är dessa netto-utgifter negativa, vilket minskar de redovisade utgifterna för investeringar. För 2011 beräknas försäljningen minska, vilket delvis förklarar ökningen av investeringsposten. Investeringsutgifterna i sig väntas öka med 2 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid sidan av utgifterna för kommunal konsumtion svarar investeringarna för en betydande del av utgifterna. För 2010 uppgick investeringar till ca 8 procent av de totala utgifterna. Framför allt ökade investeringarna i landsting kraftigt 2010 jämfört med 2009. Bland annat genomfördes investeringar avseende Nya karolinska sjukhuset i Solna, Citybanan och ombyggnaden av Universitetssjukhuset i Malmö. Utvecklingen var betydligt svagare i kommunerna. Utgifterna för investeringar i kommunsektorn som helhet beräknas växa med 2 procent 2011 jämfört med 2010. Under 2012–2015 beräknas investeringarna öka med 4–6 procent per år i löpande priser.

Bland kommunernas och landstingens utgifter som går till andra sektorer i ekonomin utgör transfereringar till hushåll den största posten. Dessa utgifter väntas öka med ca 2–3 procent 2011 och 2012. Det är framför allt utgifterna för pensioner som beräknas öka. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd väntas däremot vara oförändrade mellan 2010 och 2012 för att sedan minska, delvis till följd av att stöden som betalas ut avseende introduktionsersättningen successivt ersätts med en statlig eta-

bleringsersättning. För 2014 och 2015 väntas utgifterna för ekonomiskt bistånd minska till följd av att läget på arbetsmarknaden förbättras.

År 2013–2015 förväntas en mindre ökning av transfereringarna till hushållen. Framför allt är det utgifterna för ekonomiskt bistånd som bedöms utvecklas svagare i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras och att utfasningen av introduktionsersättningen fortlöper.

Utgifterna för räntor ökar under 2011 jämfört med 2010. I takt med att ränteläget fortsätter att öka från dagens låga nivåer till mer normala nivåer på medellång sikt beräknas ränteutgifterna öka kraftigt fram till 2015.

### 9.3.1 Kommunal konsumtion i löpande priser

Utvecklingen av konsumtionen i löpande priser påverkas både av att priser och löner i ekonomin ändras och av ändringar i omfattningen i den kommunala verksamheten. En ökning av konsumtionen kan alltså exempelvis bero både på att antalet lärare ökar och/eller på att lärarnas löner ökar. Den kostnad som är av störst betydelse för konsumtionen i löpande priser är lönekostnaden.

De kommunala konsumtionsutgifterna och sammansättningen av välfärdstjänsterna påverkas vidare av den demografiska utvecklingen (en beskrivning av den demografiska utvecklingen och kostnader inom skola och omsorg finns i avsnitt 9.6). Vidare måste kommuner och landsting beakta kommunallagens (1991:900) bestämmelser om budgetbalans och god ekonomisk hushållning som är kopplade till resultatutvecklingen.

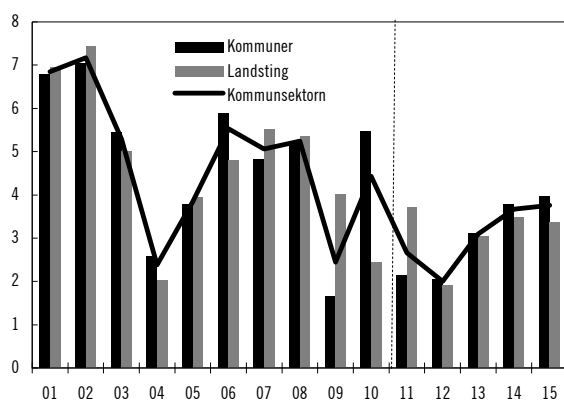
Den kommunala verksamheten bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har tendensen varit att verksamhet finansierad av kommuner och landsting i allt högre utsträckning utförs av privata aktörer. Andelen av den kommunala konsumtionen som kan hänföras till kommunfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 17 procent 2010, vilket är ca 1 procentenhet högre än 2009.

Den kommunala konsumtionen i löpande priser ökade preliminärt med 4,4 procent 2010, vilket är en förhållandevis stark ökning. Under 2011 beräknas konsumtionen öka med 2,7 pro-

cent jämfört med 2010. Den lägre ökningstakten 2011 beror på att inkomsterna i kommunsektorn beräknas öka långsammare. Det starka resultatet i kommunsektorn 2010 (se avsnitt 9.4) medför dock att konsumtionsutgifterna kan tillåtas öka snabbare än inkomsterna 2011, samtidigt som kommunsektorn redovisar överskott.

**Diagram 9.2 Konsumtionen i löpande priser**

Årlig procentuell förändring. Utfall 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 dämpas konsumtionsökningen ytterligare något. Den främsta anledningen till detta är en svagare återhämtning på arbetsmarknaden och därmed en svagare utveckling av kommunsektorns skatteintäkter. Det ekonomiska utrymmet för en utökad konsumtion blir därmed mindre i kommunsektorn.

År 2013–2015 förväntas inkomsterna öka relativt starkt. Historiskt sett följer konsumtionsutgifterna i löpande priser inkomsterna förhållandevis väl. Som ovan nämnts är konsumtionsutgifterna i prognosen därför anpassade så att de ökar i takt med inkomsterna, vilket motsvarar en årlig nominell ökning med ca 3–4 procent.

## 9.4 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn

Det finansiella sparandet i kommunsektorn bestäms av differensen mellan inkomsterna och utgifterna enligt NR, medan det ekonomiska resultatet bestäms av sektorns intäkter och kostnader enligt den kommunala redovisningen (se även avsnitt 4.6 Uppföljning av god

ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet).

Kommunsektorn redovisade för 2010 ett ekonomiskt resultat före extra ordinära poster på 18 miljarder kronor, vilket historiskt sett är ett mycket starkt resultat. Det finansiella sparandet enligt NR uppgick samtidigt till 6 miljarder kronor. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förklaras bl.a. av att NR och den kommunala redovisningen använder olika redovisningsprinciper för investeringsutgifter och finansiella poster.

**Tabell 9.5 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>786</b>	<b>797</b>	<b>816</b>	<b>842</b>	<b>877</b>	<b>907</b>
Skatteintäkter	524	535	553	574	602	628
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt varav	138	137	135	135	136	134
generella bidrag	86	85	82	83	83	82
riktade bidrag	52	52	53	52	53	52
Övriga inkomster	110	110	113	117	123	129
varav komp. moms	47	48	49	51	53	55
<b>Utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>822</b>	<b>848</b>	<b>881</b>	<b>916</b>
Konsumtionsutgifter	659	676	690	711	737	765
Kostnader i fasta priser, procent	2,2	0,5	-0,4	0,5	0,8	0,9
Övriga utgifter	121	128	132	136	143	151
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>6</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-5</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>6</b>

Anm.: Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen 2011.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det starka resultatet i kommunsektorn 2010 kan bl.a. förklaras av att skatteunderlaget växte oväntat snabbt till följd av den snabba återhämtningen på arbetsmarknaden i kombination med att antalet kommunfinansierade arbetade timmar minskade något. Dessutom återbetalades merparten av de premier för kollektivavtalade försäkringar som kommuner och landsting betalat till AFA Försäkring.

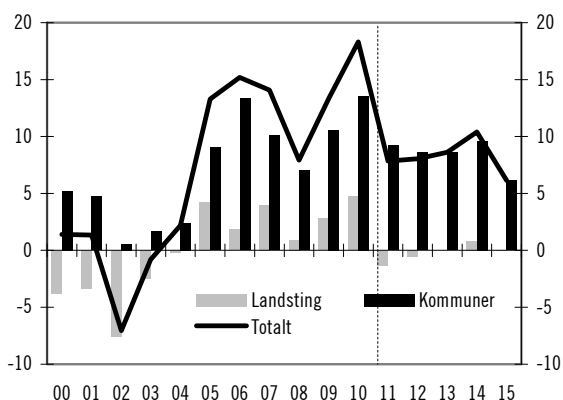
Detta tillsammans med de tillfälliga statsbidragen gjorde det möjligt för kommuner och landsting att öka utgifterna för verksamheten (konsumtionen) och samtidigt redovisa ett starkt resultat.

*Svagare finansiering i kommunsektorn 2011 och 2012*  
Inkomsterna ökar långsammare 2011 jämfört med 2010. Detta beror som tidigare nämnts främst på att merparten av de tillfälliga statsbidragen dras tillbaka. Konsumtionsutgifterna i löpande priser bedöms också öka i en långsammare takt än 2010, dock snabbare än inkomsterna. Den höga resultatnivån 2010 gör att sektorn trots allt kan redovisa ett överskott på 8 miljarder kronor 2011. Det finansiella sparandet vänds däremot till ett underskott 2011.

Inkomsterna för kommunsektorn beräknas även för 2012 hållas uppe av tillväxten av det kommunala skatteunderlaget, som ökar med 3,1 procent. Samtidigt medför utfasningen av de tillfälliga statsbidragen att utrymmet för den kommunala konsumtionen bedöms bli begränsat (se avsnitt 9.5.1). Anpassningen av utgifterna medför att kommunsektorn prognostiseras kunna redovisa ett oförändrat resultat 2012 jämfört med 2011.

**Diagram 9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting**

Miljarder kronor. Utfall 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Stabila finansiering 2013–2015*

De ekonomiska förutsättningarna i kommunsektorn blir bättre i takt med konjunkturen återhämtar sig. Det kommunala skatteunderlaget beräknas öka med ca 4–5 procent per år från 2013. Detta medför att det finns utrymme att öka den kommunala konsumtionen i fasta priser i en något snabbare takt (se avsnitt 9.5.1), samtidigt som resultatet förstärks något i förhållande till 2012. Resultatet bedöms dock understiga god ekonomisk hushållning för samtliga år bortsett från 2014.

Det finansiella sparandet beräknas vara fortsatt negativt 2013–2015.

## 9.5 Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster

Omfattningen och kvaliteten på varor och tjänster som finansieras med kommunala skattemedel och statsbidrag, jämförs över tid enklast i fasta priser. I detta avsnitt beskrivs därför den reala sidan av kommunsektorns verksamhet, dvs. volymutvecklingen av den kommunala konsumtionen. I och med att verksamheten är arbetsintensiv beskrivs också mer ingående utvecklingen av den kommunalt finansierade sysselsättningen.

Den ansats som NR använder för att mäta huvuddelen av den kommunala konsumtionen i fasta priser är att se till vad som produceras, exempelvis antalet undervisade elever i skolan eller utförda hemtjänststimmar i omsorgen. Ett annat sätt att jämföra kommunsektorns verksamhet över tid är dock att se till vilka kostnader som är förknippade med kommunsektorns verksamhet. Det som gör att utvecklingen skiljer sig åt mellan konsumtionen och kostnaderna i fasta priser är produktiviteten.

Metoden som NR använder för att mäta konsumtionen möjliggör i teorin beräkningar av produktiviteten i kommunsektorn.<sup>163</sup> En förutsättning för detta är dock att man kan mäta kvaliteten på verksamheten.<sup>164</sup> En neddragning av personalen, dvs. kostnaderna, höjer sannolikt den uppmätta produktiviteten, samtidigt som kvaliteten riskerar att bli sämre. I en sådan situation riskerar den uppmätta produktivitetsökningen att överskattas om inte den sämre kvaliteten också fångas upp i statistiken (och vice versa).

En viktig faktor som styr hur mycket som produceras av kommunal verksamhet över tid är inkomstutvecklingen i kommunsektorn, vilken i sin tur är starkt kopplad till konjunkturen. Andra viktiga faktorer är demografin, produk-

<sup>163</sup> Om endast kostnaderna skulle användas för att mäta konsumtionen skulle det dock inte vara möjligt att beräkna produktiviteten i kommunsektorn. Kostnaderna i fasta priser används till viss del i NR:s beräkningar av konsumtionen i fasta priser. Exempelvis använder NR uteslutande kostnaderna för att mäta landstingens konsumtion i sina preliminära utfall.

<sup>164</sup> I praktiken är det dock svårt att särskilja förändringar i produktivitet från förändringar i kvalitet. En anledning till varför det är svårt att mäta kvalitet (och därmed produktivitet) inom kommunsektorn är att värdet på de varor och tjänster som produceras inte prissätts på någon marknad.

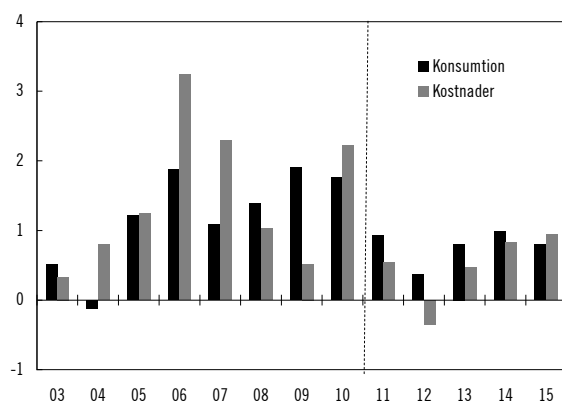
tivitet och politiska beslut. Kopplingen till inkomstutvecklingen i kommunsektorn är starkare för kostnaderna än för konsumtionen. I det följande beskrivs därför både hur kommunernas och landstingens konsumtion och kostnader i fasta priser varierar över tid.

### 9.5.1 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Den kommunala konsumtionen ökade förhållandevis starkt i fasta priser under 2010, men förväntas öka långsammare under 2011 och 2012. Den mer återhållna konsumtionen 2011 beror på att merparten av de tillfälliga konjunkturstöden fasas ut. Samtidigt utvecklas elevunderlaget i grund- och gymnasieskolan förhållandevis svagt (se avsnitt 9.6). Den dämpade tillväxten 2012 beror till viss del på att de tillfälliga konjunkturstöden fasas ut, men också på inbromsningen på arbetsmarknaden under 2012. Inbromsningen på arbetsmarknaden innebär att skatteintäkterna utvecklas svagare i kommunsektorn och därmed finns det sämre förutsättningar att öka konsumtionsutgifterna givet att balanskravet ska uppfyllas.

#### Diagram 9.4 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2013–2015, när återhämtningen på arbetsmarknaden (och därmed ökningen av kommunsektorns skatteintäkter) tar fart igen, väntas den kommunala konsumtionen i fasta priser öka något snabbare. Till detta bidrar också ett ökat elevunderlag i grundskolan (se avsnitt 9.6).

Konsumtionen väntas utvecklas något starkare än kostnaderna under några år, främst 2011–2013. Det beror på att inkomstutvecklingen i kommunsektorn, som under perioden utvecklas förhållandevis svagt, tydligare är kopplad till kostnaderna än till konsumtionen. Det ekonomiska utrymmet att öka kostnaderna är således begränsat, i synnerhet 2012. En förutsättning för att konsumtionen ska öka i enlighet med prognosen är därför att produktiviteten i kommunsektorn ökar de närmaste åren.

#### Tabell 9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Konsumtion i fasta priser</b>						
Kommuner	2,4	0,8	0,7	1,0	1,1	0,9
Landsting	0,6	1,1	-0,4	0,5	0,7	0,7
<b>Kommunsektorn</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>
<b>Kostnader i fasta priser</b>						
Kommuner	3,1	0,3	-0,4	0,4	0,9	1,1
Landsting	0,6	1,1	-0,4	0,5	0,7	0,7
<b>Kommunsektorn</b>	<b>2,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 9.5.2 Kommunalt finansierad sysselsättning

För att följa utvecklingen av antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar för välfärdstjänster kan man inte enbart se till den verksamhet som bedrivs direkt i kommunal regi. Överföringen av tjänster från kommunala till privata utförare har ökat trendmässigt under senare år och är en viktig förklaring till att antalet kommunanställda har minskat mellan 2007 och 2010. Med kommunalt finansierad sysselsättning avses sysselsatta i kommuner och landsting samt hos privata utförare av välfärdstjänster. Det finns i dagsläget ingen statistik avseende antalet arbetade kommunfinansierade timmar och sysselsättningen i den privata sektorn.

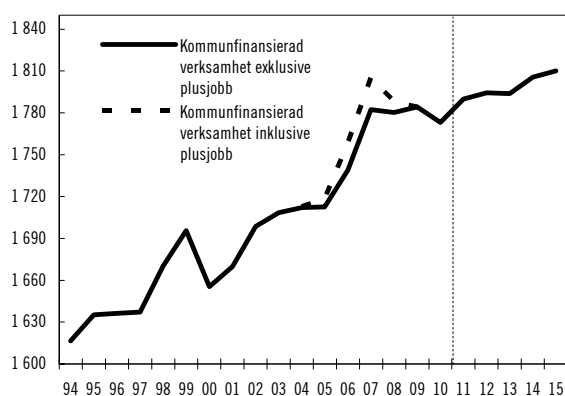
Uppgifterna för utfallsåren baseras därför på Konjunkturinstitutets beräkningar.<sup>165</sup>

#### Antalet arbetade timmar väntas öka svagt

Antalet kommunalt finansierade timmar<sup>166</sup> beräknas öka 2011 efter att ha vänt upp redan under hösten 2010.<sup>167</sup> De kommunalt finansierade timmarna ökar både i kommunsektorn och i den privata sektorn. Antalet arbetade timmar i den privata sektorn väntas öka relativt kraftigt 2011, vilket medför att antalet kommunalt finansierade timmar totalt sett ökar snabbare än antalet arbetade timmar i kommunsektorn (se tabell 9.7). Antalet kommunalt finansierade timmar bedöms 2011 vara tillbaka på samma nivå som före den ekonomiska krisen. En förklaring till detta är de förbättrade ekonomiska förutsättningarna i kommunsektorn till följd av den snabba återhämtningen på arbetsmarknaden. Det tillfälliga konjunkturstödet för 2011 bidrar också till bättre ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn 2011 (se avsnitt 9.2.2).

#### Diagram 9.5 Antal arbetade kommunfinansierade timmar

Miljontals timmar. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Konjunkturavmattningen under 2012 medför att det ekonomiska utrymmet för att öka antalet arbetade timmar minskar. De kommunalt finansierade timmarna ökar därför i en långsammare takt under 2012. Antalet arbetade timmar i kommunsektorn förväntas minska något 2012, dels till följd av konjunkturavmattningen, dels till följd av överföringen av välfärdstjänster till privata utförare.

Antalet arbetade kommunfinansierade timmar beräknas vara oförändrat under 2013 för att sedan öka under 2014 och 2015 när återhämtningen på arbetsmarknaden och därmed skatteintäkterna i kommunsektorn ökar förhållandevis starkt.

#### Tabell 9.7 Antalet arbetade kommunfinansierade timmar

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	Miljoner timmar 2010	Procentuell förändring				
		2011	2012	2013	2014	2015
Kommunsektorn <sup>1</sup>	1570	0,4	-0,3	-0,3	0,4	0,1
varav kommuner	1179	0,3	-0,4	-0,4	0,4	0,2
varav landsting	391	1,0	-0,3	0,1	0,3	0,1
Privat sektor <sup>2</sup>	203	4,8	4,5	1,5	2,5	1,0
<b>Totalt</b>	<b>1773</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2010 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

#### Antalet sysselsatta beräknas i slutet av 2012 vara tillbaka på samma nivå som före finanskrisen

Den kommunalt finansierade sysselsättningen mätt i antalet sysselsatta väntas öka med ca 12 000 personer under 2011. Ökningen förväntas inträffa i både kommunsektorn och den privata sektorn. Den främsta förklaringen till att sysselsättningen ökar är att antalet arbetade kommunfinansierade timmar ökar.

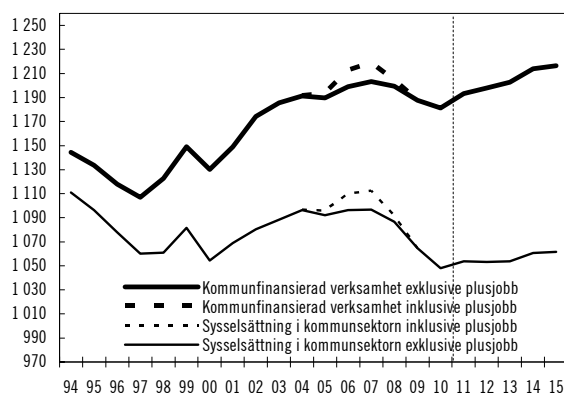
<sup>165</sup> Se Konjunkturinstitutets promemoria nr 6 2010, Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar i privat sektor.

<sup>166</sup> Kalenderkorrigerade timmar.

<sup>167</sup> Den finns inga kvartalsberäkningar för de kommunfinansierade timmarna i den privata sektorn. Det går därför inte med säkerhet att säga vilket kvartal som de totala antalet kommunfinansierade timmar vände upp. Antalet arbetade timmar i kommunsektorn (säsongrensade) började dock öka under tredje kvartalet 2010, samtidigt som de kommunfinansierade timmarna i privat sektor enligt Konjunkturinstitutets beräkningar ökade väldigt starkt 2010.

**Diagram 9.6 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn**

Tusentals personer. Utfall 1994–2010, prognos 2011–2015.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I slutet av 2012 beräknas den kommunalt finansierade sysselsättningen vara tillbaka på samma nivå som före finanskrisen. Ökningen av den kommunalt finansierade sysselsättningen under 2012 och 2013 väntas uteslutande uppstå i den privata sektorn. I takt med att konjunkturer förbättras väntas antalet timanställda och vikarier öka. En sådan utveckling medför att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt kommer att arbeta färre timmar under 2012 och 2013 än under 2010, vilket innebär att sysselsättningen inte minskar i kommunsektorn under dessa år, trots att antalet arbetade timmar minskar något. Den årliga ökningstakten för antalet sysselsatta förväntas av den anledningen bli något högre än ökningstakten i antalet arbetade timmar i kommunsektorn 2011–2013.

**Tabell 9.8 Kommunfinansierad sysselsättning**

Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	Tusentals personer 2010	Årlig förändring i tusentals personer				
		2011	2012	2013	2014	2015
Kommunsektorn <sup>1</sup>	1048	6	0	1	7	1
varav kommuner	790	2	-1	0	5	1
varav landsting	258	4	1	1	1	0
Privat sektor <sup>2</sup>	133	6	5	4	4	1
<b>Totalt</b>	<b>1181</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>2</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt nationalräkenskaperna.

<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2010 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

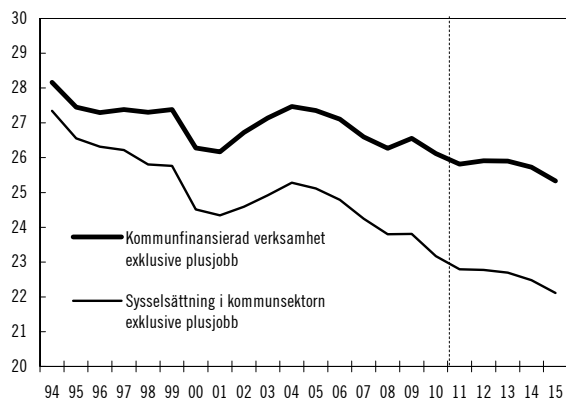
Den kommunalt finansierade sysselsättningen väntas ta fart under 2014 i takt med att antalet arbetstillfällen på arbetsmarknaden ökar. Cirka 35 000 fler beräknas vara sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2015 jämfört

med 2010. I tabell 9.8 redovisas hur sysselsättningsökningen beräknas vara sammansatt 2011–2015.

Trots att den kommunfinansierade sysselsättningen förväntas öka 2011–2015 så faller den kommunfinansierade sysselsättningen som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin något under denna period (se diagram 9.7).

**Diagram 9.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin**

Procentuell andel. Utfall 1994–2010, prognos 2011–2015.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, t.o.m. 1999.

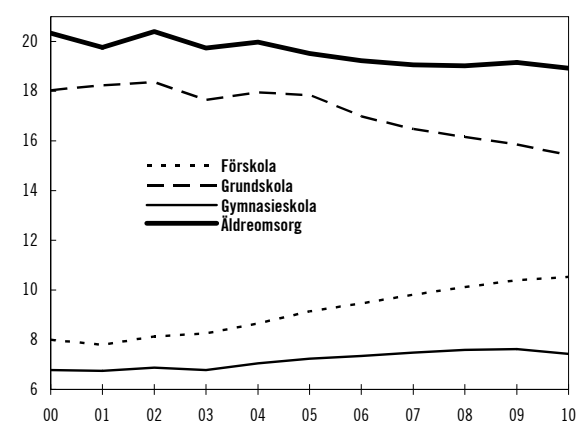
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

**9.6 Demografi och kostnader i skola och omsorg**

I detta avsnitt ges en fördjupad beskrivning av utvecklingen av demografien och kostnaderna i skola och omsorg. Ett syfte med avsnittet är att beskriva den demografiska utvecklingen. Demografien har stor betydelse för volymutvecklingen av både den kommunala konsumtionen och de kommunala kostnaderna. Ett annat syfte med avsnittet är att beskriva volymutvecklingen av kostnaderna uppdelade på olika ändamål.

