

Regeringens proposition
Åtgärder för jobb och omställning
2008/09:97



Regeringens proposition Åtgärder för jobb och omställning 2008/09:97

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2009

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till ändrade anslag m.m. för budgetåret 2009 samt en redogörelse för åtgärder för jobb och omställning. Vidare presenteras en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	11
1.1	Konjunkturen försvagas	11
1.1.1	Allvarligt försämrad konjunkturbild.....	11
1.1.2	Tydlig försämring på arbetsmarknaden	12
1.2	Utgångspunkter för regeringens förslag.....	13
1.2.1	Kraftig stimulans i budgetpropositionen för 2009.....	13
1.2.2	Åtgärder för fungerande finansmarknader centrala för ekonomisk återhämtning.....	14
1.2.3	Starka offentliga finanser för att möta krisen	14
1.3	Regeringens strategi för jobb och omställning	15
1.3.1	Åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa.....	16
1.3.2	Förstärkt jobbpolitik	16
2	Förslag till riksdagsbeslut	23
3	Den ekonomiska utvecklingen	27
3.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	29
3.2	Svensk efterfrågan.....	31
3.3	Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation	33
3.3.1	Arbetsmarknad.....	33
3.3.2	Resursutnyttjande	35
3.3.3	Löner.....	36
3.3.4	Inflation.....	37
3.4	Risker och alternativscenarier	38
4	Budgetpolitiska mål.....	43
4.1	Uppföljning av överskottsålet.....	43
4.2	Uppföljning av utgiftstaket för staten	47
4.3	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	48
5	Offentliga finanser och statsbudgeten saldo	53
5.1	Inkomster	53
5.1.1	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	53
5.1.2	Statsbudgetens inkomster	59
5.2	Utgifter.....	59
5.2.1	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	59
5.3	Finansiellt sparande och statsbudgetens saldo.....	63
5.3.1	Den offentliga sektorns finansiella sparande.....	63
5.3.2	Statens finanser	66
5.3.3	Ålderspensionssystemets finanser	70
5.3.4	Kommunsektorns finanser	71

5.4	Uppföljning av prognosen i budgetproposition för 2009	71
5.4.1	Inkomster	74
5.4.2	Utgifter	75
5.5	Reformer sedan budgetpropositionen för 2009	77
5.5.1	Åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa	77
5.5.2	Förstärkt jobbpolitik	78
5.5.3	Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet	79
5.5.4	Kapitaltillskott till Almi Företagspartner AB och AB Svensk Exportkredit	79
5.5.5	En stärkt svensk fordonssektor	79
5.5.6	Lån till Island	79
6	Åtgärder för jobb och omställning	85
6.1	Genomförda åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	86
6.1.1	Förstärkt stöd i form av personliga coacher	86
6.1.2	Arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling	87
6.1.3	Nystartsjobb	87
6.2	Förslag till åtgärder på utgiftssidan	88
6.2.1	Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	88
6.2.1.1	Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	88
6.2.2	Åtgärder inom utbildningsområdet	89
6.2.2.1	Utgiftsområde 15 Studiestöd	89
6.2.2.2	Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	89
6.2.3	Åtgärder inom området för infrastruktur	93
6.2.3.1	Utgiftsområde 22 Kommunikationer	93
6.3	Skattereduktion för ROT-arbete	93

Bilaga Tabellsamling avseende ekonomisk utveckling och offentliga finanser

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 2009

Tabellförteckning

1.1 Nyckeltal.....	12
1.2 Offentlig-finansiella kostnader för att skapa 120 000 jobb.....	20
2.1 Specifikation av ändrade ramar för utgiftsområden samt ändrade anslag 2009	24
3.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i budgetpropositionen för 2009	27
3.2 Valutakurser	30
3.3 Försörjningsbalans.....	31
3.4 Nyckeltal för arbetsmarknad, löner och inflation	33
4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet	46
4.2 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011	47
5.1 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster	54
5.2 Utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	56
5.3 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter.....	56
5.4 Skatt på konsumtion och insatsvaror	58
5.5 Skattekvot	59
5.6 Statsbudgetens utgifter.....	60
5.7 Personer försörjda med olika sociala ersättningar	60
5.8 Utgifter per utgiftsområde.....	62
5.9 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	63
5.10 Statens finanser	66
5.11 Statens finansiella sparande och budgetsaldo.....	67
5.12 Statsbudgetens saldo 2007–2011.....	67
5.13 Statsskulden 2007–2011	69
5.14 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen).....	70
5.15 Kommunsektorns finanser.....	71
5.16 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009	72
5.17 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.....	73
5.17 Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009	74
5.18 Statsbudgetens utgifter.....	75
5.19 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2009	76
5.20 Beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar sedan budgetpropositionen för 2009 och tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008	81
6.1 Åtgärder för jobb och omställning 2009–2011	86
6.2 Omfördelning av medel mellan universitet och högskolor.....	92

Diagramförteckning

1.1 Antal personer i åldrarna 20–64 år som försörjs med vissa sociala ersättningar och bidrag, helårsekvivalenter, 1970–2011	13
1.2 Faktiskt finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor	15
1.3 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld	19
3.1 TED-spread Sverige	29
3.2 BNP-tillväxt euroområdet, Förenta staterna och världen 2006–2011.....	30
3.3 Exportorderingång	31
3.4 Fasta bruttoinvesteringar	32
3.5 Hushållens förtroende	32
3.6 Hushållens sparande.....	32
3.7 BNP-tillväxt	33
3.8 Varslade om uppsägning.....	34
3.9 BNP, arbetade timmar och sysselsättning.....	34
3.10 Andel arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program	35
3.11 Sysselsättningsgap och BNP-gap.....	36
3.12 Sysselsättningsgap och löneökningstakt.....	36
3.13 Inflationen mätt med KPI, KPIF och KPIX	37
3.14 Enhetsarbetskostnad i näringslivet	37
3.15 BNP-tillväxt	38
3.16 Arbetslöshet	39
4.1 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld	44
4.2 Utgiftstaket för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar.....	48
4.3 Kommunsektorns finansiella sparande och resultat före extraordinära poster.....	48
5.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma	55
5.2 Lönesumman som andel av BNP	56
5.3 Transfereringsinkomster som andel av totalt utbetalda löner och ersättningar	56
5.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988–2008.....	57
5.5 Hushållens konsumtionsutgifter och underliggande intäkter från mervärdesskatt 2001–2011	58
5.6 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2011	63
5.7 Finansiellt sparande och BNP-tillväxt 1970–2007.....	64
5.8 Inkomstkvot, utgiftskvot och BNP-tillväxt 1970–2007	64
5.9 Bolagsskatt och skatt på kapitalvinster 1993–2007	65
5.10 Statsbudgetens saldo 2000–2011	68
5.11 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011	69

1

Sammanfattning



1 Sammanfattning

I den internationella finanskrisens spår följer nu en världsomspännande konjunktur nedgång. Den ekonomiska politiken inriktades redan i budgetpropositionen för 2009 på att möta en konjunktur nedgång. Regeringen presenterade reformer omfattande 32 miljarder kronor för jobb och företagande, för att förstärka välfärden och för att rusta Sverige inför framtiden.

Sedan budgetpropositionen presenterades har det skett en historiskt sett mycket kraftig avmattning av den globala ekonomin. Den finansiella kris som slog till med kraft under senare delen av september 2008, har tvingat regeringar världen över att vidta åtgärder för att återställa förtroendet för och stabiliteten på de finansiella marknaderna. Krisen har nu spridit sig till den reala ekonomin, med påtagligt negativa effekter på sysselsättning och tillväxt som följd.

Den globala finanskrisen har lett till att även Sverige har drabbats av en kraftig lågkonjunktur. Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att stiga under de kommande två åren och att BNP minskar under 2009.

Stabiliseringspolitik i form av penning- och finanspolitik kan dämpa konjunktursvängningar, även om det inte är möjligt att eliminera dem. I Sverige har Riksbanken genom sin penningpolitik huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar i första hand indirekt, via de s.k. automatiska stabilisatorerna, till att hålla efterfrågan uppe i en konjunkturavmattning genom att skattintäkterna då minskar och transfereringarna till hushållen ökar.

I vissa lägen kan det emellertid vara nödvändigt att komplettera med aktiva finanspolitiska åtgärder för att dämpa stora konjunktursvängningar. Detta får dock inte äventyra de offentliga finansernas stabilitet och

långsiktiga uthållighet. Omsorgen om de offentliga finanserna gör det därför angeläget att i första hand genomföra åtgärder som är direkt jobbskapande snarare än breda efterfrågestimulerande åtgärder. Det är också viktigt att de åtgärder som vidtas samtidigt är strukturellt riktiga och även på lång sikt höjer sysselsättning och BNP.

Mot denna bakgrund presenterar regeringen i denna proposition ett antal satsningar som värnar jobb och sysselsättning och som skapar förutsättningar för arbetslösa, eller de som riskerar arbetslöshet, att få jobb, kompetensutveckling eller utbildning.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna förstärks och inriktas på den svaga konjunkturutveckling som väntas under 2009 och 2010. Därtill föreslås ytterligare åtgärder som förbättrar tillväxtförutsättningarna på såväl kort som lång sikt. På så sätt stärks möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden samtidigt som efterfrågan på arbetskraft inom bygg- och anläggningssektorn stimuleras.

1.1 Konjunktoren försvagas

1.1.1 Allvarligt försämrad konjunkturbild

Utvecklingen sedan mitten av september 2008 har tagit en riktning som få kunnat förutse, såväl vad avser omfattning som hastighet. Situationen på de finansiella marknaderna förvärrades betydligt under hösten då flera stora finansiella institut i Förenta staterna och Europa fick problem med att finansiera utestående skulder.

Centrala delar av de internationella kreditmarknaderna fungerar dåligt och det är alltjämt svårt och dyrt för banker och andra finansiella institut att låna pengar.

Krisen på de internationella kreditmarknaderna väntas successivt klinga av under 2009 och situationen bedöms normaliseras kring mitten av 2010. Situationen på bostadsmarknaderna i Förenta staterna och euroområdet väntas stabiliseras mot slutet av 2009 respektive i början av 2010. I kombination med att penningpolitiken successivt får större genomslag, väntas en försiktig global återhämtning av BNP-tillväxten mot slutet av 2009, som förstärks under 2010. Läget är dock fortfarande svårbedömt vilket gör det svårare än vanligt att göra prognoser över i vilken takt återhämtningen kommer att ske.

Sverige är ett av världens mest utrikes-handelsberoende länder och vårt banksystem tillhör de mest omvärldsintegrerade i världen. Det går inte att isolera Sverige från krisen. Den svagare globala tillväxten leder till att efterfrågan på svenska exportprodukter mattas rejält. Hushållens konsumtion dämpas av det kraftiga börsfallet, oron på bostadsmarknaden och den tilltagande försämringen på arbetsmarknaden. I takt med att efterfrågan dämpas minskar investeringsbehoven samtidigt som finanskrisen gör det svårare och dyrare att få krediter. Regeringen bedömer att svensk BNP-tillväxt blir negativ 2009 för att 2010 och 2011 gradvis återhämta sig, se vidare tabell 1.1.

Tabell 1.1 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,5	1,0	-0,8	1,5	3,0
Arbetslöshet, 16–64 år ¹	6,2	6,1	7,7	8,5	8,3
Arbetskraften, 16–64 år ²	1,4	0,9	0,1	-0,3	0,3
Sysselsatta, 16–64 år	2,4	1,0	-1,7	-1,2	0,5
Sysselsättningsgrad, 16–64 år ³	75,6	75,9	74,3	73,2	73,6
KPI ⁴	2,2	3,4	-0,2	0,7	2,1
Statsskuld ⁵	36,4	33,6	31,7	32,0	29,8
Offentliga sektorns finansiella sparande ⁵	3,7	2,3	-1,1	-1,1	0,5

¹ I procent av arbetskraften.

² Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-definitionen). Siffror för gruppen 15 – 74 år återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

³ Sysselsatta i procent av befolkningen.

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1.1.2 Tydlig försämring på arbetsmarknaden

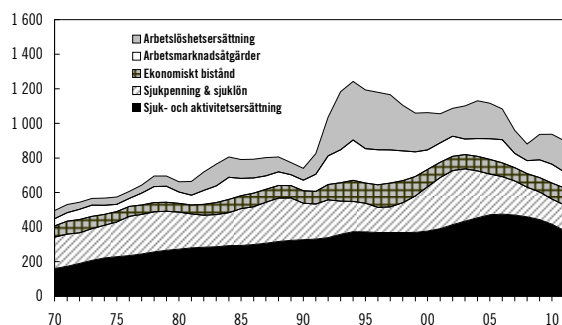
Den globala konjunkturedgången får konsekvenser för svensk arbetsmarknad, där en tydlig nedgång nu kan skönjas. Det illustreras inte minst av den drastiska ökningen av antalet varsel om uppsägningar under hösten 2008. Alla varsel leder visserligen inte till uppsägningar, och alla uppsägningar leder inte till arbetslöshet. En markant uppgång av arbetslösheten är dock att vänta. Arbetslösheten beräknas stiga från 6,1 procent 2008 till 7,7 procent 2009 och 8,5 procent 2010.

Regeringens främsta mål under mandatperioden är att varaktigt öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Inriktningen av jobbpolitiken har varit att göra det mer lönsamt att arbeta och att anställa.

Sedan 2006 har utanförskapet minskat. Som en av flera indikatorer på utanförskapet använder regeringen utvecklingen av antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som uppstår ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.¹ Under 2007 minskade de med 125 000. Minskningen skedde både i ohälsa- och arbetslöshetsrelaterade system. Mellan åren 2007 och 2011 förväntas det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, med någon form av ersättning från dessa system minska ytterligare, även om försämringen på arbetsmarknaden medför att antalet helårsekvivalenter tillfälligt ökar 2009 jämfört med 2008.

¹ Med helårsekvivalent avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidsjukskrivna ett halvår var tillsammans en helårsekvivalent det året.

Diagram 1.1 Antal personer i åldrarna 20–64 år som försörjs med vissa sociala ersättningar och bidrag, helårsekvivalenter, 1970–2011



Källa: Finansdepartementet.

1.2 Utgångspunkter för regeringens förslag

1.2.1 Kraftig stimulans i budgetpropositionen för 2009

Regeringen har genomfört ett brett reformpaket för att öka sysselsättningen. Denna politik har, tillsammans med den starka konjunkturen under senare år, lett till att arbetslösheten minskat och att sysselsättningen ökat. Mellan tredje kvartalet 2006 och tredje kvartalet 2008 ökade antalet sysselsatta med 144 000 personer.² Ökningen av antalet sysselsatta 2007 var den största som uppmätts för ett enskilt år i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. OECD konstaterar också i sin granskning av svensk ekonomi att Sverige står väl rustat för att klara effekterna av den globala finanskrisen.³

Budgetpropositionen för 2009 innehöll reformer omfattande 32 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 1 procent av BNP. Regeringen konstaterade då att oron på de internationella finansiella marknaderna ökat och att en inbromsning i konjunkturen väntades. I propositionen föreslogs ett antal reformer som bl.a syftade till att dämpa konjunkturedgången, t.ex. ett tredje steg i jobbskatteavdraget tillsammans med en höjning av skiktgränsen för statlig inkomstskatt, sänkning av socialavgifterna och stora satsningar

på infrastruktur. Vidare föreslogs en ökad satsning på utbildning och forskning, en förstärkning av den psykiatriska vården, medel för att korta vårdköerna samt ökade satsningar på miljö och klimat. Flera av åtgärderna väntas mildra effekterna av konjunkturedgången samtidigt som de leder till varaktigt högre sysselsättning, höjd utbildningsnivå och bättre möjligheter för forskning av hög kvalitet. De förbättrar möjligheterna för en god produktivitet utveckling samt en god tillväxt och välfärd även på lång sikt.

Regeringen kan konstatera att de reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2009 och de åtgärder regeringen därefter vidtagit innebär att den svenska finanspolitiken under de kommande åren är bland de mer expansiva inom EU samtidigt som Maastrichtvillkoren klaras. Detta framgår bl.a. i Europeiska kommissionens januariprognos över medlemsländernas strukturella sparande.⁴

I den plan för europeisk ekonomisk återhämtning som Europeiska kommissionen presenterade i slutet av november 2008, föreslås att medlemsstaterna skyndsamt stimulerar sina ekonomier med drygt 1 procent av BNP.⁵ I linje med kommissionens stimulansplan har Europeiska Rådet godkänt en återhämtningsplan som bygger på insatser motsvarande totalt ca 1,5 procent av EU:s BNP.

Sammantaget uppgår regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2009, de åtgärder som vidtagits under hösten 2008 och de förslag som presenteras i denna proposition, till drygt 40 miljarder kronor 2009. Detta motsvarar ca 1,3 procent av BNP. Redan omfattningen på reformförslagen i budgetpropositionen för 2009 låg väl i linje med Europeiska kommissionens stimulansplan.

² Statistiska centralbyrån, AKU, kvartalsdata. Sysselsatta i åldern 15 – 74 år.

³ OECD Economic Surveys. Sweden, October 2008.

⁴ Europeiska kommissionens interimsprognoz januari 2009.

⁵ Communication from the European Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. COM 2008(800).

1.2.2 Åtgärder för fungerande finansmarknader centrala för ekonomisk återhämtning

Den rådande lågkonjunkturen har, som tidigare nämnts, sin upprinnelse i den globala finanskrisen under hösten 2008. Krisen började med kreditförluster på den amerikanska bolåne marknaden. Att problemen fått en sådan omfattning och spridning är framför allt ett utslag av en djup kris i förtroendet för de finansiella systemen. Krisen har fördjupats trots de åtgärder som regeringar och centralbanker har vidtagit för att återställa detta förtroende och skapa stabilitet på finansmarknaderna.

Det finansiella systemet är av central betydelse för en väl fungerande ekonomi. Om förtroendet för systemet allvarligt rubbas får det återverkningar för bl.a. möjligheterna för hushåll och företag att få tillgång till krediter. Att låna pengar blir både dyrt och svårt. Pessimismen bland hushåll och företag ökar, investeringar och konsumtion uteblir och ekonomin riskerar att lamsläs.

För att komma till rätta med den finansiella krisens effekter har regeringen under hösten 2008 prioriterat att snabbt vidta åtgärder för att säkerställa att kreditmarknaderna åter kan börja fungera. Det har skapats bättre förutsättningar för företag och hushåll att låna pengar samtidigt som olika typer av kreditgarantier underlättar för svenska företag att exportera sina produkter.

För att *värna tryggheten bland svenska sparare* har insättningsgarantin höjts från 250 000 kronor till 500 000 kronor (prop. 2008/09:49, bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16).

I syfte att *skapa stabilitet* på och *återställa förtroendet* för de svenska finansiella marknaderna har en ny lag möjliggjort att, när situationen så kräver, med kort varsel lämna stöd till kreditinstitut. Med stöd av denna lag har ett så kallat garantiprogram utformats. Finansiell stabilitet är emellertid en s.k. kollektiv vara. Det betyder att alla i systemet drar nytta av stabiliteten, utan att för den skull vara med och bära kostnaden. Finansiering av kollektiva varor sker normalt solidariskt. Deltagandet i det instiftade garantiprogrammet är frivilligt. De statliga garantierna får uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Vid utgången av 2008 garanterades dock endast 150 miljarder kronor. En särskild stabilitetsfond har inrättats för att finansiera bl.a. stödåtgärder (prop. 2008/09:61,

bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17). Regeringen ser för närvarande över de åtgärder som vidtagits och överväger ytterligare insatser för att stärka stabiliteten på den svenska finansmarknaden, till gagn för samtliga aktörer och ekonomin i sin helhet.

För att möta den brist på framför allt *långfristig exportfinansiering* som uppstått i samband med oron på världens finansmarknader har AB Svensk Exportkredit (SEK) tillförts dels ca 3 miljarder kronor, dels statens aktier i Venantius AB, ett bolag med ett eget kapital på 2,6 miljarder kronor. Dessutom har SEK fått en låneram på högst 100 miljarder kronor samt en garantiram på högst 450 miljarder kronor. Vidare har ramen för Exportkreditnämndens exportkreditgarantier höjts från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor. Dessutom har Almi Företagspartner AB tillförts 2 miljarder kronor för att öka utlåningen till nya, små- och medelstora företag (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47 och prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125).