**Diagram 9.8 Kostnadsandelar**

Procentuell andel av kommunernas totala verksamhetskostnader



Källor: Statistiska centralbyrån, Kommun- och landstingsdatabasen samt egna beräkningar.

Kostnadsmissigt är hälso- och sjukvård, grundskolan och äldreomsorgen de tre största verksamhetsområdena i kommunsektorn. Av dessa har grundskolan och äldreomsorgen haft en ganska återhållen utveckling under senare år. Kostnadsutvecklingen inom de olika verksamheterna beror bl.a. på hur olika åldersgrupper utvecklas, politiska ambitioner och ekonomiskt utrymme.

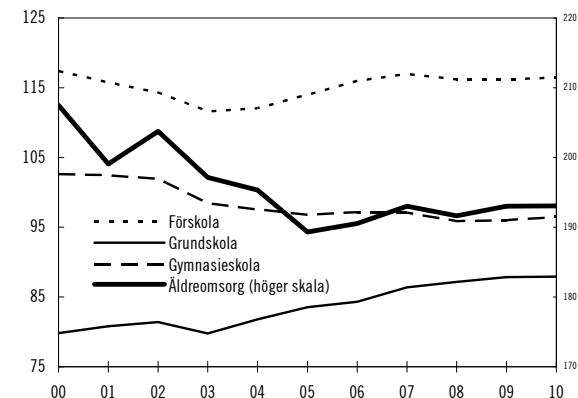
Ett sätt att beräkna hur kostnaderna förhåller sig till den demografiska utvecklingen är att jämföra hur olika åldersgrupper i samhället förändras och sedan relatera detta till utvecklingen av kostnaderna för den kommunala verksamhet som respektive åldersgrupp efterfrågar. Avvikelser i utvecklingen mellan demografin och kostnaderna återspeglar till stor del förändringar i produktivitet och kvalitet inom den kommunala verksamheten.

För att undersöka hur kostnaderna är relaterade till olika åldersgrupper kan man se till styckkostnaden, dvs. kostnaden uttryckt i fasta priser för verksamheten i förhållande till antalet användare. Av diagram 9.9 framgår att kostnaden per barn i förskola har ökat under några år i mitten av 2000-talet. Delvis kan detta förklaras av att andelen ettåriga barn som går i förskola har ökat under denna tidsperiod, och att de yngsta barnen är de mest kostnadskrävande. Ett färre antal elever i grundskolan har under senare år bidragit till att kostnaden per elev i grundskolan har blivit högre. Styckkostnaden för äldreomsorgen, som här beräknas för antalet äldre i befolkningen som är 80 år eller äldre, minskade under de inledande åren av 2000-talet,

delvis till följd av att fler äldre bor kvar längre i hemmet än tidigare (se diagram 9.9).

**Diagram 9.9 Styckkostnader i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg**

Tusentals kronor (i fasta priser, 2010 års nivå) per förskolebarn, grundskoleelev och person som är 80 år eller äldre.



Anm.: Styckkostnaden för äldreomsorgen är beräknad genom att dividera kostnaderna för äldreomsorgen med antalet personer som är 80 år eller äldre. Om kostnaderna i stället hade dividerats med antalet personer som är 65 år eller äldre så hade styckkostnaden blivit lägre.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket, Kommun- och landstingsdatabasen och egna beräkningar.

I diagram 9.10–9.13 beskrivs kostnadsutvecklingen i de olika kommunala verksamheterna.<sup>168</sup> Kostnaderna i diagrammen motsvarar en tredjedel av kommunsektorns verksamhet.

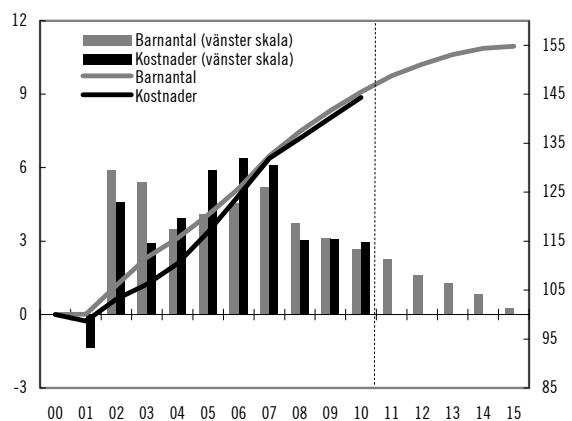
*Antalet barn i förskolan har ökat kraftigt samtidigt som elevantalet i grundskolan har sjunkit*

Under de senaste åren har efterfrågan på förskoleplatser ökat kraftigt. För att möta en högre efterfrågan på dessa tjänster har också antalet platser utökats och utgifterna för verksamheten ökat. Utbyggnaden av antalet förskoleplatser, i kombination med en högre andel ettåringar, har sannolikt bidragit till att den årliga ökningstakten i kostnaderna (i fasta priser) för förskolan har ökat mer än den årliga ökningen av antalet barn 2005–2007. De senaste åren har kostnaden dock ökat i linje med ökningen av antalet barn. Antalet barn i förskolan väntas fortsätta öka 2011–2015, men i en långsammare takt.

<sup>168</sup> Siffrorna är baserade på uppgifter från kommunernas räkenskapsammandrag. Kostnaderna är omräknade till fasta priser med hjälp av prisdeflatoren som används vid beräkningen av kommunernas konsumtion i fasta priser enligt den s.k. kostnadsmetoden (2010 års priser). Framskrivningarna av antalet barn i förskolan, elever i grundskolan samt antalet personer som är 80 år och äldre utgår från uppgifter från Skolverket och Statistiska centralbyråns befolkningsprognos.

**Diagram 9.10 Antalet barn och kostnader i förskolan**

Årlig procentuell förändring Index (100=2000)

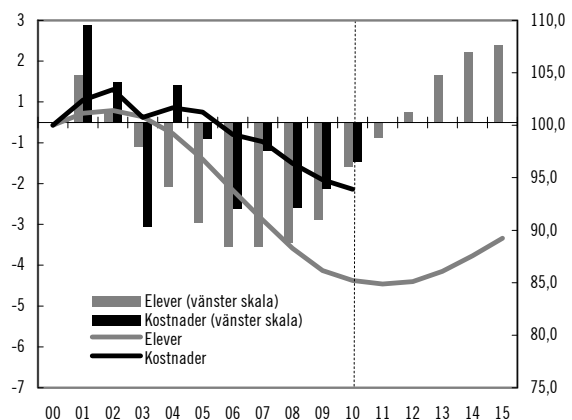


Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

Antalet elever i grundskolan har under samma period minskat och kostnaderna har därför ökat mindre än i övriga verksamheter. Kostnaden per elev i grundskolan har dock ökat årligen 2004–2009 (se även diagram 9.9).

**Diagram 9.11 Elevantal och kostnader i grundskolan**

Årlig procentuell förändring Index (100=2000)



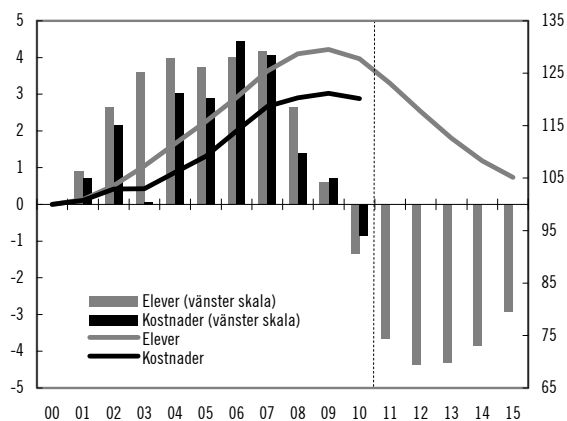
Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

Sedan 2000 har antalet elever i gymnasieskolan ökat med ca 25 procent, samtidigt som kostnaden per elev har minskat något.

I takt med att förskolans växande barnkullar uppnår skolåldern sker en gradvis expansion av grundskolan. Samtidigt är gymnasieskolan inne i en anpassning till ett vikande elevunderlag.

**Diagram 9.12 Elevantal och kostnader i gymnasieskolan**

Årlig procentuell förändring Index (100=2000)



Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

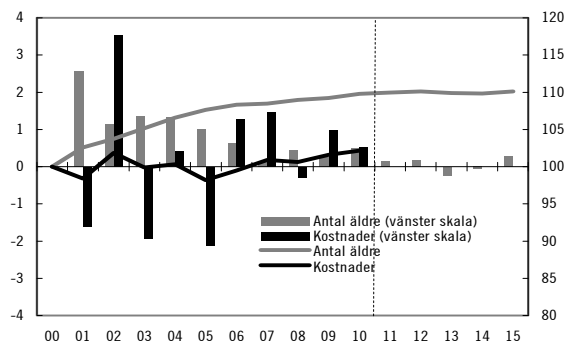
### *Kostnaderna för äldreomsorgen har minskat i förhållande till antalet äldre*

Kostnaderna för äldreomsorgen har minskat årligen i förhållande till antalet äldre över 65 år. Detta förhållande speglar en utveckling där de äldre i större utsträckning bor kvar hemma med utökad hemtjänst som komplement. På kostnadssidan motsvaras detta verksamhetsskifte av relativt sett lägre kommunal resurstillförsel till särskilt boende i förhållande till insatser i ordinärt boende. Som framgår av kostnadsandelarna i diagram 9.9 så har kommunernas resursfördelning till äldreomsorgen under 2000-talet också minskat något i förhållande till övriga ändamål.

Under prognosperioden ökar antalet personer i åldrarna 65 år och äldre. Det är framför allt gruppen 65–79 år som ökar. Den grupp som kräver mest omsorg, personer över 80 år, är dock oförändrad under prognosperioden.

**Diagram 9.13 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen**

Årlig procentuell förändring Index (100=2000)



Anm.: Äldre personer innefattar personer som är 80 år eller äldre.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar



## 9.7 Beräkningarna i budgetpropositionen för 2012 jämfört med beräkningarna i 2011 års ekonomiska vårproposition

Kommunsektorns finansiella sparandet för 2010 har reviderats upp med ca 4 miljarder kronor enligt NR. Det är intäkterna från skatter som blivit högre än som tidigare redovisades som preliminärt utfall. Detta påverkar dock inte den förväntade utvecklingen eftersom prognosen för skatteintäkterna 2010 i 2011 års ekonomiska vårproposition var i linje med det nu redovisade utfallet. Även det ekonomiska resultatet är opåverkat av denna utfallsrevidering eftersom resultaten i de kommunala boksluten inte ändras till följd av dylika revideringar.

För 2011 rör prognosändringarna mindre belopp. Prognosen för inkomsterna från skatter har justerats upp något till följd av att återhämtningen i ekonomin hittills varit starkare än väntat. Även konsumtionsutgifterna beräknas bli något högre av detta skäl än vad som bedömdes i vårpropositionen. Sammantaget beräknas både det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet bli högre 2011.

Prognosen för kommunsektorns finanser 2012–2015 har i huvudsak reviderats ned i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Den väntade konjunkturavmattningen i svensk ekonomi medför att framför allt tillväxten av det kommunala skatteunderlaget reviderats ned för 2012 och 2013 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Skatteunderlaget beräknas 2014 och 2015 i huvudsak växa i enlighet med bedömningen i

vårpropositionen, dock har bl.a. prognosen för kapitalinkomster reviderats ned.

Eftersom prognosprincipen för att beräkna utgifterna för kommunal konsumtion utgår från antagandet att kommuner och landsting i viss utsträckning anpassar verksamheten till det utrymme som ges av inkomsterna har även prognosen för konsumtionsutgifterna reviderats ned.

Den lägre prognosen för övriga utgifter är i huvudsak hänförlig till kapitalutgifterna.

Det finansiella sparandet och ekonomiska resultatet har reviderats ned för 2012–2015 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

**Tabell 9.9 Budgetpropositionen för 2012 i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition**

*Miljarder kronor*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Totala inkomster</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>-7</b>	<b>-14</b>	<b>-13</b>	<b>-15</b>
Inkomstskatter	4	1	-7	-13	-12	-14
Kommunal fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	0	0	1	1	1
Övriga inkomster	0	0	-1	-2	-2	-2
<i>varav mervärdes skatt</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Totala utgifter</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-7</b>	<b>-13</b>	<b>-12</b>	<b>-9</b>
Konsumtionsutger	0	1	-6	-11	-11	-8
Övriga utgifter	0	0	-1	-2	-1	-1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>-6</b>
<b>Resultat före extra-ordinära poster</b>	<b>-1</b>	<b>2</b>	<b>-1</b>	<b>-2</b>	<b>-1</b>	<b>-6</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



10

Den offentliga sektorns  
finanser, statens  
budgetsaldo och  
statsskuld





# 10 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

## Sammanfattning

---

- Den offentliga sektorns finansiella sparande är i balans 2011 och nära balans 2012, samt förstärks därefter under prognosperioden. För 2015 beräknas överskottet uppgå till 3,3 procent av BNP.
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark, trots den finansiella kris som inleddes hösten 2008. Den finansiella förmögenheten är positiv och den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) uppgick 2010 till 39,7 procent av BNP, vilket understiger referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP med god marginal.
- Statens finansiella sparande och budgetsaldo vänds till överskott och statsskulden minskar under prognosperioden.
- Till följd av balanseringsmekanismen väntas ålderspensionssystemets finansiella sparande vara i balans eller positivt under samtliga år under prognosperioden.
- Kommunsektorns finansiella sparande vänds till ett underskott 2011. Kommuner och landsting beräknas redovisa ett fortsatt negativt finansiellt sparande 2012–2015.
- Avmattningen av den ekonomiska återhämtningen leder till en försämring av de offentliga finanserna jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition.

- Den finansiella krisen som inleddes under 2008 har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU.
- 

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och statsbidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010.<sup>169</sup> Därmed ansluter redovisningen bättre till redovisningen i statens budget och till den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

---

<sup>169</sup> Förändringen i NR är föranledd av att EU:s statistikorgan Eurostat inte accepterar att statens skatteintäkter från hushållens direkta skatter har ett negativt värde. Det beror på att skattereduktionerna, främst avseende pensionsavgifterna och jobbskatteavdraget, är större än den statliga inkomstskatten. Av denna anledning redovisar NR en del av kommunalskatterna och den allmänna pensionsavgiften som transfereringar från staten i stället för skatteintäkter och socialavgifter till den kommunala sektorn respektive ålderspensionssystemet. Förändringen medför att högre skatteinkomster och utgifter redovisas för den statliga sektorn i NR.

## 10.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna av dels de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition, dels de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats. I redovisningen förutsätts, med några särskilt angivna undantag, att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

### Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar

I tabell 10.1 redovisas de sammantagna effekterna på det finansiella sparandet i den offentliga sektorn av föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i denna proposition, i förhållande till bedömningarna i 2011 års ekonomiska vårproposition. Även förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2011 har beaktats, utom de där medel tillförs transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. För dessa anslag föreslås att anslagna medel höjs för att finansiera redan tidigare beslutade regelsystem, till följd av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar. Av tabellen framgår således hur utformningen av politiken har förändrats sedan vårpropositionen. En detaljerad beskrivning av de inkomst- och utgiftsförändringar som föreslås i denna proposition finns i avsnitt 6 och 8.2.

De föreslagna åtgärderna på budgetens utgifts- och inkomstsida medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med 1,1 miljarder kronor 2011, 15,0 miljarder kronor 2012, 17,3 miljarder kronor 2013, 14,1 miljarder kronor 2014 och med 12,4 miljarder kronor 2015, jämfört med beräkningarna i den ekonomiska vårpropositionen.

Av tabell 10.1 framgår vidare hur de föreslagna och aviserade reformerna påverkar de takbegränsade utgifterna och hur dessa ska justeras för att redovisningsmässigt överensstämja med det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Bland förslagen till utgiftsreformer finns satsningar på infrastruktur och arbetsmarknadspolitik. Sammantaget beräknas de föreslagna reformerna medföra högre utgifter med 1,1 miljarder kronor 2011, 11,5 miljarder kronor 2012, 11,4 miljarder kronor 2013, 8,7 miljarder kronor 2014 och med 7,2 miljarder kronor 2015.

De föreslagna reformerna som påverkar budgetens inkomstsida, t.ex. sänkt mervärdesskatt

för restaurang- och cateringtjänster, beräknas minska inkomsterna med 3,6 miljarder kronor 2012, 6,0 miljarder kronor 2013, 5,4 miljarder kronor 2014 och med 5,2 miljarder kronor 2015.

I tabell 10.1 ingår de indirekta effekter som uppstår till följd av de föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstreformerna. Om en reform ger upphov till en indirekt effekt medför det att nettoeffekten på den offentliga sektorns finansiella sparande skiljer sig från den direkta bruttoeffekten på budgeten (se vidare avsnitt 6.21).

**Tabell 10.1 Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2011 års ekonomiska vårproposition.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>1</sup>	1,1	12,5	11,4	8,8	7,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	-1,0	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>1,1</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>	<b>8,7</b>	<b>7,2</b>
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter, brutto <sup>2</sup>	0,0	-3,7	-8,4	-7,6	-7,1
Indirekta effekter av skatter <sup>2,3</sup>	0,0	0,1	1,2	0,9	0,8
Övriga inkomstreformer <sup>4</sup>	0,0	0,1	1,3	1,2	1,2
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,2</b>
<b>Förändring finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>-1,1</b>	<b>-15,0</b>	<b>-17,3</b>	<b>-14,1</b>	<b>-12,4</b>

<sup>1</sup> Nu föreslagna och aviserade anslagsförändringar beskrivs närmare i avsnitt 8.2.1. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Höständringsbudget för 2011 föreslås tillföras transfereringsanslag.

<sup>2</sup> Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna och aviserade förändringar av skatteregler beskrivs närmare i avsnitt 6.21.

<sup>3</sup> Med indirekta effekter avses här budgeteffekter från förändrade priser och löner vid oförändrade volymer.

<sup>4</sup> Se avsnitt 7.1.3.

Källa: Egna beräkningar.

### Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 10.2 redovisas de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsidan på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på budgetens inkomstsida ingår inte.

**Tabell 10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2010–2015 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></i>						
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	-1,5	-3,1	2,9	-3,6	-4,3	-4,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper <sup>3</sup>	25,0	-6,2	-5,3	-2,0	0,4	0,3
varav stöd till kommuner och landsting <sup>3</sup>	26,0	-13,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>4</sup>	0,7	1,2	-2,9	-2,7	1,0	-0,3
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-0,8	3,1	-1,0	1,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>23,5</b>	<b>-9,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,5</b>
<i>Inkomstförändringar<sup>1</sup></i>						
Skatter, brutto <sup>5</sup>	-14,1	-6,8	-4,0	-2,9	0,8	1,5
Indirekta effekter av skatter	0,6	-1,0	0,1	1,0	-0,3	-0,4
Övriga inkomstreformer	-1,1	0,0	0,1	1,2	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-14,6</b>	<b>-7,8</b>	<b>-3,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande<sup>1,6</sup></b>	<b>-38,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,4</b>	<b>5,6</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

<sup>1</sup> För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

<sup>2</sup> I tabell 8.6 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.1.3). Vidare ingår inte medel som i propositionen Höständeringsbudget för 2011 föreslås tillföras transfereringsanslag.

<sup>3</sup> Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor (varav 6 miljarder kronor föreslogs i budgetpropositionen för 2010 och 7 miljarder kronor föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition) utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaper (NR) periodiserar därför stödet till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Tabellen visar förändringen mellan år och den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 26 miljarder kronor 2010 består av: 13 miljarder lägre utgifter 2009 i NR än på anslag och motsvarande 13 miljarder kronor högre utgifter 2010 (se även tabell 8.5). I redovisningen antas att såväl permanenta som tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting används fullt ut för konsumtion och därmed fullt ut påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.

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

<sup>5</sup> Se tabell 7.12. År 2010 och 2013 överensstämmer inte bruttoeffekten mellan tabellerna. För 2010 beror det på att tabell 7.12 inkluderar förändrad kommunal utdebitering, vilket inte ska ingå i tabell 10.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen. För 2013 beror det på att tabell 7.12 inkluderar intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter bland de totala skattintäkterna till följd av regeländringar. I tabell 10.2 redovisas i stället utsläppsrätterna som övriga inkomstreformer.

<sup>6</sup> Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

År 2010 försvagades de samlade offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt det tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting. År 2011 upphör merparten av konjunkturstödet och de offentliga finanserna förstärks därför något, trots att skatterna sänks. De offentliga finanserna försvagas 2012, bl.a. till följd av de föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i denna proposition. Åren därefter förstärks de offentliga finanserna främst till följd av att satsningar på utgiftssidan trappas av.

Utgifterna på statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämmer med det finansiella sparandet, ökar till följd av beslut om reformer med 23,5 miljarder kronor 2010 i förhållande till närmast föregående år, bl.a. till följd av konjunkturstödet till kommunsektorn. År 2011 minskar utgifterna till följd av beslut. År 2012 ökar de takbegränsade utgifterna till följd av beslut om reformer, men efter justering till NR:s redovisningsprinciper minskar utgifterna något, bl.a. för att lånefinansierade infrastrukturinvesteringar minskar i omfattning. År 2013–2015 minskar utgifterna till följd av beslut om reformer, främst på grund av att satsningar av tillfällig karaktär, t.ex. på infrastruktur, arbetsmarknadspolitik och utbildning successivt fasas ut. I avsnitt 8.1.2 (tabell 8.6) redovisas förändringarna per utgiftsområde.

Inkomsterna minskar med 14,6 miljarder kronor 2010 och med 7,8 miljarder kronor 2011, i första hand på grund av införandet av det fjärde steget i jobbskatteavdraget och det höjda grundavdraget för pensionärer. Även 2012 försvagas inkomsterna, främst till följd av sänkningen av mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster. Från och med 2013 förändras inkomsterna relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer.

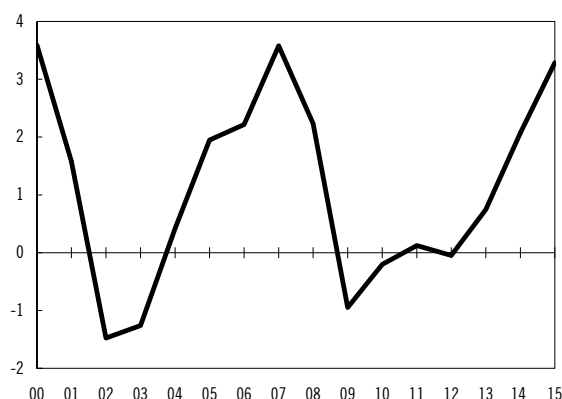
## 10.2 Den offentliga sektorns finanser

Den svenska ekonomin har gått igenom den finansiella och ekonomiska kris som inleddes under 2008, utan att stora underskott uppstått i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången

med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna.

**Diagram 10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet uppvisade för 2009 ett underskott på endast 0,9 procent av BNP och för 2010 på 0,2 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt milda konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till för 2002 och 2003 (se diagram 10.1).

**Tabell 10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomster	1 680	1 721	1 763	1 830	1 926	2 027
Procent av BNP	50,8	49,8	50,1	49,8	49,7	49,7
Skatter och avgifter	1 506	1 543	1 580	1 642	1 731	1 820
Procent av BNP	45,5	44,6	44,9	44,7	44,7	44,6
Kapitalinkomster	61	68	69	71	73	80
Övriga inkomster	113	110	114	117	122	127
<b>Utgifter</b>	<b>1 686</b>	<b>1 717</b>	<b>1 765</b>	<b>1 803</b>	<b>1 846</b>	<b>1 893</b>
Procent av BNP	51,0	49,7	50,2	49,0	47,6	46,4
Utgifter exkl. räntor	1 652	1 676	1 729	1 765	1 807	1 856
Räntor	34	41	36	38	39	37
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-7</b>	<b>4</b>	<b>-2</b>	<b>27</b>	<b>80</b>	<b>134</b>
Procent av BNP	-0,2	0,1	0,0	0,7	2,1	3,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen i ekonomin efter den kraftiga nedgången bidrar till ett litet överskott i det finansiella sparandet 2011. Den väntade ekonomiska avmattningen leder till att det finansiella sparandet minskar något 2012. Då tillväxten åter tar fart under de därpå följande åren ökar det finansiella sparandet och för 2015 beräknas ett överskott på 3,3 procent av BNP. Förstärk-

ningen sker genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 10.3).

**Tabell 10.4 Skatter och avgifter**

Procent av BNP. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

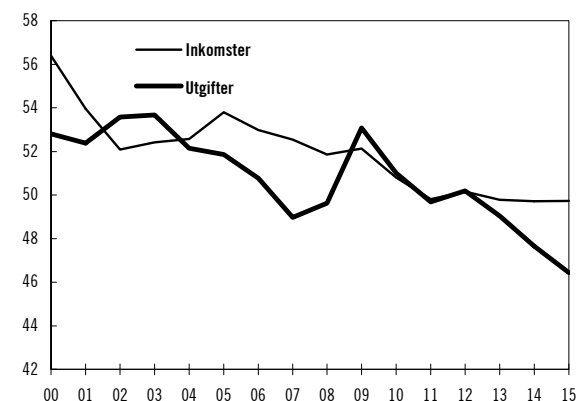
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hushållens direkta skatter	15,9	15,4	15,7	15,5	15,5	15,5
Bolagens direkta skatter	3,4	3,5	3,3	3,3	3,4	3,4
Arbetsgivare o. egenföretagaravgifter	12,1	11,9	12,1	12,0	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,7	9,6	9,5	9,5	9,6	9,6
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Övriga indirekta skatter	3,9	3,7	3,8	3,7	3,6	3,5
<b>Summa</b>	<b>45,7</b>	<b>44,8</b>	<b>45,2</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>
Till offentlig sektor	45,5	44,6	44,9	44,7	44,7	44,6
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna och skatteintäkterna minskar relativt kraftigt 2011 i förhållande till BNP. Detta är främst en följd av att hushållens direkta skatter ökar långsammare än BNP. Det beror till en del på skattesänkningen för pensionärer genom det höjda grundavdraget, men också på att de skattepliktiga transfereringarna minskar i förhållande till BNP. År 2012 ökar skatteintäkterna något som andel av BNP för att sedan utvecklas i takt med BNP (se tabell 10.4).

**Diagram 10.2 Inkomster och utgifter**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP), som 2010 uppgick till 51 procent av BNP, minskar 2011 delvis till följd av att BNP fortsatt att öka relativt starkt. Inbromsningen av tillväxten bidrar till att utgiftskvoten ökar 2012. När tillväxten därefter åter tar fart minskar utgiftskvoten. Eftersom inkomsterna som andel



av BNP är i stort sett oförändrade fr.o.m. 2013 är det den minskande utgiftskvoten som leder till förstärkningen av det finansiella sparandet. Vid en normal ekonomisk tillväxt, och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, är det normalt att skatteintäkterna ökar i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Vidare medför den ekonomiska återhämtningen att utgifterna för arbetslösheten minskar (se diagram 10.2).

**Tabell 10.5 Den offentliga sektorns utgifter**

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konsumtion	27,2	26,7	26,6	26,1	25,6	25,1
Investeringar	3,3	3,3	3,3	3,1	3,0	3,1
Transfereringar till hushåll	16,2	15,4	15,7	15,3	14,7	14,1
Ålderspensioner	8,6	8,2	8,5	8,4	8,2	8,0
Sjukdom	3,1	3,0	2,9	2,7	2,5	2,4
Arbetsmarknad	1,1	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6
Familjer och barn	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Övrigt	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
Övriga transfereringar och subventioner <sup>1</sup>	3,3	3,1	3,5	3,4	3,4	3,3
Ränteutgifter	1,0	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9
<b>Summa utgifter</b>	<b>51,0</b>	<b>49,7</b>	<b>50,2</b>	<b>49,0</b>	<b>47,6</b>	<b>46,4</b>
Exklusive räntor	50,0	48,5	49,2	48,0	46,6	45,5

<sup>1</sup> Inklusive ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under prognosperioden ökar den offentliga konsumtionen i volym, men minskar som andel av BNP. Efter en ökning 2012 minskar även transfereringarna som andel av BNP. Under 2011 minskar transfereringarna främst till följd av en svag utveckling av pensionerna. Pensionärernas ekonomi förstärks emellertid genom höjningen av grundavdraget. År 2012 höjs pensionerna och ökar som andel av BNP. De ohälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta att minska som andel av BNP. Ränteutgifterna ökar 2011 till följd av en högre ränta. Den minskade statsskulden tillsammans med successivt högre ränta medför att ränteutgifterna beräknas vara i stort sett nominellt oförändrade 2012–2015, vilket medför att ränteutgifterna minskar något som andel av BNP (se tabell 10.5).

## 10.2.1 Statens finanser

Statens finansiella sparande förstärks under prognosperioden. Budgetsaldot är positivt och statsskulden minskar.

### Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande uppvisade 2010 ett underskott på 18 miljarder kronor eller 0,6 procent av BNP. Underskottet minskar 2011 och 2012 väntas det finansiella sparandet vara i balans. Från och med 2013 beräknas ett överskott uppstå som 2015 ökar till 3,3 procent av BNP. Inkomsterna som andel av BNP beräknas, efter en minskning 2011, vara oförändrade. Det finansiella sparandet förstärks främst genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 10.6).

**Tabell 10.6 Statens inkomster och utgifter**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>880</b>	<b>900</b>	<b>917</b>	<b>954</b>	<b>1 005</b>	<b>1 062</b>
Procent av BNP	26,6	26,0	26,1	25,9	25,9	26,1
Skatter och avgifter	783	797	813	846	896	947
Kapitalinkomster	31	36	35	37	35	38
Övriga inkomster	67	66	69	71	74	77
<b>Utgifter</b>	<b>899</b>	<b>905</b>	<b>918</b>	<b>921</b>	<b>925</b>	<b>929</b>
Procent av BNP	27,2	26,2	26,1	25,0	23,9	22,8
Utgifter exkl. räntor	868	868	886	887	893	902
Procent av BNP	26,2	25,1	25,2	24,1	23,0	22,1
Ränteutgifter	31	37	32	33	32	27
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-18</b>	<b>-5</b>	<b>-1</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>133</b>
Procent av BNP	-0,6	-0,1	0,0	0,9	2,1	3,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov med omvänt tecken och påverkar därmed förändringen av statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex.

aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.<sup>170</sup> Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

**Tabell 10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-18</b>	<b>-5</b>	<b>-1</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>133</b>
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	0	-4	5	4	3	-13
Periodisering av skatter	-3	28	0	-7	0	-5
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. <sup>1</sup>	9	25	18	15	15	15
Kommunbidrag	13	0	0	0	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-1	-3	-2	-6	-2	-2
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-1</b>	<b>41</b>	<b>19</b>	<b>39</b>	<b>96</b>	<b>128</b>

<sup>1</sup> För 2012 antas försäljningarna av aktier uppgå till 15 miljarder kronor. Därtill kommer extra utdelningar och kapitaltillskott på netto 3 miljarder kronor.  
Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2010 visade det finansiella sparandet ett större underskott än budgetsaldot. Det tillfälliga konjunkturbidraget till den kommunala sektorn betalades delvis ut och belastade statens budget 2009, men minskade det finansiella sparandet 2010. I motsatt riktning verkade att de kassamässigt inbetalda skatterna var 3 miljarder kronor lägre än de för året debiterade skatterna. Försäljningar av aktier och extra aktieutdelningar tillgodoräknades budgetsaldot med 9 miljarder kronor, men påverkade inte det finansiella sparandet.

För 2011 förstärks budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet av att de kassa-

mässigt inbetalda skatterna väntas bli 28 miljarder kronor högre än de debiterade skatteintäkterna. Det är en följd av att den kraftiga ökningen av skatteintäkterna på kapitalinkomster 2010 till stor del betalas som fyllnadsinbetalningar 2011. Under 2011–2015 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av årets redan genomförda och framtida beräkningstekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 25 miljarder kronor 2011 och 15 miljarder kronor per år 2012–2015 (se tabell 10.7).

## Statens budgetsaldo

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att under 2012 ta upp lån enligt 5 kap. budgetlagen (2011:203).

Beräkningen av Riksgäldskontorets nettoutlåning för 2012 enligt tabell 10.8 godkänns.

Beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2012 enligt tabell 10.8 godkänns.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska statens budget 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 statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoupplåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

### *Statens budget visar överskott*

Statens finanser har återhämtat sig snabbt från finanskrisen som inleddes under hösten 2008. Statens budget visade i stort sett balans 2010, då underskottet uppgick till 1 miljard kronor. Konjunkturåterhämtningen under 2010 bidrog till att öka statens inkomster från bl.a. skatt på arbete och mervärdesskatt. Samtidigt minskade utgifterna, inklusive Riksgäldskontorets nettoutlåning, 2010 med ca 100 miljarder kronor i förhållande till 2009. I stort sett hela minskningen berodde på den tillfälliga utgiftsökning 2009 som var föranledd av utlåning till Riksbanken (se vidare nedan).

<sup>170</sup> Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR och inte när betalningen sker.

För 2011 väntas statens budget uppvisa ett överskott på 41 miljarder kronor. År 2012 minskar budgetsaldot något till följd av konjunkturavmattningen, men ökar därefter gradvis till 128 miljarder kronor 2015. I tabell 10.8 och diagram 10.3 redovisas budgetsaldots utveckling 2010–2015. Utöver det förbättrade konjunkturläget bidrar även ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av delar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade aktiebolag till att överskottet ökar samtliga år 2011–2015. Detta antagande ökar statens försäljningsinkomster med 15 miljarder kronor per år 2012–2015 (se vidare avsnitt 7.2.2).

**Tabell 10.8 Statens budgetsaldo 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>780</b>	<b>863</b>	<b>833</b>	<b>857</b>	<b>910</b>	<b>956</b>
<b>Utgifter exkl. statsskuldräntor<sup>1</sup></b>	<b>763</b>	<b>775</b>	<b>792</b>	<b>793</b>	<b>793</b>	<b>798</b>
<b>Statsskuldräntor m.m.<sup>2</sup></b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>32</b>
<b>Riksgäldskontorets nettoutlåning</b>	<b>-9</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>-2</b>
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-8	-4	-4	-4	-4	-4
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-30	-32	-33	-34	-36	-37
Utbetalning av premiepensionsmedel	30	32	33	35	36	38
CSN, studielån	6	6	6	6	6	6
Insättningsgarantin		-1	-1	-1	-1	-1
Stabilitetsfond	-5	-3	-4	-4	-4	-4
Lån Riksbanken	-4	-12	-3			
Lån till andra länder	2	9	3	3		-1
Nettoutlåning – Infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	6	8	5	2	3	3
Apoteket AB	-6	6				
Övrigt, netto	0	1	-2	-1		
<b>Kassamässig korrigering<sup>4</sup></b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-1</b>	<b>41</b>	<b>19</b>	<b>39</b>	<b>96</b>	<b>128</b>

<sup>1</sup> Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

<sup>2</sup> Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

<sup>3</sup> Avser infrastruktur-lån (netto) för Botniabanan AB och Trafikverket (Banverket och Vägverket t.o.m. den 31 mars 2010).

<sup>4</sup> Den kassamässiga korrigeringen 2009–2013 avser främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

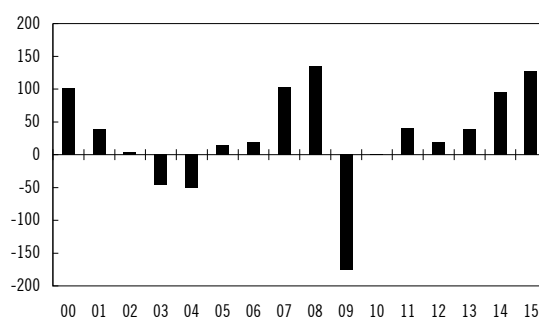
### Tillfälligt höga statsskuldräntor 2011 och 2015

Storleken på statsskulden, räntenivåerna och den svenska kronans växelkurs mot andra valutor är

de viktigaste faktorerna för ränteutgifternas storlek. Ränteutgifterna påverkas även till stor del av Riksgäldskontorets låneplaner. Statsskuldräntorna blir förhållandevis höga 2011, trots att marknadsräntorna fortfarande är lägre än de skulle vara i konjunkturrell balans. Det beror delvis på valutaförluster som uppkommer i samband med att schweizerfrancen har stärkts kraftigt. Eftersom ca 20 procent av den svenska valutaskulden är i schweizerfranc får detta en betydande effekt på ränteutgifterna. Därtill har Riksgäldskontoret emitterat en ny tioårig statsobligation som ger lägre överkurser och därmed högre ränteutgifter 2011. Även 2015 är ränteutgifterna höga i förhållande till övriga år under prognosperioden. Anledningen är att en realobligation förfaller, vilket ökar utgifterna med ca 12 miljarder kronor.

**Diagram 10.3 Statens budgetsaldo 2000–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### Riksgäldskontorets nettoutlåning tillfälligt hög 2011

Riksgäldskontorets nettoutlåning<sup>171</sup> beräknas 2011 uppgå till 10 miljarder kronor. År 2012 och 2013 beräknas nettoutlåningen vara mindre än 500 miljoner kronor, varefter en nettoinlåning bedöms uppkomma 2014 och 2015.

Till nettoutlåningen 2011–2013 bidrar bl.a. lånen till Island och Lettland samt den planerade

<sup>171</sup> Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av myndighetens in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs normalt av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens nettouplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåningen för infrastrukturinvesteringar. Inbetalningar av premiepensionsmedel placeras tillfälligt på ett konto i Riksgäldskontoret fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställs och tillgodoförs på pensionsspararnas konton hos Pensionsmyndigheten.

utlåningen till Irland, utlåningen till infrastrukturinvesteringarna och upphörandet av den tillfälliga placeringen av försäljningsinkomster från Apoteket Omstrukturering AB. År 2010 placerade det statliga bolaget Apoteket Omstrukturering AB tillfälligt likviden från försäljningen av apotek till privata apoteksföretag på ett konto i Riksgäldskontoret. Under 2011 upphör den tillfälliga placeringen och likviden betalas i stället in på inkomsttitel.

Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av lån till andra länder. Islands möjlighet att låna från den svenska staten löpte ut den 31 december 2010, men förlängdes efter beslut i riksdagen den 21 juni 2011 t.o.m. den 31 december 2011. Tillgänglighetsperioden för krediten till Lettland löper ut den 22 december 2011. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om Sveriges kredit till Irland. I beräkningarna ingår låneramarna för krediten till Island om 495 miljoner euro, till Lettland om 720 miljoner euro och för krediten till Irland om 600 miljoner euro. Det är dock oklart hur stor del av låneramarna som kommer att tas i anspråk. Under 2009 och 2010 erhöll Island 247,5 miljoner euro från svenska staten. I prognosen antas att resterande del av lånet betalas ut under 2011. Island ska börja återbetala lånet med lika stora belopp varje kvartal under sju år med start fem år efter första utbetalningen. Återbetalningen börjar därmed i december 2014 och beräknas bidra med ca 1 miljard kronor till nettoinlåningen 2015. I beräkningen antas vidare att Lettland utnyttjar sin möjlighet att låna från den svenska staten. Den lettiska regeringen har dock uppgett att den inte har för avsikt att använda lånemöjligheten. Låneavtalet med Irland är under förhandling och antas i beräkningen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013.

År 2009 lånade Riksbanken motsvarande 97 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för att öka valutareserven. Lånet tecknades i euro och dollar. I takt med att lån förfaller och nya lån tecknas uppstår valutakursdifferenser. Då kronan har stärkts sedan lånen tecknades har valutakursvinster uppkommit vid omsättningar av lånet både 2009 och 2010. Även 2011 och 2012 beräknas valutakursvinster uppstå med nära 12 miljarder kronor 2011 och 3 miljarder kronor 2012, vilket minskar nettoutlåningen. Amorteringen av lånet till Riksbanken har beräknings-tekniskt satts till 0 kronor under prognosperioden.

För att förbättra likviditetshanteringen i staten har sedan början av 1990-talet den s.k. räntekontomodellen använts. Enligt denna förs alla medel som myndigheterna disponerar i sin verksamhet till ett s.k. räntekonto. Praktiskt taget alla myndigheter har ett räntekonto i Riksgäldskontoret och från detta görs samtliga betalningar som avser myndigheternas egna verksamheter. De myndigheter som är helt anslagsfinansierade har normalt en relativt låg räntekontobehållning. En del myndigheter har dock mycket stora räntekontobehållningar, till viss del beroende på att de har stora avgifts- eller bidragsinkomster. Sedan 2004 har den genomsnittliga behållningen på räntekontona ökat med 4 miljarder kronor per år. År 2011–2015 antas denna ökning fortsätta, vilket minskar nettoutlåningen med 4 miljarder kronor per år.

### Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2011 beräknas engångseffekter påverka budgetsaldot positivt med 27 miljarder kronor (se tabell 10.9). För 2011 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktieinnehav i statliga bolag om 25 miljarder kronor. Hittills under 2011 har försäljningarna av delar av statens innehav i Nordea Bank AB och TeliaSonera AB:s återköp av aktier inneburit inkomster om 23 miljarder kronor. Även Riksgäldskontorets upplåning för Riksbanken 2009 påverkar, som tidigare anförts, budgetsaldot positivt 2011. Lånet tecknades i euro och dollar och det faktum att kronan har stärkts sedan dess har medfört valutavinster. Effekten på budgetsaldot av dessa tillfälliga inkomstökningar motverkas något av utlåningen till Island och Lettland.

År 2012–2015 beräknas de årliga större engångseffekterna öka budgetöverskottet med mellan 12 och 19 miljarder kronor. Även dessa år görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. För 2012–2015 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år.

**Tabell 10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Statens budgetsaldo</b>	-1	41	19	39	96	128
Större engångseffekter varav	-10	-27	-18	-12	-15	-16
Försäljning av statligt aktieinnehav		-25	-15	-15	-15	-15
Apoteket Omstrukturering AB	-6					
Extra utdelningar	-3		-4			
Kapitaltillskott <sup>1</sup>	3					
Lån till Riksbanken <sup>2</sup>	-4	-12	-3			
Lån till andra länder	2	9	3	3		-1
Venantius AB, förfalloprofil övertagna lån	1	1				
Swedavia AB	-1					
Carnegie Investment Bank AB	-1					
Övrigt, netto <sup>3</sup>	-1					
<b>Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter</b>	-12	14	1	27	81	112

Anm.: De tillfälliga stabiliseringspolitiska åtgärder som införts i samband med krisen i form av bl.a. tillfälligt högre statsbidrag till kommunsektorn, utbildningsåtgärder och tidigareläggning av infrastrukturåtgärder har inte inkluderats i denna tabell. Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

<sup>1</sup> Avser 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission och 2 miljarder kronor till Inlandsinnovation.

<sup>2</sup> Avser Riksbankens lån i Riksgäldkontoret.

<sup>3</sup> Avser omfinansiering av infrastrukturån.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## 10.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2010 till 6 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 10.10). Överskottet ökar 2011 till följd av att avgiftsöverskottet blir mindre negativt. Det beror på en nedskrivning av inkomstpensionerna med 4,3 procent 2011 jämfört med 3,0 procent 2010 (se tabell 10.11). För den resterande prognosperioden, 2012–2015, väntas det finansiella sparandet vara svagt positivt eller i balans.

**Tabell 10.10 Ålderspensionssystemet**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avgifter	208	217	220	227	239	250
Pensioner	220	220	236	247	257	265
<b>Avgiftsöverskott</b>	<b>-12</b>	<b>-3</b>	<b>-16</b>	<b>-20</b>	<b>-18</b>	<b>-15</b>
Räntor, utdelningar	22	23	25	24	26	29
Förvaltningsutgifter m.m.	-5	-4	-4	-4	-4	-4
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>

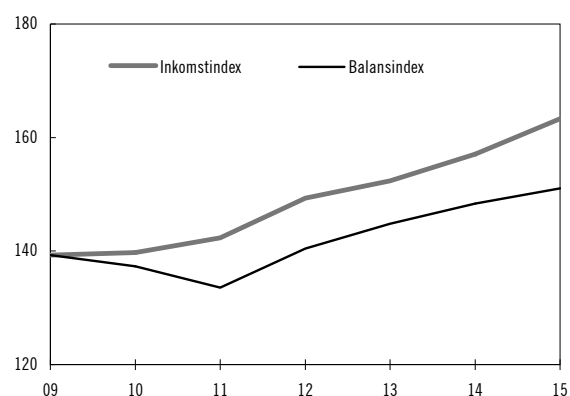
Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggs pensioner efter 65 års ålder är följksamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följksamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex.<sup>172</sup> Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av balansindex istället för inkomstindex. Balansindex beror av utvecklingen av inkomstindex och balanstallets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger inkomstindexets nivå.

**Diagram 10.4 Inkomstindex och balansindex**

Index



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

<sup>172</sup> Omräkning görs med hänsyn tagen till normen på 1,6 procent, se prop. 1997/98:151 s. 189.

Balanseringen förväntas vara aktiverad under hela prognosperioden (se diagram 10.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. Balanseringen av ålderspensionsutgifterna medför att avgiftsunderskottet minskar 2010 och 2011. Eftersom balanstalet överstiger 1,0000 under 2012, och väntas göra det även 2013, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år. Omvänt väntas en svagare ökning av balansindex under 2014 och 2015, till följd av att balanstalet under dessa år understiger 1,0000 (se tabell 10.11).

Pensionsutbetalningarna överstiger avgifts-inkomsterna under hela prognosperioden, vilket framför allt kan förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet, vilket leder till att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet i genomsnitt beräknas uppgå till 0,2 procent av BNP per år 2011–2015.

**Tabell 10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex**

Procentuell förändring om annat ej anges, Utfall för 2010–2012, prognos för 2013–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomstindex	0,3	1,9	4,9	2,0	3,1	4,0
Balansindex	-1,4	-2,7	5,2	3,1	2,5	1,8
Följsamhetsindexering <sup>1</sup>	-3,0	-4,3	3,5	1,5	0,8	0,2
<b>Balanstal<sup>2</sup></b>	<b>0,9826</b>	<b>0,9549</b>	<b>1,0024</b>	<b>1,0104</b>	<b>0,9938</b>	<b>0,9792</b>

<sup>1</sup> Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procent. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

<sup>2</sup> Balanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

### 10.2.3 Kommuner och landsting

Kommunsektorns finansiella sparande uppgick 2010 till 6 miljarder kronor, eller 0,2 procent av BNP. Sektorn redovisade samtidigt ett ekonomiskt resultat före extraordinära poster på 18 miljarder kronor (se tabell 10.12). De starka finanserna kan i huvudsak förklaras av att inkomsterna hölls uppe av tillfälliga statsbidrag och en oväntat stark tillväxt av skatteunderlaget.

För 2011 beräknas skatteunderlaget växa något snabbare än 2010. Samtidigt bidrar utfasningen av de tillfälliga statsbidragen till lägre inkomster i kommunsektorn. Sammantaget ökar sektorns inkomster med 1,5 procent.

**Tabell 10.12 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Totala inkomster</b>	<b>786</b>	<b>797</b>	<b>816</b>	<b>842</b>	<b>877</b>	<b>907</b>
Procent av BNP	23,8	23,0	23,2	22,9	22,6	22,3
Inkomstskatter	524	535	553	574	602	628
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	138	137	135	135	136	134
Skatter och bidrag som procent av BNP	20,5	19,9	20,0	19,7	19,4	19,1
Övriga inkomster varav moms	110	110	113	117	123	129
	47	48	49	51	53	55
<b>Totala utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>822</b>	<b>848</b>	<b>881</b>	<b>916</b>
Procent av BNP	23,6	23,3	23,4	23,1	22,7	22,5
Konsumtions utgifter	659	676	690	711	737	765
Kostnadsvolym procentuell utveckling	2,2	0,5	-0,4	0,5	0,8	0,9
Övriga utgifter	121	128	132	136	143	151
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>6</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-5</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>
Procent av BNP	0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>6</b>

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga resultatnivån 2010 medför att utgifterna för kommunal konsumtion bedöms kunna öka mer än inkomsterna, utan att resultatet riskerar att bli negativt. För 2011 prognostiseras utgifterna för kommunal konsumtion i löpande priser öka med 2,7 procent, samtidigt som konsumtionen mätt som kostnader i fasta priser ökar med 0,5 procent. Det medför att resultatet minskar till 8 miljarder kronor, medan det finansiella sparandet beräknas bli negativt.