För att möjliggöra en *stärkt svensk fordonssektor*, särskilt inom områdena klimat och säkerhet, har ett nytt aktiebolag bildats som ska bedriva bl.a. forsknings- och utvecklingsverksamhet och för det ändamålet fått ett kapitaltillskott om 3 miljarder kronor. Dessutom har regeringen inhämtat riksdagens bemyndigande att mot fullgoda säkerheter ställa ut statliga kreditgarantier uppgående till maximalt 20 miljarder kronor till företag i fordonssektorn för att garantera lån i Europeiska investeringsbanken. Regeringen har även möjligheten att mot fullgoda säkerheter ge undsättningslån till företag inom fordonssektorn som befinner sig i ekonomiska svårigheter (prop. 2008/09:95, bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

1.2.3 Starka offentliga finanser för att möta krisen

Ordning och reda i de offentliga finanserna är en grundförutsättning för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Det är därför viktigt att värna de offentliga finansernas stabilitet och långsiktiga uthållighet samt att kommande underskott i spåren av konjunkturnedgången blir tillfälliga och kontrollerbara. Det är av betydelse för att hushåll och företag ska känna sig trygga

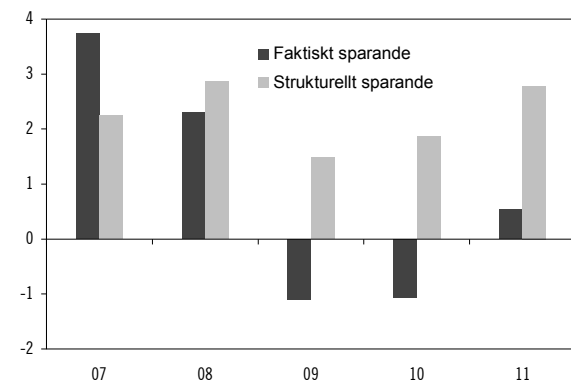
med att Sverige håller fast vid den stabilitetsorienterade inriktning politiken haft under flera år. Vi ska inte behöva ställas inför en situation där skatterna behöver höjas eller trygghetsystemen skäras ned för att undvika stora underskott. Detta är särskilt angeläget eftersom det framför allt skulle drabba dem med små ekonomiska marginaler.

Sverige har, till skillnad från många jämförbara länder i EU och OECD, goda offentliga finanser, vilket möjliggör satsningar. Till följd av konjunkturförsvagningen väntas emellertid de offentliga finanserna försämrans under kommande år och underskott är att vänta 2009 och 2010. Regeringens samlade bedömning utifrån de indikatorer som används för att avgöra reformutrymmet och en väl avvägd finanspolitik är dock att underskottet är tillfälligt och kontrollerbart. De offentliga finanserna väntas åren därefter förbättras.

Diagram 1.2 visar faktiskt finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor. Trots underskotten i det faktiska sparandet 2009 och 2010 beräknas det strukturella sparandet ligga över 1 procent av BNP dessa år.

Diagram 1.2 Faktiskt finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Anm: Det strukturella sparandet justerar det faktiska finansiella sparandet för konjunkturläget och vissa större väldefinierade engångseffekter. Syftet är att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1.3 Regeringens strategi för jobb och omställning

Regeringens politik för att få fler i arbete och bekämpa människors utanförskap är en självklar och central utgångspunkt för att möta nedgången i ekonomin. Att sänka skatterna för låg-

och medelinkomsttagare, att underlätta inträdet på arbetsmarknaden, att göra det enklare och billigare att anställa och att öka möjligheterna till utbildning ger goda förutsättningar för en gradvis återhämtning. Det skapar också möjligheter för en god produktivitetstillväxt.

Regeringens politik för full sysselsättning har inriktats på en effektiv matchning och en starkt konkurrenskraft hos dem som står längst från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag att förmedla jobb. De arbetsmarknadspolitiska programmen har fått en tydligare inriktning mot att öka sökaktiviteten och att stödja dem som står längst från arbetsmarknaden. De flesta som deltar i arbetsmarknadspolitiska program deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. Dessutom har personer som av olika skäl varit utan arbete under minst ett år, eller sex månader vad avser ungdomar, rätt till nystartsjobb.

Principerna för denna politik ska bevaras, även då Sverige går in i en djup lågkonjunktur. Forskning visar bl.a. att förmedlingsinsatser tycks vara en förhållandevis effektiv åtgärd för att minska arbetslösheten och att lönesubventionerade anställningar ökar sannolikheten att få ett arbete i högre grad än arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadspolitiska program riskerar alltid att leda till inläsningseffekter i form av minskad geografisk rörlighet och lägre sökaktivitet. Det är därmed än viktigare att stimulera sökaktiviteten hos arbetslösa i en situation med tillfälligt ökade arbetsmarknadspolitiska insatser samtidigt som det är fortsatt viktigt att stärka konkurrenskraften hos dem som står längst från arbetsmarknaden.

Åtgärder som vidtas för att mildra konjunkturedgången ska vara strukturellt riktiga. De ska därmed förbättra förutsättningarna för varaktigt hög sysselsättning samt hög och stabil tillväxt, även på sikt. Erfarenheterna visar att tillfälliga åtgärder riskerar att bli permanenta, vilket riskerar att försvaga de offentliga finanserna. I de fall det är motiverat med tillfälliga åtgärder måste det därför säkerställas att de inte blir permanenta.

Regeringens insatser för jobb och omställning har sin grund i ovanstående utgångspunkter.

1.3.1 Åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa

Den allvarliga situationen på arbetsmarknaden motiverar ytterligare förstärkt stöd till arbets-sökande. För att ge arbetslösa extra stöd att söka arbete har därför förmedlingsverksamheten, i form av coaching, intensifierats. Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att förstärka matchningsverksamheten och ge ett tidigt och individanpassat stöd för att kunna hjälpa arbets-sökande tillbaka till arbete. Även ungdomar ska kunna ta del av coachingen. För perioden 2009–2011 satsar regeringen sammantaget närmare 3 miljarder kronor för detta ändamål. Under 2009 beräknas att omkring 27 500 personer kommer kunna få denna typ av stöd.⁶

Att som arbetslös hålla kontakten med arbetslivet är viktigt för att kunna bevara och förbättra kompetensen, få ökad arbetslivs-erfarenhet och för att öka möjligheterna till ett nytt arbete. Antalet platser i arbetspraktik har därför utökats och praktik kan erbjudas tidigt under en arbetslöshetsperiod.

För att arbetslösa med längre arbetslivs-erfarenhet ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens, har regeringen inom ramen för arbetspraktiken infört praktisk kompetens-utveckling. Arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling är därmed viktiga verktyg i coachningsarbetet.

Sammanlagt satsar regeringen 6,6 miljarder kronor på praktikplatser åren 2009–2011. Det motsvarar 19 000 platser under 2009, 26 000 platser under 2010 och 8 000 platser under 2011.

För att säkerställa en snabb implementering av åtgärderna för jobb och omställning föreslås Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag höjas med 300 miljoner kronor 2009.

1.3.2 Förstärkt jobbpolitik

Stärkt stöd för långtidsarbetslösa

För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden har kompensationen av lönekostnaden för de s.k. nystartsjobben utökats. Tidigare kompen-

serades arbetsgivare som anställer personer som varit arbetslösa eller sjuka i mer än ett år, och som är berättigade till nystartsjobb, med ett belopp som motsvarar arbetsgivaravgiften. Från och med den 1 januari 2009 är denna kompensation fördubblad för att öka jobbmöjligheterna för dem som står långt från arbetsmarknaden. En arbetsgivare betalar för dessa personer därmed endast cirka hälften av den lönekostnad som skulle gälla i frånvaro av nedsättningen.

Förstärkning av yrkeshögskolan och yrkesvux

Det reguljära utbildningssystemet är viktigt för att mildra effekten av ökad arbetslöshet. Personer som drabbas av arbetslöshet kan genom att söka sig till det reguljära utbildningssystemet förnya och fördjupa sina kunskaper så att de står bättre rustade att få ett nytt arbete.

När arbetskraftsefterfrågan minskar i en lågkonjunktur riskerar särskilt individer med svag förankring på arbetsmarknaden, exempelvis ungdomar, att bli arbetslösa. Mot denna bakgrund föreslår regeringen ytterligare satsningar på yrkeshögskolan och gymnasiala yrkesutbildningar inom kommunal vuxenutbildning (yrkesvux).

En ökad satsning på yrkeshögskolan ger bättre möjligheter till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet för dem som inte väljer högskolestudier. Inklusive kvalificerad yrkesutbildning omfattar satsningen ca 1 000 extra platser år 2009, 2 000 år 2010 och 1 000 år 2011.

Det riktade statsbidraget för yrkesvux förstärks. Det innebär bättre möjligheter att nå de personer som behöver höja sin utbildningsnivå eller har behov av att ändra yrkesbana. Antalet studieplatser inom yrkesvux ökas med ca 3 200 platser 2009, beräknas öka med ca 3 900 platser 2010 och ca 1 600 platser 2011.

För att stimulera arbetslösa som är över 25 år att söka en yrkesinriktad utbildning inom kommunal gymnasial vuxenutbildning bör dessa tillfälligt ges en utökad möjlighet att få studiemedel med den högre bidragsnivån under 2009 och 2010. Det högre bidraget motsvarar 80 procent av studiemedlets totalbelopp.

Omfördelning av medel inom högskolan

I syfte att möta en ökad efterfrågan på utbildningsplatser i vissa regioner och åstadkomma ett bättre utnyttjande av utbildningsplatserna inom högskolornas grundutbildningsanslag föreslår regeringen en omfördelning av medel mellan

⁶ Beräkningarna baseras på helårsinsatser. Fler kan således få ta del av insatserna eftersom stödet lämnas under kortare perioder.

lärosäten. Sammantaget uppgår satsningen under 2009 till cirka 93 miljarder kronor. För 2010 beräknas de lärosäten som får ökade resurser 2009 fortsatt få sådana.

Förstärkta satsningar på infrastruktur

Vägverket och Banverket har för 2009 tilldelats drygt 13,6 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Även med dessa satsningar finns ett eftersatt underhåll på både väg- och järnvägssidan. Konjunktur-utvecklingen gör att det finns goda skäl och möjligheter att tillvarata lediga resurser i bygg- och anläggningsbranschen för att möta dessa behov samtidigt som sysselsättningen främjas på kort sikt. Regeringen föreslår därför att sammantaget ytterligare 1 miljard kronor under 2009–2011 avsätts för drift och underhåll av väg- och järnvägsnäten.

Skattereduktion för arbete i form av reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete)

Mot bakgrund av den kraftiga försvagningen inom byggsektorn och tydliga signaler om ökande arbetslöshet bör en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbeten) införas inom ramen för systemet med skattereduktion för hushållsarbeten. Fysiska personer kan därmed få skattereduktion för såväl hushållsarbete som ROT-arbete, exklusive omkostnader för material. Satsningen motsvarar ett skattebortfall på cirka 3,5 miljarder kronor per år. Åtgärden väntas minska det s.k. svartarbetet inom byggsektorn, vilket leder till ökade skatteintäkter.

Stabiliseringspolitik – finanspolitikens möjligheter och begränsningar

Varför behövs stabiliseringspolitik?

Stora konjunktursvängningar kan leda till betydande välfärdsförluster. Konjunkturedgångar som leder till hög arbetslöshet drabbar den enskilde och riskerar att leda till social utslagning.

Stora konjunktursvängningar kan också leda till att BNP-nivån varaktigt blir lägre än vad som annars hade varit fallit. Det finns flera orsaker till detta:

- Kraftiga konjunktursvängningar har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar.
- En kraftig lågkonjunktur slår dessutom ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs (utöver det som är motiverat av en pågående struktur- omvandling).
- Perioder med hög arbetslöshet riskerar också att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos dem som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre total arbetslöshet.
- Kraftiga konjunktursvängningar leder normalt sett även till stora förändringar i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för både företagare och hushåll att fatta rationella ekonomiska beslut.

Stabiliseringspolitikens arbetsfördelning

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

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Vid sådana tillfällen finns det normalt ingen

anledning att försöka påverka efterfrågan med aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder eftersom penningpolitiken då påverkar efterfrågan och inflationen i samma riktning. Finanspolitiken bidrar däremot indirekt till att dämpa konjunktursvängningarna via de så kallade automatiska stabilisatorerna. Med automatiska stabilisatorer avses att efterfrågan automatiskt hålls uppe vid en konjunkturedgång då skatteintäkterna sjunker och bidrags- och transfereringsutbetalningarna ökar. Det omvända gäller i en konjunkturuppgång.

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

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

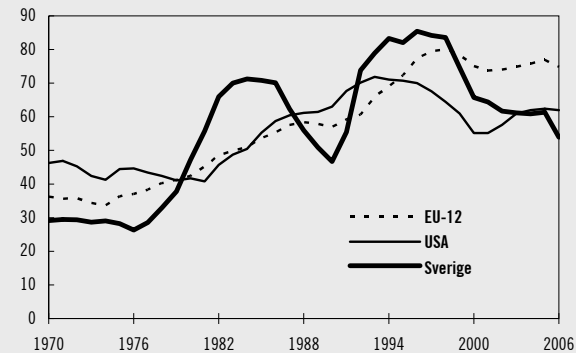
Det är viktigt att finanspolitiken omgärdas av ett tydligt regelverk

Före mitten av 1990-talet fanns inte något tydligt finanspolitiskt regelverk som bidrog till långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. I stället tenderade finanspolitiken att bedrivas mer kortsiktigt. Följden blev att underskott byggdes upp i de offentliga finanserna under lågkonjunkturer utan att motsvarande överskott uppnåddes när konjunkturen förbättrades. Detta ledde till en trendmässig uppgång i den

offentliga skuldsättningen. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet (se diagram 1.3).

Diagram 1.3 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



Anm.: I serien avseende EU12 saknas tidigare Östtyskland före 1991.

Källa: OECD Economic Outlook 2007/2

Under 1990-talet infördes i Sverige, liksom i många andra länder, särskilda budgetpolitiska ramverk i form av olika mål och regler för de offentliga finanserna för att inte dessa tidigare misstag i finanspolitiken skulle upprepas (se också rutan "Det budgetpolitiska ramverket" i kapitel 4).

I en situation där finanspolitiska åtgärder är nödvändiga att vidta i stabiliseringspolitiskt syfte, är det mot denna bakgrund viktigt att finanspolitiken utformas i enlighet med uppställda mål och regler. Stabiliseringspolitiska åtgärder bör således inte vidtas till vilken offentligfinansiell kostnad som helst. Därigenom minskar risken för att besparingsåtgärder blir nödvändiga i en situation där konjunkturläget fortfarande är besvärligt.

Det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas med finanspolitik

Både i Sverige och i omvärlden efterfrågar nu en mängd olika aktörer, med anledning av konjunkturedgången, stora (tillfälliga) stabiliseringspolitiska åtgärder. Det är, i viss utsträckning, motiverat att använda finanspolitiken som ett komplement till penningpolitiken i rådande situation. Men det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vad finanspolitiken kan åstadkomma. Följande *räkneexempel* ger en uppfattning om hur stora effekterna kan vara:

De så kallade multiplikatorerna av finanspolitiska åtgärder är relativt små. Med

multiplikator avses här den temporära effekt en temporär finanspolitisk åtgärd har på BNP-nivån. Om multiplikatorn av en temporär (ofinansierad) sänkning av skatten är 0,5, leder en sänkning av skatten med 10 miljarder kronor till att BNP temporärt blir 5 miljarder kronor högre. För breda efterfrågestimulerande åtgärder brukar multiplikatorerna antas ligga mellan noll och ett. En tillfällig sänkning av inkomstskatten eller tillfälliga kontantstöd till hushållen, kan förväntas ha en multiplikator kring 0,5 eller mindre. Det beror dels på att hushållen sparar en viss del av den temporära inkomstökningen, dels på att den ökade konsumtionen delvis består av importvaror som inte ökar svensk BNP. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar, brukar antas ha en större multiplikator än 0,5, men inte mycket större än 1.

Sysselsättningen väntas i regeringens prognos sjunka med 2,8 procent, motsvarande drygt 120 000 personer, mellan 2008 och 2010. Tabell 1 nedan redovisar den temporära offentligfinansiella kostnaden för att med finanspolitik motverka att sysselsättningen sjunker med 2,8 procent vid olika antaganden om multiplikatorernas storlek. Ett vanligt antagande är att sysselsättningen ökar med 2/3 procent om BNP ökar med 1 procent. Det innebär att BNP måste öka med drygt 4 procent för att motverka att sysselsättningen sjunker med 2,8 procent.

Den första kolumnen i tabellen visar den antagna storleken på multiplikatorn. Den andra kolumnen visar hur mycket det finansiella sparandet måste sjunka *brutto* vid de olika antagandena om multiplikatorerna för att BNP ska öka med 4 procent och de drygt 120 000 jobben ska kunna bevaras. Den tredje kolumnen i tabellen visar hur mycket det finansiella sparandet temporärt måste sjunka *netto* vid olika antaganden om multiplikatorerna för att BNP ska öka med 4 procent. Den fjärde respektive femte kolumnen visar brutto- respektive nettokostnaden per bevarat jobb. Nettokostnaden är lägre än bruttokostnaden på grund av åtgärdens så kallade självfinansieringsgrad; den visar i vilken utsträckning en åtgärd är självfinansierad då skatteintäkterna ökar och utgifterna minskar när sysselsättningen och BNP ökar till följd av åtgärden.

I beräkningarna i tabellen beaktas den kortsiktiga självfinansieringsgraden schablonmässigt genom att den offentliga sektorns

Tabell 1.2 Offentlig-finansiella kostnader för att skapa 120 000 jobb

Multiplikator	Nödvändig försvagning av finansiellt sparande för att skapa 120 000 jobb, brutto Procent av BNP (miljarder kronor)	Nödvändig försvagning av finansiellt sparande för att skapa 120 000 jobb, netto Procent av BNP (miljarder kronor)	Bruttokostnad per jobb Miljoner kronor	Nettokostnad per jobb Miljoner kronor
0,25	16 (528)	14 (462)	4,4	3,9
0,5	8 (264)	6 (198)	2,2	1,7
1,0	4 (132)	2 (66)	1,1	0,6

finansiella sparande antas öka med 0,5 procent av BNP när BNP ökar med 1 procent (i praktiken varierar självfinansieringsgraden beroende på vilken åtgärd och vilket tidsperspektiv som avses). Om multiplikatorn är 1 innebär detta antagande att självfinansieringsgraden är 0,5 ($0,5 \cdot 1 = 0,5$). Det innebär att nettokostnaden blir 50 procent av bruttokostnaden. Om multiplikatorn i stället är 0,5 eller 0,25 blir självfinansieringsgraden 25 procent respektive 12,5 procent ($0,5 \cdot 0,5 = 0,25$ respektive $0,5 \cdot 0,25 = 0,125$).

Med en multiplikator på 1 krävs åtgärder som försvagar det finansiella sparandet med 4 procent av BNP, brutto, eller 2 procent av BNP netto, för att BNP ska öka med 4 procent eller sysselsättningen öka med 120 000 jobb. Det motsvarar 132 respektive 66 miljarder kronor. Bruttokostnaden per skapat jobb blir då 1,1 miljoner kronor och nettokostnaden 600 000 kronor. Med en multiplikator på 0,5 krävs i stället åtgärder på 264 miljarder kronor brutto eller 198 miljarder kronor netto, motsvarande 2,2 respektive 1,7 miljoner kronor per skapat jobb. Om multiplikatorn är så låg som 0,25 krävs i stället åtgärder på 528 miljarder kronor brutto eller 462 miljarder kronor netto, motsvarande 4,4 respektive 3,9 miljoner kronor per skapat jobb. Dessa *räkneexempel* visar att breda efterfrågestimulerande åtgärder, p.g.a. att de har relativt låga multiplikatorer, har en begränsad effekt på efterfrågan. Det krävs alltså mycket stora åtgärder för att få effekt på efterfrågan, vilket samtidigt skulle försvaga det offentliga sparandet markant. Det utesluter inte att det kan komma att bli aktuellt att vidta *vissa* rena efterfrågestimulerande åtgärder, men omsorgen om de offentliga finanserna sätter en gräns för hur stora åtgärder som kan komma i fråga.