Trots den förväntade inbromsningen i tillväxten 2012 fortsätter inkomsterna att öka svagt. Samtidigt bedöms utgifterna för kommunal konsumtion anpassas till inkomstillväxten och växa med 2,7 procent i löpande priser samt minska med 0,4 procent mätt som kostnader i fasta priser. Det finansiella sparandet förstärks något, medan det ekonomiska resultatet i stort sett är oförändrat jämfört med 2011.

När tillväxten i ekonomin åter väntas ta fart 2013 förbättras de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Inkomsterna från skatter och bidrag beräknas sammantaget öka

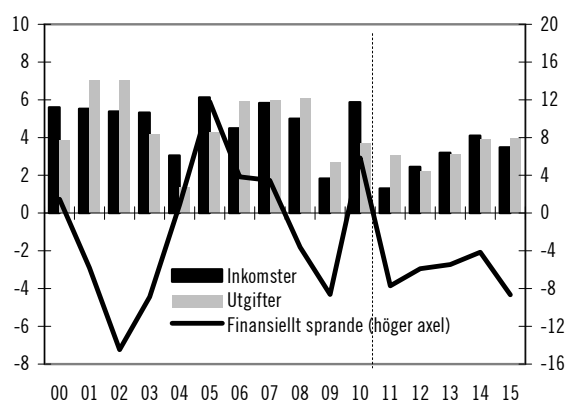
med ca 3–4 procent per år 2013–2015. Den förväntade starkare ekonomiska tillväxten möjliggör för sektorn att hålla uppe konsumtionen. Utgifterna för konsumtion i kommuner och landsting i löpande priser beräknas därför också öka med ca 3–4 procent per år 2013–2015. Konsumtionsutgifterna mätt som kostnader i fasta priser prognostiseras öka med 0,5–0,9 procent per år.

**Diagram 10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande**

Utfall 2000–2010, prognos för 2011–2015.

Procentuell utveckling

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet för kommunsektorn beräknas förstärkas jämfört med 2012, men vara negativt samtliga år 2013–2015 (se diagram 10.5). Kommunsektorn väntas dock sammantaget redovisa ett resultat kring 10 miljarder kronor per år mellan 2013–2015.

## 10.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

### 10.3.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbygg-

nader, medan infrastrukturen ger en samhälls-ekonomisk avkastning.

**Tabell 10.13 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder**

Miljarder kronor. Utfall 2007–2010.

	2007	2008	2009	2010
<b>Tillgångar</b>	<b>3 704</b>	<b>3 726</b>	<b>3 963</b>	<b>4 170</b>
Finansiella	1 950	1 837	2 056	2 184
varav aktier	1 036	876	1 024	1 078
Kapitalstock	1 754	1 889	1 907	1 986
<b>Skulder</b>	<b>1 881</b>	<b>1 923</b>	<b>1 964</b>	<b>1 953</b>
Finansiella	1 403	1 433	1 443	1 441
Maastrichtskuld	1 257	1 243	1 321	1 313
Övriga	146	190	122	128
Pensionsskuld	478	489	521	512
<b>Förmögenhet</b>	<b>1 823</b>	<b>1 803</b>	<b>1 998</b>	<b>2 217</b>
Procent av BNP	58,3	56,3	64,7	67,1
Staten	32	132	183	288
Ålderspensionssystemet	907	710	825	889
Kommunsektorn	884	962	991	1 040

Anm.: Finansiella tillgångar och skulder redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn och på utländska aktörer även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Statens Järnvägar AB och Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden, som till övervägande del utgörs av statsskulden, redovisas till nominellt värde. I övriga skulder ingår skillnaden mellan marknadsvärden och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

För ålderspensionssystemet ingår endast tillgångarna i buffertfonderna (AP-fonderna). Varken avgiftstillgången eller pensionsskulden tas med i detta sammanhang. Det allmänna pensionssystemets fördelningsdel definieras i NR som socialförsäkring, vars åtaganden finansieras av avgifter från den aktiva befolkningen och inte av fonderade medel.

Vid utgången av 2010 uppgick den offentliga sektorns förmögenhet till 2 217 miljarder kronor eller 67,1 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 1 986 miljarder kronor eller 60,1 procent av BNP. Den finansiella förmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 743 miljarder kronor, mot-

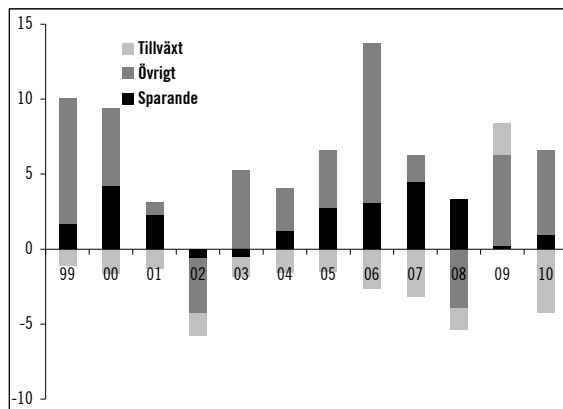
svarande 22,5 procent av BNP. Åtagandena för statliga och kommunala tjänstepensioner uppgick till 512 miljarder kronor.

Statens andel av förmögenheten är lägst, då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskuden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 10.13).

Utvecklingen av den offentliga sektorns förmögenhet bestäms av nettosparandet och värdeförändringar på finansiella och reala tillgångar. Förändringen av BNP påverkar förmögenheten beräknat som andel av BNP genom den s.k. tillväxtfaktorn. Denna ger vanligtvis ett negativt bidrag till förmögenheten som andel av BNP eftersom BNP normalt ökar, i synnerhet nominellt. Sedan 1970 har BNP minskat nominellt endast 1992 och 2009. Som andel av BNP har förmögenheten ökat varje år utom 2002 och 2008, då främst värdeminskningar bidrog till att förmögenheten minskade i relation till BNP (se diagram 10.6).

**Diagram 10.6** Bidrag till förändringen av den offentliga sektorns förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 1998–2010.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2010 ökade förmögenheten i förhållande till BNP med 2,4 procentenheter, trots att den starka ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 4,2 procentenheter.

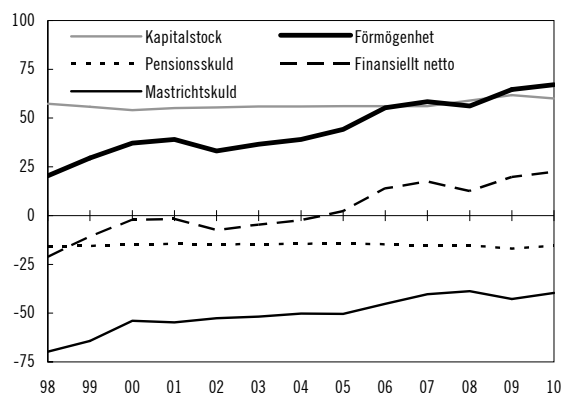
Sedan 1998 har förmögenheten i förhållande till BNP ökat med motsvarande 47 procentenheter. Av ökningen svarade nettosparandet för 23 procentenheter, värdeförändringar för 43 procentenheter, medan BNP-ökningen redu-

cerade förmögenheten som andel av BNP med 19 procentenheter.

Ökningen av förmögenheten mellan 1998–2010 med 47 procent som andel av BNP beror huvudsakligen på att den finansiella ställningen som andel av BNP förstärktes med 44 procentenheter, och då till största delen till följd av att Maastrichtskulden har minskat med 30 procentenheter. Kapitalstocken har ökat med 3 procentenheter, medan pensionsskuden var oförändrad som andel av BNP mellan 1998 och 2010 (se diagram 10.7).

**Diagram 10.7** Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Procent av BNP. Utfall för 1998–2010.



Anm.: Pensionsskuden och Maastrichtskuden är angivna med negativt tecken.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

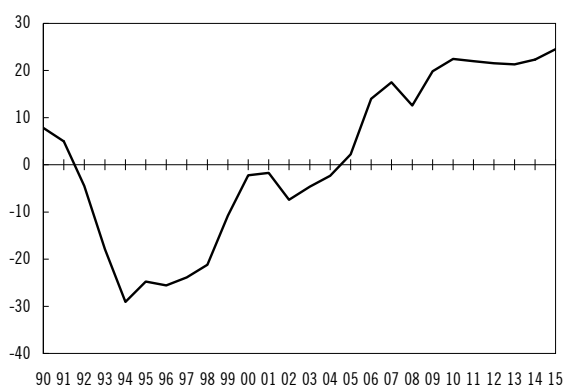
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2010 till 743 miljarder kronor, vilket motsvarade 22,5 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensions-systemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 10.8). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.



**Diagram 10.8 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet**

Procent av BNP. Utfall för 1990–2010, prognos för 2011–2015.



Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden. Mellan 2010 och 2015 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 256 miljarder kronor. Det ackumulerade finansiella sparandet uppgår under samma period till 244 miljarder kronor. Sammantaget beräknas den finansiella förmögenheten 2015 uppgå till 999 miljarder kronor, vilket motsvarar 24,5 procent av BNP.

**Tabell 10.14 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet**

Miljarder kronor, procent av BNP. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staten	-266	-258	-259	-229	-147	-14
Ålderspensions-systemet	889	906	911	911	916	925
Kommunsektorn	120	112	106	101	96	88
<b>Offentlig sektor</b>	<b>743</b>	<b>760</b>	<b>759</b>	<b>783</b>	<b>865</b>	<b>999</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>22,5</i>	<i>22,0</i>	<i>21,6</i>	<i>21,3</i>	<i>22,3</i>	<i>24,5</i>

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

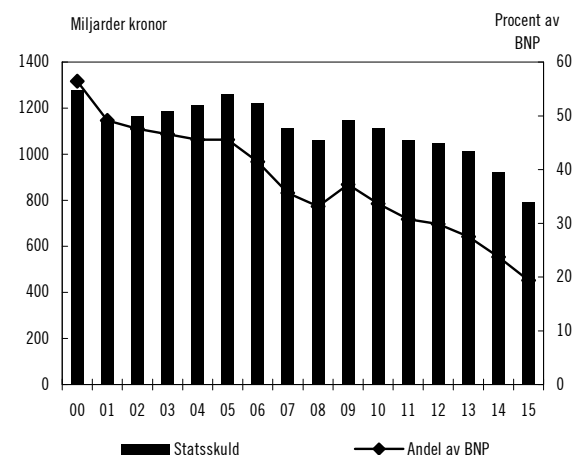
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**10.3.2 Skuldtvecklingen***Statsskulden minskar*

Efter att skuldkvoten, dvs. statsskulden som andel av BNP, minskat under hela 2000-talet ökade den 2009 (se diagram 10.9). Redan under 2010 minskade skuldkvoten åter och uppgick till 33,7 procent (se tabell 10.15).

**Diagram 10.9 Statsskuldens utveckling 2000–2015**

Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Från och med 2011 bidrar de snabbt växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och som andel av BNP. I slutet av 2012 beräknas statsskulden vara lägre än den var i slutet av 2008 då finanskrisen bröt ut. Skuldkvoten beräknas till 19,4 procent 2015. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade bolag till detta. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 25 miljarder kronor 2011 och med 15 miljarder kronor per år 2012–2015, samt minskar sammantaget statsskulden med 85 miljarder kronor fram till 2015. Exklusive detta beräkningstekniska antagande, men inklusive de försäljningar som redan är genomförda 2011 och som uppgår till 23 miljarder kronor, skulle skuldkvoten uppgå till 20,9 procent 2015.

**Tabell 10.15 Statsskuldens förändring 2010–2015**

Miljarder kronor. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Okonsoliderad stats- skuld vid ingången av året</b>	<b>1 189</b>	<b>1 151</b>	<b>1 104</b>	<b>1 090</b>	<b>1 054</b>	<b>963</b>
<b>Förändring av okonsoliderad statsskuld</b>	<b>-38</b>	<b>-47</b>	<b>-14</b>	<b>-36</b>	<b>-91</b>	<b>-128</b>
varav:						
Lånebehov <sup>1</sup>	1	-41	-19	-40	-96	-128
Skulddispositioner m.m. <sup>2</sup>	-39	-6	5	4	4	0
<b>Okonsoliderad statsskuld<sup>3</sup></b>	<b>1 151</b>	<b>1 104</b>	<b>1 090</b>	<b>1 054</b>	<b>963</b>	<b>835</b>
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-38	-41	-41	-42	-43	-45
<b>Statsskuld vid årets slut<sup>4</sup></b>	<b>1 113</b>	<b>1 063</b>	<b>1 049</b>	<b>1 012</b>	<b>920</b>	<b>790</b>
Statsskuld förändring <sup>5</sup>	-37	-50	-14	-37	-92	-130
<i>Statsskuld i procent av BNP</i>	<i>33,7</i>	<i>30,8</i>	<i>29,8</i>	<i>27,5</i>	<i>23,7</i>	<i>19,4</i>

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

<sup>1</sup> Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.<sup>2</sup> Utgörs bl.a. av förfalloprofil av övertagna lån för Venantius AB.<sup>3</sup> I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.<sup>4</sup> Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.<sup>5</sup> Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

### Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar nominellt

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av statskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

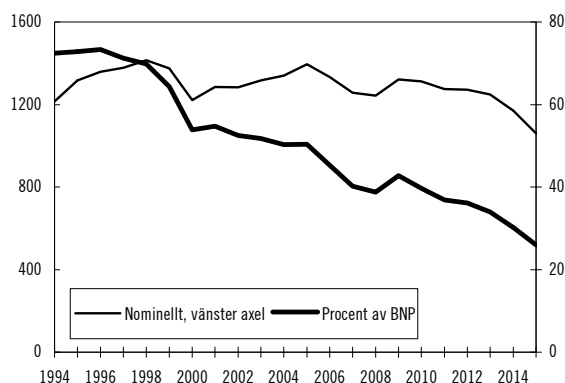
Inför Sveriges EU-inträde årsskiftet 1994/95 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2010 uppgå till 1 313 miljarder kronor. Skulden har således ökat med nästan 100 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat under 1995–2010 uppgick till 137 miljarder kronor. Det beror huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerats i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskat sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av

2010 till 39,7 procent av BNP, vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 10.10).

**Diagram 10.10 Den konsoliderade bruttoskulden**

Miljarder kronor och procent av BNP. Utfall för 1994–2010, prognos för 2011–2015



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. För 2010 bidrog stock-flödet till en minskning av skulden, delvis genom försäljningar av statens aktieinnehav.

**Tabell 10.16 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen**

Procent av BNP. Utfall för 2010 och prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Skuldens nivå</b>	<b>39,7</b>	<b>36,9</b>	<b>36,2</b>	<b>34,0</b>	<b>30,2</b>	<b>26,0</b>
Förändring	-3,1	-2,8	-0,7	-2,2	-3,7	-4,2
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	-0,8	-1,3	-1,0	-1,8	-3,1	-4,2
Ränteutgifter (EDP)	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
Stock-Flöde	-0,1	-0,7	0,0	0,2	0,1	0,6
Försäljning av aktier	-0,3	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Periodisering av räntor och skatter	0,5	-0,5	0,0	0,1	-0,1	0,4
Övrigt	-0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Nominell BNP- förändring	-2,8	-1,7	-0,6	-1,6	-1,7	-1,5

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av "swappar".

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mellan 2010 och 2015 minskar skulden även nominellt. Det beror på att överskotten i det finansiella sparandet till övervägande del består

av statens sparande och därmed bidrar till att amortera skulden. Till detta kommer försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget beräknas skulden minska med 253 miljarder kronor mellan 2010 och 2015. En del av minskningen, 85 miljarder kronor, är en följd av redan genomförda och beräkningstekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav. BNP-tillväxten under prognosperioden bidrar till att skulden 2015 minskar till 26 procent av BNP (se tabell 10.16).

## 10.4 Jämförelse med 2011 års ekonomiska vårproposition

### 10.4.1 Den offentliga sektorns finanser jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp något i utfallet för 2010, medan prognosen för 2011 har reviderats ned med 6 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP, jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition. För 2012 och 2013 har det finansiella sparandet reviderats ned med ca 2 procent av BNP och för 2015 med 1 procent av BNP. Att nedrevideringen avtar för 2014 och 2015 är en följd av att skillnaden i BNP-nivå minskar mellan den nuvarande prognosen och prognosen i vårpropositionen (se tabell 10.17).

Försvagningen av de offentliga finanserna beror huvudsakligen på en lägre BNP-tillväxt och en högre arbetslöshet än vad som beräknades i 2011 års ekonomiska vårproposition. Det leder till lägre skatteinkomster och högre utgifter för arbetslösheten. De förslag till finanspolitiska åtgärder som lämnas i denna proposition minskar det finansiella sparandet med i genomsnitt ca 0,4 procent av BNP per år 2012–2015.

Nedrevideringen av den offentliga sektorns finansiella sparande påverkar främst staten. För ålderspensionssystemet har inkomsterna sänkts fr.o.m. 2012 både genom lägre avgiftsinkomster och kapitalinkomster, medan utgifterna höjts för 2012 och sänkts 2013–2015 främst till följd av först högre och sedan lägre följsamhetsindexering än vad som bedömdes i vårpropositionen.

**Tabell 10.17 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Miljarder kronor och procent av BNP.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande i 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>106</b>	<b>143</b>	<b>182</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,6</i>	<i>4,4</i>
<b>Förändringar</b>						
<b>Inkomster</b>	<b>4</b>	<b>-10</b>	<b>-58</b>	<b>-81</b>	<b>-73</b>	<b>-62</b>
Skatter	3	-10	-54	-75	-66	-57
Övriga inkomster	1	0	-4	-6	-7	-5
<b>Utgifter</b>	<b>0</b>	<b>-4</b>	<b>9</b>	<b>-3</b>	<b>-10</b>	<b>-14</b>
Kommunal konsumtion	0	1	-6	-11	-11	-8
Ålderspensioner	0	0	2	-2	-6	-14
Övriga primära utgifter	-1	-1	20	15	11	10
Ränteutgifter	1	-3	-6	-5	-4	-1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>5</b>	<b>-6</b>	<b>-67</b>	<b>-78</b>	<b>-63</b>	<b>-48</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,8</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,1</i>
Staten	0	-10	-61	-70	-59	-48
Ålderspensionssystemet	1	3	-5	-7	-3	5
Kommunsektorn	4	1	0	-1	-1	-6
<b>Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2012</b>	<b>-7</b>	<b>4</b>	<b>-2</b>	<b>27</b>	<b>80</b>	<b>134</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>2,1</i>	<i>3,3</i>

Anm.: För 2010 är utfallet reviderat.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kommunala sektorns finansiella sparande påverkas i mindre grad än staten av lägre skatteintäkter, eftersom de kommunala konsumtionsutgifterna har sänkts i motsvarande grad.

Utfallet för den offentliga sektorns finansiella nettoställning 2010 har reviderats upp med 31 miljarder kronor eller 0,9 procent av BNP. Detta höjer nivån framöver, vilket medför att även nettoställningen för 2011 har reviderats upp, trots att det finansiella sparandet har reviderats ned. Försvagningen av det finansiella sparandet jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition får dock successivt genomslag på den finansiella ställningen, som för 2015 reviderats ned med 232 miljarder kronor eller 5 procent av BNP.

Den konsoliderade bruttoskulden 2010 har i förhållande till BNP reviderats ned med 0,1 procentenhet till följd av att BNP-nivån reviderats upp i NR. För prognosperioden 2011–2015 medför nedrevideringen av det finansiella

sparandet att skulden justerats upp jämfört med beräkningen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Därtill kommer att det beräkningstekniska antagandet om statens aktieförsäljningar sänkts från 75 till 60 miljarder kronor ackumulerat under perioden 2012–2015, vilket höjer skulden 2015 med 15 miljarder kronor. Sammantaget har skulden reviderats upp med 272 miljarder kronor eller 7 procent av BNP (se tabell 10.18).

**Tabell 10.18 Offentliga sektorns finansiella ställning. Förändringar jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Miljarder kronor och procent av BNP.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nettoställning	31	25	-42	-120	-184	-232
procent av BNP	0,9	0,7	-0,5	-2,4	-4,0	-5,1
Konsoliderad skuld	0	3	64	150	227	272
procent av BNP	-0,1	0,1	2,8	5,1	6,5	7,0

Anm.: För 2010 är utfallet reviderat.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### 10.4.2 Statens budgetsaldo jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition

Jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition är prognoserna för budgetsaldot kraftigt nedreviderade samtliga år 2012–2015. Sedan vårpropositionen beslutades har det ekonomiska läget försämrats och dämpningen i tillväxten leder till att statens inkomster beräknas bli lägre samtidigt som utgifterna bedöms bli högre. Inkomsterna är mer konjunkturkänsliga än utgifterna och beräknas bli 47 miljarder kronor lägre 2012, 69 miljarder kronor lägre 2013 och 2014 samt 26 miljarder kronor lägre 2015 än vad som bedömdes i vårpropositionen. Lägre skatteinkomster förklarar merparten av nedrevideringen. Även statens övriga inkomster beräknas bli lägre 2012–2014, vilket främst beror på en förändring i det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av innehav i noterade eller onoterade statliga bolag. I vårpropositionen antogs dessa försäljningsinkomster inbringa 25 miljarder kronor per år 2011–2014. I denna proposition görs i stället ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster om 25 miljarder kronor 2011 och 15 miljarder kronor per år 2012–2015 (se tabell 10.19).

**Tabell 10.19 Förändring av statens budgetsaldo 2011–2015 jämfört med 2011 års ekonomiska vårproposition**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Statsbudgetens saldo i 2011 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>41</b>	<b>81</b>	<b>128</b>	<b>171</b>	<b>169</b>
<b>Inkomster</b>	<b>-5</b>	<b>-47</b>	<b>-69</b>	<b>-69</b>	<b>-26</b>
Statens skatteinkomster	-6	-34	-58	-58	-41
Övriga inkomster	1	-13	-11	-11	15
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>-6</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>14</b>
Utgifter exkl. statskuldsräntor	0	20	20	15	14
Statskuldsräntor	4	-2	0	-1	1
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	-10	-3	0	0	0
Kassamässig korrigering	0	0	0	0	0
<b>Förändring av statsbudgetens saldo</b>	<b>1</b>	<b>-62</b>	<b>-88</b>	<b>-76</b>	<b>-41</b>
<b>Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2012</b>	<b>41</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>96</b>	<b>128</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Konjunkturavmattningen innebär även att statens utgifter beräknas bli högre nu jämfört med den bedömning som gjordes i 2011 års ekonomiska vårproposition. Till detta kommer de reformer som regeringen presenterar i denna proposition. Dessa reformer försämrar budgetsaldot med ca 15 miljarder kronor 2012. En del reformer är temporära och budgeteffekten är lägre mellan åren 2013–2015.

Jämfört med bedömningen i vårpropositionen har inga större revideringar gjorts på statskuldsräntorna för åren 2012–2015. Däremot bedöms ränteutgifterna bli 4 miljarder kronor högre 2011 än vad som beräknades i vårpropositionen. Upprevideringen beror nästan uteslutande på utvecklingen på valutaförluster som uppkommer i samband med att schweizerfrancen har stärkts kraftigt. Eftersom ca 20 procent av den svenska valutaskulden består av schweizerfranc får detta en betydande effekt på ränteutgifterna.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 10 miljarder kronor lägre för 2011 och 3 miljarder kronor lägre för 2012 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Revideringen förklaras huvudsakligen av valutavinster. År 2009 lånade Riksbanken motsvarande 97 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för att öka valutareserven. Lånet tecknades i euro och dollar. I takt med att lån förfaller och nya lån tecknas uppstår valutakursdifferenser. Då kronan har stärkts sedan lånen tecknades har valuta-

kursvinster uppkommit både 2009 och 2010. Även 2011 och 2012 beräknas valutakursvinster uppstå med nära 12 miljarder kronor 2011 och med 3 miljarder kronor 2012, vilket minskar nettoutlåningen.

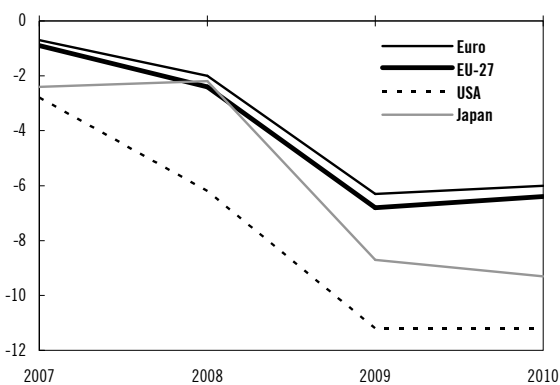
## 10.5 Finansiellt sparande i EU, Japan och Förenta staterna samt bruttoskuld i EU-länderna

### *Stora underskott uppstod under krisen*

Den finansiella krisen som inleddes under 2008 har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Den offentliga sektorns finansiella sparande försämrades med ca 5,5 procent av BNP mellan 2007 och 2010 för EU som helhet och för euroområdet. Då de flesta länderna hade svaga offentliga finanser redan 2007 var det endast Sverige, Danmark, Finland, Estland och Luxemburg, som under krisen klarade underskottsgränsen inom EU på 3 procent av BNP.

**Diagram 10.11 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA**

Procent av BNP



Källa: EU-kommissionen.

För Japan har utvecklingen varit likartad som inom EU, men underskottet fortsatte att öka 2010. En mycket kraftig försämring av de offentliga finanserna har även skett i Förenta staterna, där underskottet för 2010 uppgick till drygt 11 procent av BNP, vilket kan jämföras med 6,4 procent av BNP i EU som helhet (se diagram 10.11).

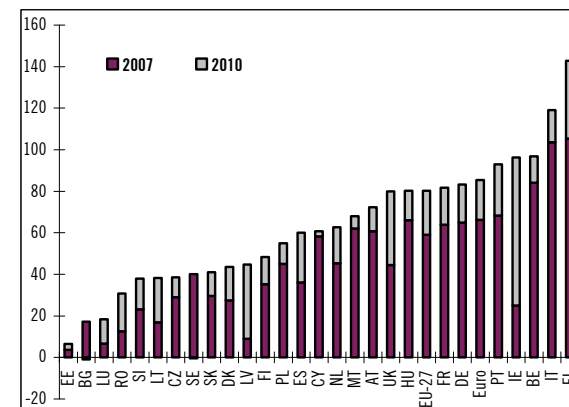
### *Hög och ökande skuld i EU-länderna*

Stöd i form av lån och kapitaltillskott till framför allt det finansiella systemet har medfört att EU-ländernas skulder ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. Mellan 2007 och 2010 ökade skuldkvoten för alla EU-länder förutom Bulgarien och Sverige. Den största ökningen skedde för Irland där skuldkvoten ökade med 71 procentenheter. För EU som helhet ökade skuldkvoten mellan 2007 och 2010 med 21 procentenheter till 80,2 procent av BNP. För euroområdet uppgick skulden 2010 till 85,4 procent av BNP. Av EU-länderna hade 9 länder en skuldkvot på över 80 procent av BNP. För Grekland uppgick skulden 2010 till 143 procent av BNP. Emellertid hade 13 EU-länder fortfarande 2010 skulder under referensvärdet på högst 60 procent av BNP (se diagram 10.12).

Även i Förenta staterna och Japan har skulderna ökat kraftigt. Den offentliga sektorns bruttoskuld<sup>173</sup> som andel av BNP uppgick 2010 för Förenta staterna till 93,6 procent och för Japan till 199,7 procent, enligt OECD. Motsvarande värde för EU-området var 92,7 procent.

**Diagram 10.12 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU**

Procent av BNP



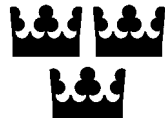
Källa: EU-kommissionen.

<sup>173</sup> Detta skuldmått används av OECD och avviker från definitionen av den konsoliderade bruttoskulden för EU-länderna (den s.k. Maastrichtskulden).



11

Lån, garantier och  
beställnings-  
bemyndiganden







# 11 Lån, garantier och beställningsbemyndiganden

## Sammanfattning

---

- Den totala låneramen för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet föreslås uppgå till 34,4 miljarder kronor för 2012, vilket är en ökning med 1,4 miljarder kronor jämfört med 2011.
  - Den totala kreditramen för rörelsekapital föreslås uppgå till 20,9 miljarder kronor, vilket är en minskning med 0,4 miljarder jämfört med 2011.
  - För 2012 föreslår regeringen beställningsbemyndiganden som uppgår till totalt 290,8 miljarder kronor, vilket är en minskning med 16,6 miljarder kronor jämfört med 2011.
- 

I detta avsnitt redovisas lån, garantier och beställningsbemyndiganden. Avsnittet inleds med att regeringen lämnar förslag om en total låneram och en total ram för myndigheternas räntekonton för 2012 för statens egen verksamhet. Därefter redovisas övrig utlåning från Riksgäldskontoret, statliga garantier och beställningsbemyndiganden. Avslutningsvis lämnar regeringen förslag om bemyndigande att över-skrida anslag.

## 11.1 Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital

Enligt 7 kap. 4 § budgetlagen (2011:203) beslutar riksdagen årligen en total låneram i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. Vidare beslutar riksdagen enligt 7 kap. 4 § samma lag årligen en total kreditram i Riksgäldskontoret för att täcka behovet av rörelsekapital i statens verksamhet.

### 11.1.1 Låneramar för 2012

---

**Regeringens förslag:** Regeringen får för 2012 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 34 350 000 000 kronor.

---

I tabell 11.1 redovisas de för varje utgiftsområde beräknade sammanlagda låneramarna för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet för 2012. Den totala låneramen avser summan av lån för detta ändamål som regeringen och myndigheterna under regeringen högst får ha i Riksgäldskontoret under 2012.

Beloppen för respektive utgiftsområde är preliminära eftersom regeringen normalt fattar beslut om respektive myndighets låneram i

samband med regleringsbrev. Summan per utgiftsområde innefattar också tidigare tagna lån. Regeringen beräknar att det behövs en total låneram på 34,4 miljarder kronor för 2012, varav ca 0,2 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna.

Jämfört med den låneram som riksdagen beslutat för 2011 innebär förslaget till låneram för 2012 en ökning med 1,4 miljarder kronor eller 4,1 procent. Den genomsnittliga öknings-takten för låneramen 2003–2011 har uppgått till ca 4,4 procent per år.

Myndigheternas totala skuld avseende investeringar i anläggningstillgångar uppgick vid halvårsskiftet 2011 till 25,9 miljarder kronor, vilket är ca 1,9 miljarder kronor mer än vid samma tidpunkt ett år tidigare.

**Tabell 11.1 Låneram för 2012**

Miljoner kronor

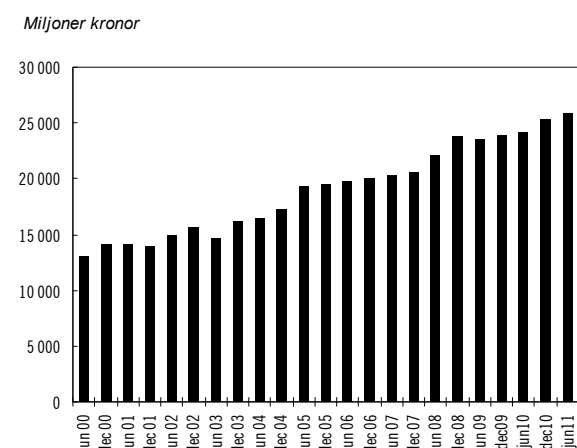
Utgiftsområde <sup>1</sup>	Ram 2011 i regleringsbrev	Skuld 30/6 2011	Preliminär låneram 2012
1 Rikets styrelse <sup>2</sup>	1 261	859	1 281
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning <sup>3</sup>	571	428	593
3 Skatt, tull och exekution	1 640	1 291	1 627
4 Rättsväsendet	5 428	4 389	5 408
5 Internationell samverkan	23	9	25
6 Försvar och samhällets krisberedskap	8 608	7 658	8 348
7 Internationellt bistånd	119	105	145
8 Migration	254	230	240
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	414	176	414
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2 020	1 752	2 015
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	190	131	215
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6	2	4
13 Integration och jämställdhet	10	4	8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	539	296	644
15 Studiestöd	140	79	140
16 Utbildning och universitetsforskning	5 845	4 295	6 140
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	674	506	675
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	538	301	514
20 Allmän miljö- och naturvård	124	71	123
21 Energi	25	20	25
22 Kommunikationer	3 098	2 295	3 739
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1 135	823	1 500
24 Näringsliv	265	191	344
Ej fördelat			184
<b>Summa</b>	<b>32 927</b>	<b>25 910</b>	<b>34 350</b>

<sup>1</sup> Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statens budget för 2012.

<sup>2</sup> Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

<sup>3</sup> Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

**Diagram 11.1 Myndigheternas investeringslån juni 2001–juni 2011**

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Diagram 11.1 visar utvecklingen av lånevolymer sedan juni 2000.

**Tabell 11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2011**

Miljoner kronor

	Lån 30/6	Låneram	Nyttjandegrad 30/6
2002	14 878	22 500	66%
2003	14 618	23 500	62%
2004	16 494	25 000	66%
2005	18 594	26 500	70%
2006	19 752	28 000	71%
2007	20 384	28 500	72%
2008	22 155	30 300	73%
2009	23 559	31 700	74%
2010	24 055	32 500	74%
2011	25 910	33 000	79%

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 11.2 har lånevolymer ökat med 10,5 miljarder kronor sedan 2002, medan nyttjandegraden ökat med 13 procentenheter till 79 procent. Det bör också observeras att upplåningen som regel ökar under det andra halvåret, varför nyttjandegraden som redovisas ovan i regel är lägre än nyttjandegraden vid utgången av respektive år. Regeringens målsättning är att nyttjandegraden ska fortsätta att öka i förhållande till den begärda låneramen, i enlighet med vad finansutskottet uttalat (bet. 2010/11:FiU1).

## 11.1.2 Räntekontokrediter för 2012

**Regeringens förslag:** Regeringen får för 2012 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 20 900 000 000 kronor.

Myndigheterna placerar överskottslikviditet och finansierar sitt behov av rörelsekapital i Riksgäldskontoret. Respektive myndighet har för dessa ändamål ett räntekonto med kredit. Storleken på räntekontokrediterna varierar men ligger normalt i intervallet 5–10 procent av summan av respektive myndighets anslag, bidrag och avgiftsinkomster. De beräknade kreditramarna för 2012 redovisas per utgiftsområde i tabell 11.3, tillsammans med det totala saldotoch bruttoskulden på räntekontona per den 30 juni 2011. Vid beräkningen av bruttoskulden ingår endast de myndigheter som hade ett negativt saldo på räntekontot och som därmed utnyttjat sin kredit.

Regeringen föreslår att summan av kreditramarna för myndigheternas räntekonton får uppgå till högst 20,9 miljarder kronor för 2012, varav 0,1 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna. Den föreslagna totala ramen har minskats med 0,4 miljarder kronor jämfört med den ram som riksdagen beslutade för 2011.

Av den första kolumnen i tabell 11.3 framgår att flera myndigheter vid halvårsskiftet 2011 hade en betydande inlåning på sina räntekonton. En anledning till att inlåningen är större än utlåningen är det anslagssparande som myndigheterna har byggt upp. Den stora inlåningen kan också bero på att det för den avgiftsfinansierade verksamheten uppstår en likviditet som placeras på räntekontot. Endast 13 av de drygt 200 myndigheter som har räntekonton med kredit i Riksgäldskontoret utnyttjade sin kredit per den 30 juni 2011; dock hade 43 myndigheter utnyttjat sin kredit någon gång under 2011 och då särskilt strax före utbetalningarna till räntekontot. Merparten av myndigheterna har dock stadigvarande överskottslikviditet på sina räntekonton. Myndigheter vars verksamhet finansieras från anslag under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning har det senaste året ökat sin inlåning hos Riksgäldskontoret med nästan 13 procent, från

20,7 miljarder kronor den 30 juni 2010 till 23,3 miljarder kronor den 30 juni 2011.

**Tabell 11.3 Räntekontokreditram för 2012**

Miljoner kronor

Utgiftsområde <sup>1</sup>	Saldo 30/6 2011 <sup>2</sup>	Brutto- skuld 30/6 2011	Preliminär kreditram 2012
1 Rikets styrelse <sup>3</sup>	-1 068	0	687
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning <sup>4</sup>	-1 905	3	380
3 Skatt, tull och exekution	-1 142	0	1023
4 Rättsväsendet	-2 092	0	3 620
5 Internationell samverkan	1	1	3
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-1 522	126	3 203
7 Internationellt bistånd	-58	0	32
8 Migration	-150	0	210
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-641	0	408
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-694	0	751
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	718	718	1295
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-7	0	5
13 Integration och jämställdhet	-10	0	8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-675	0	558
15 Studiestöd	-136	0	75
16 Utbildning och universitetsforskning	-23 279	0	3 134
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-249	8	278
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-1 132	75	404
20 Allmän miljö- och naturvård	-192	0	28
21 Energi	-23	0	29
22 Kommunikationer	-6 227	0	4 076
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-781	107	345
24 Näringsliv	-307	0	200
Ej fördelat			149
<b>Summa</b>	<b>-41 572</b>	<b>1 037</b>	<b>20 900</b>

<sup>1</sup> Räntekontokrediterna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statens budgeten för 2012.

<sup>2</sup> Ett negativt belopp för saldo den 30 juni 2011 innebär en behållning i Riksgäldskontoret.

<sup>3</sup> Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

<sup>4</sup> Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

### 11.1.3 Statlig utlåning

Av 6 kap. 3 § budgetlagen följer att regeringen får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret intill det belopp som riksdagen beslutat om.

Totalt uppgick denna utlåning i Riksgäldskontoret till 189,5 miljarder kronor den 30 juni 2011. Utlåningen som avser studielån är störst och uppgick till 161 miljarder kronor. I tabell 11.4 presenteras en översikt av utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Utöver den utlåning som framgår av tabellen hade Riksgäldskontoret vid halvårsskiftet 2011 även lånat ut 87,1 miljarder kronor till Riksbanken för att tillgodose behovet av valutareserv.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade ramar för utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret finns i respektive utgiftsområdesbilaga.

**Tabell 11.4 Statlig utlåning 2012**

Miljoner kronor

Utgifts- område	Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2011	Kreditram 2012
22	A-train AB	1 000	1 000
22	Botniabanan AB	16 540	16 500
15	Studielån	161 188	176 600
13	Hemutrustningslån <sup>1</sup>	1 200	0
24	Civila flygutvecklingsprojekt	581	1 110
2	Lån till Lettland	0	6 892
2	Lån till Island	2 400	4 765
	Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB <sup>2</sup>	4 831	3 361
24	Svensk exportkredit AB	0	100 000
22	Swedavia AB	1 783	2 313
<b>Summa</b>		<b>189 523</b>	<b>312 541</b>

<sup>1</sup> Hemutrustningslån föreslås fr.o.m. 2012 finansieras med anslag.

<sup>2</sup> Kreditramen för Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB anges exklusive mervärdesskatt medan skulden anges inklusive mervärdesskatt (prop. 1996/97:161, bet. 1997/98:TU6, rskr. 1997/98:32).

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

### 11.1.4 Övriga kreditramar

Av 7 kap. 6 § budgetlagen följer att riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än vad som följer av 7 kap. 1–5 §§ samma lag.

Totalt uppgick skulden i Riksgäldkontoret för dessa kreditramar till 25,5 miljarder kronor den 30 juni 2011. Statens fastighetsverks skuld är störst och uppgick till 11,3 miljarder kronor. I tabell 11.5 presenteras en översikt av övriga kreditramar i Riksgäldkontoret.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade kreditramar i Riksgäldkontoret finns i respektive utgiftsområdesbilaga.

### 11.2 Statliga garantier

Statens garantiåtaganden omfattar huvudsakligen insättningsgarantin och investerarskyddet, garantier till banker, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier. En samlad och utförlig redovisning av den statliga garantiverksamheten ges i skrivelsen Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101). I tabell 11.6 redovisas omfattningen av de statliga garantiåtagandena per den 30 juni 2011 och en översiktlig sammanställning över begärda garantiramar 2012. Förslagen till beslut om garantiramar återfinns i respektive utgiftsområdesbilaga.

**Tabell 11.5 Övriga kreditramar 2012**

Miljoner kronor

Utgifts- område	Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2011 <sup>1</sup>	Kreditram 2012
<i>Låneramar:</i>			
2	7:e AP-fonden		5
2	Fortifikationsverket	8 690	10 200
2	Statens fastighetsverk	11 268	12 300
<i>Myndigheten för</i>			
6	samhällsskydd och beredskap		500
6	Socialstyrelsen	208	350
17	Distributionskontot för tv- distribution		500
21	Affärsverket Svenska kraftnät	1 644	6 000
22	Lufftartsverket		1 500
22	Prioriterade järnvägsprojekt m.m.		16 900
22	Prioriterade vägprojekt m.m.		8 900
22	Sjöfartsverket	-396	335
22	Statens järnvägar	3 206	5 000
<i>Övriga krediter:</i>			
2	7:e AP-fonden	154	185
2/23	Kammarkollegiet	-542	460
2	Statens tjänstepensionsverk	-73	100
6	Försvarets materielverk	1 262	12 000
6	Försvarexportmyndigheten		7 000
6	Regeringen	0	40 000
11	Pensionsmyndigheten	67	9 000
<b>Summa</b>		<b>25 488</b>	<b>131 235</b>

Anm.: Affärsverk har även möjlighet att låna utanför Riksgäldkontoret.

<sup>1</sup> Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.

Källa: Riksgäldkontoret och egna beräkningar.

**Tabell 11.6 Garantiramar och utfärdade garantier**

Miljoner kronor

	Beslutade garantiramar	Utfärdade garantier 30/6 2011	Begärda garantiramar 2012
<b>Riksgäldskontoret</b>			
Insättningsgarantin	Obegränsad <sup>1</sup>	1 138 532 <sup>2</sup>	
Investerarskyddet	Obegränsad <sup>3</sup>	Uppgift saknas	
Garantier till banker m.fl. för skuldförbindelser	Obegränsad <sup>4</sup>	135 903	
Kreditgaranti till AB Svensk Exportkredit för upplåning	250 000 <sup>5</sup>	0	250 000
Kreditgarantier till företag i fordonsklustret för lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m.	20 000	3 684 <sup>6</sup>	
Kreditgarantier till Öresundsbro Konsortiets upplåning	Obegränsad	22 382	
Nordiska investeringsbanken, garantier för projektinvesteringsslån	6 418 <sup>7</sup>	6 135	
Nordiska investeringsbanken, garantier för miljöinvesteringsslån	949 <sup>7</sup>	268	
Pensionsgarantier	30 000	8 253 <sup>8</sup>	
Kreditgarantier till UD-anställda	50	1	
<b>Exportkreditnämnden</b>			
Exportkreditgarantier	500 000	280 000	500 000
Investeringsgarantier	10 000	0	10 000
<b>Biståndsverksamhet</b>			
Sidas biståndsgarantier och garantier för lån inom ramen för Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet	10 220	3 923	10 203 <sup>9</sup>
<b>Statens bostadskreditnämnd</b>			
Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder, av lösen av kommunala borgensåtaganden samt för lån som kooperativa hyresrättsföreningar tar upp vid förvärv av fastigheter för utbildning till kooperativ hyresrätt	10 000	2 562 <sup>10</sup>	10 000
Kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)	5 000	0,1	5 000
<b>Garantikapital<sup>11</sup></b>		102 940	
<b>Summa utfärdade garantier</b>		<b>1 704 583</b>	

<sup>1</sup>Regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.<sup>2</sup>Åtagandet för insättningsgarantin avser 2011. Maximalt ersättningsbeloppet 100 000 euro per kund och bank.<sup>3</sup>Regleras i lagen (1999:158) om investerarskydd.<sup>4</sup>Regleras i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Regeringen har genom förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. beslutat en garantiram på 750 miljarder kronor.<sup>5</sup>Av riksdagen beslutad garantiram, regeringen har valt att inte vidarefördela garantin till Riksgäldskontoret.<sup>6</sup>Avser Saab Automobile AB, uppgår till 216 900 000 euro. Omräkningen till kronor är gjord med slutkursen för euro den 30 juni 2011, 9,147. Garantin till Volvo Personvagnar uppgår till 1 700 000 000 kronor.<sup>7</sup>Garantiramen för projektinvesteringsslån uppgår till 670 755 434 euro och garantiramen för miljöinvesteringsslån uppgår till 103 720 437 euro (prop. 2003/04:162, bet. 2004/05:FIU15, rskr. 2004/05:16). Omräkningen till kronor är gjord med slutkursen för euro den 30 juni 2011, 9,147.<sup>8</sup>Åtagandet för pensionsgarantier avser 2010. Omfattar utarbetade avtalspensioner för de som var anställda när statliga myndigheter bolagiserats, t.ex. Posten och Akademiska hus.<sup>9</sup>Av garantiramen utgör Sidas biståndsgarantier 10 000 000 000 kronor och Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet 22 162 356 euro. Omräkningen ovan är gjord med slutkursen för euro den 30 juni 2011, 9,147.<sup>10</sup>Av de utstående garantierna avser 680 miljoner kronor garantier för lån under byggtiden. Garantibeloppet för denna del ökar i takt med att bygget fortskrider. Det totala garantibeloppet för dessa garantier är 1 059 miljoner kronor. Differensen mellan utstående och utlovat garantibelopp är därmed 379 miljoner kronor.<sup>11</sup>Utgörs av garantiåtaganden gentemot Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, Europarådets utvecklingsbank, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken, Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken, Multilaterala investeringsgarantiorganet samt Nordiska investeringsbanken.

Källor: Utfallsbeloppen är hämtade från Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Sida och Statens bostadskreditnämnd.

Statens utestående garantiåtaganden, exklusive garantikapital, hade fram till den 30 juni 2011 ökat med ca 157 miljarder kronor jämfört med vad som redovisades i skrivelsen Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101 s. 211). Ökningen är huvudsakligen hänförlig till insättningsgarantin, som ökat med 191 miljarder kronor. Detta belopp är dock inte knutet till halvåret utan avser hela 2011. Ökningen beror huvudsakligen på att omfattningen av garantin har ökat från 50 000 till 100 000 euro per kund och bank. Exportkreditnämndens exportkreditgarantier har minskat med 33 miljarder kronor. Minskningen beror delvis på valutakurseffekter, men även på en något lägre efterfrågan under perioden. Garantier till banker m.fl. för skuldförbindelser har samtidigt minskat med 60 miljarder kronor. Detta beror dels på normala förfall, dels på förtidsinlösningar. Garantikapitalet inkluderas inte i jämförelsen då det inte omfattas av garantimodellen (jfr. skr. 2010/11:101 s. 217).

Sedan den 1 januari 1998 ställs krav på kostnadstäckning i hanteringen av statliga garantier. Kravet på att en avgift ska tas ut som motsvarar den förväntade kostnaden för garantin finns i 6 kap. 4 § budgetlagen. Detta innebär att förlustrisken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang ska beräknas. Utifrån detta bestäms en avgift för garantin som debiteras garantitagaren. Riksdagen kan emellertid besluta att en lägre eller ingen avgift ska debiteras för ett visst åtagande. Till den del full kostnadstäckning inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta ett anslag. Avgiftsinkomster och i förekommande fall anslagsmedel motsvarande subventionen förs till ett konto, en garantireserv, i Riksgäldskontoret. Till reserven förs också eventuella återvinningar från tidigare infriade garantier. Konstaterade förluster i garantiverksamheten ska täckas med medel från garantireserven. Garantiverksamheten ska över tid vara självbärande.

Den 1 april trädde en ny budgetlag i kraft (prop. 2010/11:40, bet 2010/11:KU 14, rskr. 2010/11:177). Den nya budgetlagen innehåller en rad ändrade och nya bestämmelser som bl.a. berör statliga garantier och statlig utlåning med kreditrisk. Den största skillnaden mot tidigare ordning inom detta område är att garanti- och kreditgivning kommer att behandlas enligt samma principer.

Värdet på tillgångarna i garantiverksamheten, exklusive Exportkreditnämndens exportkrediter, uppgick vid halvårsskiftet 2011 i huvudsak av 23 miljarder kronor hänförliga till insättningsgarantin och 36 miljarder kronor hänförliga till stabilitetsfonden.

I tabell 11.7 presenteras en översikt avseende de anslag som under 2012 finansierar avsättningar till garantireserven eller infrianden av garantiåtaganden. Regeringens förslag återfinns under respektive utgiftsområde.