Det finns ett mindre antal, mer direkt jobbskapande åtgärder, som är betydligt mer kostnadseffektiva än vad dessa kalkyler visar. Regeringens bedömning är att exempelvis ROT och vissa infrastruktursatsningar är sådana åtgärder. Det är dock viktigt att påpeka att det sannolikt inte är möjligt att hitta liknande kostnadseffektiva åtgärder av en sådan omfattning att hela den förväntade nedgången i sysselsättningen ska kunna elimineras till en offentlig-finansiell rimlig kostnad.

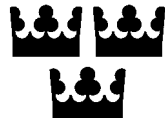
En första viktig lärdom av detta är att det med finanspolitiska åtgärder inte går att helt motverka en kraftig konjunkturedgång. Om de offentliga finanserna inte ska urholkas går det bara att mildra nedgången. En andra viktig lärdom är att det sannolikt är mer effektivt att vidta riktade, "direkt jobbskapande" åtgärder än breda efterfrågestimulerande åtgärder som exempelvis allmänna skattesänkningar eller höjda bidrag till hushållen.

Det finns också några andra lärdomar som är viktiga att beakta vad avser finanspolitikens möjligheter att parera konjunktursvängningar. En är att åtgärder som vidtas *tillfälligt* för att mildra nedgången i konjunkturen ska vara just tillfälliga. Temporära åtgärder som tenderar att bli permanenta, bidrar på sikt till att försvaga de offentliga finanserna. Temporära åtgärder som är svåra att ta tillbaka bör därför undvikas. En annan lärdom är att i de fall *permanent* åtgärder vidtas för att mildra konjunkturedgången, bör de i första hand avse strukturellt riktiga åtgärder som varaktigt höjer sysselsättningen och BNP.⁷

⁷ ROT införs permanent. Självfinansieringsgraden av ROT-reformen antas, åtminstone på längre sikt, vara mycket hög till följd av att många svarta jobb förväntas omvandlas till vita.

2

Förslag till
riksdagsbeslut



2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner den föreslagna användningen av det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda ramanslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* (avsnitt 6.2.3),
2. bemyndigar regeringen att under 2009 för det under utgiftsområde 6 Utbildning och universitetsforskning uppförda ramanslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* besluta om bidrag till kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning, som inklusive tidigare gjorda åtaganden, medför behov av framtida anslag på högst 350 000 000 kronor under 2010 och högst 250 000 000 kronor under 2011–2013 (avsnitt 6.2.3),
3. godkänner ändrade ramar för utgiftsområden samt anvisar ändrade anslag enligt följande specifikation.

Tabell 2.1 Specifikation av ändrade ramar för utgiftsområden samt ändrade anslag 2009

Tusental kronor

Utgiftsområde	Anslags- nummer		Belopp enligt statsbudget 2009	Förändring av ram/ anslag	Ny ram/ Ny anslagsnivå
14		Arbetsmarknad och arbetsliv	55 945 649	300 000	56 245 649
	1:1	Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	4 705 634	300 000	5 005 634
15		Studiestöd	21 451 959	297 688	21 749 647
	1:2	Studiemedel m.m.	11 749 515	295 946	12 045 461
	1:3	Studiemedelsröntor m.m.	5 567 822	1 742	5 569 564
16		Utbildning och universitetsforskning	50 188 757	200 312	50 389 069
	1:13	Myndigheten för yrkeshögskolan	71 470	2 000	73 470
	1:15	Statligt stöd till vuxenutbildning	608 708	196 312	805 020
	2:3	Uppsala universitet: Grundutbildning	1 276 516	- 4 050	1 272 466
	2:5	Lunds universitet: Grundutbildning	1 696 581	- 7 109	1 689 472
	2:7	Göteborgs universitet: Grundutbildning	1 666 119	12 752	1 678 871
	2:9	Stockholms universitet: Grundutbildning	1 561 472	- 11 439	1 550 033
	2:13	Linköpings universitet: Grundutbildning	1 254 200	- 5 394	1 248 806
	2:17	Kungl. Tekniska högskolan: Grundutbildning	987 184	-4 760	982 424
	2:19	Luleå tekniska universitet: Grundutbildning	618 376	-10 070	608 306
	2:21	Karlstads universitet: Grundutbildning	532 729	-4 149	528 580
	2:23	Växjö universitet: Grundutbildning	464 897	-2 990	461 907
	2:25	Örebro universitet: Grundutbildning	618 117	- 5 446	612 671
	2:27	Mittuniversitetet: Grundutbildning	519 043	-9 918	509 125
	2:29	Blekinge tekniska högskola: Grundutbildning	244 282	17 515	261 797
	2:31	Malmö högskola: Grundutbildning	814 005	- 3 097	810 908
	2:33	Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	446 754	- 3 399	443 355
	2:35	Mälardalens högskola: Grundutbildning	585 772	-8 147	577 625
	2:40	Högskolan i Borås: Grundutbildning	393 720	16 000	409 720
	2:41	Högskolan Dalarna: Grundutbildning	370 173	- 1 773	368 400
	2:42	Högskolan på Gotland: Grundutbildning	122 710	- 70	122 640
	2:43	Högskolan i Gävle: Grundutbildning	401 281	- 3 023	398 258
	2:44	Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	315 273	16 000	331 273
	2:45	Högskolan Kristianstad: Grundutbildning	332 653	- 3 543	329 110
	2:52	Södertörns högskola: Grundutbildning	333 783	- 4 311	329 472
	2:55	Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m.	2 279 880	30 421	2 310 301
	4:1	Centrala studiestödsnämnden m.m.	406 097	2 000	408 097
22		Kommunikationer	40 223 104	400 000	40 623 104
	1:2	Väghållning och statsbidrag	21 940 626	256 000	22 196 626
	1:4	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter	14 188 249	144 000	14 332 249
		Summa anslagsförändring på tilläggsbudget		1 198 000	

3

Den ekonomiska utvecklingen



3 Den ekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Läget på de internationella finansiella marknaderna är fortsatt mycket allvarligt. Problemen antas successivt klinga av under 2009 och situationen antas normaliseras kring mitten av 2010.
- Konjunkturen i omvärlden försvagas kraftigt och 2009 bedöms BNP-tillväxten bli negativ i stora delar av OECD-området. BNP-tillväxten väntas öka under slutet av 2009 i takt med att bostadsmarknaderna stabiliseras, effekterna från finanskrisen klingar av och den expansiva penningpolitiken får full effekt. Tillväxten förutses dock bli låg även 2010.
- Svensk BNP-tillväxt dämpas ytterligare och bedöms bli negativ 2009. Först mot slutet av 2009 väntas aktiviteten i ekonomin börja öka igen. Återhämtningen blir dock försiktig och tillväxten blir låg även 2010.
- Efter flera år med allt starkare arbetsmarknad försvagas läget snabbt. Sysselsättningen faller 2009 och 2010 och en återhämtning väntas först 2011. Arbetslösheten bedöms stiga 2009 och 2010.
- Resursutnyttjandet i ekonomin minskar 2009 och 2010 till följd av den svagare konjunkturen. Detta medför lägre löneökningar 2009 och framför allt 2010 och 2011.
- Inflationen dämpas snabbt. Riksbanken förutses sänka reporäntan ytterligare. Det påverkar i hög utsträckning KPI-inflationen som väntas bli negativ under andra halvan av 2009 och början av 2010.

I detta kapitel redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till och med 2011. Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Revideringar i förhållande till budgetpropositionen för 2009

Konjunkturavmattningen bedöms bli väsentligt djupare och mer långvarig än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009. Därmed blir BNP-tillväxten betydligt svagare 2008–2011. Även på arbetsmarknaden förutses utvecklingen bli avsevärt mer negativ framöver. Konjunkturavmattningen leder till ett lägre resursutnyttjande och därmed väntas inflationen bli mycket lägre.

Tabell 3.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i budgetpropositionen för 2009

Procentuell förändring om annat ej anges (BP09)

	2008	2009	2010	2011
BNP	1,0 (1,5)	-0,8 (1,3)	1,5 (3,1)	3,0 (3,5)
BNP, kalenderkorrigerad	0,7 (1,2)	-0,7 (1,4)	1,2 (2,8)	3,0 (3,4)
Sysselsatta ¹	1,0 (1,2)	-1,7 (0,0)	-1,2 (-0,2)	0,5 (0,9)
Arbetade timmar	2,1 (2,2)	-2,1 (-0,8)	-0,7 (0,4)	0,5 (1,2)
Produktivitet	-1,2 (-0,7)	1,1 (2,1)	2,2 (2,7)	2,5 (2,3)
Arbetslöshet ²	6,1 (6,0)	7,7 (6,4)	8,5 (6,6)	8,3 (6,0)
Löner ³	4,1 (4,3)	3,7 (4,1)	3,0 (3,5)	3,3 (3,8)
KPI ⁴	3,4 (3,8)	-0,2 (2,4)	0,7 (1,3)	2,1 (2,7)

¹ 16-64 år.

² I procent av arbetskraften, 16-64 år. Siffror för åldersgruppen 15-74 år finns i tabellsamlingen i bilaga 1.

³ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁴ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Finanskrisen fördjupar och förlänger lågkonjunkturen

Under hösten förvärrades krisen på de globala finansiella marknaderna markant samtidigt som Sverige blev mer direkt drabbat av krisen. Detta ledde till försämrad tillgång på krediter och högre lånekostnader för företag och hushåll. Denna fördjupningsruta analyserar genom vilka kanaler problemen på de finansiella marknaderna påverkar den reala ekonomin. Bedömningen är att den globala finanskrisen markant fördjupar den pågående lågkonjunkturen.

Finanskrisens bredd och djup ...

Det är normalt att utlåningen minskar under en lågkonjunktur. Dels minskar efterfrågan på krediter, dels klarar färre den sedvanliga kreditprövningen på grund av ökad risk för att företag går i konkurs och att hushåll inte förmår betala sina lån. Den åtstramning som nu sker beror dock till stor del på ett minskat utbud av krediter till företag och hushåll som i sin tur beror på att utlåningskapaciteten bland banker och bolåneinstitut världen över har försämrats påtagligt. Kostnaden för banker och andra finansiella institut att låna pengar steg dramatiskt i september 2008 då centrala delar av kreditmarknaderna så gott som slutade att fungera världen över.

Svenska hushåll och företag drabbas främst genom att det blivit både svårare och dyrare att få krediter av svenska banker. De största svenska företagen som vanligtvis finansierar sig via lån från utländska banker och genom att ge ut certifikat eller obligationer har nu mycket svårt att göra det. De får nu istället försöka låna av banker i Sverige. Därmed begränsas möjligheten att få lån ännu mer för övriga företag och hushåll.

... spår på nedgången i konjunkturen ...

När det blir dyrare att få lån begränsas hushållens utrymme för bostadsinvesteringar och konsumtion samt företagets möjligheter att göra investeringar. Det som skapat akuta problem för vissa företag och hushåll är att det blivit så svårt att låna pengar att den löpande verksamheten hotas och att de har fått svårt att klara sina betalningsåtaganden. Finanskrisen har därmed direkta

konsekvenser för arbetsmarknaden via ett stigande antal konkurser.

Förutom de direkta kopplingarna bidrar även oron på finansmarknaderna till att dämpa aktiviteten i ekonomin via indirekta kanaler. Ökad osäkerhet och försiktighet dämpar konsumtions- och investeringsviljan. När fastighets- och aktiepriserna faller drar hushållen ner konsumtionen på grund av att deras förmögenhet minskat. Slutligen innebär krisens spridning till allt fler länder att draghjälpen från efterfrågan i omvärlden minskar väsentligt.

... men massiva insatser görs för att mildra krisen

Regeringar, centralbanker och ansvariga myndigheter, i Sverige och i omvärlden, har på bred front vidtagit massiva åtgärder för att stabilisera det finansiella systemet och mildra de realekonomiska följderna. I Sverige har Riksbanken bl.a. tillhandahållit lån med längre löptider (3 och 6 månader) än normalt och lättat på kravet på säkerhet. Riksbanken har även sänkt styrräntan med totalt 2,75 procentenheter sedan oktober 2008, vilket bland annat fått utlåningsräntan till hushåll att falla kraftigt. Regeringen har bland annat infört ett garantiprogram för att underlätta bankernas marknadsupplåning och en stabilitetsplan för att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet. Vidare bedöms förslagen som presenteras i denna proposition dämpa de reala effekterna av krisen och förbättra förutsättningarna för en gradvis återhämtning.

Slutsatser

Trots de åtgärder som vidtagits eller aviserats för att mildra krisen bedöms den ekonomiska utvecklingen bli avsevärt mycket svagare de närmaste åren än vad som förutsågs för bara ett halvår sedan. En stor del av förklaringen finns i den finansiella krisens bredd och djup. Genom sin omfattning slår krisen mot i stort sett alla delar av ekonomin, såväl i Sverige som i omvärlden. Det fulla genomslaget på den reala ekonomin väntas först 2009 vilket innebär att lågkonjunkturen, såväl i Sverige som i omvärlden, sannolikt blir både djup och relativt utdragen.

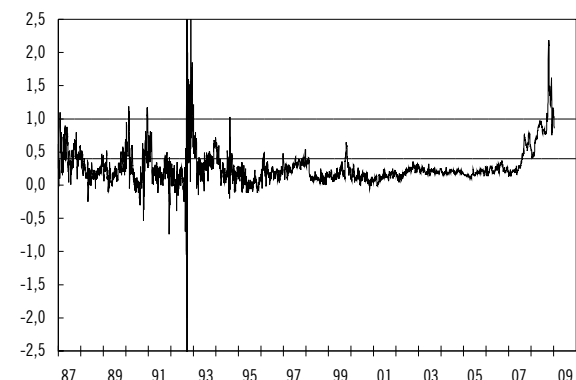
3.1 Internationell och finansiell ekonomi

Konjunkturförsvagningen förvärras av den finansiella krisen

Situationen på de finansiella marknaderna har förvärrats betydligt under hösten. Osäkerheten på kreditmarknaderna tilltog dramatiskt i september i samband med att flera stora finansiella institut i Förenta staterna och Europa inte klarade av att finansiera sina utestående skulder. Detta har lett till att centrala delar av de internationella kreditmarknaderna fungerar mycket dåligt. Det avspeglas bland annat i att det är både svårt och dyrt för banker och andra finansiella institut världen över att låna pengar. Skillnaden mellan räntan bankerna betalar när de lånar av varandra på interbankmarknaden och räntan på statsskuldsväxlar – den så kallade TED-spreaden – är till exempel fortsatt betydligt högre än normalt (se diagram 3.1). Bankernas försämrade upplåningsmöjligheter innebär att de i sin tur tvingas strama åt utlåningen, vilket innebär försämrade lånevillkor för företag och hushåll. Liksom bankerna måste även icke finansiella företag betala en högre riskpremie än normalt när de lånar pengar direkt på kreditmarknaden. Denna åtstramning av kreditutbudet bedöms få betydande negativa effekter för den ekonomiska utvecklingen framöver då det bl.a. innebär att hushåll och företag investerar och konsumerar mindre (se fördjupningsruta ”Finanskrisen fördjupar och förlänger lågkonjunkturen”).

Diagram 3.1 TED-spread Sverige

Procentenheter



Källa: Reuters.

Stabilitetsåtgärder och penningpolitik mildrar krisen

Åtgärder från regeringar och centralbanker i ett stort antal länder har bidragit till att mildra effekterna av den finansiella krisen och minska hoten mot stabiliteten i de finansiella systemen. Centralbanker världen över har sänkt styrräntorna kraftigt under hösten. Sedan början av oktober har den Europeiska centralbanken (ECB) sänkt räntan från 4,25 till 2,00 procent medan den amerikanska centralbanken (Federal Reserve) har sänkt räntan från 2,00 till 0,25 procent. ECB väntas sänka räntan ytterligare till 1,25 procent i slutet av 2009. Därefter väntas räntorna i båda ekonomierna successivt höjas till 3 procent i slutet av 2011. Riksbanken har sedan mitten av oktober sänkt reporäntan från 4,75 procent till nuvarande 2,00 procent. Styrräntan i Sverige bedöms sänkas ytterligare under 2009 då den bottnar på 1,00 procent. Från och med slutet av 2010 väntas Riksbanken successivt höja räntan till 2,75 procent i slutet av 2011.

Skillnaden mellan de räntor som banker, företag och hushåll möter och styrräntan antas återgå till historiskt normala nivåer först kring mitten av 2010.

Fortsatt fallande tillgångspriser

Internationella börsindex föll kraftigt under hösten och avslutade året med sammanlagda nedgångar på 40–50 procent. Även börserna på tillväxtmarknader, som fram till början av sommaren 2008 stod emot finanskrisen relativt väl, föll kraftigt under andra halvåret. Den finansiella krisen påverkade även bolåne-marknaden och bedöms ha bidragit till den fortsatta försvagningen på bostadsmarknaderna i de flesta länderna inom OECD. Fallande bostadsinvesteringar bedöms tynga tillväxten under större delen av 2009 i Förenta staterna och ytterligare något kvartal i euroområdet. De fallande huspriserna och börskurserna bedöms samtidigt dämpa hushållens konsumtion på grund av minskad förmögenhet. Under 2010 väntas huspriserna och bostadsinvesteringarna öka långsamt.

Väsentligt försämrade globala konjunkturutsikter

Den globala konjunkturförsvagningen väntas bli djup och utdragen. BNP-tillväxten bedöms bli negativ under första delen av 2009 i nästan alla de stora OECD-länderna. Samtidigt väntas en betydande inbromsning av konjunkturen i tillväxtekonomierna. OECD:s ledande indikator för den ekonomiska utvecklingen pekar på en fortsatt kraftig inbromsning i världens största ekonomier såväl inom som utanför OECD. Förutom att den minskade tillgången på krediter tynger konsumtion och investeringar har krisen på kreditmarknaderna i kombination med fallande tillgångspriser och försämrade konjunkturutsikter även lett till en ökad oro bland företag och hushåll. Såväl hushållens som företagens förtroende har fallit tillbaka till historiskt låga nivåer i både Förenta staterna och euroområdet. Detta dämpar konsumtion och investeringar ytterligare.

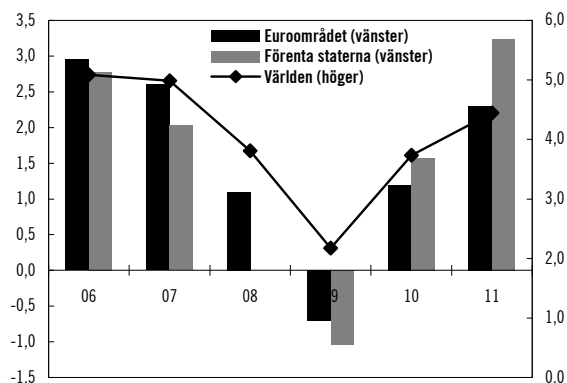
I euroområdet och Förenta staterna väntas BNP-tillväxten vara fortsatt negativ första halvåret 2009. I Förenta staterna väntas tillväxten bli -1,0 procent 2009. Nedgången drivs av fallande inhemsk efterfrågan, men motverkas delvis av ett positivt bidrag från utrikeshandeln. I euroområdet väntas tillväxten bli -0,7 procent 2009 till följd av fallande investeringar och svag konsumtion (se diagram 3.2).

I takt med fallande efterfrågan har oljepriset fallit från toppen på cirka 146 dollar per fat i början juli 2008 till ca 50 dollar per fat i början av december. Det låga oljepriset bidrar till att mildra konjunkturedgången under 2009. Därefter bedöms dock priset åter stiga till följd av att efterfrågan ökar och att lågt oljepris väntas leda till en justering av utbudet.

BNP-tillväxten i Förenta staterna och euroområdet väntas åter stiga mot slutet av 2009 och stärkas under 2010 i takt med att finansmarknaderna normaliseras, bostadspriserna och bostadsinvesteringarna slutar falla och den expansiva penningpolitiken får fullt genomslag. Tillväxten väntas dock vara svagare än den potentiella BNP-tillväxten även 2010 och därmed fortsätter resursutnyttjandet att falla. År 2011 bedöms tillväxten ta fart ytterligare. Återhämtningen bedöms bli något starkare i Förenta staterna än i euroområdet, främst mot bakgrund av en större andel lediga resurser och en mer expansiv ekonomisk politik.

Diagram 3.2 BNP-tillväxt euroområdet, Förenta staterna och världen 2006–2011

Årlig procentuell förändring



Källor: Eurostat, IMF, US Department of Commerce och Finansdepartementet.

Arbetslösheten stiger i omvärlden

I spåren av den starka inbromsningen av konjunkturen försämras även situationen på arbetsmarknaderna. I Förenta staterna har antalet förlorade jobb per månad ökat i allt högre takt de senaste månaderna och antalet nya ansökningar om arbetslöshetsförsäkring fortsätter att stiga. Även i euroområdet har situationen på arbetsmarknaden försvagats och förväntningarna på sysselsättningen inom tillverkningsindustrin har försämrats allt mer de senaste månaderna. Arbetslösheten väntas öka till knappt 8 procent i Förenta staterna och drygt 9 procent i euroområdet under andra kvartalet 2010 jämfört med 6,0 respektive 7,5 procent under tredje kvartalet 2008. Under andra halvåret 2010 väntas en återhämtning påbörjas.

Kronan svagare, men antas bli starkare

Osäkerheten i spåren av den finansiella krisen har lett till att kronan och andra mindre valutor har försvagats till fördel för valutor som betraktas som mer säkra, såsom dollarn och schweizerfrancen.

Tabell 3.2 Valutakurser

Värde vid respektive års slut

	2008	2009	2010	2011
TCW-index	140,0	131,0	127,0	127,0
SEK/EUR	10,3	9,6	9,3	9,3
SEK/USD	8,2	7,4	7,3	7,3

Källa: Finansdepartementet.

Under loppet av 2009 väntas den svenska kronan stärkas något till följd av att situationen på de finansiella marknaderna stabiliseras. På lite längre sikt bedöms den svenska kronan röra sig mot sitt historiska medelvärde, vilket innebär att kursen stärks ytterligare (se tabell 3.2).

3.2 Svensk efterfrågan

Kraftig inbromsning i svensk ekonomi under hösten 2008

Under 2008 bromsade aktiviteten i svensk ekonomi in avsevärt. Efterfrågan i omvärlden försvagades snabbt och den internationella lågkonjunkturen fördjupas ytterligare av den allvarliga finansiella krisen. Även den inhemska efterfrågan drabbades av den förvärrade utvecklingen på de finansiella marknaderna sedan september 2008 (se även fördjupningsruta "Finanskrisen fördjupar och förlänger lågkonjunkturen"). Oron bland svenska företag och hushåll tilltog då kraftigt och det blev betydligt dyrare och svårare att låna pengar. Oron spred sig vidare till bostadsmarknaden som nu präglas av osäkerhet och avvaktan. Dessutom vände utvecklingen på arbetsmarknaden oväntat snabbt och varslen sköt i höjden samtidigt som arbetslösheten började stiga.

Tabell 3.3 Försörjningsbalans

	Mdkr 2007	Procentuell volymförändring				
		2007	2008	2009	2010	2011
Hushållens konsumtion	1 430	3,0	1,1	0,4	2,3	3,3
Offentlig konsumtion	793	0,4	1,1	0,6	-0,2	-0,3
Statlig	212	-0,8	0,4	0,7	-1,3	-1,1
Kommunal	581	0,8	1,3	0,5	0,2	0,1
Investeringar	582	7,5	3,7	-4,7	0,4	4,9
Lagerinvesteringar ¹	22	0,8	-0,3	-0,2	0,0	0,2
Export	1 609	5,7	2,8	-0,7	4,5	6,8
Import	1 374	9,4	3,8	-0,7	4,2	7,0
BNP	3 061	2,5	1,0	-0,8	1,5	3,0
BNP, kalenderkorr.	-	2,7	0,7	-0,7	1,2	3,0

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

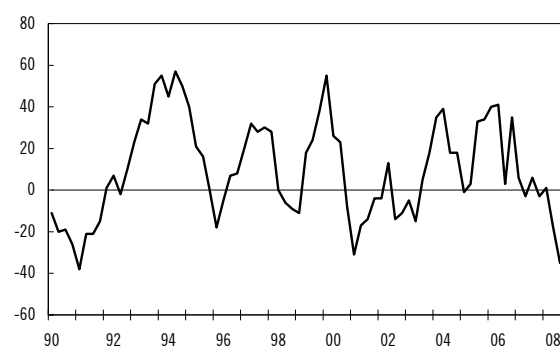
Dystra utsikter för svensk tillväxt 2009

Situationen för svenska exportföretag är påtagligt försämrade eftersom tillväxten i nästan samt-

liga av de länder som Sverige exporterar till har dämpats betydligt. Sedan början av 2007 har konkurrenskraften dessutom urholkats av en negativ produktivitetstillväxt som bidragit till att kostnaderna per producerad enhet stigit. Detta motverkades av att svenska kronan försvagades avsevärt under 2008. Investeringsutvecklingen i omvärlden, som är en viktig faktor för hur svensk export utvecklas, har dämpats av den finansiella krisen och den låga efterfrågan på varor och tjänster. Tillgängliga indikatorer, såsom Konjunkturinstitutets (KI:s) kvartalsbarometer, visar också att orderingången till svenska exportföretag är mycket svag (se diagram 3.3). Svensk export väntas därför minska under början av 2009. Först en bit in i 2009, när den globala konjunkturen börjar återhämta sig, förutses exporten börja växa något igen.

Diagram 3.3 Exportorderingång

Tillverkningsindustri, säsongrensade netttotal



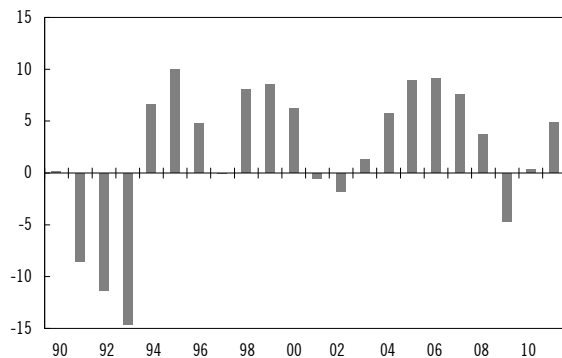
Källa: Konjunkturinstitutet.

Den svaga efterfrågan både i Sverige och i omvärlden under 2009 leder till att även investeringarna minskar (se diagram 3.4). Enligt konjunkturbarometern upplever företagen inte längre brist på kapacitet utan det är brist på efterfrågan som är det största hindret för att öka produktionen. Dessutom har den finansiella krisen minskat tillgången på krediter och gjort de krediter som finns dyrare. Investeringsplanerna i investeringsenkäten som publicerades i november 2008 är också lägre än på många år. Särskilt svagt ser läget ut för bostadsinvesteringarna. Den svaga efterfrågan på bostäder har lett till att fler lägenheter förblir osålda och att bostadspriserna börjat falla, vilket är en anledning till den återhållsamma nybyggnationen. Det oroliga läget på bostadsmarknaden väntas fortsätta ytterligare en tid med fallande bostadspriser som följd. Sammantaget antas bostadspriserna falla med ca 10 procent under 2009. Finanspolitiken

ger emellertid en viss stimulans åt investeringarna i form av infrastruktursatsningar och möjligheter till skattereduktion för ROT-arbeten.

Diagram 3.4 Fasta bruttoinvesteringar

Årlig procentuell förändring

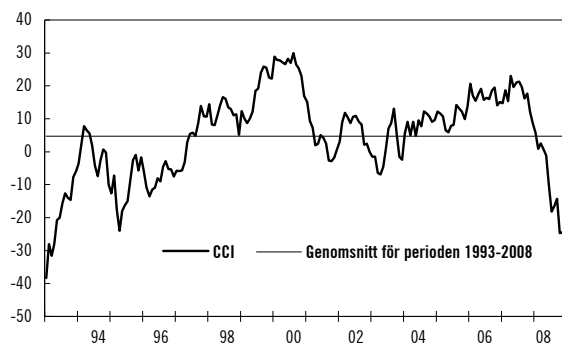


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Hushållens konsumtion ökar mycket svagt under 2009 till följd av den fortsatta oron och försiktigheten hos hushållen. Utöver osäkerheten som den finansiella turbulensen medför väntas sysselsättningen och huspriserna falla 2009 vilket ytterligare hämmar konsumtionen. Den dämpade konsumtionsviljan speglas tydligt i KI:s barometer där hushållens förtroende är svagare än på många år (se diagram 3.5).

Diagram 3.5 Hushållens förtroende

Nettotal



Anm.: CCI beräknas som genomsnittet av nettotalen för fyra frågor om den egna och svenska ekonomin i dagsläget och på 12 månaders sikt samt om det är förmånligt att köpa kapitalvaror.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Konsumtionsavmattningen under 2009 motverkas dock av att hushållens inkomster fortsätter öka, om än inte lika kraftigt som 2007 och 2008. Stigande reallöneutveckling samt skattesänkningar bidrar till inkomstökningen. Svag konsumtion trots höga inkomstökningar leder till att hushållens sparande bedöms öka betydligt (se diagram 3.6).

Även importen utvecklas svagare under 2009 som en följd av den återhållsamma exportut-

vecklingen och nedväxlingen i hushållens konsumtion och investeringarna. Dessutom medför kronförsvagningen att priset på importerade varor och tjänster stiger, vilket ytterligare dämpar importen.

Sammantaget leder detta till att BNP bedöms minska 2009 jämfört med 2008 (se diagram 3.7). Tillväxten blir -0,8 procent. Det är första gången sedan 1993 som tillväxten bedöms bli negativ ett år. Sedan 1950 har BNP-tillväxten varit negativ endast 1977, 1981 och 1991–1993.

Ljusare förutsättningar för tillväxten 2010 och 2011

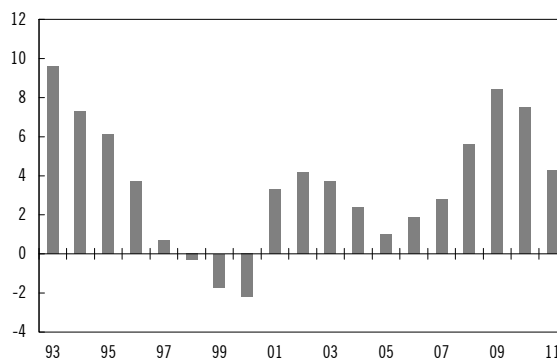
Den finansiella oron antas bedarra under första halvåret 2009 och den globala BNP-tillväxten börjar förbättras något i slutet av 2009. Efterfrågan på svenska varor och tjänster stiger därmed. En återhämtning i produktiviteten kombinerat med måttliga löneökningar gör att enhetsarbetskostnaden utvecklas gynnsamt under 2010, vilket bidrar ytterligare till att exporten tar fart. Dessutom pressas företagen av ett ackumulerat kostnadstryck från perioden med sjunkande produktivitet. Produktiviteten väntas stiga trots fallande BNP, till följd av kraftigt neddragen arbetskraftsinsats i ekonomin. Totalt sett väntas produktiviteten i näringslivet stiga snabbt 2010 och 2011 när efterfrågan tar fart.

Att efterfrågan och investeringskonjunkturen i omvärlden återhämtar sig gör att även svenska investeringar börjar öka igen. Dessutom gynnas investeringarna av det låga ränteläget och att oron på bostadsmarknaden väntas ha lagt sig.

Diagram 3.6 Hushållens sparande

Sparkvot, hushållens eget sparande

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

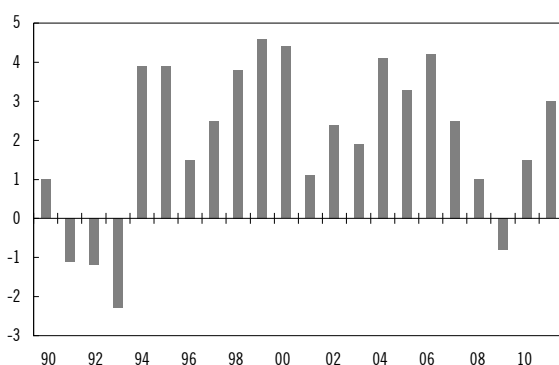
Under 2010 antas hushållens konsumtion utvecklas ungefär i linje med det historiska genomsnittet. Det faktum att hushållens sparande då varit högt under flera år ger utrymme för konsumtion när konjunkturläget börjar ljusna och osäkerheten minskar (se diagram 3.6). Hushållens konsumtion gynnas även av de låga räntorna och att bostadsmarknaden stabiliseras.

I takt med att övrig efterfrågan tar fart under 2010 väntas behovet av att importera varor och tjänster åter öka.

Sammantaget väntas BNP-tillväxten 2010 bli 1,5 procent. Det är betydligt starkare än 2009 men ändå svagare än den potentiella BNP-tillväxten. Därmed fortsätter resursutnyttjandet att falla. År 2011 bedöms tillväxten öka ytterligare då den internationella konjunkturen accelererar. En fortsatt normalisering på de finansiella marknaderna i kombination med låga räntor och en gradvis förbättrad arbetsmarknad bidrar till att BNP bedöms kunna växa med drygt 3 procent. Det är något snabbare än vad potentiell BNP växer.

Diagram 3.7 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

3.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

3.3.1 Arbetsmarknad

Sysselsättningen faller snabbt

Till följd av den svaga efterfrågan i ekonomin minskade sysselsättningen och antalet arbetade timmar under slutet av 2008. De senaste årens goda utveckling på arbetsmarknaden har därmed brutits. Samtliga indikatorer på arbetsmarknaden

tyder på en fortsatt försämring. Till exempel fortsätter antalet nyanmälda lediga platser hos Arbetsförmedlingen att falla, samtidigt som en majoritet av företagen i KI:s barometer planerar fortsatta personalnedskärningar.

Tabell 3.4 Nyckeltal för arbetsmarknad, löner och inflation

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP ¹	2,5	1,0	-0,8	1,5	3,0
Produktivitet ²	-0,6	-1,2	1,1	2,2	2,5
Arbetade timmar	3,2	2,1	-2,1	-0,7	0,5
Medelarbetstid	0,8	1,1	-0,5	0,5	0,0
Sysselsatta, 16–64 år	2,4	1,0	-1,7	-1,2	0,5
Arbetskraften, 16–64 år ³	1,4	0,9	0,1	-0,3	0,3
Arbetslöshet, 16–64 år ^{3,4}	6,2	6,1	7,7	8,5	8,3
Programdeltagare ^{4,5}	1,9	1,7	2,3	2,5	2,1
Timlön ⁶	3,3	4,1	3,7	3,0	3,3
KPI ⁷	2,2	3,4	-0,2	0,7	2,1
KPIF ^{7,8}	1,2	2,5	1,1	0,9	1,2
KPIX ^{7,8}	1,5	2,7	1,5	1,2	1,5

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

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.

³ Inkluderar heltidsstuderande arbetsökande (enligt ILO-definitionen). Officiell arbetsmarknadsstatistik avser åldersgruppen 15–74 år, men texten i detta avsnitt utgår från 16–64 år. Siffror för gruppen 15–74 år återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

⁴ I procent av arbetskraften.

⁵ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

⁶ Mätt enligt Konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Ett av Riksbankens mått på underliggande inflation.

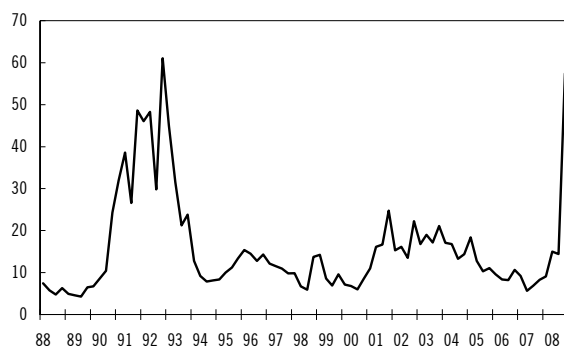
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Företagens rationaliseringsbehov speglas också i det höga antalet personer varslade om uppsägning under fjärde kvartalet 2008 (se diagram 3.8). Detta indikerar att stora personalneddragningar kommer att ske under 2009.⁸ Antalet varslade de senaste månaderna har varit i nivå med de värsta månaderna under 1990-talskrisen. Trots detta är det totala antalet varslade, mätt från konjunkturtoppen fjärde kvartalet 2006, betydligt lägre nu än vid motsvarande tidpunkt under 1990-talskrisen.

⁸ I Konjunkturinstitutets rapport Konjunkturläget december 2008 analyseras hur stor andel av de varslade som i slutändan sägs upp. Åren 2002–2007 blev drygt 60 procent av de varslade uppsagda inom sex månader, men andelen tycks variera med konjunkturen.

Diagram 3.8 Varslade om uppsägning

Tusental per kvartal

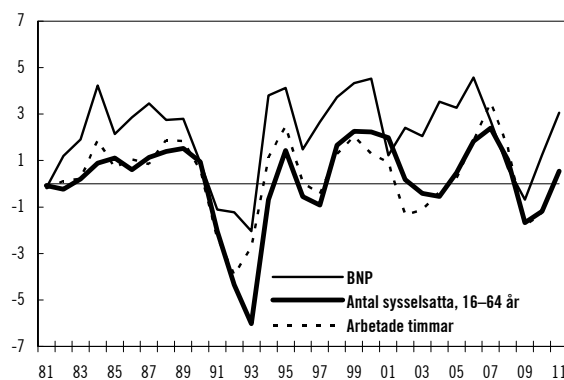


Källa: Arbetsförmedlingen.

Generellt tenderar sysselsättningen att släpa efter BNP i konjunkturcykeln, eftersom företagen först parerar svängningar i efterfrågan med förändringar av antal arbetade timmar per sysselsatt och produktiviteten. Denna eftersläpning var osedvanligt tydlig i början av den nuvarande nedgången, där företagen fortsatte att utöka sin arbetsstyrka under 2007 och början av 2008 samtidigt som efterfrågan successivt utvecklades svagare (se diagram 3.9). Detta har bidragit till den svaga produktivitetsutvecklingen de senaste åren.⁹

Diagram 3.9 BNP, arbetade timmar och sysselsättning

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data för BNP och timmar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den svaga produktivitetsutvecklingen har inneburit ett uppdämt rationaliseringsbehov i företagen som nu accentueras av den förvärrade konjturnedgången. Till detta kommer att företagets benägenhet att behålla arbetskraften

under lågkonjunkturen kan vara mindre nu än i en normal konjturnedgång, eftersom den kraftigt försämrade tillgången på krediter kan hota företagets överlevnad (se även fördjupningsrutan ”Finanskrisen fördjupar och förlänger lågkonjunkturen”).

Kombinationen av ett betydande rationaliseringsbehov och en negativ BNP-tillväxt innebär att efterfrågan på arbetskraft utvecklas mycket svagt under 2009. Såväl sysselsättning som arbetade timmar förväntas falla kraftigt (se tabell 3.4). Antalet sysselsatta i åldersgruppen 16–64 år minskar med 75 000 personer 2009.

Trots att BNP-tillväxten börjar återhämta sig 2010 fortsätter sysselsättningen och antalet arbetade timmar att minska, då den stigande efterfrågan initialt kan mötas med en ökad produktivitet. Antalet sysselsatta väntas falla med ytterligare 52 000 personer 2010. Först 2011 börjar sysselsättningen öka, eftersom företagen då har behov att öka antalet anställda för att ha möjlighet att fortsätta expandera produktionen. År 2011 bedöms antalet sysselsatta öka med 24 000 personer.

Antalet arbetade timmar faller relativt sett något mer än sysselsättningen åren 2009–2010. Därefter väntas timmarna öka i samma takt som sysselsättningen, vilket innebär att medelarbets-tiden sammantaget sjunker marginellt under perioden.

Arbetslösheten stiger under flera års tid

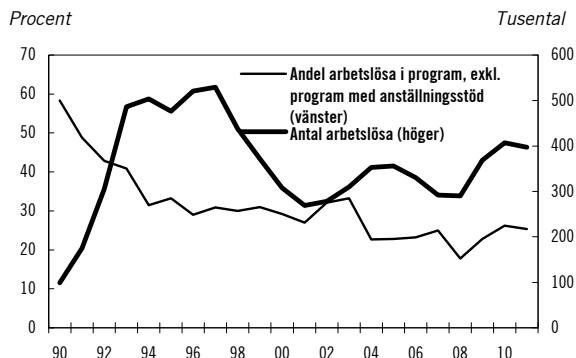
Det goda arbetsmarknadsläget under de senaste åren har bidragit till den starka ökningen av arbetskraften. När efterfrågan på arbetskraft nu faller, så minskar sannolikheten att få arbete. Detta dämpar utvecklingen av arbetskraften då färre människor söker sig till arbetskraften samtidigt som fler lämnar den. Samtidigt verkar tidigare aviserade och genomförda reformer i riktning mot att öka arbetskraften framöver. Sammantaget väntas arbetskraften öka svagt 2009, för att falla 2010 och därefter återigen öka 2011.