**Tabell 11.7 Anslag vars ändamål 2012 omfattar garantiverksamhet**

UO	Anslag	Garantiåtagande
2	1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter	A/O dom Shvetsii Vissa internationella finansieringsinstitut
7	1:1 Biståndsverksamhet	Garantier för u-krediter, fristående garantier samt systemet för finansiering av utvecklingslån och garantier <sup>1</sup>
16	2:10 Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning 2:18 Kungl. Tekniska högskolan: Forskning och forskarutbildning	Fysikhuset Stockholm KB
22	1:2 Banhållning	Arlandabanan Infrastructure AB

<sup>1</sup>För garantier utställda till offentliga motparter, uttas premier upp till 6 procent av garantibeloppet av garantitagaren. Resterande belopp subventioneras från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet.

### 11.3 Beställningsbemyndiganden

Enligt 6 kap. 1 § första stycket budgetlagen får regeringen, för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser.

Under de olika utgiftsområdena motiverar regeringen behovet av och föreslår att riksdagen ska lämna nödvändiga bemyndiganden. I anslagsavsnitten redovisas tabeller med information om bl.a. nya och infriade åtaganden under 2010–2012.

I tabell 11.8 görs en sammanfattning av begärda bemyndiganden för 2012. I kolumnen Ingående åtaganden redovisas de åtaganden som staten vid ingången av 2012 beräknas ha i form av beställningar av varor och tjänster, beslut om bidrag m.m. I nästa kolumn anges de nya

åtaganden av denna typ som staten förväntas göra under 2012. Kolumnen Infriade åtaganden visar åtaganden som förväntas bli betalda under 2012 och som regeringen ingått tidigare år. Kolumnen Utestående åtaganden utgör summan av ingående och nya åtaganden minus infriade åtaganden. I den sista kolumnen, Begärda bemyndiganden, redovisas omfattningen av de bemyndiganden som regeringen begär under de olika utgiftsområdena i denna proposition. Bemyndigandena innebär att riksdagen medger att regeringen får ingå ekonomiska åtaganden som innebär utgifter för staten efter 2012.

Av tabell 11.8 framgår att regeringen begär bemyndiganden om totalt 290,8 miljarder kronor. Jämfört med de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnat i enlighet med förslagen i

budgetpropositionen för 2011 innebär förslagen för 2012 en minskning med 16,6 miljarder kronor, eller 5,4 procent. I förändringen ingår såväl stora minskningar som ökningarna. De största minskningarna kan hänföras till utgiftsområde 22 Kommunikationer (9,7 miljarder kronor) och utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (8,0 miljarder kronor). De största ökningarna kan hänföras till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (4,3 miljarder kronor) samt utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (2,6 miljarder kronor).

Härutöver begär regeringen ett bemyndigande att iklåda staten de åtaganden som följer av EU-budgeten för 2012 (se utg.omr. 27 avsnitt 3).

**Tabell 11.8 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2012**

Miljoner kronor					
Utgiftsområde	Ingående åtaganden 2012	Nya åtaganden 2012	Infriade åtaganden 2012	Utestående åtaganden 2012	Begärda bemyndiganden 2012
1 Rikets styrelse	185	176	175	186	186
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	30	75	30	75	75
5 Internationell samverkan	144	118	95	166	169
6 Försvar och samhällets krisberedskap	57 230	21 610	15 723	63 117	63 155
7 Internationellt bistånd	51 091	13 412	17 915	46 588	46 665
8 Migration	407	225	187	445	445
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 343	545	649	1 239	1 241
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1 015	1 005	1 015	1 005	1 005
13 Integration och jämställdhet	1 102	455	513	1 044	1 060
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	15 488	11 607	10 520	16 575	17 341
15 Studiestöd	7	7	7	7	7
16 Utbildning och universitetsforskning	14 736	10 831	7 155	18 412	18 475
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	358	297	264	391	393
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	43	70	28	85	85
19 Regional tillväxt	6 274	1 550	2 602	5 223	5 469
20 Allmän miljö- och naturvård	3 262	1 946	1 477	3 731	3 838
21 Energi	4 802	2 209	1 858	5 153	5 533
22 Kommunikationer	109 405	24 861	21 105	113 161	115 315
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	10 930	1 643	5 367	7 206	7 213
24 Näringsliv	2 607	1 820	1 299	3 128	3 179
<b>Summa:</b>	<b>280 459</b>	<b>94 462</b>	<b>87 984</b>	<b>286 937</b>	<b>290 849</b>

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



## 11.4 Bemyndigande att överskrida anslag

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att under 2012, med de begränsningar som följer av 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen (2011:203), besluta att ett anslag som inte avser förvaltningsändamål får överskridas om

1. ett riksdagsbeslut om ändring av anslaget inte hinner inväntas, och
2. överskridandet ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten.

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen får regeringen med riksdagens bemyndigande besluta att ett anslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

För de flesta anslag kan oundvikliga utgiftsökningar i förhållande till anvisade medel rymmas inom den högsta tillåtna anslagskrediten på tio procent som föreskrivs i 3 kap. 8 § första stycket budgetlagen. I fråga om anslag för förvaltningsändamål är det nästan aldrig aktuellt att överskrida anslaget mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Något särskilt bemyndigande som ger regeringen befogenhet att besluta om överskridande av anslag som anvisats för förvaltningsändamål behöver därför inte inhämtas. Vid behov kommer i stället regeringen föreslå ändringar i statens budget.

När det däremot gäller anslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter och oförutsedda utgifter kan så stora förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Regeringen avser i sådana fall att i första hand återkomma till riksdagen med förslag om ändrade anslag. Förändringarna kan dock inträffa snabbt och betalningarna kan

behöva göras utan dröjsmål. Regeringen bör därför bemyndigas att, om beslut om ändring i budgeten inte hinner inväntas, besluta om överskridande när de förutsättningar som anges i 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen är uppfyllda, dvs. om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Överskridandet får inte vara större än att det ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten. Bemyndigandet begärs för ett budgetår i taget. Regeringens avsikt är att även fortsättningsvis föreslå ändringar av berörda anslag som ersätter de medgivna överskridandena.

I skrivelsen Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101 avsnitt 5.3.4) lämnades en redovisning av vilka anslag som regeringen medgivit överskridanden för under 2010.

Under 2011 har regeringen medgivit följande överskridanden:

- utgiftsområde 5 Internationell samverkan anslaget 1:4 *Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet* med 4,5 miljoner kronor, samt
- utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel anslaget 1:7 *Bekämpande av smittsamma busdjursjukdomar* med 48 miljoner kronor.

Regeringen föreslår i propositionen Höst-ändringsbudget för 2011 att de ovan angivna anslagen tillförs medel som täcker de medgivna överskridandena (prop. 2011/12:2).

Ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet senare under 2011 kommer att redovisas i årsredovisningen för staten 2011.



12

Granskning av  
finanspolitiken och  
ekonomisk styrning





## 12 Granskning av finanspolitiken och ekonomisk styrning

I detta avsnitt redovisar regeringen sin syn på dels Europeiska kommissionens granskning av den ekonomiska politiken i Sverige, dels Finanspolitiska rådets granskning av finanspolitiken. Vidare lämnas en redovisning av den utveckling som sker av den ekonomiska styrningen i staten. Avslutningsvis redovisas två översyner som genomförts med anledning av den nya budgetlagen.

### 12.1 Granskning av finanspolitiken

#### 12.1.1 EU 2020 och den europeiska terminen

I juni 2010 antog Europeiska rådet Europa 2020 – en strategi för smart och hållbar tillväxt. I syfte att få till stånd ett effektivt genomförande av strategin, i överensstämmelse med stabilitets- och tillväxtpakten, beslutade rådet i september 2010 att introducera en ny årscykel – den europeiska terminen – med syfte att få till stånd en förbättrad ekonomisk samordning inom EU.

Den första europeiska terminen inleddes i januari 2011 med att kommissionen presenterade tillväxtrapporten Annual Growth Survey med förslag till prioriteringar för den ekonomiska politiken i EU för det kommande året. Vid Europeiska rådets möte i mars fastställdes vägledningen av Europeiska rådet inför medlemsstaternas årliga rapportering inom ramen för Europa 2020-strategin (nationella reformprogram) och stabilitets- och tillväxtpakten (stabilitets- och konvergensprogram).

Efter att samtliga medlemsstater under våren 2011 skickat in sina nationella reformprogram och stabilitets- eller konvergensprogram analyserade kommissionen programmen integrerat, dvs. utifrån båda programmen sammantagna, samt med hänsyn till medlemsstaternas relativa utgångslägen och nationella förutsättningar. I ett meddelande från den 7 juni 2011 sammanfattade kommissionen resultatet av denna analys. Samtidigt presenterades förslag till landspecifika rekommendationer och rekommendationsförslag avseende euroområdet som helhet.

#### Rekommendationerna

I kommissionens meddelande av den 7 juni 2011 betonas vikten av förstärkt ekonomisk-politisk samordning som en förutsättning för att säkra en hållbar ekonomisk återhämtning inom EU, främja tillväxt och stärka unionens globala konkurrenskraft. Den europeiska terminen presenteras som en ny arbetsmetod som möjliggör att gemensamma prioriteringar på EU-nivå på ett effektivt sätt kan reflekteras i de nationella beslutsprocesserna.

De landspecifika rekommendationerna för samtliga 27 medlemsstater (samt till eurogruppen som helhet) baseras på en integrerad analys av ländernas nationella reformprogram samt stabilitets- och konvergensprogram där hänsyn tagits till de nationella förutsättningarna. Rekommendationerna identifierar de utmaningar som medlemsstaterna bör prioritera de närmaste 12–18 månaderna med utgångspunkt i de övergripande prioriteringar som identifierades

i den årliga tillväxtrapporten från början av året. I denna rapport lyfts tre huvudområden fram. Länderna bör prioritera:

- att skapa förutsättning för tillväxt genom att konsolidera de offentliga finanserna, påskynda budgetsanering, korrigera makroekonomiska obalanser och stabilisera banksektorn.
- att mobilisera arbetsmarknaderna för att skapa arbetstillfällen genom bl.a. insatser som stärker incitamenten till arbete och minskar risken för utanförskap, minskar skolavhoppet, reformerar pensionsystemen och underlättar för arbetslösa att återgå till arbete.
- tillväxtfrämjande åtgärder som bidrar till att fullt utnyttja den inre marknadens tillväxtpotential, satsa mer på forskning och utveckling och främja innovation, mobilisera privat kapital till tillväxtfrämjande insatser, minska administrativa regelbördor samt skapa kostnadseffektiv tillgång till energi.

Enligt kommissionens meddelande i juni 2011 utgör medlemsstaternas rapportering en bra utgångspunkt för möjligheterna att stödja Europas återhämtning, ta itu med finanspolitiska utmaningar och vidta ambitiösa reformer på nationell nivå. Kommissionen menar att de övergripande prioriteringarna i den årliga tillväxtrapporten från januari 2011 i stora drag återspeglas i de nationella ansträngningarna. Antagandet av nationella mål tolkar kommissionen som att det finns ett betydande engagemang för att uppnå Europa 2020-strategins målsättningar. Samtidigt framhålls att medlemsstaternas samlade åtaganden inte är tillräckliga för att EU som helhet ska kunna nå de överordnade målen till 2020. Baserat på de nationella åtagandena är EU på väg att uppnå målen för minskning av växthusgaser och förnybar energi samt minskning av tidiga skolavhopp. Ytterligare ansträngningar krävs dock, enligt kommissionen, för att uppnå målen rörande sysselsättning, forskning och utveckling, energieffektivitet, högre utbildning och fattigdom.

Kommissionens meddelande innehåller även en övergripande utvärdering av åtagandena inom ramen för euroluspakten, dvs. den ”pakt för konkurrenskraft” som lanserades i samband med

Europeiska rådets möte den 4 februari 2011. Kommissionen konstaterar att de 23 medlemsstater som ingår i pakten – Sverige ingår inte – har presenterat sammanlagt mer än 100 åtaganden inom de fyra områden som pakten berör: främja konkurrens och sysselsättning, bidra till hållbara offentliga finanser samt stärka den finansiella stabiliteten. Kommissionens övergripande bedömning är att det krävs en högre ambitionsnivå och konkretisering vad gäller de åtgärder som presenterats.

Kommissionen framhåller vidare att den nya årscykeln, där den europeiska terminen följs av den ”nationella terminen”, innebär bättre förutsättningar för medlemsländerna att beakta vägledningen på EU-nivå i den nationella politiken. Samtliga medlemsländer har fått rekommendationer från kommissionen. Antalet och innehållet i rekommendationerna varierar mellan medlemsstaterna. De länder som redan har särskilda externa stödprogram har enbart fått en rekommendation som uppmanar dem att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för dessa program. Övriga medlemsstater har fått 3–7 rekommendationer. Kommissionen lämnade tre rekommendationer riktade till Sverige. De rör finanspolitiken, makroekonomiska risker förknippade med stigande huspriser och hushållens skuldsättning samt deltagandet på arbetsmarknaden bland unga och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

I juni 2011 fastställde Europeiska rådet de landspecifika rekommendationerna, vilka därefter formellt antogs av Ekofinrådet den 12 juli 2011. Rekommendationerna är inte bindande för medlemsländerna, men utgör en viktig del i genomförandet av Europa 2020-strategin och den europeiska terminen.

I nästa års tillväxtrapport, som ska presenteras i januari 2012, avser kommissionen att på en övergripande EU-nivå utvärdera medlemsstaternas framsteg och genomförandet av rådets landspecifika rekommendationer. Utvärderingen kommer att presenteras i samband med att nästa års landspecifika rekommendationer lämnas under våren 2012.

## Rekommendationerna till Sverige

I rådsbeslutet den 12 juli rekommenderas Sverige att (i den officiella översättningens termer):

- föra en finanspolitik som säkerställer att det medelfristiga målet fortfarande uppfylls,
- vidta förebyggande åtgärder för att hantera de makroekonomiska riskerna med stigande huspriser och hushållens ökande skuldsättning. En bred uppsättning åtgärder kan övervägas, exempelvis översyn av bolånesystemet, inklusive kapitaltäckningskrav på banker, hyresreglering, fastighetsbeskattning och byggnadslov, samt
- övervaka och förbättra deltagandet på arbetsmarknaden bland unga och andra svaga grupper.

## Regeringens syn på rekommendationerna

Regeringen välkomnar de landspecifika rekommendationerna. De utgör en viktig del av den europeiska terminen som bidrar till effektivisering av den ekonomiska samordningen inom EU och ett ambitiöst genomförande av Europa 2020-strategin samt stabilitets- och tillväxtpakten. Vidare anser regeringen att det är viktigt att medlemsstaterna nu genomför nödvändiga reformer, inte minst mot bakgrund av den senaste tidens oroande ekonomiska utveckling. Den europeiska terminen förbättrar förutsättningarna för att de landspecifika rekommendationerna beaktas i de nationella budgetprocesserna, samtidigt som de nationella parlamentens roll respekteras.

Rekommendationerna till Sverige ligger huvudsakligen i linje med regeringens politik.

Vad gäller den första rekommendationen, som rör finanspolitiken, delar regeringen bedömningen i rekommendationen att det är viktigt att säkerställa att överskottsmålet för de offentliga finanserna nås. Detta gäller inte minst mot bakgrund av den finansiella oro som brett ut sig den senaste tiden och som har sin grund framför allt i en ökad osäkerhet kring skuldyngda nationers förmåga att hantera betydande offentliga underskott och mycket stora skulder. Oron har snabbt spridit sig över landsgränserna och även Sverige har, som en liten öppen ekonomi, påverkats. Starka offentliga finanser

med väl tilltagna säkerhetsmarginaler och ett stabilt finansiellt system utgör viktiga förutsättningar för att effekterna av den finansiella oron på den svenska ekonomin, sysselsättningen och välfärden ska kunna begränsas.

Sverige har tack vare starka offentliga finanser kunnat genomföra några av de kraftigaste stimulansåtgärderna bland EU-länderna för att minska effekterna av finanskrisen på den svenska ekonomin. Åtgärderna begränsade uppgången i arbetslösheten samtidigt som de förbättrade förutsättningarna för en snabb återhämtning.

Det offentliga finansiella sparandet väntas vara nära balans 2012 och uppvisa successivt ökande överskott under de närmaste åren därefter. Härmed säkerställs, enligt regeringens bedömning, att det medelsiktiga målet för de offentliga finanserna fortfarande uppfylls. Samtidigt väntas den konsoliderade bruttoskulden minska som andel av BNP. Att säkra starka offentliga finanser är av högsta prioritet i den ekonomiska politiken. De offentliga finanserna behandlas närmare i avsnitt 1.4.

Vad gäller den andra rekommendationen delar regeringen uppfattningen att det är viktigt med en förebyggande politik för att motverka de makroekonomiska riskerna med en hög skuldsättning hos hushållen. En viktig förutsättning för att sådana risker ska kunna motverkas är att det råder stabilitet i det finansiella systemet. Sverige har ett robust ramverk för att säkra stabiliteten i det finansiella systemet. Detta ramverk inkluderar ett starkt regelverk för finanssektorn, effektiva tillsynsstrukturer, krishanteringssystem och insättningsgarantiskydd.

Beträffande de särskilda åtgärder som omnämns i den andra rekommendationen till Sverige kan nämnas att lättnader i hyresregleringen har genomförts genom de förändringar av hyreslagstiftningen som beslutades 2010 och trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa åtgärder, tillsammans med det nya regelverket för allmännyttiga bostadsföretag, som också trädde i kraft den 1 januari 2011, kommer att främja konkurrensen på bostadsmarknaden. För att ytterligare stärka den finansiella stabiliteten har skärpta krav avseende bolånetak införts. Regeringen har således redan vidtagit viktiga åtgärder på de områden som lyfts fram i rekommendationen.

För att ytterligare stärka förutsättningarna för ett väl fungerande finansiellt system föreslås i

denna budgetproposition en förstärkning av resurserna till övervakningen av finansmarknaderna. Regeringen har vidare initierat ett arbete med att ta fram förslag avseende kapitäläckningsregler för bankerna som ska ge större motståndskraft mot finansiell turbulens etc. Enligt den s.k. Basel III-överenskommelsen föreslås nya kapitäläckningsregler med krav på mer och bättre kapital i kreditinstituten. Sverige har en stor banksektor i förhållande till BNP. För att värna den finansiella stabiliteten och skattebetalarnas pengar anser regeringen att det måste vara möjligt för enskilda medlemsstater att lagstifta om högre kapitäläckningskrav än vad de nya internationella minimikraven som följer av Basel III-överenskommelsen innebär.

En särskild utredning, finanskrisutredningen, ska vidare utreda hur avgiften till den tidigare inrättade stabilitetsfonden ska kunna sättas utifrån de risker respektive bank tar (dir. 2011:6). På så sätt läggs större kostnader på de banker som riskerar stabiliteten i systemet. Utredningen ska göra en samlad översyn över hela det finansiella ramverket och lägga fram förslag om hur det kan stärkas. I avsnitt 1.5 redogörs närmare för regeringens politik för att stärka det finansiella systemet.

Rekommendationen gällande sysselsättningspolitiken överensstämmer väl med regeringens politik och vidtagna åtgärder. Regeringens främsta mål är att föra Sverige mot full sysselsättning genom minskat utanförskap. Sverige har under såväl denna regering som under tidigare regeringar varit en aktiv och pådrivande part för EU:s gemensamma sysselsättningsstrategi. Regeringen delar uppfattningen som kommer till uttryck i rekommendationen att deltagandet på arbetsmarknaden, särskilt sysselsättningsgraden för unga och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, behöver förbättras. Regeringens politik är inriktad på att kontinuerligt följa upp och förbättra arbetsmarknadssituationen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. En rad åtgärder har under de senaste åren vidtagits inom flera områden för att förbättra ungas arbetsmarknadssituation, särskilt inom utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och skattepolitiken. Som exempel kan nämnas införandet av en särskild jobbgaranti för unga, sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga samt förenklingsåtgärderna för arbetsgivarna att visstidsanställa. Inom utbildningssystemet har flera reformer genomförts i syfte att förbättra

studieprestationerna och öka genomströmningen.

Regeringen bedömer det som ytterst angeläget att fortsätta arbetet med att motverka ungdomsarbetslösheten. I denna proposition föreslår därför regeringen en rad åtgärder som kan förväntas öka sysselsättningen bland unga. Stora satsningar föreslås för att förbättra utbildningssystemet. Ett väl fungerande utbildningssystem som förser unga med adekvata färdigheter är sannolikt det mest effektiva sättet att förbättra de ungas arbetsmarknadssituation och motverka en hög ungdomsarbetslöshet. Ytterligare insatser i den reguljära utbildningen är motiverade för att möta strukturomvandlingen och en sämre arbetsmarknadsutveckling de kommande åren. Mot denna bakgrund föreslås fler platser till yrkesvuxenutbildningen, varav en del föreslås bli öronmärkta till unga. Vidare föreslås åtgärder för att höja kvaliteten i jobbgarantin för ungdomar. Regeringen har därtill aviserat att den avser att införa två nya anställningsformer för unga, lärlingsanställning och lärlingsprovanställning, för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

En förhållandevis stor del av de sysselsatta inom restaurangbranschen är unga. Det förslag som läggs fram i denna proposition om sänkt mervärdesskatt från 25 procent till 12 procent på restaurang- och cateringverksamhet kan därmed bidra till att öka arbetstillfällena och minska arbetslösheten, särskilt bland unga. Sysselsättningspolitiken och åtgärderna för att förstärka deltagandet på arbetsmarknaden bland unga och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden behandlas närmare i avsnitt 1.6.

Regeringen har noterat att flera länder – dock inte Sverige – har fått rekommendationen att reformera sina lönebildningssystem. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att kommissionen har en övervakande roll avseende den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken samt att sysselsättningspolitiken är av gemensamt intresse. Samtidigt kan det konstateras att ramverket för arbetsmarknaden är olika i olika länder. I Sverige är lönebildningen en fråga för arbetsmarknadens parter. Regeringen vill framhålla vikten av att riksdagens respektive arbetsmarknadens parter roller respekteras i arbetet med samordning och styrning av den ekonomiska politiken i EU.



### 12.1.2 Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelsen och inriktningen på finanspolitiken samt bedöma om finanspolitiken bidrar till en uthållig hög tillväxt och sysselsättning. Rådet ska också granska om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt presenterade i de ekonomiska propositionerna. Vidare ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Den 16 maj 2011 lämnade Finanspolitiska rådet sin årliga rapport till regeringen (Svensk finanspolitik 2011). I följande avsnitt redovisas rådets huvudsakliga synpunkter i korthet tillsammans med regeringens kommentarer till dessa.

#### Orsakerna till överskotten

Finanspolitiska rådet anser att de starka offentliga finanserna beror på både de stora överskotten före finanskrisen och på en anmärkningsvärt liten försvagning under krisen.

Regeringen delar denna bedömning.

#### Beräkningarna av det strukturella sparandet

Finanspolitiska rådet anser att regeringen vid uppföljningen av överskottsålet har börjat fästa större vikt vid beräkningen av det strukturella sparandet, som ska visa budgetutfallet i ett normalt konjunkturläge. Rådet menar att beräkningarna av det strukturella sparandet har stora brister och behöver förbättras.

Regeringen anser inte att den fäster större vikt vid det strukturella sparandet än tidigare. Det framgår tydligt i de ekonomiska propositionerna att regeringen gör en samlad bedömning av reformutrymmet inför nästkommande budgetår utifrån flera olika indikatorer, med hänsyn tagen till osäkerheten i bedömningen och riskbilden. Det strukturella sparandet är en av flera indikatorer som används och dess vikt vid bedömningen av reformutrymmet har inte ökat över tiden. Det finns inte någon vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet. Alla metoder har sina styrkor och svagheter. Osäkerheten i hur det strukturella sparandet

beräknas är en av orsakerna till varför regeringen använder flera indikatorer – inte bara strukturellt sparande – vid uppföljningen av överskottsålet. Som framgår av fördjupningsrutan Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100 s. 197) har regeringen sedan en tid tillbaka arbetat med att analysera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Detta arbete fortsätter framöver.

#### Reformutrymmet

Finanspolitiska rådet anser att regeringen bättre bör förklara hur reformutrymmet uppstår. Det skulle enligt rådet ge väljarna större möjligheter att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa.

När det gäller rådets förslag till en ny metod för att precisera hur reformutrymmet uppstår menar regeringen att denna metod är tveksam. Utgångspunkten för överväganden om reformutrymmet måste vara regeringens prognos för den makroekonomiska utvecklingen och den politik som är beslutad av riksdagen. Finanspolitiska rådet föreslår en metod som innebär att regeringen ska särredovisa en fiktiv utveckling för ett antal utgifter som är baserade på något annat än de beslut som tidigare fattats av riksdagen. Eftersom det krävs riksdagsbeslut för att förändra utgifterna skulle en sådan metod innebära att riksdagsbeslut föregicks. Det kan därför i högsta grad ifrågasättas om detta leder till ökad transparens och ökad budgetdisciplin.

Regeringen anser att uppföljningen av överskottsålet fungerar väl och ser ingen anledning att ändra metod för denna. Efter kritik från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen har regeringen gjort en rad förtydliganden av hur uppföljningen sker. Det görs exempelvis fr.o.m. 2010 års ekonomiska vårproposition en tydligare uppdelning mellan en bakåt- respektive framåtblickande analys. När det gäller rådets återkommande kritik att regeringen använder för många indikatorer vid uppföljningen av överskottsålet menar regeringen att detta förfarande är motiverat eftersom överskottsålet är definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra,

och gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa indikatorer. Vidare vill regeringen framhålla vikten av att väga in osäkerheten i det ekonomiska läget, som kan vara olika stor vid olika tillfällen, vid utvärderingen av överskottsmålet. Regeringen lägger stor vikt vid att tydligt redogöra för alla de faktorer som den tar hänsyn till vid den samlade bedömningen av måluppfyllelsen för överskottsmålet.

### Reformambitionerna

Finanspolitiska rådet anser att det finns en risk för att reformer av den storleksordning som regeringen överväger i 2011 års ekonomiska vårproposition kan bidra till att konjunkturuppgången blir alltför stark. Rådet menar att den finanspolitiska disciplinen kan hotas om både stora utgiftsökningar och skattesänkningar kommer till stånd.

Regeringen vill framhålla att även om prognoserna i 2011 års ekonomiska vårproposition visade på en betydligt starkare ekonomisk utveckling för 2012 än de prognoser som görs i denna proposition antogs det då fortfarande finnas ledig kapacitet i ekonomin, samtidigt som uppföljningen av överskottsmålet visade på ett reformutrymme. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det var förenligt med dåvarande prognos av konjunkturläget att presentera vissa reformambitioner. Därtill bedömdes de stora reformambitionerna i form av en utökning av jobbskatteavdraget och sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster leda till en högre potentiell produktion och sysselsättning.

Det är vidare viktigt att poängtera att regeringen tydligt angav att ett slutligt ställningstagande till de redovisade reformambitionerna skulle göras i budgetpropositionen för 2012. Som redovisats tidigare i denna proposition har reformutrymmet för 2012 reviderats ned jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition och regeringen har därför valt att skjuta på vissa av reformambitionerna.

### Utgiftstaket

Finanspolitiska rådet anser att utgiftstaket bör revideras ned om regeringen genomför de skattesänkningar som aviserades i 2011 års ekonomiska vårproposition. Om inte taket sänks, bör inte skattesänkningarna genomföras.

Regeringen vill framhålla att den praxis som utvecklats innebär att utgiftstaket inte ändras efter att det fastställts av riksdagen, vilket också var en grundtanke när utgiftstaket infördes. Utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna ska vara densamma, från det att utgiftstaket för ett nytt år fastställs till dess att det året passerat. Utgiftstakets nivå justeras dock regelbundet av tekniska skäl. Syftet med tekniska justeringar är att neutralisera effekten av vissa typer av budgettekniska omläggningar som annars skulle påverka utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna. Det har aldrig inträffat att en regering på eget initiativ föreslagit en förändring av den reella nivån på ett utgiftstak, om samma regering själv föreslagit denna nivå. Det är oklart vilka långsiktiga konsekvenser, framför allt för budgetdisciplinen, som kan följa om utgiftstaket av budgetpolitiska skäl skulle justeras i större utsträckning än tidigare.

I budgetpropositionen för 2011 bedömdes budgeteringsmarginalen 2014 motsvara knappt hälften av det bedömda överskottet i de offentliga finanserna samma år i termer av strukturellt sparande. Det strukturella sparatet bedömdes uppgå till 3,2 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen, exklusive säkerhetsmarginalen, bedömdes uppgå till 1,2–1,3 procent av BNP, vilket är det maximala utrymme för nya planerade utgifter som utgiftstaket för 2014 medgav. Ett räkneexempel visar att hypotetiska utgiftsökningar av denna storlek, tillsammans med regeringens reformambitioner för skattepolitiken på 0,6 procent av BNP (se prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 1.7.4), skulle inneburet en försvagning av de offentliga finanserna på väsentligt

mindre än 2 procent av BNP.<sup>174</sup> Regeringen anser mot denna bakgrund att den nivå på utgiftstaket som föreslogs i budgetpropositionen för 2011 ger ett rimligt stöd till överskottsmålet utan att redan fastställda nivåer på utgiftstak behöver ändras, trots att budgeteringsmarginalen 2014 är större än vad som följer av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek för denna tidshorisont.

### Offentliga investeringar

Finanspolitiska rådet anser att regeringen inte har åtgärdat den bristfälliga redovisningen av de offentliga investeringarna och kapitalstocken. Rådet anser att dessa bör redovisas för riksdagen i en särskild skrivelse eller i ett återkommande kapitel i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen delar rådets syn att det vore önskvärt att förbättra redovisningen av de offentliga investeringarna. Regeringen arbetar därför kontinuerligt med att förbättra redovisningen av dessa i de ekonomiska propositionerna. Detta arbete kommer att fortsätta framöver.

### Hållbarhetsanalyser

Finanspolitiska rådet anser att regeringen avsätter för små resurser till finanspolitiska hållbarhetskalkyler. Rådet menar att det utan ordentliga generationanalyser inte går att bedöma hur fördelningen mellan generationer påverkas av överskottsmålet och olika skatte- och utgiftsförändringar.

Regeringen vill framhålla att det för närvarande pågår ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet med syfte att utveckla hållbarhetskalkylerna och möjliggöra generationsanalyser.

### Finansiell stabilitet

Finanspolitiska rådet anser att det behövs ett starkare ramverk för finansiell stabilitet. Rådet menar att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är alltför diffus. Antingen bör Riksbanken få ett tydligt ansvar eller också bör ett finansiellt stabilitetsråd inrättas.

Ramverket för finansiell stabilitet har kontinuerligt utvecklats och även regeringen ser ett behov av fortsatt utveckling av detta. Regeringen delar också bedömningen att det mot bakgrund av behovet av en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna finns skäl att överväga Riksbankens ansvarsområde för den finansiella stabiliteten i förhållande till det ansvar Finansinspektionen har. Finanskriskommittén (dir. 2011:6) ska därför analysera ansvarsfördelningen och samspelet mellan Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet) samt möjligheten till ansvarsutkrävande. Finanskriskommittén ska överväga hur Riksbankens uppgifter för finansiell stabilitet kan tydliggöras inklusive frågan om ansvaret för stabilitet på makronivå, bl.a. i förhållande till Finansinspektionens uppgifter. Även EU:s olika arrangemang för stabilitet inklusive nya tillsynsstrukturer ska beaktas i det sammanhanget. Kommittén ska vidare se över de verktyg som Riksbanken och Finansinspektionen har i sin stabilitetsfrämjande roll och vid behov föreslå författningsändringar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 augusti 2012.

### Bedömningen av den framtida arbetsmarknadsutvecklingen

Finanspolitiska rådet anser att regeringens optimistiska bedömning om den framtida arbetsmarknadsutvecklingen inte är orimlig. Rådet framhåller dock att osäkerheten är mycket stor.

Regeringen delar rådets uppfattning att bedömningar av den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden och effekter av regeringens reformer är behäftade med stor osäkerhet. Det ligger i sakens natur och beror bl.a. på att kunskapen kring politikens effekter på arbetsmarknaden inte är fullständig. Det är dock alltså viktigt att redovisa sådana beräkningar för att t.ex. tydliggöra behovet av stabiliseringspolitiska insatser och bestämma det

<sup>174</sup> Användningen av strukturellt sparande i detta räkneexempel ska inte tolkas som att regeringen lägger större vikt vid den indikatorn än tidigare vid uppföljningen av överskottsmålet eller bedömningen av reformutrymmet. Överskottsmålet och reformutrymmet stäms av med flera indikatorer där en samlad bedömning görs med hänsyn tagen till bl.a. osäkerheten i bedömningen och riskbilden. I detta räkneexempel används strukturellt sparande enbart för att illustrera att det föreslagna utgiftstaket ger stöd åt överskottsmålet.

långsiktiga reformutrymmet i statsfinanserna. Det pågår ett ständigt utvecklingsarbete i Regeringskansliet i syfte att förbättra metoderna för att bedöma arbetsmarknadens funktionssätt.

### Jobbskatteavdraget

Finanspolitiska rådet anser att regeringen nu är mer öppen än tidigare om jobbskatteavdragets lönedämpande effekter. Rådet menar att ytterligare jobbskatteavdrag sannolikt har positiva sysselsättningseffekter, men att argumenten för höjda avdrag blir svagare ju större avdrag som införts.

Regeringen vill peka på att den analys som redovisas i 2011 års ekonomiska vårproposition indikerar att den sammanlagda löneanpassningen, givet de bedömda sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och sänkningen av socialavgifterna, är liten (prop. 2010/11:100 s. 96). Regeringen bedömer att jobbskatteavdraget enskilt minskar reallönenivån före skatt med ca 1,1 procent. Nettoeffekten av regeringens reformer för lönerna efter skatt bedöms vara en ökning om ca 5 procent till följd av den inkomstförstärkning som jobbskatteavdraget innebär.

Regeringen vill peka på att de analyser som gjorts inom Finansdepartementet visar att ytterligare jobbskatteavdrag skulle ha positiva effekter på arbetsutbud och sysselsättning.<sup>175</sup> Beräkningarna visar även att ytterligare jobbskatteavdrag inom ett förhållandevis stort intervall inte har en avtagande effekt på arbetsutbudet. Den främsta orsaken till att effekterna i stort väntas vara lika stora som vid tidigare förändringar av jobbskatteavdraget är det alltså stora potentiella arbetsutbud som finns hos dem med svag anknytning till arbetsmarknaden.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen som sin mening att jobbskatteavdraget behöver utvärderas och dessutom prövas mot andra reformer som ger liknande effekt (bet. 2010/11:FiU20, rskr. 2010/11:319). Regeringen välkomnar utskottets tillkännagivande. Ett

arbete har inletts och regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan.

### Arbetslöshetsförsäkringen

Finanspolitiska rådet anser att arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras. Rådet menar även att de differentierade avgifterna bör avskaffas om den nuvarande frivilliga försäkringen bibehålls. Vidare anser rådet att det finns starka principiella skäl för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Regeringen anser att utgångspunkten för en modern välfärdsstat bör vara att alla med fast förankring på arbetsmarknaden ska vara berättigade till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. I syfte att stärka människors trygghet och stabiliteten på arbetsmarknaden bör en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring därför införas. Regeringen har under våren 2010 tillsatt den parlamentariska kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet för att se över hur sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna långsiktigt kan förbättras för att bli sammanhållna, balanserade och hållbara, samt bidra till långsiktigt högre sysselsättning (dir. 2010:48). Regeringen vill införa en allmän obligatorisk inkomstförsäkring vid arbetslöshet. När utredningen lämnat sitt förslag kommer regeringen att ta ställning till när och hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan införas. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen ska även fortsättningsvis syfta till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och motverka en varaktigt hög arbetslöshet.

### Principerna i skattesystemet

Finanspolitiska rådet anser att skattesystemet allt mer har avlägsnat sig från de bärande principerna i skattereformen. Rådet menar att en del förändringar har varit befogade medan andra inte varit det. Enligt rådet leder allt för många särlösningar till godtycke och en total översyn av skattesystemet bör därför genomföras.

Regeringen delar rådets synpunkt att det kan finnas problem med särlösningar, men vill samtidigt peka på att särlösningar många gånger införts för att öka effektiviteten i ekonomin. Detta gäller t.ex. jobbskatteavdraget. Regeringen menar i det avseendet att enkelhet inte alltid är ett självändamål utan att strukturellt riktiga

<sup>175</sup> Se departementspromemorian Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt (Ds 2010:37).

åtgärder bör genomföras även om de innebär särskilda lösningar. Det är dock viktigt att nya lösningar är väl motiverade och bereds noga för att undvika godtycke.

### Värnskatten

Finanspolitiska rådet anser att ett slopande av värnskatten ger större samhällsekonomiska vinster än höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare jobbskatteavdrag. Rådet menar att det leder till fler arbetade timmar och förstärker drivkrafterna för högre utbildning.

Enligt regeringen är jobbskatteavdraget en mer effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen. Samtidigt skulle slopad värnskatt och en höjd skiktgräns för statlig skatt leda till fler arbetade timmar samt stärkta drivkrafter för utbildning och företagande. Höjd skiktgräns sänker samtidigt marginalskatten kraftigt för en relativt stor inkomstgrupp. Vidare måste fördelningspolitiska aspekter vägas in.

### Utbildning

Finanspolitiska rådet anser att regeringens utbildningsreformer sannolikt inte är tillräckliga. Rådet menar att regeringen har identifierat rätt utmaningar men har allt för stor tilltro till effekten av normbildande signaler. Enligt rådet behöver mer göras för att uppnå de utbildningspolitiska målen.

Regeringen vill peka på att det pågår ett långsiktigt arbete för att höja kvaliteten i utbildningssystemet. Regeringen har sedan den tillträdde beslutat om en rad konkreta reformer inom utbildningsområdet. Som exempel kan nämnas att lärarnas kompetens stärks genom ett omfattande läraryft och en reformerad lärarutbildning. Ledarskapet i skolan stärks vidare genom en ny rektorsutbildning. En yrkeslegitimation för lärare och förskollärare införs. För att förbättra basfärdigheterna genomförs bl.a. en särskild satsning i att läsa, skriva och räkna för årskurserna 1–3, och undervisningstiden i matematik utökas.

I denna proposition föreslår regeringen ytterligare åtgärder för att stärka utbildningssystemet. Ett stort antal av dessa insatser sammanfaller med rådets förslag. Tyngdpunkten ligger på att fortsatt stärka lärarnas kompetens

och läraryrkets attraktionskraft. Regeringen föreslår därför en karriärutvecklingsreform med utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare inom grund- och gymnasieskolan. Syftet är att premiera de bästa lärarna. Utvecklingsstegen med eventuella behörighetskrav ska beskrivas i skollagen. Beslut om vem som ska anställas samt om ansvarsområden och arbetsinnehåll fattas av arbetsgivaren. En given utgångspunkt för denna reform är att lönesättningen för lärare är en fråga för parterna. Reformerna innebär inte en övergång till statlig lönepolitik. Anställningsvillkoren beslutas i sedvanlig ordning av arbetsgivaren och av parterna. För att genomföra reformen krävs samförstånd mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vidare satsar regeringen bl.a. på en utvidgad och förbättrad utvärdering av utbildningssystemet, på att göra informationen om olika skolor och dess resultat mer tillgängliga och relevanta samt på en ytterligare kvalitetssatsning på de nationella proven.

## 12.2 Ekonomisk styrning

### 12.2.1 Resultatstyrningen

Regeringen anser att det är naturligt och önskvärt att den politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna formuleras i termer av mål, och att dessa mål underställs riksdagen för beslut. I 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) finns det därför en bestämmelse som anger att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Riksdagen har för samtliga utgiftsområden beslutat om ett eller flera mål.

Resultaten inom varje utgiftsområde analyseras och redovisas med hjälp av resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder som beskriver hur resultaten utvecklas i förhållande till målen. Regeringen strävar efter att kontinuerligt utveckla resultatstyrningen i syfte att tydliggöra kopplingen mellan budgetförslagen och de resultat som uppnås.

Regeringen anser att även myndigheternas resultatredovisningar fortsatt bör utvecklas. Myndigheterna har genom förändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag fått ett större ansvar för att

utforma resultatredovisningarna, där verksamhetens resultat i förhållande till myndighetens grundläggande uppdrag ska redovisas och kommenteras. Regeringen bedömer att resultatstyrningen utvecklas i rätt riktning, men vill samtidigt framhålla att den noga följer utvecklingen av myndigheternas resultatredovisning.

### 12.2.2 Den finansiella styrningen

I budgetpropositionen för 2011 redogjorde regeringen för den översyn som en utredare hade genomfört av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Efter detta har riksdagen beslutat om en ny budgetlag (2011:203) som trädde i kraft den 1 april 2011 (prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177).

Den nya budgetlagen innehåller flera viktiga ändringar. Principerna för hur statens inkomster och utgifter ska budgeteras har förtydligats och stramats upp. Statens utlåning till företag, stater m.fl. har reglerats på samma sätt som statens garantigivning. Den ordning som har tillämpats i fråga om förvärv av aktier eller kapitaltillskott har lagfästs. Det innebär att regeringen, med vissa undantag, inte får förvärva aktier eller göra kapitaltillskott utan att ha inhämtat riksdagens godkännande. I lagen finns mer omfattande bestämmelser om innehåll, avgränsning, uppställningsformer och vissa grundläggande principer avseende årsredovisningen för staten. Slutligen har lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning upphävts och i stället har bestämmelserna förts in som ett kapitel i den nya budgetlagen.

Med anledning av den nya budgetlagen har regeringen beslutat om nya och ändrade förordningar inom det ekonomiadministrativa området vilka trädde i kraft den 1 april 2011.

Bestämmelserna om utlåning i budgetlagen är nya och förutsätter ändrade principer för hantering av förväntade förluster som avser studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395) och en översyn av finansieringen av hemutrustningslån för nyanlända invandrare som omfattas av flyktingmottagandet. Regeringen gav Centrala studiestödsnämnden (CSN) i uppdrag att dels ta fram en modell för beräkning och avsättning av förväntade förluster för studielån, dels utreda förutsättningar och konsekvenser av att hemutrustningslån finans-

ieras genom anslag i stället för genom lån i Riksgäldskontoret. CSN har avrapporterat båda uppdragen våren 2011 (dnr U2011/1382 och A2011/2009).

Enligt budgetlagen får endast utlåning för vilken den förväntade förlusten är låg finansieras med lån i Riksgäldskontoret. För hemutrustningslån beräknas den förväntade förlusten ligga i genomsnitt på 30 procent. Som en följd av bestämmelserna i budgetlagen föreslås i denna proposition att hemutrustningslån fr.o.m. den 1 januari 2012 finansieras med anslag i stället för med lån i Riksgäldskontoret (se utg.omr. 13 avsnitt 8.2.1).

Frågan om ändrade principer för hantering av förväntade förluster som avser studielån bedöms ha stora finansiella konsekvenser för anslagsbelastningen och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Övergångsbestämmelserna till budgetlagen innebär att lagens bestämmelser om avgiftsuttag för garantier och lån ska börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2012. I avvaktan på resultatet av beredningen föreslår regeringen att övergångsbestämmelserna till budgetlagen ändras så att 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen, i fråga om studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395), ska tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2013 (se utg.omr. 15 avsnitt 2.1 och 3.8.3).

Den nya budgetlagen förutsätter vidare att en invärdering görs av statens utestående garantier och lån för att säkerställa att tillgångarna på reservkontona motsvarar de förväntade förlusterna i garanti- och utlåningsverksamheten. Formerna för en sådan invärdering bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### 12.2.3 Rätt utbetalningar från välfärdssystemen

Sedan flera år pågår ett omfattande arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, skattefusket och svartarbetet. De felaktiga utbetalningarna bedöms fortfarande vara omfattande. Det är angeläget för både legitimiteten och stabiliteten i välfärdssystemen att arbetet med såväl riktade som breda insatser på området fortsätter.

Det är viktigt att utbetalningar från välfärdssystemen sker i rätt tid, till rätt person och med rätt belopp. Arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar, svartarbete och skatte-

fusk ska fortsätta att integreras i berörda myndigheters och arbetslöshetskassors löpande verksamhet. Regeringen ser positivt på det målinriktade arbete som bedrivs på myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Det är viktigt att effektiviseringen av kontrollen och administrationen av systemen fortsätter.

Med utgångspunkt i bl.a. de förslag som Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) lämnade i sitt slutbetänkande Rätt och riktigt (SOU 2008:74) har många åtgärder vidtagits. Nedan följer en redovisning av de åtgärder som vidtagits sedan budgetpropositionen för 2011 beslutades, samt av aktuella utredningar och uppdrag.

### Regelförändringar

Sedan 2011 finns nya och ändrade föreskrifter till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Av föreskrifterna framgår att myndigheterna ska samarbeta inom området systemövergripande risker och återkomma till regeringen om lösningar inte kan nås i dessa frågor mellan de berörda myndigheterna.

Personer bosatta utomlands återbetalar sina studielån i betydligt mindre omfattning än låntagare bosatta i Sverige. I syfte att ytterligare effektivisera återbetalningen av studielån har riksdagen med anledning av regeringens förslag i propositionen Ökad flexibilitet och förbättrad återbetalning inom studiestödssystemet beslutat att förlänga preskriptionstiden för studieskulder till 25 år och infört en skyldighet för låntagare och återbetalningsskyldiga att lämna en aktuell adress till CSN (prop. 2010/11:113, bet. 2010/11:UbU18, rskr. 2010/11:311).

Regeländringar för utökat elektroniskt informationsutbyte har möjliggjort för Statens tjänstepensionsverk (SPV) att samköra information med Skatteverket vid bedömning av anmälda inkomster i förhållande till utbetalning av bl.a. pensionsersättningar och inkomstgarantier (prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28). Den första samkörningen resulterade i att 1 229 förmåner kontrollerades för inkomståret 2008. Under 2010 har 9,2 miljoner kronor återkrävts.

Inom arbetsmarknadsområdet har förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb, setts över och ändrats i syfte att minska riskerna för att stödet nyttjas på ett felaktigt sätt.

### Utredningar

Våren 2011 lämnade Månadsuppgiftsutredningen sitt slutbetänkande Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40). I betänkandet föreslås bl.a. att uppgifter om lön ska lämnas månadsvis på individnivå. Syftet med förslagen är att ge bl.a. Försäkringskassan och Skatteverket bättre kontrollmöjligheter, effektivisera arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter genom bättre samordning samt att säkerställa att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdsystemen. Betänkandet är under remissbehandling fram till den 7 november 2011.

Utredningarna om återkrav och bidragsspärr har som redovisades i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 12.4) lämnat sina betänkanden (SOU 2009:6 respektive SOU 2008:100). Utredningarnas förslag bereds i Regeringskansliet.

Utredningen om sanktionsavgifter på trygghetsområdet har i januari 2011 lämnat betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3). Utredningen föreslår att det införs ett administrativt sanktionssystem på trygghetsområdet. I korthet går förslaget ut på att den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att fullgöra sin anmälningsplikt, dvs. underlåter att anmäla ändrade förhållanden, ska kunna påföras en administrativ sanktionsavgift. Syftet med sanktionssystemet är att förmå enskilda att i större utsträckning dels lämna korrekta uppgifter i samband med ansökan om ersättning/bidrag, dels fullgöra sin anmälningskyldighet. Ytterst handlar det om att värna trygghetssystemen och minska antalet felaktiga utbetalningar. Betänkandet är för närvarande föremål för remittering.

### Uppdrag till myndigheter

Den andra av tre årsrapporter från ESV har lämnats inom ramen för det regeringsuppdrag där ett stort antal myndigheter tillsammans arbetar med att bl.a. utveckla metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dnr Fi2009/2137). ESV leder detta arbete. De övriga myndigheter som ingår i samverkansuppdraget är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkrings-

kassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, SPV, Socialstyrelsen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Inom ramen för uppdraget genomfördes en omfattningsstudie under 2010 (ESV 2011:1). I studien bedöms att de felaktiga utbetalningarna från de statliga transfereringssystemen under 2010 uppgick till 3,3 procent av de totala utbetalningarna i transfereringssystemen, vilket motsvarar drygt 16 miljarder kronor. Trots stora osäkerhetsintervall – mellan 0,9 och 5,8 procent, dvs. mellan 4 och 29 miljarder kronor – är det uppenbart att de felaktiga utbetalningarna fortfarande är omfattande. De transfereringssystem som bedöms ha störst andel felaktiga utbetalningar är aktivitetsstödet (14,4 procent), sjukpenningen (13,4 procent) och assistansersättningen (12,2 procent). Beloppsmässigt är det sjuk- och aktivitetsersättningen (4,6 miljarder kronor), sjukpenningen (2,6 miljarder kronor) och assistansersättningen (2,1 miljarder kronor) som bedöms ha störst felaktiga utbetalningar. Den attitydundersökning som har genomförts inom ramen för uppdraget visar att allmänhetens inställning till fusk och bidragsbrott i huvudsak är oförändrad jämfört med 2007, när FUT-delegationen senast genomförde en motsvarande undersökning; 20 procent av befolkningen accepterar bidragsfusk. Enligt undersökningen är det män samt unga och arbetslösa som är mest tillåtande till fusk. Acceptansen för svartarbete har dock minskat, från 28 till 19 procent. Resultatet av undersökningen indikerar också att medborgarna upplever att det blivit svårare att få ut mer bidrag eller ersättning än vad man har rätt till (ESV 2011:11, bilaga 5). Åtterrapporeringen pekar vidare på att kunskapen om lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är låg hos flera myndigheter. Mot denna bakgrund är det angeläget att såväl ESV som de deltagande myndigheterna upprätthåller en hög ambitionsnivå under uppdragets sista år.