Arbetslösheten i gruppen 16–64 år steg under slutet av 2008, eftersom sysselsättningen minskade samtidigt som arbetskraften var oförändrad. De närmaste åren ökar arbetslösheten kraftigt då sysselsättningen faller samtidigt som arbetskraften endast förändras marginellt. Under 2009 och 2010 förväntas en växande del av de

⁹ Se även fördjupningsrutan Förklaringar till produktivitetinbromsningen i budgetpropositionen för 2009, s. 114–117.

arbetslösa utgörs av arbetssökande som är deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (se diagram 3.10). Arbetslösheten väntas öka från 6,1 procent 2008 till 7,7 procent 2009 och nå 8,5 procent 2010. Därefter faller arbetslösheten tillbaka då sysselsättningen ökar. De åtgärder på arbetsmarknadsområdet som aviseras i denna proposition dämpar ökningen av arbetslösheten under de kommande åren.

Diagram 3.10 Andel arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program



Anm.: Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med anställningsstöd räknas som sysselsatta i Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den arbetsmarknadspolitiska arsenalen utökas

Regeringen införde den 15 januari 2009 en tidsbegränsad satsning på det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik. Inom ramen för det har också praktisk kompetensutveckling införts. Programmet bidrar till att arbetslösa behåller eller skaffar nya yrkeskunskaper och fortsätter att aktivt söka jobb. När möjligheterna att hitta jobb minskar under 2009–2010, bedöms fler stanna kvar i arbetskraften än vad som vore fallet utan satsningarna. Denna lägre grad av utslagning på arbetsmarknaden bidrar till att upprätthålla sysselsättningen på lång sikt. På kort sikt leder programmen dock till ett lägre antal sysselsatta, till följd av viss undanträngning¹⁰ av reguljär sysselsättning.

¹⁰ Med undanträngning avses antingen att (i) en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller har annan subventionerad sysselsättning skulle ha blivit sysselsatt i frånvaro av programmet, eller (ii) en annan person skulle ha blivit sysselsatt i frånvaro av programmet/den subventionerade sysselsättningen. Om undanträngningen är hög innebär detta att nettoeffekten på sysselsättningen

Även antalet personer i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ökar 2009. Mellan 2008 och 2010 ökar omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska program vars deltagare räknas som arbetslösa, från 66 000 till 103 000 deltagare.

I denna proposition aviseras också att subventionen för nystartsjobb har höjts till ca 50 procent av arbetskraftskostnaden, vilket bedöms bidra till en ökning av antalet nystartsjobb. Under 2008 ökade antalet nystartsjobb, men utvecklingen mattades under andra halvåret när efterfrågan på arbetskraft vek. I det markant försämrade arbetsmarknadsläget 2009–2010 förväntas fler personer kvalificera sig för nystartsjobb, samtidigt som den fallande efterfrågan på arbetskraft dock bidrar till en minskning av antalet nystartsjobb. Sammantaget väntas antalet nystartsjobb öka mellan 2008 och 2009, från 16 000 till 21 000. År 2010 väntas antalet nystartsjobb uppgå till 20 000.¹¹

3.3.2 Resursutnyttjande

Den snabba sysselsättningsökningen från slutet av 2005 fram till början av 2008 innebar att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökade. I takt med att efterfrågan på arbetskraft nu faller väntas resursutnyttjandet minska. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden kan uttryckas med hjälp av det s.k. sysselsättningsgapet. Detta visar skillnaden mellan faktisk sysselsättning och den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation – potentiell sysselsättning.¹² År 2009 bedöms sysselsättningsgapet vara negativt, vilket innebär att det finns lediga resurser på arbetsmarknaden. Gapet fortsätter att vidgas 2010 när den faktiska sysselsättningen faller ytterligare (se diagram 3.11). Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms då vara lägre än det varit sedan 1990-talskrisen. I takt med att konjunkturen förbättras och efterfrågan på

blir liten. De fall där en långtidsarbetslös tränger undan en korttidsarbetslös medför dock andra positiva effekter.

¹¹ Nystartsjobb bedöms leda till en undanträngning av övrig sysselsättning motsvarande runt 60 procent på lång sikt.

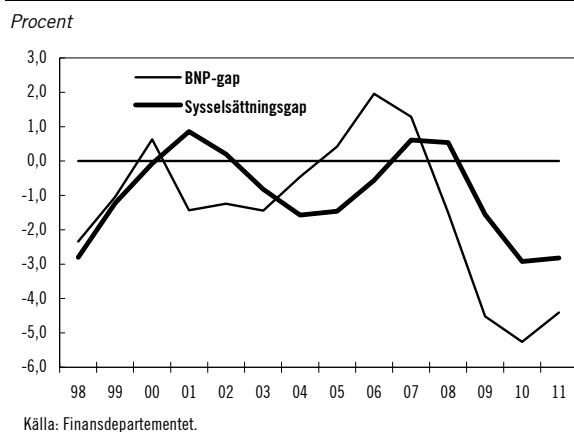
¹² Regeringen beräknar potentiell sysselsättning utifrån två faktorer; hur högt arbetskraftsdeltagandet är i ett normalt konjunkturläge samt den nivå arbetslösheten kan nå utan att det uppstår löneökningar som driver upp inflationen över Riksbankens inflationsmål. Potentiell sysselsättning (och potentiell BNP) kan bedömas och beräknas på flera olika sätt och osäkerheten är stor.

arbetskraft ökar 2011 så stiger resursutnyttjandet igen. År 2011 bedöms det dock fortfarande finnas betydande lediga resurser på arbetsmarknaden.

BNP-gapet, som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, var negativt redan 2008 på grund av den svaga produktivitetsutvecklingen 2007 och 2008. Till följd av den svaga konjunkturen väntas gapet vara kraftigt negativt 2009–2011.

Den djupa konjunktursvackan väntas även påverka ekonomins långsiktiga produktionskapacitet. Detta innebär att såväl potentiell sysselsättning som potentiell BNP utvecklas svagare än vad de annars skulle ha gjort 2008–2011. Den viktigaste förklaringen är att den höga arbetslösheten under perioden bidrar till en viss utslagning av människor från arbetsmarknaden, vilket medför en varaktig höjning av jämviktsarbetslösheten. Den varaktiga effekten förklaras bland annat av att människor utan arbete riskerar att förlora delar av sin kompetens och att benägenheten att söka arbete kan minska i samhället.

Diagram 3.11 Sysselsättningsgap och BNP-gap



I denna proposition presenteras flera redan genomförda åtgärder för att motverka utslagningen på arbetsmarknaden. Samtidigt föreslås ytterligare åtgärder. Större subvention av arbetskraftskostnader för nystartsjobb och satsningar på arbetsmarknadspolitiska program bidrar till att hålla uppe potentiell sysselsättning. När efterfrågan på arbetskraft ökar 2011 bedöms därmed sysselsättningen kunna öka utan att resursutnyttjandet stiger i samma takt som vore fallet utan föreslagna reformer. Konjunkturfallet bedöms dämpa potentiell sysselsättning med 27 000 individer till 2012, men reformpaketets

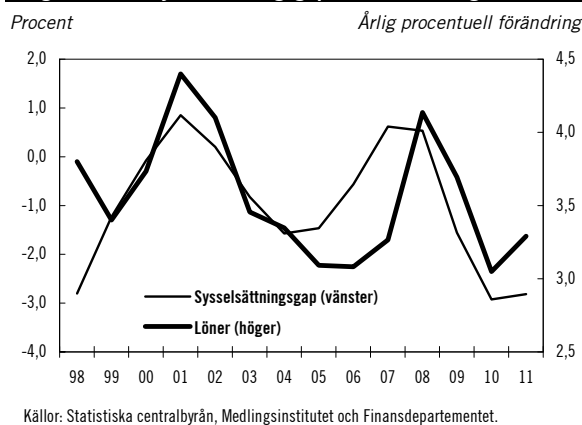
motverkande effekt bedöms vara ca 13 000 sysselsatta.

De fulla effekterna av de reformer som tidigare genomförts och aviserats bedöms delvis fördröjas. Detta beror på att den mycket låga efterfrågan på arbetskraft gör att ekonomin inte kan fånga upp det ökade utbudet av individer med svag ställning på arbetsmarknaden. I beräkningarna antas att ca 70 procent av de långsiktiga effekterna på BNP har slagit igenom till 2011.¹³

3.3.3 Löner

Sammantaget väntas lönerna ha ökat med 4,1 procent 2008, enligt konjunkturlönestatistiken från Medlingsinstitutet. Detta är en avsevärt högre ökningstakt än 2007. Löneökningstakten väntas dämpas till 3,7 procent 2009, vilket beror på att resursutnyttjandet faller snabbt samtidigt som de centrala avtalen är lägre än för 2008 (se diagram 3.12).

Diagram 3.12 Sysselsättningsgap och löneökningstakt



År 2010 löper de flesta centrala löneavtalen ut och överenskommelser om nya avtal ska nås. Förhandlingarna kommer att ske i ett läge med mycket lägre resursutnyttjande än normalt, vilket väntas hålla tillbaka löneökningarna i de kommande avtalen. Löneökningstakten väntas bli 3,0 procent 2010, för att sedan stiga 2011 när efterfrågan på arbetskraft börjar öka.

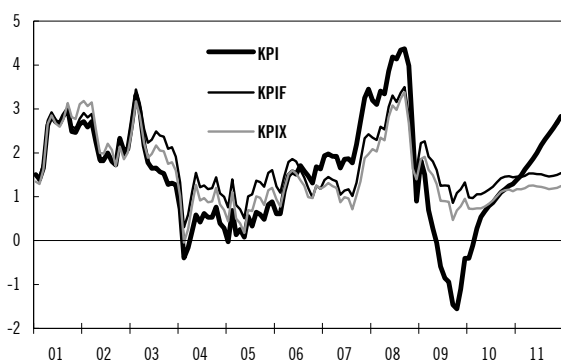
¹³ I budgetpropositionen för 2009 bedömdes att ca 80 procent av de totala effekterna skulle ha slagit igenom till 2011.

3.3.4 Inflation

Efter flera år av stigande prisökningstakt började inflationen att dämpas under hösten 2008. Mellan november och december minskade inflationen, mätt som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex (KPI), med 1,6 procentenheter till 0,9 procent – den snabbaste minskningen på nästan 15 år. Det är sjunkande räntekostnader och fallande energipriser i kombination med den svaga efterfrågan som medför att inflationen nu faller snabbt (se diagram 3.13).

Diagram 3.13 Inflationen mätt med KPI, KPIF och KPIX

Procent



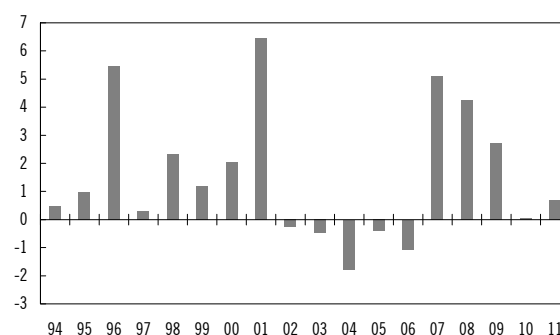
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Oljepriset har fallit kraftigt under andra halvåret 2008 och väntas förbli lågt 2009. Även elpriserna faller nu på den nordiska elbörsen NordPool. De fallande energipriserna påverkar inflationen dels direkt via lägre bensinpriser och uppvärmningskostnader, dels indirekt via lägre kostnader för företagen. Livsmedelspriserna bedöms öka i mycket måttlig takt under åren 2009–2011. ROT-skattereduktionen som aviseras i denna proposition bidrar till att ytterligare dämpa den uppmätta KPI-inflationen 2009.

Arbetskostnaden per producerad enhet, den så kallade enhetsarbetskostnaden, har stigit kraftigt 2007 och 2008 till följd av fallande produktivitet och höga löneökningar. Även 2009 väntas enhetsarbetskostnaden stiga relativt mycket (se diagram 3.14).

Diagram 3.14 Enhetsarbetskostnad i näringslivet

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den vikande efterfrågan medför dock att företagen bedöms få svårt att fullt ut kompensera de ökade kostnaderna genom prishöjningar framöver. Två andra faktorer som bedöms ge tryck uppåt på inflationen är en svag växelkurs och höga hyresökningar. De allmännyttiga bostadsföretagen har yrkat på betydligt högre hyresökningar 2009 än vad de gjorde inför 2008 och hittills slutna avtal tyder på att hyresökningarna också blir högre.

Sammantaget väntas dock det svaga efterfrågeläget medföra att inflationen fortsätter dämpas snabbt den närmaste tiden och att den blir avsevärt mycket lägre 2009 än 2008. Mot slutet av 2010 och under 2011 stiger inflationen successivt, men prisökningarna hålls nere av att enhetsarbetskostnaden ökar i mycket måttlig takt. Detta beror delvis på att resursutnyttjandet i ekonomin fortfarande är lågt.

Mellan september och december 2008 sänkte Riksbanken reporäntan med 2,75 procentenheter till 2 procent. Under 2009 väntas ytterligare sänkningar. Detta bidrar till att räntekostnaderna för egnahem fortsätter sjunka, vilket i stor utsträckning påverkar den uppmätta KPI-inflationen. Därmed väntas KPI-inflationen vara negativ under andra halvan av 2009 och början av 2010. Därefter väntas räntekostnaderna bidra till att KPI-inflationen är högre än den underliggande inflationen, mätt med KPIF och KPIX.

3.4 Risker och alternativscenarier

Riskbilden

Osäkerheten om den framtida konjunkturutvecklingen är för närvarande stor. Det finns en risk att den finansiella krisen blir mer utdragen än vad som antas i huvudscenariot. Dessutom är krisens återverkningar på den reala ekonomin osäkra. Bland annat är det osäkert i vilken utsträckning fallande huspriser och övriga tillgångspriser tynger konsumtionen. Det finns även en risk för en negativ spiral där den svagare konjunkturen eller fallande fastighetspriser slår tillbaka mot den finansiella sektorn via stigande kreditförluster.

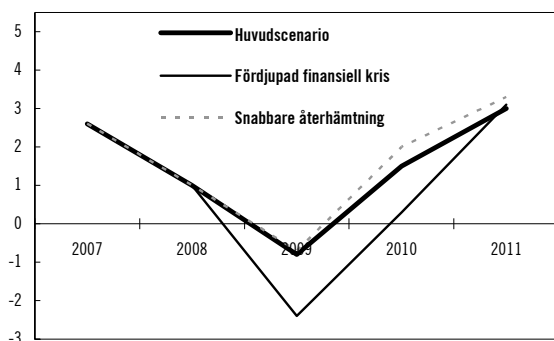
För Sverige utgör utvecklingen i de baltiska länderna en specifik risk. Som illustreras i alternativscenario 1 nedan skulle en fördjupad finansiell kris i de baltiska länderna kunna leda till en betydligt svagare konjunkturutveckling i Sverige under de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot.

Det finns dock också en möjlighet att den finansiella oron klingar av något snabbare än vad som antagits i huvudscenariot. Som illustreras i alternativscenario 2 nedan kan även den expansiva penningpolitiken i kombination med ett uppdammt konsumtionsutrymme, till följd av flera år av högt sparande, leda till en starkare konjunkturutveckling än i huvudscenariot för framför allt 2010.

Sammantaget överväger nedåtriskerna under 2009 medan riskerna för 2010 och 2011 bedöms vara mer balanserade.

Diagram 3.15 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



Källa: Finansdepartementet.

Alternativscenario 1 – Fördjupad finansiell kris¹⁴

I detta scenario förvärras problemen på de finansiella marknaderna i Sverige jämfört med huvudscenariot till följd av ökade problem i de baltiska länderna. Ökade kreditförluster för svenska banker i de baltiska länderna leder till betydligt stramare kreditvillkor för svenska hushåll och företag jämfört med huvudscenariot.¹⁵

Den reala ekonomin påverkas på flera sätt av en fördjupad finanskris. För det första medför de stramare kreditvillkoren och högre räntorna att företagets investeringsvilja dämpas. Den mer restriktiva kreditgivningen och de höjda marknadsräntorna, i kombination med mer pessimistiska hushåll, bidrar till att hushållens konsumtion blir lägre än vad som förutses i huvudscenariot. Stramare kreditvillkor i kombination med mer pessimistiska hushåll leder även till fallande bostadspriser, vilket bidrar till att dämpa hushållens konsumtion ytterligare. De ökade problemen för svenska banker leder dock till att kronan försvagas vilket bidrar till att mildra de reala effekterna eftersom detta stimulerar exporten.

Sammantaget innebär detta alternativscenario att BNP faller med 2,4 procent 2009 för att öka med ca 0,3 procent 2010. BNP-tillväxten blir därmed ca 1,5 procentenheter lägre än i huvudscenariot för både 2009 och 2010 (se tabell 3.5 och diagram 3.15).

Den kraftiga konjunkturförsvagningen leder till att resursutnyttjandet dämpas betydligt. Resursutnyttjandet är som lägst 2010, då BNP-gapet uppgår till -7,6 procent. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningstillväxten blir lägre och att arbetslösheten blir betydligt högre under 2009–2011 än vad som förutses i det mest troliga scenariot (se tabell 3.5).

¹⁴ I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. "KIMOD 1.0: Documentation of NIER's Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy" Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

¹⁵ Jämfört med huvudscenariot antas såväl bostadspriser som övriga tillgångspriser falla 5 procent mer än vad som antagits i huvudscenariot. Vidare antas kreditspreaden vara 40 räntepunkter högre under 2009 än i huvudscenariot. Därefter återgår den under 2010 mot huvudscenariot.

Tabell 3.5 Nyckeltal, alternativscenario 1 – Fördjupad finansiell kris

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

	2009	2010	2011
BNP	-2,4 (-0,8)	0,3 (1,5)	3,1 (3,0)
Sysselsatta	-2,1 (-1,7)	-2,3 (-1,2)	0,2 (0,5)
Arbetslöshet ¹	8,1 (7,7)	9,7 (8,5)	9,6 (8,3)
Timlön	3,2 (3,7)	2,1 (3,0)	2,3 (3,3)
KPIX ²	0,7 (1,1)	0,2 (0,9)	0,2 (1,2)
BNP-gap ³	-5,8 (-4,5)	-7,6 (-5,3)	-6,3 (-4,4)
Reporänta ⁴	0,50 (1,00)	0,75 (1,25)	1,75 (2,75)
Finansiellt sparande ⁵	-1,6 (-1,1)	-2,2 (-1,1)	-0,5 (0,5)

¹ I procent av arbetskraften.

² Årsgenomsnitt.

³ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

⁴ Slutkurs.

⁵ Procent av BNP.

Källa: Finansdepartementet.

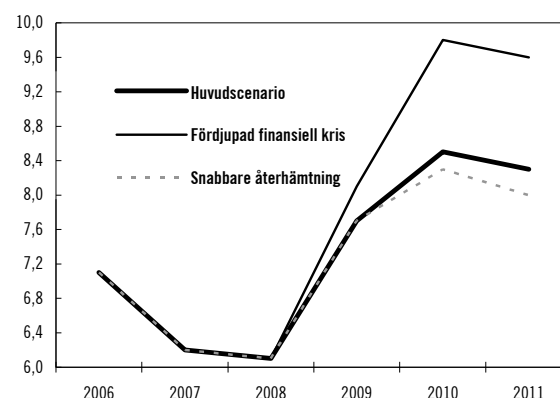
Lägre resursutnyttjande och lägre löneökningar medför att inflationstrycket dämpas markant. Som en följd av detta sänker Riksbanken reporäntan till 0,5 procent under 2009.

På längre sikt kommer effekterna av finanskrisen att klinga av. En gradvis internationell återhämtning och en fortsatt expansiv penningpolitik leder till att exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökar snabbare än i huvudscenariot från och med 2011. Den starkare efterfrågan leder till att sysselsättningen ökar fortare än i huvudscenariot och att arbetslösheten minskar (se diagram 3.16). År 2013 har huvuddelen av effekterna av konjunkturförsvagningen ebbat ut. Den långsiktiga BNP-nivån och sysselsättningsnivån är dock lägre än i huvudscenariot. Det beror på att den fördjupade finanskrisen leder till en lägre kapitalstock till följd av högre kapitalkostnader samt en lägre sysselsättningsnivå till följd av en större permanent utslagning av vissa individer från arbetsmarknaden.

Svagare efterfrågan i kombination med högre arbetslöshet leder till att de offentliga finanserna försämras väsentligt jämfört med huvudscenariot. Skatteintäkterna från både skatt på arbete och kapital minskar samtidigt som utgifterna för olika ersättningsystem ökar.

Diagram 3.16 Arbetslöshet

I procent av arbetskraften



Källa: Finansdepartementet.

Alternativscenario 2 – Snabbare återhämtning 2010

Huvudscenariot baseras på antagandet att den finansiella oron bedarrar under slutet av 2009 samtidigt som efterfrågan från omvärlden börjar återhämta sig. Detta i kombination med en fortsatt expansiv penningpolitik bedöms leda till att exporten och investeringarna börjar ta fart under 2010. I takt med att framtidsutsikterna för arbetsmarknaden ljusnar väntas även svenska hushåll börja konsumera mer igen efter flera år med mycket högt sparande. Sammantaget bedöms BNP öka med 1,5 procent 2010.

Det finns dock en möjlighet för en snabbare konjunkturåterhämtning 2010. Faktorer som en expansiv penningpolitik, ett uppdämt konsumtionsutrymme och ljusnade framtidsutsikter talar för att hushållens konsumtion kan ta fart 2010. I detta scenario antas hushållens konsumtion ta rejäl fart 2010 samtidigt som omvärldsefterfrågan blir något starkare än i huvudscenariot. Den starkare efterfrågan medför att svensk BNP-tillväxt blir 2,0 procent 2010 och 3,3 procent 2011 (se diagram 3.15 och tabell 3.6).

Den snabbare konjunkturåterhämtningen leder till att sysselsättningstillväxten blir något högre och att arbetslösheten blir lägre under 2010–2011 än vad som förutses i huvudscenariot (se diagram 3.16).

Högre resursutnyttjande medför att inflationstrycket blir något högre 2011. Som en följd av detta höjer Riksbanken reporäntan till 3,0 procent under slutet av 2011 i detta scenario.

Den snabbare konjunkturuppgången leder till något högre offentligt sparande 2010 och 2011.

Tabell 3.6 Nyckeltal, alternativscenario 2 – Snabbare återhämtning 2010

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

	2009	2010	2011
BNP	-0,7 (-0,8)	2,0 (1,5)	3,3 (3,0)
Sysselsatta	-1,7 (-1,7)	-1,0 (-1,2)	0,8 (0,5)
Arbetslöshet ¹	7,7 (7,7)	8,3 (8,5)	8,0 (8,3)
Timlön	3,9 (3,7)	3,3 (3,0)	3,7 (3,3)
KPIX ²	1,2 (1,1)	1,2 (0,9)	1,5 (1,2)
BNP-gap ³	-4,4 (-4,5)	-4,8 (-5,3)	-3,6 (-4,4)
Reporänta ⁴	1,00 (1,00)	1,25 (1,25)	3,00 (2,75)
Finansiellt sparande ⁵	-1,0 (-1,1)	-0,8 (-1,1)	0,9 (0,5)

¹ I procent av arbetskraften.

² Årsgenomsnitt.

³ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

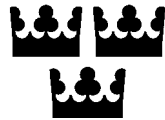
⁴ Slutkurs.

⁵ Procent av BNP.

Källa: Finansdepartementet.

4

Budgetpolitiska mål



4 Budgetpolitiska mål

Sammanfattning

- De budgetpolitiska målen bedöms klaras under prognosåren.
 - Finanspolitiken ligger, med hänsyn tagen till rimliga säkerhetsmarginaler, i linje med överskottsmålet.
 - Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes. Det finns också marginaler under prognosåren för att klara konjunkturrellt högre statliga utgifter.
 - Kommunsektorn som helhet redovisar för 2007 ett resultat som ligger i linje med god ekonomisk hushållning.
-

Sedan budgetpropositionen för 2009 överlämnades till riksdagen i slutet av september har det ekonomiska läget försämrats drastiskt. Med anledning av detta presenterar regeringen åtgärder i denna proposition som uppgår till drygt 8 miljarder kronor för 2009 (se tabell 5.20). Tillsammans med åtgärderna i budgetpropositionen uppgår reformerna därmed till drygt 40 miljarder kronor för 2009.

Som regeringen betonade i såväl 2008 års ekonomiska vårproposition som budgetpropositionen för 2009, ska den förda finanspolitiken ligga i linje med de budgetpolitiska målen och reglerna. Den finansiella krisen och det markant försämrade konjunkturläget ändrar inte på detta. Regeringen är inte beredd att bedriva en politik som gör att de budgetpolitiska målen åsidosätts. Med anledning av det försämrade konjunkturläget och de tillkommande åtgärderna i denna proposition, utöver de åtgärder som föreslogs i

budgetproposition för 2009 (och som också beslutats), görs därför i detta kapitel en uppföljning av överskottsmålet och utgiftstaket för staten. I slutet av kapitlet görs också en kort avstämning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

4.1 Uppföljning av överskottsmålet

I detta avsnitt görs en uppföljning av överskottsmålet som, med beaktande av säkerhetsmarginaler, också ger en indikation på hur stort det *varaktiga* reformutrymmet är.

Det genomsnittliga sparandet sedan 2000

Det genomsnittliga finansiella sparandet under 2000–2007 uppgår till 1,5 procent av BNP (se tabell 4.1). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet ungefär normalt, mätt med BNP-gapet. Under denna period kan därför det finansiella sparandet anses ha överskridit överskottsmålet med i genomsnitt 0,5 procent per år.

Med hänsyn tagen till de föreslagna och aviserade reformerna i denna proposition beräknas det finansiella sparandet uppgå till i genomsnitt 1,1 procent av BNP mellan 2000 och 2010, att jämföra med 1,5 procent av BNP i budgetpropositionen för 2009. Nedrevideringen förklaras framför allt av det markant försämrade konjunkturläget under prognosåren, och till en mindre del av de tillkommande åtgärderna i denna proposition.

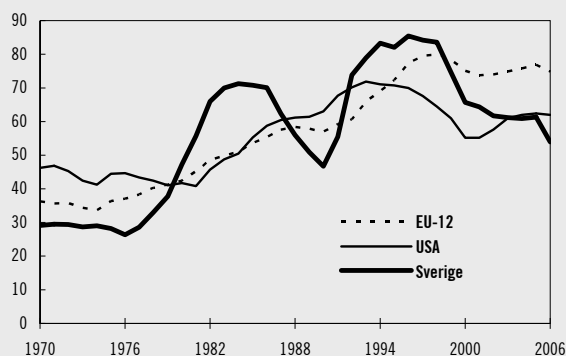
Det budgetpolitiska ramverket

Bakgrund

Under 1990-talet infördes i Sverige och i många andra länder särskilda budgetpolitiska ramverk i form av olika mål och regler för de offentliga finanserna. Tillkomsten av dessa ramverk har sin bakgrund i de negativa erfarenheterna från 1970- och 1980-talen, då sådana regelverk saknades. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet (se diagram 4.1). Under samma period ökade skulden i USA från 45 till drygt 70 procent av BNP. Skuldutvecklingen i euroområdet följde ett liknande mönster. Denna negativa utveckling av de offentliga finanserna bidrog till oro på de finansiella marknaderna och små länder som Sverige blev särskilt utsatta vid turbulens på de internationella marknaderna.

Diagram 4.1 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



Anm.: I serien avseende EU12 saknas tidigare Östtyskland före 1991.
Källa: OECD Economic Outlook 2007/2

Det finns numera en bred samsyn om att den negativa utvecklingen av de offentliga finanserna under dessa perioder beror på den mållkonflikt som finns mellan kortsiktiga politiska vinster och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Även om ekonomisk-politiska beslutsfattare inser vikten av att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara, så finns det faktorer i den politiska beslutsprocessen som, i frånvaro av tydliga offentligfinansiella mål och regler, gör att kortsiktiga vinster tenderar att premieras på bekostnad av långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Nedan beskrivs de specifika budgetpolitiska mål och regler som tillämpas i Sverige. Dessa mål och regler syftar sammantaget till att främja en

politisk beslutsprocess som värnar de offentliga finanserna på lång sikt.¹⁶

Överskottsmålet

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns sparande. Målet innebär att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Ett specifikt mål för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande bidrar till en gynnsam skuldutveckling och till långsiktigt hållbara finanser i den offentliga sektorn som helhet. Målet, som det nu är formulerat, motiveras också av den demografiska utvecklingen. I Sverige, liksom i många andra länder, kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Ett offentligt sparande som, under perioden med överskottsmål, reducerar statskulden, ger en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Överskottsmålet innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skatterna inte ska behöva höjas senare till följd av den demografiska utvecklingen.

Den demografiska utvecklingen kan i framtiden motivera en justering av överskottsmålets nivå. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2009 att avsikten är att även framgent låta finanspolitiken vägledas av ett mål för det finansiella sparandet.

Utgiftstaket

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna och med tillägg

¹⁶ Som EU-medlem förbinder sig också Sverige och andra EU-länder att följa reglerna inom den s.k. Stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (eller att skulden, om den initialt överskrider denna nivå, i tillfredsställande takt ska närma sig denna nivå) och att eventuella underskott i de offentliga finanserna, i normala fall, inte får överstiga 3 procent av BNP.

för utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutas tre år i förväg av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen.

En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Utgiftstaket för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera varaktiga utgifter. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Genom utgiftstaket understryks även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Utgiftstaket är därutöver, tillsammans med överskottsmålet, styrande för det totala skatteuttagets nivå. Utgiftstaket bidrar därför till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna.

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

Det kommunala balanskravet och god ekonomisk hushållning

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunerna. Balanskravet anger att varje enskild kommun ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning, som funnits sedan 1992, är överordnat balanskravet. Från och med 2005 ska kommunerna även ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Under samma period bedöms resursutnyttjandet i genomsnitt ha varit något svagare än normalt. Det finansiella sparandet kan därför, även för denna längre period som inkluderar prognosåren, anses överskrida överskottsmålet.

7-årsindikatorn

Tabell 4.1 visar hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas, båda mätta som ett 7-årigt glidande medelvärde. För 2004 och 2005 visar indikatorn att det finansiella sparandet för perioderna 2001–2007, respektive 2002–2008, ligger på omkring 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga glidande medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger nära noll för båda dessa perioder, är slutsatsen att den förda finanspolitiken under dessa perioder i genomsnitt har legat i linje med överskottsmålet.

Indikatorn för 2006, 2007 och 2008 (som således ger det genomsnittliga finansiella

sparandet för 2003–2009, 2004–2010 respektive 2005–2011) ligger något över överskottsmålet.

Värdet för 7-årsindikatorn för 2007 och 2008 har reviderats ner relativt mycket sedan budgetpropositionen för 2009, beroende på framför allt de markant försämrade konjunkturutsikterna, men också till en mindre del, på de nya reformer som föreslås i denna proposition.

Under samma perioder visar det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet att resursutnyttjandet i genomsnitt är negativt. Även mätt med denna indikator är slutsatsen att överskottsmålet överträffas.

Strukturellt sparande

De beslutade reformerna i budgetpropositionen för 2009 och de föreslagna reformerna i denna proposition, som sammantaget uppgår till drygt 40 miljarder kronor för 2009, motsvarar en försämring av det strukturella sparandet med

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP, om annat ej anges

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,4	3,7	2,3	-1,1	-1,1	0,5
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,5	1,3	1,1	1,0
7-års indikatorn				0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2			
Strukturellt sparande	2,0	2,4	-0,5	-0,1	0,6	1,1	0,9	2,2	2,9	1,5	1,9	2,8
BNP-gap	0,6	-1,4	-1,2	-1,4	-0,5	0,4	2,0	1,3	-1,5	-4,5	-5,3	-4,4
BNP-gap, genomsnitt från 2000	0,6	-0,4	-0,7	-0,9	-0,8	-0,6	-0,2	0,0	-0,2	-0,6	-1,1	-1,3
BNP-gap, 7-årsnitt				-0,2	-0,1	-0,1	-0,6	-1,2	-1,7			

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1,3 procent av BNP under 2009. Det bidrar till att efterfrågan hålls uppe i ett läge med svagt resursutnyttjande. Det strukturella sparandet uppskattas nu till 1,5 procent för 2009 och till 1,9 procent av BNP för 2010 (se tabell 4.1), vilket är något lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2009.¹⁷ Även denna indikator pekar på att överskottsmålet överträffas.

Samman tagen bedömning med beaktande av osäkerhet

Samtliga indikatorer visar att överskottsmålet överträffas, även med beaktande av de i denna proposition föreslagna inkomst- och utgiftsförändringarna. Detta ska inte utan vidare tas som uttryck för att det finns ett betydande permanent reformutrymme under prognosåren. Som regeringen påpekade i budgetpropositionen för 2009, och även i 2008 års ekonomiska vårproposition, finns det stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer. Mellan 2000 och 2002 minskade det finansiella sparandet oväntat snabbt från 3,7 till -1,4 procent av BNP. Prognosutvärderingar av det finansiella sparandet visar också att prognosfelet för det finansiella sparandet kan vara betydande, framför allt på grund av mycket volatila skatteinkomster från kapital och företag. Erfarenheten visar dessutom att synen på det strukturella sparandet för ett visst år kan komma att revideras markant i efterhand. I exempelvis 2002 års ekonomiska vårproposition bedömdes att det strukturella sparandet var 4,3 procent

2000. I budgetpropositionen för 2007 gjordes i stället bedömningen att det strukturella sparandet för år 2000 hade uppgått till enbart 2,5 procent av BNP, en nedrevidering med nästan två procentenheter. Om det strukturella sparandet för 2010 överskattas med halva detta belopp, dvs. med en procent av BNP, finns det inget varaktigt reformutrymme fram till och med 2010, mätt med denna indikator. Detta exempel talar för att viss försiktighet bör iaktas när det gäller bedömningar av det varaktiga reformutrymmet.

Temporära stabiliseringspolitiska åtgärder påverkar inte det varaktiga reformutrymmet (annat än via en ränteeffekt på statsskulden). Flera av de åtgärder som föreslås i denna proposition är tillfälliga och belastar därmed det finansiella sparandet enbart temporärt. Utrymmet för temporära stabiliseringspolitiska åtgärder måste vägas mot dels de realekonomiska kostnader som finns om inga ytterligare åtgärder vidtas, dels risken för en alltför snabb försämring av det finansiella sparandet om sådana åtgärder vidtas. Vid en sådan bedömning bör också beaktas att tidigare erfarenheter visar att det finns en risk för att temporära åtgärder tenderar att bli permanenta.

Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att stämma av utrymmet för såväl permanenta reformer som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturedgången.

¹⁷ Se 2008 års ekonomiska vårproposition för en utförlig förklaring av vad som menas med strukturellt sparande och hur det beräknas.

Tabell 4.2 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ursprungligt beslutade utgiftstak	723	720	735	744	770	810	847	877	894	931	949	971	1 003	1 033	1 050
årlig förändring ¹		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11	-14	-12	-13	0
Slutligt fastställda utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	858	870	907	938	957	991	1 020	1 050
Takbegränsade utgifter	698,9	718,0	751,5	760,0	786,3	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	946,0	962,6	991,0	1004,2
Budgeringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	11,0	28,4	29,0	45,8

4.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Nivån på utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga de takbegränsade utgifterna kan tillåtas bli och hur stor del av ett eventuellt reformutrymme som kan användas på utgiftssidan, med hänsyn tagen till behovet av säkerhetsmarginal. Samtidigt är det viktigt att inte se utgiftstaket som ett utgiftsmål. Regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer bestämmer det faktiska utnyttjandet av ett eventuellt utrymme på utgiftssidan.

De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna, eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av ingående anslagssparande och anslagskredit ingår i de takbegränsade utgifterna.

Skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och takbegränsade utgifter utgörs av den s.k. budgeringsmarginalen. Budgeringsmarginalens syfte är att fungera som en buffert mot makroekonomisk och annan osäkerhet i prognoserna. Den riktlinje regeringen använder för budgeringsmarginalen är att den prognostiserade marginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna eller ca 10 miljarder kronor för innevarande år (2009), minst 1,5 procent eller ca 15 miljarder kronor för t+1 (2010) och minst 2 procent eller ca 20 miljarder kronor för t+2 (2011). Det stegvis ökade kravet för budgeringsmarginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på

längre sikt. Om budgeringsmarginalen tas i anspråk innebär det i regel att de offentliga finanserna försämras.

I tabell 4.2 redovisas ursprungligt bedömda eller fastställda utgiftstak, slutligt fastställda tak samt utfall och prognos för budgeringsmarginalen för perioden 1997–2011.

Budgeringsmarginalerna har utfallsmässigt haft en betydande variation mellan åren. I slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet var budgeringsmarginalen mycket liten men var under 2006 och 2007 betydligt större. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 är nu de beräknade budgeringsmarginalerna för åren 2008–2011 mindre, men de ligger fortfarande på historiskt sett höga nivåer. Budgeringsmarginalen under prognosperioden bedöms vara tillräckligt stor givet den osäkerhetsmarginal som bedöms vara nödvändig på tre års sikt.

År 2007 blev budgeringsmarginalen nära 28 miljarder kronor, vilket är den nominellt största budgeringsmarginalen som uppmätts i efterhand. År 2008 bedöms budgeringsmarginalen enligt nuvarande prognos vara nära 11 miljarder kronor eller 1,2 procent av de takbegränsade utgifterna. Inklusivt de ökade utgifter som konjunktur nedgången innebär samt de reformer som aviseras eller föreslås i denna proposition uppgår budgeringsmarginalen 2009 till drygt 28 miljarder kronor.

Som framgår av tabell 4.2 har den nominella ökningen av det ursprungligt fastlagda utgiftstaket varierat. De senaste åren har den årliga ökningen av det ursprungliga utgiftstaket uppgått till mellan ca 30 och 40 miljarder kronor. Ökningstakten i procent är lägre än den vid beslutstillfället prognostiserade nominella BNP-tillväxten och utgiftstaket har mellan 2006 och 2008 fallit med drygt 0,5 procent som andel av

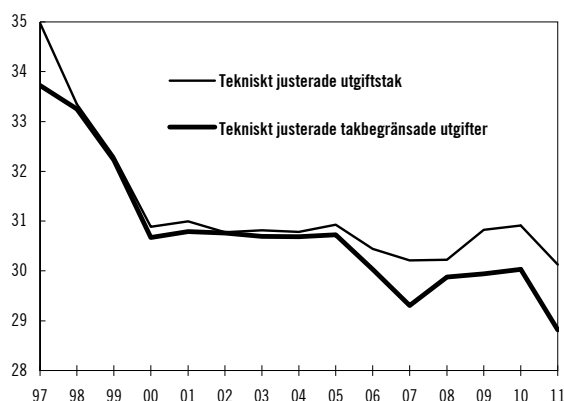
BNP per år. Trots att utgiftstaket i nominella termer 2009 och 2010 inte ökar mer än för åren 2006-2008 väntas utgiftstaket på grund av en svag BNP-tillväxt öka något 2009 och 2010 som andel av BNP. Som andel av BNP väntas utgiftstaket falla mellan 2006 och 2011.

Utgiftstaket har vid ett flertal tillfällen justerats med anledning av tekniska förändringar.¹⁸ För att få en jämförbarhet över tiden krävs därför att det faktiska utgiftstaket justeras för dessa tekniska förändringar.

Diagram 4.2 visar utgiftstaket för staten justerat för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.¹⁹ Det för tekniska förändringar justerade utgiftstaket låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax under 31 procent av BNP. Därefter, mellan 2006 och 2011, faller det för tekniska förändringar justerade utgiftstaket något som andel av BNP. Utvecklingen dessa år är starkt präglad av BNP-utvecklingen och utgiftstaket som andel av BNP stiger något 2008-2010 för att 2011 åter falla till en nivå som är något lägre än 2007.

Diagram 4.2 Utgiftstaket för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar

Procent av BNP



¹⁸ Utgiftstaket justeras tekniskt när reformer genomförs som inte har någon direkt nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller den offentliga sektorns finansiella sparande, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranledde justeringen. Se vidare budgetpropositionen för 2009, Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 4.5.