Sveriges Kommuner och Landsting har genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner som visar att det pågår insatser i många kommuner för att förhindra felaktiga utbetalningar av det ekonomiska biståndet. Omfattningen av arbetet varierar dock kraftigt mellan kommunerna och arbetet kan bli betydligt effektivare (Sveriges Kommuner och

Landsting; Kommunernas arbete med felaktiga utbetalningar 2011-05-30).

Regeringen har gett ESV i uppdrag att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen och lämna förslag på vilka myndigheter som bör omfattas av en sådan utvärdering (dnr Fi2009/4747). En självutvärderingsmetod har utvecklats och prövats. Av åiterrapporteringen i april 2011 framgår att myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll har utvecklats på ett sådant sätt att det inte finns anledning att ha en särskild självutvärderingsmetod.

Statskontoret presenterade under våren 2010 resultatet av ett regeringsuppdrag att analysera olika drivkrafters betydelse för dimensioneringen av kontroller och åtgärder mot felaktiga utbetalningar hos Försäkringskassan (dnr S2009/4235). Försäkringskassan har under 2010, som Statskontoret föreslagit, samordnat myndighetens kontrollarbete genom att koncentrera sin kontrollorganisation till ett mindre antal orter samt skapat en sammanhållen ledning och styrning av kontrollverksamheten. Regeringen följer Försäkringskassans utveckling av kontrollarbetet.

### Övrig verksamhet

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystemen (RiR 2010:18) granskat effektiviteten i myndigheternas elektroniska informationsutbyte. Riksrevisionen bedömer att det elektroniska informationsutbytet kan förbättras och lämnar rekommendationer avseende bl.a. lagstiftning, ansvarsfördelning och kommunikation kring behoven. Enligt det samverkansuppdrag som regeringen har gett till ESV ska myndigheterna samråda kring och utvärdera det elektroniska informationsutbytet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 22 februari 2012. Regeringen har för avsikt att behandla de båda rapporterna gemensamt.

Inom ramen för mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten samarbetar myndigheter inom rättsväsendet med bl.a. Försäkringskassan och Skatteverket. De nya arbetsformerna har bidragit till snabbare kommunikationsvägar och ett utökad informationsutbyte mellan myndigheterna. Samarbetet är till gagn för de deltagande



myndigheterna på många olika sätt. Exempelvis innebär den nära kontakten mellan polisen och Försäkringskassan att staten ges ökade möjligheter att identifiera yrkeskriminella som på felaktiga grunder uppbär ersättning från välfärdssystemen. Detta leder till att felaktiga ersättningar kan återkrävas och fortsatta utbetalningar stoppas.

Riksrevisionen publicerade i maj 2011 sin rapport Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20). I rapporten påtalar Riksrevisionen flera effektivitetsbrister såväl i myndigheternas arbete med bidragsbrott som i regeringens styrning. Regeringen kommer under hösten 2011 att lämna en skrivelse till riksdagen där regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och åtgärder med anledning av dessa redovisas.

Arbetsförmedlingen har genomfört en granskning av i princip samtliga anordnare av sysselsättningsplatser inom sysselsättningsfasen (fas tre) av jobb och utvecklingsgarantin. Genomgången har resulterat i att Arbetsförmedlingen i 269 fall har avbrutit samarbetet och i ytterligare 270 fall krävt korrigeringar för att samarbetet ska fortsätta. Regeringen ser positivt på att kvaliteten i åtgärden värnas genom bl.a. den förstärkta kontrollen av anordnarstödet.

#### **12.2.4 Intern styrning och kontroll samt internrevision**

Sedan den 1 januari 2008 finns ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter. Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, som gäller för de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228), ska myndigheternas ledning kontinuerligt genomföra analyser av verksamheter och hantera risker förknippade med verksamhetsansvaret.

##### **Intern styrning och kontroll**

Regeringen har i och med införandet av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll tydliggjort ansvaret för ledningen vid statliga myndigheter när det gäller den interna styrningen och kontrollen. En intern styrning

och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt är enligt regeringen nödvändig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och samtidigt uppfylla sitt verksamhetsansvar. Respektive myndighetsledning har ett odelat ansvar för att säkerställa att arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen i den egna organisationen fortsätter och utvecklas.

I arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen måste hänsyn tas till verksamheternas olika karaktärer och vilka risker ledningen kan acceptera. Arbetet med intern styrning och kontroll kommer därför att se olika ut på olika myndigheter.

Regeringen konstaterar att införandet av regelverket för intern styrning och kontroll har inneburit att strukturen för den interna styrningen och kontrollen inom myndigheterna har blivit tydligare och graden av systematik med vilken myndigheterna arbetar med risker har ökat generellt (se även bedömningen i rapporten Intern styrning under kontroll?, ESV 2010:33). Riskhanteringen har hos flera myndigheter integrerats i myndighetens modell för verksamhetsstyrning och uppföljning. För myndigheterna har dessa förändringar inneburit ökade möjligheter till överblick över risker samt en bättre prioritering mellan risker och åtgärder inom olika delar av myndigheten. Även myndighetsledningens engagemang för den interna styrningen och kontrollen har ökat på flera av myndigheterna.

Regeringen bedömer att införandet av regelverket för intern styrning och kontroll på myndigheterna generellt sett har fungerat väl och ser därför inget behov av förändringar i det befintliga regelverket. Regeringen kommer att kontinuerligt förbättra uppföljningen av myndigheternas arbete med den interna styrningen och kontrollen.

##### **Internrevision**

ESV svarar för samordning av den statliga internrevisionen. En viktig uppgift för ESV är att årligen till regeringen samlat redovisa hur väl internrevisionen vid de statliga myndigheterna fungerar. För närvarande är 66 myndigheter skyldiga att följa internrevisionsförordningen.

Utifrån ESV:s årliga rapport om den statliga internrevisionen (ESV 2011:15) bedömer

regeringen att den interna styrningen och kontrollen på myndigheterna i allt väsentligt fungerar tillfredsställande, men att myndigheterna behöver vidta åtgärder för att stärka internrevisionen på vissa områden. Exempelvis uppfyller två av myndigheterna inte internrevisionsförordningens krav på att internrevisionen ska vara administrativt placerad direkt under myndighetens chef. Regeringen anser att det är angeläget att internrevisionen är fristående från den operativa verksamheten för att säkerställa att kravet på internrevisionens oberoende och objektivitet uppfylls.

Vidare har två myndigheter inte fastställt arbetssätt och processer för att säkerställa att internrevisionen utförs i enlighet med god sed. När det gäller kvalitetssäkring och kvalitetsförbättring konstaterar regeringen att det fortfarande är en fjärdedel av myndigheterna som saknar ett internt kvalitetsprogram. Regeringen anser att det är av stor vikt att internrevisionen utförs i enlighet med god sed och att revisionen håller hög kvalitet.

En trend som håller i sig från föregående år är att antalet ensamrevisorer respektive antalet myndigheter med ensamrevisorer ökar jämfört med året innan. Nio myndigheter har använt mindre än en årsarbetskraft, inklusive köpta tjänster, för internrevision. I tre myndigheter har antalet årsarbetskrafter, inklusive externa konsulter, understigit en halv årsarbetskraft.

Enligt regeringens uppfattning är det en oroväckande trend att antalet myndigheter med bara en internrevisor ökar och att dessa myndigheter i många fall inte anställer en revisor på heltid. Det är myndighetsledningens ansvar att analysera hur stora resurser internrevisionen vid respektive myndighet bör ha för att uppfylla kraven i internrevisionsförordningen och därmed kunna utgöra ett stöd till ledningen genom att granska den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen anser att det är angeläget att ESV fortsätter att genomföra riktade informationsinsatser till berörda myndighetsledningar och till motsvarande huvudmän i Regeringskansliet inom områdena internrevision samt intern styrning och kontroll.

## 12.3 Översyn av vissa bestämmelser i budgetlagen

Regeringen aviserade i propositionen om budgetlagen (prop. 2010/11:40) två översyner av budgetlagens bestämmelser dels regeringens befogenhet att besluta om försäljning av aktier, dels hur skattenedsättningar bör hanteras vid budgetering.

I det följande redovisar regeringen resultatet av dessa översyner.

### Översyn av regeringens befogenhet att besluta om försäljning av aktier

I budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att besluta om försäljning av aktier som tillhör staten (8 kap. 4 §). Dessa bestämmelser innebär att regeringen får besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna, om inte riksdagen bestämt annat för det berörda företaget. Om staten har hälften eller mer än hälften av rösterna får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande besluta om försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företaget.

I propositionen med förslag till en reformerad budgetlag överfördes dessa bestämmelser med oförändrad lydelse i förhållande till den tidigare regleringen i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen anförde dock att den ansåg att det fanns skäl att se över bestämmelserna utifrån de erfarenheter som vunnits sedan den sistnämnda lagen trädde i kraft (prop. 2010/11:40 s. 88).

### Bestämmelsens tillkomst

I propositionen med förslag till lag om statsbudgeten konstaterade regeringen att lös egendom som förvärvats enligt riksdagens beslut för att användas som statsegendom enligt praxis inte fick säljas utan riksdagens hörande (prop. 1995/96:220 s. 59 f.). Av detta ansågs följa att det är riksdagen som beslutar om försäljning av statens aktier. Regeringen anförde också att starka sakskäl kunde åberopas för att riksdagens bemyndigande ska inhämtas vid aktieförsäljningar. Det ursprungliga beslutet om ett engagemang hade enligt regeringen genom-

gående fattats under riksdagens medverkan, t.ex. i form av att medel för aktieteckning anvisats. I många fall hade detta skett för att allmänna intressen av skilda slag skulle tillgodoseas. I vissa fall hade bolagsformen valts som ett alternativ till att bedriva verksamheten i myndighetsform. Till detta kom att försäljningar av aktier i statsägda bolag ofta avsåg stora värden. Såväl av statsfinansiella skäl som med hänsyn till effekterna på samhället i övrigt, ansågs ändringar i statens aktieinnehav i allmänhet ha större betydelse än t.ex. ändringar i det statliga fastighetsbeståndet.

Även om regeringen 1996 ansåg att det i princip krävdes riksdagens samtycke för överlåtelse av statens aktier eller andra åtgärder som leder till en minskning av statens ägarandel, gjorde den bedömningen att det inte var rimligt att alla beslut om försäljning av statens aktier skulle prövas av riksdagen. Regeringen ansåg att det var av vikt att kravet på fortsatt inflytande från riksdagens sida över väsentliga ändringar inom den statliga företagssektorn kunde förenas med behovet av flexibilitet i fråga om ägarstruktur och kapitalanskaffning. Enligt regeringens uppfattning borde därför beslut om försäljning av aktier i bolag där staten inte hade en röstmajoritet – och där aktierna således knappast innehades för att staten i bolagsform skulle driva en verksamhet av statligt intresse – i de flesta fallen kunna ingå i regeringens befogenheter. De ärenden som var av sådan vikt att riksdagen borde fatta beslut bestod i stället främst av försäljningar av aktier i bolag där staten hade en röstmajoritet (prop. 1995/96:220 s. 60).

Regeringen anförde att den beträffande ett visst majoritetsägt bolag kunde vilja ha större befogenheter. För att skaffa sig önskad handlingsfrihet kunde regeringen då utverka ett särskilt bemyndigande av riksdagen att beträffande just det företaget få vidta vissa åtgärder. I andra fall kunde det av olika skäl tänkas vara viktigt för staten att ha kvar en minoritetspost i ett företag. Riksdagen kunde därför vilja förbehålla sig rätten att besluta om en eventuell försäljning, trots att staten ägde mindre än hälften av rösterna. Enligt regeringens uppfattning borde riksdagen uttryckligen i varje särskilt fall tillkännage om den ville förbehålla sig rätten att besluta om försäljning av aktier i bolag där staten hade en minoritet av rösterna. Om riksdagen inte fattade något sådant beslut borde

regeringen ha rätt att besluta om en försäljning av aktierna (prop. 1995/96:220 s. 61).

Av intresse i sammanhanget är att riksdagen inte bara kan ge regeringen befogenheter att besluta om försäljning av statens aktier, utan även begränsa regeringens befogenheter enligt budgetlagen och dessutom återkalla ett tidigare lämnat bemyndigande om beslut om försäljning av statens aktier.

### **Bestämmelsen har fungerat väl**

När staten köper aktier eller bildar ett bolag sker detta i allmänhet för att bedriva eller kontrollera en verksamhet som anses vara av samhällspolitisk betydelse. Om staten ska bedriva en sådan verksamhet i ett bolag måste den ha ett avgörande inflytande och inte behöva ta hänsyn till minoritetsinnehavarens intressen. De allra flesta statliga aktieinnehav avser därför helägda företag. I några få företag innehas aktier som motsvarar mer än hälften, men mindre än samtliga röster och endast i ett mycket fåtal företag har staten aktier som motsvarar mindre än hälften av rösterna.

Mot denna bakgrund är det inte överraskande att den huvudregel i budgetlagen som föreskriver att regeringen får besluta om försäljning av aktier i företag där staten har mindre än hälften av rösterna inte har utnyttjats i någon större utsträckning. Enligt vad som framkommit i översynen har regeringen sedan 1997 inte genomfört någon försäljning av ett minoritetsinnehav utan stöd av ett särskilt bemyndigande från riksdagen.

Det är således de särskilda bemyndiganden som riksdagen beslutat som framför allt varit styrande för regeringen och inte regleringen i budgetlagen. Det betyder att riksdagens inflytande i praktiken varit större än vad lagregleringen kan ge intryck av.

Sedan lagen om statsbudgeten trädde i kraft 1997 har åtminstone ett tjugotal av statens aktieinnehav i ursprungligen hel- eller majoritetsägda bolag avyttrats eller minskats. Även om det i riksdagen funnits skilda uppfattningar om en del av försäljningarnas lämplighet, förefaller det inte ha uppkommit någon diskussion i något av de berörda utskotten om den rådande formella fördelningen av befogenheterna att besluta om försäljning av statens aktier mellan regeringen och riksdagen. Någon konkret kritik har heller

inte funnits om att regeringen skulle ha missbrukat sin befogenhet att besluta om försäljning av aktier som utgör minoritetsinnehav. I den meningen kan det konstateras att budgetlagens bestämmelser har medverkat till att skapa den avsedda klarheten och stadgan på området.

Flexibiliteten, som närmast avser möjligheten att anpassa regeringens befogenheter till de förutsättningar som föreligger i fråga om ett visst innehav, avsågs skapas genom att regeringen av riksdagen kan få ett bemyndigande att besluta om försäljning av aktier i ett visst företag, trots att staten har hälften eller fler av rösterna. På motsvarande sätt kan riksdagen inskränka regeringens befogenhet att avyttra aktier även om antalet röster är mindre än hälften. Möjligheten till flexibilitet skapas således genom att riksdagen i förhållande till huvudregeln både kan vidga och snäva in regeringens befogenheter att besluta om försäljning av aktier i namngivna företag.

Med stöd av bestämmelserna i budgetlagen kan regeringen besluta om försäljning av aktier i företag där statens röstandel är lägre än 50 procent, om riksdagen inte beslutat något annat. Det finns för närvarande endast två bolag där ägarandelen kan minska utan föregående beslut av riksdagen och det är i bolagen A/O Dom Shvetsii (36 procent) och Norrland Center AB (33 procent). Norrland Center AB är dock under likvidation efter ett beslut av övriga aktieägare. Staten har inte någon rösträtt för sin tredjedel av aktierna. Ytterligare information om detta lämnas under utgiftsområde 24, avsnitt 3.5.2.

Enligt bestämmelserna i budgetlagen kan regeringen däremot inte utan särskilt bemyndigande minska ägarandelarna i de omkring 40 bolag som är helägda av staten, t.ex. Vattenfall Aktiebolag, Samhall Aktiebolag, Systembolaget Aktiebolag, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, AB Svenska Spel, SJ AB, Sveaskog AB eller Green Cargo AB. Samma sak gäller några få bolag där staten har mellan 50 och 100 procent av rösterna, t.ex. Botniabanan AB och SOS Alarm Sverige AB. Vidare har regeringen befogenheter att avyttra aktier som tillfallit staten genom testamente eller gåva, förutsatt att aktierna inte representerar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i ett företag.

Den genomgång som gjorts av de erfarenheter som vunnits av tillämpningen av budgetlagens

bestämmelser om regeringens befogenheter att besluta om försäljning av aktier som tillhör staten leder till slutsatsen att bestämmelserna har medverkat till att skapa den klarhet, stadga och flexibilitet på området som är önskvärd. Riksdagens beslut våren 2011 att återkalla tidigare lämnade bemyndiganden till regeringen att minska ägandet i SBAB Bank AB (publ), PostNord AB och TeliaSonera Aktiebolag visar också att riksdagens avgörande inflytande över försäljningar av statens aktier har upprätthållits. Några negativa konsekvenser av bestämmelserna har inte framkommit. Mot bakgrund av dessa erfarenheter saknas det skäl att ändra bestämmelserna.

Det bör i sammanhanget framhållas att regeringen enligt budgetlagen inte utan riksdagens bemyndigande kan förvärva aktier eller andelar i ett företag, om detta inte sker som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Riksdagen måste således aktivt ta ställning till varje nytt aktieförvärv. Det framstår som naturligt att riksdagen i samband med sådana förvärv tar ställning till om den vill begränsa regeringens möjligheter att besluta om försäljning av aktierna, utöver vad som redan följer av budgetlagen.

## **Översyn av utgifter på budgetens inkomstsida och skattenedsättningar**

### **Bakgrund**

I den nya budgetlagen föreskrivs att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen följer av brutto-principen men det har ansetts motiverat att uppställa ett uttryckligt förbud. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tar sikte på sådana stöd som normalt ska finansieras med anslag och som inte har någon koppling till skattelagstiftningen vare sig i form av skattenedsättningar eller på annat sätt är en del av skattelagstiftningen (se prop. 2010/11:40 s. 47). Bestämmelsen utgör inte något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar och överföringar till t.ex. EU, kommuner och AP-fonder görs av skatteinkomster m.m. Det är i sådana sammanhang i allmänhet fråga om utbetalningar av medel som inte tillhör staten. Bestämmelsen utgör inte heller något hinder

mot att använda s.k. negativa inkomstitlar för att öka tydligheten i beräkningen och redovisningen av statens inkomster, vilket används för arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

Om regeringen – eller riksdagen – likväl önskar finansiera utgifter på budgetens inkomstsida kommer detta att utgöra en avvikelse från budgetlagen. Riksdagen kan genom en särskild lag besluta att så ändå ska ske. I sådant fall bör som huvudregel en teknisk justering göras av utgiftstaket.

### Utgifter på budgetens inkomstsida

Som framgår av bl.a. betänkandet från Utredningen Översyn av budgetlagen (SOU 2010:18) infördes det från 1999 och framåt ett relativt stort antal stöd på inkomstsidan på statens budget. Dessa stöd utbetalades genom s.k. skattekontokrediteringar.

Exempel på de krediteringar som infördes under första halvan av 2000-talet var plusjobb, sysselsättningsstöd riktade till kommunsektorn samt ett antal stöd inom miljö- energi- och byggområdet. Kulmen för omfattningen av dessa stöd nåddes 2005 när de omfattade uppemot 15 miljarder kronor. Stöden utgick i form av ersättningar för lönekostnader, investeringskostnader och utbildningskostnader. Införandet av dessa stöd stred mot grunderna i den tidigare lagen om statsbudgeten eftersom detta budgeteringssätt avvek från bruttoredovisningsprincipen. Vidare stred det mot intentionerna med utgiftstaket eftersom utgiftstaket inte justerades när utgifter placerades på budgetens inkomstsida

I budgeten för 2007 infördes nya inkomsttyper bl.a. för att tydliggöra redovisningen av de utgifter som redovisas på budgetens inkomstsida. Flertalet stöd som tidigare redovisats som nedsättning av skatter överfördes till inkomsttyp 8100 Utgifter som ges som skattekrediteringar. Dessa stöd har därefter antingen flyttats över till utgiftssidan eller fasats ut.

I regeringens budgetförslag har jämställdhetsbonusen överförd till budgetens utgiftssida 2012. När jämställdhetsbonusen infördes 2008 gjordes en teknisk nedjustering av utgiftstaket för staten i enlighet med det tillvägagångssätt som nu tydligt anges i förarbetena till budgetlagen. I samband med att jämställdhets-

bonusen nu förs över till budgetens utgiftssida föreslår regeringen därför att det görs en teknisk justering (höjning) av utgiftstaket.

Från 1999 och fram till 2006 infördes vissa stödordningar för vilka man av skattetekniska och administrativa skäl använde metoden med att kreditera stödmottagarnas skattekonton i stället för att hantera stöden via skattelagstiftningen. Ett exempel är sjöfartsstödet som infördes 2001. I budgetförslaget för 2012 finns det två nedsättningar som utbetalas som krediteringar till skattekonto: sjöfartsstöd (inkomstitel 1281) och nystartsjobb (inkomstitel 1285). Dessa krediteringar är kopplade till nivån på de skatter som arbetsgivaren betalar för sina anställda och är tänkta att vara ett substitut för en skattelättnad och kompensera för enskilda arbetsgivares kostnader för löneskatter.

Sjöfartsstöd lämnas till fysiska och juridiska personer samt till partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade fartyg som huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. För sjöfartsstödet motsvarar stödet summan av arbetsgivaravgifter på sjöinkomst samt den preliminärskatt på sjöinkomst som arbetsgivaren betalar.

Nystartsjobb ska gälla för personer som varit arbetslösa, deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller uppburit sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning på heltid i mer än ett år. För nystartsjobben motsvarar nedsättningen dubbla arbetsgivaravgiften, utom för personer under 26 år för vilka nedsättningen motsvarar den arbetsgivaravgift som arbetsgivaren skulle ha betalat om personen varit över 26 år.<sup>176</sup>

Utöver dessa två åtgärder som görs genom krediteringar finns det ett stort antal skattnedsättningar som hanteras direkt i skattesystemet och därmed genom skattebetalningen för företag och privatpersoner. Detta gäller exempelvis nedsättningar av punktskatter såsom energi- och koldioxidskatt. De övriga skatte-

<sup>176</sup> För ungdomar under 26 år som kvalificerat sig för nystartsjobb genom att ha varit sjukskrivna eller haft aktivitetsersättning motsvarar nedsättningen den arbetsgivaravgift som arbetsgivaren skulle ha betalat om personen var 26 år eller över plus den arbetsgivaravgift som arbetsgivaren faktiskt betalar. Detta är dock en väldigt liten grupp inom nystartsjobben, ca 850 av totalt 45 400 personer med nystartsjobb i april 2011.

nedsättningarna som berör socialavgifter är regional nedsättning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter, nedsättning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter för ungdomar samt generell nedsättning av egenavgifter.

Detta och andra slag av särregler i skattelagstiftningen redovisas, liksom de nu behandlade krediteringarna, årligen som skatteutgifter i den skrivelse som lämnas i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringen gör bedömningen att de två åtgärderna sjöfartsstöd och nystartsjobb även fortsättningsvis bör redovisas på budgetens

inkomstsida på motsvarande sätt som de skattenedsättningar som hanteras direkt i skattesystemet. Skälen till detta är att dessa två åtgärder har en bakgrund i skattesystemet och vissa bestämda skatter samt att konstruktionen med kreditering av skattekontot valts som ett substitut för en skattenedsättning på grund av skattetekniska och administrativa skäl. Dessa åtgärder får därmed anses ha en sådan anknytning till skattesystemet att det motiverar att de redovisas på budgetens inkomstsida utan att det krävs en teknisk justering av utgiftstaket.

Utdrag ur protokoll  
vid regeringssammanträde den 15 september  
2011

**Närvarande:** Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt

**Föredragande:** Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt

---

Regeringen beslutar proposition 2011/12:1  
Budgetpropositionen för 2012