¹⁹ Den tekniska justeringen i diagram 4.2 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2011. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren före 2011 räknas ut genom att man ger utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

4.3 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

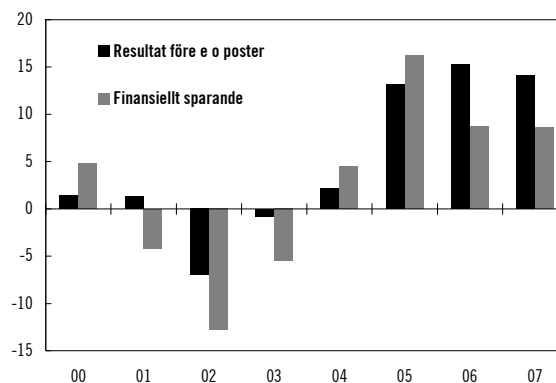
Överskottsmålet för de offentliga finanserna, som inkluderar kommunsektorn, är kopplat till det finansiella sparandet såsom det definieras i nationalräkenskaperna. Den kommunala redovisningen bygger på samma principer som gäller för redovisningen inom näringslivet. För kommuner och landsting är därför resultatet avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och budgetbalans.

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2007 till 14,1 miljarder kronor för kommunsektorn, varav primärkommunerna svarade för 10,1 miljarder kronor och landstingen för 4,0 miljarder kronor. Som framgår av diagram 4.3 så är detta i nivå med de resultat sektorn redovisat 2005 och 2006.

Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. År 2007 motsvarade resultatet före extraordinära poster 2,5 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Sektorn totalt har därmed under tre år i följd redovisat ett resultat över 2 procent. Det är framför allt den goda konjunkturen och sysselsättningsutvecklingen under de senaste åren som har legat till grund för resultatförbättringen.

Diagram 4.3 Kommunsektorns finansiella sparande och resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Andelen kommuner och landsting som redovisar positiva resultat har också ökat under de senaste åren. År 2002 redovisade ca 60 procent av kommunerna och en fjärdedel av landsting

positiva resultat före extraordinära poster. År 2007 hade andelen ökat till cirka 90 procent både för kommunerna och landstingen.

5

Offentliga finanser och statsbudgeten saldo



5 Offentliga finanser och statsbudgeten saldo

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen leder till underskott på 1,1 procent av BNP i det finansiella sparandet både 2009 och 2010. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har regeringen reviderat ned den offentliga sektorns finansiella sparande med över 2 procent av BNP per år 2009–2011.
- Kommunsektorns finansiella sparande och resultat minskar successivt under perioden 2009–2011.
- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har regeringen reviderat ned de totala skatteintäkterna med 64 miljarder kronor 2009 och 92 miljarder kronor 2010. De största revideringarna avser kapital-skatteerna. De totala skatteintäkterna bedöms bli lägre 2009 än 2008.
- I förhållande till prognosen i budgetpropositionen för 2009 har regeringen reviderat upp prognosen för de takbegränsade utgifterna med 9 miljarder kronor 2009, 6 miljarder kronor 2010 och 3 miljarder kronor 2011, vilket främst beror på ökade utgifter för arbetslöshet.

5.1

Inkomster

5.1.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Efter flera år av hög tillväxt väntas en kraftig konjunkturavmattning de kommande åren. Avmattningen bedöms bli betydligt djupare och mer långvarig än vad regeringen förutsåg i budgetpropositionen för 2009. Regeringen har därför gjort stora revideringar i prognosen för skatteintäkterna.

Skatteintäkterna har reviderats ned på alla områden. Den kraftiga försvagningen av arbetsmarknaden medför att skatteintäkterna från skatt på arbete kommer att utvecklas betydligt svagare jämfört med tidigare år. Svagare utveckling av hushållens konsumtion och investeringar dämpar utvecklingen av intäkterna från mervärdesskatten. Regeringen bedömer att konjunkturavmattningen, i kombination med den finansiella turbulensen under hösten 2008, leder till ett betydande fall i skatteintäkterna från skatt på kapital.

I tabell 5.1 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2000 och 2007 samt prognosen för 2008–2011.

Tabell 5.1 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Utfall		Prognos		
								2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	709,7	741,2	746,4	782,9	806,9	829,6	857,2	873,5	912,6	896,3	918,0	956,2
<i>Direkta skatter</i>	<i>414,0</i>	<i>423,4</i>	<i>420,4</i>	<i>449,5</i>	<i>465,6</i>	<i>476,9</i>	<i>490,1</i>	<i>483,0</i>	<i>500,4</i>	<i>497,3</i>	<i>511,9</i>	<i>533,6</i>
Kommunal inkomstskatt	336,3	359,4	378,5	403,1	419,8	435,6	454,1	479,1	505,7	523,9	536,3	557,2
Statlig inkomstskatt	33,5	34,6	33,1	32,7	34,0	38,3	41,0	44,8	48,8	43,6	46,2	48,7
Allmän pensionsavgift	63,1	65,7	68,1	70,3	72,1	74,2	77,3	81,1	85,7	88,8	90,7	93,8
Skattereduktioner m.m.	-18,9	-36,4	-59,4	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,0	-139,9	-159,2	-161,3	-166,2
Artistskatt	0,0	0,1	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>295,6</i>	<i>317,8</i>	<i>326,0</i>	<i>333,5</i>	<i>341,4</i>	<i>352,8</i>	<i>367,0</i>	<i>390,4</i>	<i>412,2</i>	<i>399,0</i>	<i>406,1</i>	<i>422,6</i>
Arbetsgivaravgifter	288,4	304,6	314,8	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	406,3	402,7	410,6	427,0
Egenavgifter	8,2	8,5	8,9	9,0	9,3	10,1	10,9	11,8	12,8	12,7	12,9	13,5
Särskild löneskatt	22,4	25,3	27,6	27,2	28,3	29,3	28,9	30,2	30,4	32,1	32,7	34,0
Nedsättningar	-5,9	-6,3	-8,1	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,6	-13,4	-23,9	-25,0	-25,8
Skatt på tjänstegruppliv	1,0	1,1	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1
Avgifter till premiepensionssystemet	-18,3	-15,4	-18,4	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-24,9	-25,6	-26,2	-27,2
Skatt på kapital	161,1	119,3	101,7	107,5	135,9	167,9	192,2	208,7	164,4	149,4	154,0	174,4
Skatt på kapital, hushåll	34,4	14,2	6,3	6,8	11,9	22,9	37,4	49,7	20,9	19,7	24,3	31,8
Skatt på företagsvinster	72,5	52,1	43,9	48,9	71,5	92,0	99,2	104,6	90,6	79,7	83,8	95,0
Avkastningsskatt	13,3	14,9	13,4	12,7	11,3	12,0	11,1	12,8	16,1	13,1	8,0	8,9
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	23,3	21,2	23,5	24,0	24,3	25,1	25,0	25,9	22,0	23,8	24,1	23,8
Stämpelskatt	4,9	5,4	5,8	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,5	8,6	9,0	9,4
Förmögenhetsskatt	8,2	6,5	3,9	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	2,1	2,5	1,9	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	5,3	4,6	4,7	5,3
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	3,0	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	289,1	300,7	314,9	327,9	337,8	357,3	375,3	398,9	422,3	424,2	433,7	452,4
Mervärdesskatt	198,4	207,0	217,1	226,6	235,4	250,1	265,2	284,8	303,3	302,2	311,4	328,0
Skatt på tobak	7,7	8,1	8,4	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	10,6	10,5	10,3	10,2
Skatt på etylalkohol	4,9	4,9	5,1	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,7	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,0	4,1	4,1	4,2
Skatt på öl	2,4	2,4	2,6	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,2
Energiskatt	38,3	36,4	37,1	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,7	40,5	40,1	40,9
Koldioxidskatt	12,0	17,0	19,9	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	26,0	27,1	27,5	28,0
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,6	3,6	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,3	5,3	5,3	5,3
Skatt på vägtrafik	7,4	7,7	8,2	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	15,7	15,9	16,2	16,5
Skatt på import	3,8	3,6	3,4	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	6,0	5,7	6,0	6,5
Övriga skatter	6,9	6,3	6,0	6,3	6,4	6,4	6,3	6,4	5,4	5,5	5,5	5,5
Restförda och övriga skatter	5,4	-1,7	-3,3	-2,6	-1,9	-1,3	-1,8	-1,1	-2,6	-4,1	-4,5	-4,0
Restförda skatter	-5,0	-5,2	-7,3	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,1	-8,7	-9,3	-8,8
Övriga skatter	10,4	3,5	3,9	3,4	4,1	6,3	3,5	6,5	5,5	4,7	4,7	4,8
Totala skatteintäkter	1165,3	1159,6	1159,7	1215,8	1278,9	1353,5	1422,8	1480,0	1496,7	1465,9	1501,2	1579,0
Avgår, EU-skatter	-12,0	-10,8	-8,6	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,3	-7,2	-7,5	-8,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	1153,3	1148,7	1151,1	1206,9	1271,6	1345,7	1413,5	1472,8	1489,4	1458,6	1493,6	1571,1
Avgår, kommunala inkomstskatter	-336,3	-359,4	-378,5	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-479,1	-517,7	-537,7	-550,3	-571,5
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-126,8	-136,9	-139,8	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,3	-182,8	-186,6	-193,5
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,7	824,7	793,4	738,1	756,8	806,1

Tabell 5.1. Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

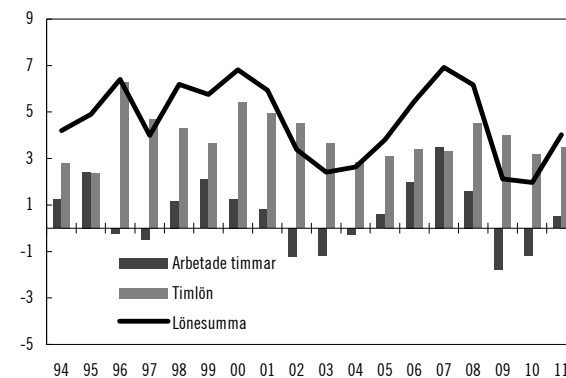
Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Utfall		Prognos		
								2007	2008	2009	2010	2011
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,7	824,7	793,4	738,1	756,8	806,1
Periodiseringar	-16,6	30,0	25,6	-23,0	-32,2	-16,0	6,6	-9,2	24,1	1,6	-8,8	-12,1
Uppbördsförskjutningar	-25,9	44,1	26,9	-9,9	-23,8	-26,6	-3,6	-1,5	29,8	5,9	-10,3	-15,3
Betalningsförskjutningar	9,3	-13,9	-0,9	-13,0	-8,4	10,8	10,3	-6,5	-4,5	-2,9	2,9	4,6
varav kommunsektorn	5,0	-1,3	-4,9	-14,5	-8,5	4,2	6,3	9,0	-2,0	-9,4	2,4	4,8
varav ålderspensionssystemet	2,0	1,2	0,5	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,5	-0,1	0,3	0,6
varav privat sektor	1,8	-14,3	3,5	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	0,8	1,2	1,4	-0,8
varav kyrkosektorn	0,5	0,4	-0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,5	-0,9	-1,2	0,0
varav EU	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,4	6,3	0,0	0,0
Anstånd	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4
Statens skatteinkomster	673,6	682,4	658,4	637,9	672,4	743,1	806,3	815,5	817,5	739,8	747,9	794,0
Övriga inkomster	135,9	72,7	72,0	23,8	22,1	2,7	4,0	48,2	93,2	5,5	7,2	8,1
2000 Inkomster av statens verksamhet	44,1	44,3	43,3	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	53,1	48,2	46,1	46,9
3000 Inkomster av försäld egendom	61,5	0,2	0,1	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	76,6	3,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,6	2,7	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,6	8,4	9,9	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	9,0	9,7	10,0
6000 Bidrag från EU	9,0	8,5	9,3	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,0	11,4	11,9	12,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	10,2	10,1	10,8	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-55,8	-67,7	-62,0	-62,7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	-1,4	-4,0	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	809,5	755,1	730,5	661,7	694,4	745,8	810,3	863,7	910,7	745,2	755,1	802,1

Skatt på arbete

Intäkterna från både direkta och indirekta skatter på arbete påverkas i huvudsak av lönesummans storlek. Lönesumman utgörs av antalet arbetade timmar multiplicerat med timlönen. År 2007 ökade lönesumman med 6,9 procent, vilket är en mycket stark utveckling i ett historiskt perspektiv. Lönesumman bedöms utvecklas fortsatt starkt 2008 med en ökning med 6,4 procent. Åren 2009 och 2010 ökar lönesumman med endast 2 procent per år till följd av att antalet arbetade timmar minskar. Effekten av den kraftiga nedgången i antalet arbetade timmar 2009 är att utbetalda löner minskar med cirka 35 miljarder kronor och att skatteintäkterna minskar med knappt 20 miljarder kronor jämfört med 2008. Utvecklingen av arbetade timmar, timlön och lönesumma mellan 1994 och 2011 framgår i diagram 5.1.

Diagram 5.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling

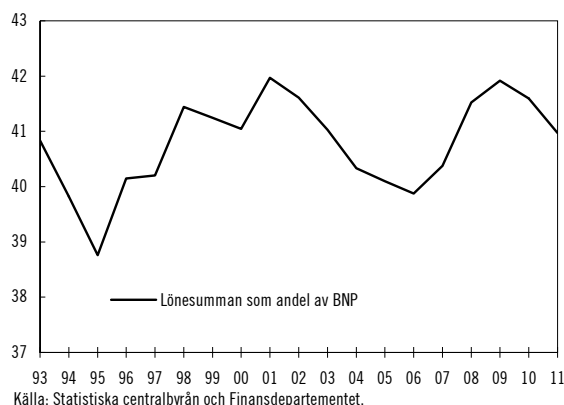


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Diagram 5.2 visar lönesumman som andel av BNP. Från 2001, då löneandelen uppgick till 42 procent, föll andelen fram till 2006, då den började stiga igen. Den förväntas stiga fram till 2009 för att falla tillbaka något 2010 och 2011. Lönesumman ligger till grund för cirka två tredjedelar av de totala skatteintäkterna och är därför central för det finansiella sparandet.

Diagram 5.2 Lönesumman som andel av BNP

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

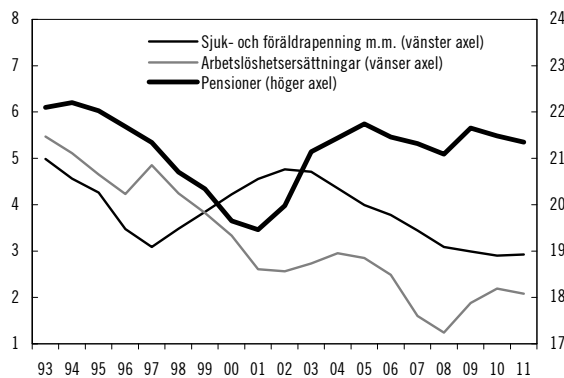
Direkta skatter på arbete

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2009 är 497 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med knappt 4 procent jämfört med 2008 och uppgå till 524 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, beräknas uppgå till 159 miljarder kronor. Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 44 miljarder kronor.

Förutom utvecklingen av lönesumman påverkas direkta skatter på arbete också av utvecklingen av skattepliktiga transfereringar, t.ex. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Diagram 5.3 visar utvecklingen av transfereringsinkomster som andel av totalt utbetalda löner och ersättningar mellan 1993 och 2011. Uppgången i pensionernas andel 2003 beror på den justering som gjordes av garantipensionerna i samband med att de blev beskattningsbara.

Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av totalt utbetalda löner och ersättningar

Procent av totalt utbetalda löner och ersättningar



Källa: Skatteverket och Finansdepartementet.

Tabell 5.2 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. De låga utvecklingstakterna 2009 och 2010 är en följd av den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden dessa år.

Tabell 5.2 Utveckling av kommunernas skatteunderlag

Procentuell förändring

	2007	2008	2009	2010	2011
Aktuell beräkning	5,6	5,9	3,4	2,4	3,9
BP2009	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6

Indirekta skatter på arbete

Intäkter från indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 399 miljarder kronor 2009, vilket är 3 procent lägre än 2008. Orsaken till de lägre intäkterna är dels att arbetsgivar- och egenavgifterna sänkts med 1 procentenhet 2009, vilket minskar intäkterna med cirka 13 miljarder kronor och dels den utvidgade nedsättningen av arbetsgivar- och egenavgifterna för unga. Tabell 5.3 redovisar nedsättningarna av arbetsgivar- och egenavgifterna.

Tabell 5.3 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010	2011
Generell nedsättning	3,4				
Regional nedsättning	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Sjöfartsstöd	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1
Ungdomar	4,5	10,6	20,1	20,8	21,7
Nystartsjobb	0,4	0,9	1,2	1,3	1,3
Summa nedsättningar	10,6	14,1	23,9	24,8	25,8

Skatt på kapital

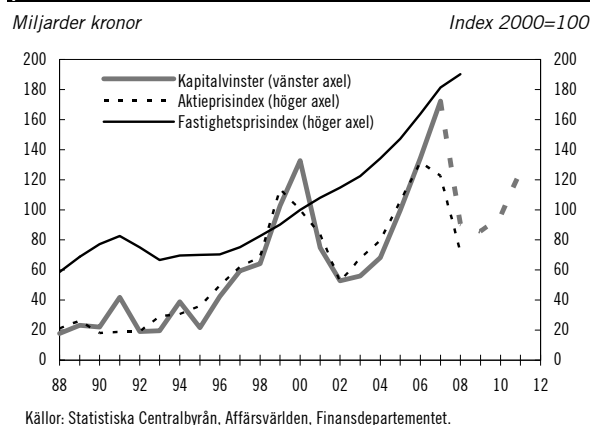
Skatt på kapital, hushåll

Flera års stigande priser på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden har inneburit höga taxerade kapitalvinster de senaste åren. Under 2007 uppgick kapitalvinsterna till 172 miljarder kronor. Ungefär halva beloppet avsåg vinster på finansiella tillgångar medan cirka 40 procent avsåg vinster från försäljning av småhus och bostadsrätter. De höga vinsterna från småhus och bostadsrätter förklaras delvis av de nya reglerna om uppskov, vilka trädde i kraft 2008 och som medfört att många valt att ta upp uppskov till beskattning redan 2007.

Kapitalvinsternas storlek beror på olika tillgångars marknadsvärde samt när de ackumulerade kapitalvinsterna realiserar. Diagram 5.4 visar utvecklingen av aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2008 tillsammans med

utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje). Upp- och nedgångar i realiserade kapitalvinster följer i stor utsträckning variationerna i aktieprisindex, dock med viss tidsförskjutning.

Diagram 5.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988–2008



Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden, Finansdepartementet.

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008, i kombination med den finansiella oron under året, medför att regeringen bedömer att kapitalvinsterna faller till 91 miljarder kronor 2008. Börsnedgången innebär också att kapitalförlusterna ökar.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster långt fram i tiden gör regeringen på längre sikt ingen explicit prognos. I stället antas att kapitalvinsterna återgår till en historisk nivå på 3 procent av BNP. Allteftersom mer information om utvecklingen på fastighets- och finansmarknaderna blir tillgänglig överges kopplingen till BNP i prognoserna. I det rådande konjunkurläget och mot bakgrund av den senaste tidens finansiella oro bedöms återgången till 3 procent av BNP ta jämförelsevis lång tid. Kapitalvinsterna har ökat sedan 2004, vilket innebär att de vinster som finns kvar att realisera har minskat. Den kraftiga börsnedgången under 2008 innebär dessutom att värdet på börsen måste gå upp relativt kraftigt innan hushållen har finansiella vinster att realisera igen.

Skatt på företagsvinster

De senaste åren har intäkterna från skatt på företagsvinster ökat, till följd av en stark vinstutveckling i företagen. Under 2007 mattades utvecklingen av företagens resultat av något jämfört med tidigare år. Skatteintäkterna uppgick 2007 till 105 miljarder kronor.

Prognosen för skatt på företagsvinster är normalt kopplad till utvecklingen av driftsöver-

skottet i företagssektorn. Driftsöverskottet är det produktionsöverskott som tillfaller företagen när löner och insatsvaror är betalda. För prognoser på kort sikt kombineras utvecklingen av driftsöverskottet med ytterligare information, framförallt från företagens delårsrapporter. Prognosen för 2008 bygger i hög grad på bolagens delårsrapporter för de tre första kvartalen 2008. Rapporterna visar att resultaten har minskat något jämfört med samma period 2007 och att utsikterna för det fjärde kvartalet, och därmed för helåret 2008, har försämrats under hösten. Skatteintäkterna väntas minska 2008 jämfört med 2007 och uppgå till 91 miljarder kronor.

Den snabbt försvagade konjunkturen får stort genomslag i prognosen för 2009. Den svenska företagssektorns starka exportberoende gör att särskilt den vikande världskonjunkturen får stor effekt.

Samtidigt som företagen möter en mycket svag efterfrågan under 2009 har de fortsatt höga kostnader. Varsel och uppsägningar tyder på att företagens kostnader är alltför stora i förhållande till efterfrågan. Dessutom har utvecklingen på kreditmarknaden medfört kraftigt ökade finansieringskostnader för företagen. Till detta kommer att banker och andra kreditinstitut kan komma att drabbas av kreditförluster, särskilt mot bakgrund av utvecklingen i Baltikum.

Den snabbt försvagade konjunkturen avspeglas både i tillgängliga konjunkturindikatorer och från företagen själva. Konjunkturinstitutets kvartalsbarometer visar t.ex. att orderingången till svenska exportföretag är mycket svag. Inköpschefsindex har fallit under hela hösten 2008 och visar på ett mycket svagt konjunkturläge i tillverkningsindustrin.

Företagens vinster påverkas i det rådande konjunkurläget av flera faktorer som inte reflekteras i driftsöverskottet, t.ex. kreditförluster och kapitalförluster. Det medför att en prognos baserad på utvecklingen av driftsöverskottet kommer att överskatta inkomstskatterna från företag. Till detta kommer att konjunkturförsvagningen på kort sikt sannolikt innebär att endast en mindre del av de ökade intäkterna från breddningarna av skattebasen för skatt på företagsvinster från och med 2009 kommer att realiseras redan i år.

Mot bakgrund av dessa faktorer bedömer regeringen att intäkterna från skatt på företagsvinster faller kraftigt 2009. Nedgången bedöms

bli större än under konjunkturavmattningen mellan 2000 och 2002.

Avkastningsskatt

Skatteintäkterna från avkastningsskatten uppgick 2007 till 13 miljarder kronor och för 2008 är prognosen att intäkterna uppgår till 16 miljarder kronor. Den svaga börsutvecklingen under 2008 medför att det kapitalunderlag som ligger till grund för skatteintäkterna 2009 minskar och regeringen bedömer att skatteintäkterna faller till 13 miljarder kronor 2009. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i stor utsträckning av utvecklingen av statslåneräntan. Om statslåneräntan faller med 1 procentenhet medför det att skattintäkterna blir drygt 3 miljarder kronor lägre det kommande året. Till följd av den låga räntenivån under 2009 faller intäkterna relativt kraftigt 2010 och förväntas då uppgå till 8 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Cirka 70 procent av intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror utgörs av mervärdesskatt medan resterande del utgörs av punktskatter. Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror väntas öka mycket svagt under 2009 och uppgå till 424 miljarder kronor. Den svaga utvecklingen förklaras framförallt av vikande skatteintäkter från mervärdesskatten, som i sin tur i huvudsak beror på avmattningen av tillväxten i hushållens konsumtion. Utvecklingstakten för intäkterna från skatt på konsumtion ökar 2010 och 2011 till följd av en viss återhämtning i ekonomin. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	2007	2008	2009	2010	2011
Aktuell prognos (mdkr)	399	422	424	434	452
Utvecklingstakt (%)	6,3	5,9	0,4	2,3	4,3
Mervärdesskatt (%)	7,4	6,5	-0,4	3,0	5,3
Punktskatter (%)	3,6	4,3	2,5	0,3	1,7

Mervärdesskatt

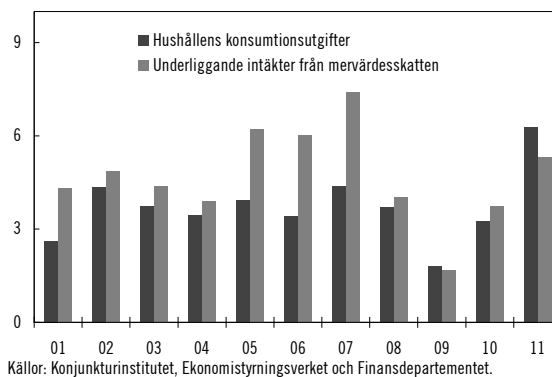
Intäkterna från mervärdesskatten bedöms falla något 2009 till följd av en kraftigt dämpad utveckling av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar. I takt med att hushållens konsum-

tion ökar så ökar intäkterna från mervärdesskatt åter 2010 och 2011.

Regeringen bedömer att de ändrade redovisningsreglerna inom byggsektorn leder till en engångseffekt på 8 miljarder kronor i högre intäkter 2008 och 2 miljarder kronor 2009. Rensat för denna effekt är den underliggande utvecklingstakten för mervärdesskatteintäkterna 3,7 procent 2008 och 1,7 procent 2009. Den underliggande utvecklingstakten för mervärdesskatteintäkterna är betydligt svagare 2008 än 2007 till följd av den kraftigt vikande konjunkturen under andra halvåret 2008. Nedgången i utvecklingen av de underliggande mervärdesskatteintäkterna bedöms bli större än nedgången i utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter beroende på en ändrad sammansättning i konsumtionen. Efterfrågan på varor som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen, sällanköpsvaror och bilar, faller relativt mycket jämfört med andra varor. Diagram 5.5 visar utvecklingen av de underliggande skatteintäkterna och hushållens konsumtionsutgifter för 2001–2011.

Diagram 5.5 Hushållens konsumtionsutgifter och underliggande intäkter från mervärdesskatt 2001–2011

Procentuell förändring



Punktskatter

Intäkterna från skatt på energi, som utgör mer än hälften av de totala punktskatteintäkterna, beräknas öka med drygt fyra procent 2009. Ökningen förklaras i huvudsak av att KPI mellan juni 2007 och juni 2008 har stigit förhållandevis mycket. Det är den som ligger till grund för uppräknningen av flertalet skattesatser inom energiskatteområdet 2009. Inflationen prognostiseras bli betydligt lägre framöver, vilket bidrar till att intäkterna från skatt på energi utvecklas svagare 2010 och 2011.

Intäkterna från övriga punktskatter bedöms öka mycket svagt 2009–2011.

Skattekvot

Skattekvoten, dvs. förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP, visas i tabell 5.5. Trots att även BNP-tillväxten för 2009 har reviderats ned kraftigt bidrar de stora nedrevideringarna av skatteintäkterna 2009 till att skattekvoten nu beräknas falla med 1,6 procentenheter och uppgå till 45,6 procent av BNP. Skattekvoten utan hänsyn tagen till skatt på offentliga transfereringar till hushållen bedöms bli 42,1 procent av BNP 2009.

Tabell 5.5 Skattekvot

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Skattekvot	48,3	47,2	45,6	45,5	45,3
Skattekvot utan transfereringar	44,9	43,8	42,1	41,9	41,8

5.1.2 Statsbudgetens inkomster

Skatteinkomster

För statsbudgetens inkomstsida tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 5.1, är således periodiserade. Statsbudgetens totala inkomster, skatter och övriga inkomster, ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. Skatteinkomsterna utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar, som i sin tur utgörs av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

För 2008 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 793 miljarder kronor. Statens skatteinkomster bedöms vara 818 miljarder kronor. Skatteinkomsterna är 25 miljarder kronor högre i huvudsak beroende på uppbördsförskjutningar. Uppbörden av skatt på kapital sker med eftersläpning och kapitalvinsterna 2007 var betydligt större än vad som förväntas 2008.

För 2009 beräknas statens skatteinkomster uppgå till 740 miljarder kronor, vilket är 2 miljarder kronor mer än statens skatteintäkter samma år. En detaljerad redovisning av över-

gången från statens skatteintäkter till skatteinkomster finns i tabell 5.1.

Övriga inkomster

Till skillnad från prognosen i budgetpropositionen för 2009 inkluderas inte det tidigare beräkningstekniska antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav om 50 miljarder kronor per år 2009–2011 i prognosen. Detta är huvudförklaringen till att prognosen för övriga inkomster är lägre 2009–2011 jämfört med 2008 men också jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009.

Vidare är prognoserna över utdelningsinkomsterna från statens aktier lägre för 2009–2011 jämfört med 2008. Detta beror främst på lägre förväntade vinster 2008–2010 jämfört med 2007 till följd av det sämre konjunkturläget nationellt och internationellt.

Den högre arbetslöshetsprognosen för åren 2009 och 2010 gör att inkomsterna från finansieringsavgift från arbetslöshetskassor revideras upp med 1,5–2 miljarder kronor per år 2009–2011 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

5.2 Utgifter

5.2.1 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

Som framgår av tabell 5.6 räknar regeringen med att statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldsvräntor ökar med 14 miljarder kronor mellan 2008 och 2011. Som andel av BNP beräknas däremot utgifterna minska med 1,7 procentenheter mellan 2008 och 2011.

Som en följd av kraftigt minskade utgifter för statsskuldsvräntor under perioden kommer statsbudgetens totala utgifter att minska med 14 miljarder kronor mellan 2008 och 2011 eller med 2,7 procentenheter som andel av BNP.

Utgifterna för ålderspensionssystemet beräknas öka med 44 miljarder kronor mellan 2008 och 2011 och som andel av BNP beräknas utgifterna öka med 0,7 procentenheter.

Tabell 5.6 Statsbudgetens utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	2008	2009	2010	2011
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	744,2	741,4	760,4	758,4
Procent av BNP	23,5	23,1	23,0	21,8
Statsskuldräntor	51,1	33,1	28,6	23,1
Procent av BNP	1,6	1,0	0,9	0,7
Statsbudgetens utgifter	795,3	774,5	789,0	781,5
Procent av BNP	25,1	24,1	23,9	22,4
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,9	221,2	230,6	245,8
Procent av BNP	6,4	6,9	7,0	7,1
Takbegränsade utgifter²	946,0	962,6	991,0	1 004,2
Procent av BNP	29,8	30,0	30,0	28,8

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Statsbudgetens utgifter (exklusive statsskuldräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

De takbegränsade utgifterna beräknas sammantaget öka med 58 miljarder kronor mellan 2008 och 2011. Uttryckt som andel av BNP beräknas de takbegränsade utgifterna dock minska med 1 procentenhet under perioden. De takbegränsade utgifterna som andel av BNP är dock något högre 2009 och 2010 än 2008 till följd av den svaga BNP-utvecklingen dessa år.

De takbegränsade utgifterna som andel av BNP sjunker under perioden 2008–2011. Detta beror dels på stora utgifter av engångskaraktär under 2008, dels på en jämförelsevis svag pris-, löne- och ränteutveckling mellan 2008 och 2011, vilket under perioden delvis motverkar effekten på utgiftsutvecklingen av ökade utgifter för arbetslöshet.

Utvecklingen av antalet personer som försörjs med olika sociala ersättningar är centralt för utgiftsutvecklingen. Som framgår av tabell 5.7 minskade antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som uppstår ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd med 125 000 under 2007. Minskningen skedde både i ohälsa- och arbetslöshetsrelaterade system. Mellan 2008 och 2011 kommer antalet ersatta beräknat som helårsekvivalenter att öka något till följd av stigande volymer i arbetslöshetsrelaterade system. Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning förväntas dock fortsätta att minska.

Tabell 5.7 Personer försörjda med olika sociala ersättningar

Helårsekvivalenter, tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sjukskrivna	217	196	170	159	146	148
Aktivitets- och sjukersättning	475	471	460	443	417	380
Arbetslösa med a-kassa	178	132	96	146	173	181
Arbetsmarknads- politiska program	135	83	76	103	110	92
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	84	92	97
Summa	1 084	959	881	936	937	899

Till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden räknar regeringen med att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar kraftigt 2009 och 2010 jämfört med 2008, vilket framgår av tabell 5.8. År 2011 sjunker dessa utgifter marginellt jämfört med 2010 men utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv beräknas ändå vara drygt 23 miljarder kronor högre 2011 än 2008.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar dock från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007 och fortsatte att minska något 2008. Andelen av de öppet arbetslösa som är ersättningsberättigade har minskat markant under 2008. Detta gör att antalet arbetslösa med ersättning minskat mer under 2008 än det totala antalet öppet arbetslösa, vilket också bidrar till de jämförelsevis låga utgifterna 2008. Perioden 2009–2011 ökar antalet personer med arbetslöshetsersättning kraftigt. Det beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar samtidigt som andelen ersättningsberättigade beräknas stiga. Även medlemstalet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket bland annat beror på att regeringen sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättat medlemsvillkoren under 2009.

Utöver det försämrade arbetsmarknadsläget och den högre arbetslösheten beräknas utgifterna under utgiftsområde 14 för 2009 och 2010 även öka till följd av de åtgärder som föreslås på tilläggsbudget samt aviseras i denna proposition.

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas sjunka under perioden (se tabell 5.8). År 2011 beräknas utgifterna vara knappt 15 miljarder kronor lägre än 2008. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjuk-

penning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Åren 2004–2006 föll sjukpenningdagarna medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen. Det finns ännu ingen antydning om att minskningstakten i något av dessa system håller på att mattas av.

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

Regeringens nyligen genomförda reformer på sjukförsäkringsområdet, en effektivare sjukskrivningsprocess och attitydförändringar minskar sjukfrånvaron.

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

Sedan 2004 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det tyder på att reformen på sjukförsäkringsområdet har sänkt den underliggande sjukfrånvaron ännu mer än den faktiska sjukfrånvaron. Det är dock osäkert om den kommande högre arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturrellt i samma grad som enligt tidigare noterade samband.

Utgifterna för ålderspensionssystemet beräknas öka med knappt 44 miljarder kronor mellan 2008 och 2011. Ökningen beror huvudsakligen på att det varje år tillkommer en födelseårgång av ålderspensionärer där en högre andel har rätt till inkomstpension och i genomsnitt har en högre inkomstpension än de som försvinner ur systemet, vilket trendmässigt höjer utgifterna. Dessutom blir uppräkningsgraden av pensionerna 2009 hög (4,5 procent) i ett historiskt perspektiv. Den höga uppräkningsgraden är kopplad till

inkomstindex som består av den reala inkomstutvecklingen 2005–2008 samt utvecklingen av KPI mellan juni 2007 och juni 2008.

Regeringen följer utvecklingen av pensionsystemet noga. I nuvarande prognos ingår inte effekten av en eventuell automatisk balansering i ålderspensionssystemet 2010 och 2011. Regeringen har beredskap att vid behov återkomma i frågan.

Utgifterna under utgiftsområde 22 Infrastruktur, utgiftsområde 24 Näringsliv samt utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. beräknas vara betydligt lägre åren 2009–2011 än 2008. Detta beror på åtgärder av engångskaraktär på tilläggsbudget under respektive utgiftsområde 2008:

- En engångsamortering av infrastrukturlån på 25,3 miljarder kronor (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58) under utgiftsområde 22.
- Kapitaltillskott under utgiftsområde 24 på sammantaget 5 miljarder kronor till AB Svensk exportkredit och Almi Företagspartner AB (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47) och kapitaltillskott på 3 miljarder kronor till ett aktiebolag som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonssektorn (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).
- Överförande av 15 miljarder kronor till Stabilitetsfonden (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17) under utgiftsområde 26.

Tabell 5.8 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2008 Anslag ¹	2008 Prognos	2009 Anslag ²	2009 Prognos	2010 Beräknat	2011 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 015	10 879	12 373	12 449	11 789	11 913
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 501	11 507	11 900	12 108	12 094	12 299
3 Skatt, tull och exekution	9 237	9 376	9 460	9 443	9 687	9 888
4 Rättsväsendet	31 950	32 538	32 624	33 295	33 309	33 981
5 Internationell samverkan	1 790	1 746	1 643	1 678	1 650	1 656
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43 908	43 499	44 707	44 381	45 595	46 616
7 Internationellt bistånd	27 702	27 904	30 109	30 109	29 826	31 646
8 Migration	6 347	6 285	5 899	5 870	5 543	5 106
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	51 373	49 231	54 807	54 233	56 853	58 157
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	120 028	115 707	113 927	113 206	106 479	101 144
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 948	42 675	42 456	42 559	41 023	39 612
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66 697	66 399	68 466	68 430	70 368	72 318
13 Integration och jämställdhet	6 334	5 207	5 473	5 680	5 996	4 973
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	56 614	48 667	56 246	65 422	72 553	72 001
15 Studiestöd	20 327	19 095	21 750	20 496	21 062	20 187
16 Utbildning och universitetsforskning	46 382	44 688	50 389	49 154	53 168	53 914
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 115	10 051	10 287	10 248	10 517	10 736
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 809	2 126	1 677	2 007	1 471	1 246
19 Regional tillväxt	3 393	2 850	3 502	3 347	3 395	3 345
20 Allmän miljö- och naturvård	4 961	4 750	5 338	5 606	5 185	5 050
21 Energi	2 838	2 456	2 811	3 215	2 627	2 279
22 Kommunikationer	61 111	60 769	40 623	40 329	39 814	40 138
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	17 559	16 688	17 573	16 339	17 292	17 314
24 Näringsliv	12 867	12 824	5 186	5 198	5 166	4 854
25 Allmänna bidrag till kommuner	64 765	64 771	67 039	67 041	67 306	67 526
26 Statsskuldsräntor m.m.	62 170	51 103	33 871	33 127	28 670	23 170
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	30 122	31 497	19 878 ³	19 543 ³	29 184	29 153
Minskning av anslagsbehållningar					1 402	1 305
Summa utgiftsområden⁴	825 862	795 288	770 017	774 513	789 024	781 524
Summa utgiftsområden exkl. stats- skuldsräntor⁵	763 692	744 185	736 146	741 386	760 409	758 425
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 093	201 861	220 749	221 242	230 604	245 811
Takbegränsade utgifter	964 785	946 046	956 895	962 628	991 013	1 004 236
Budgeteringsmarginal		10 954		28 372	28 987	45 764
Utgiftstak för staten	957 000	957 000	991 000	991 000	1 020 000	1 050 000

¹ Inklusive tilläggsbudget.² Inklusive förslag till tilläggsbudget i denna proposition.³ År 2009 är avgiften till EU ca 10 miljarder kronor lägre än normalt p.g.a. att EU:s nya finansieringssystem då ska träda i kraft. Det innebär att Sverige under 2009 kassamässigt får del av de rabatter på EU-avgiften som gäller fr.o.m. 2007.⁴ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁵ Summa utgiftsområden exklusive Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.

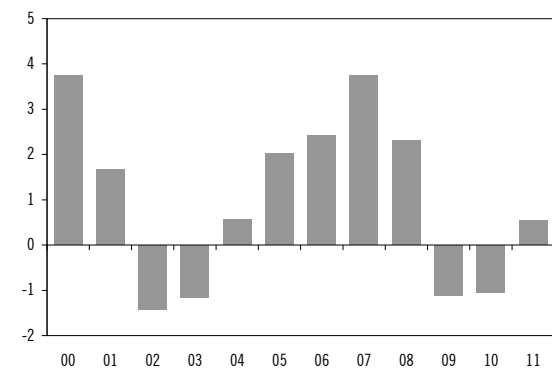
5.3 Finansiellt sparande och statsbudgetens saldo

5.3.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick högkonjunkturåret 2007 till 3,7 procent av BNP, vilket är lika högt som 2000, se diagram 5.6. Konjunkturedgången 2008 bidrar till att regeringen beräknar att överskottet minskade till 2,3 procent av BNP i fjol.

Diagram 5.6 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2011

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den djupa lågkonjunkturen leder till underskott motsvarande ca 1 procent av BNP i det finansiella sparandet 2009 och 2010. Inkomsterna minskar, medan utgifterna ökar som andel av BNP. För 2009 bidrar skattesänkningarna till att skatteintäkterna minskar även nominellt. Den ekonomiska återhämtningen bidrar till att de offentliga finanserna åter visar överskott 2011, se tabell 5.9.

Tabell 5.9 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	1 641	1 668	1 641	1 679	1 765
<i>Procent av BNP</i>	<i>53,6</i>	<i>52,6</i>	<i>51,1</i>	<i>50,9</i>	<i>50,6</i>
Skatter och avgifter	1 473	1 489	1 458	1 493	1 571
<i>Procent av BNP</i>	<i>48,1</i>	<i>47,0</i>	<i>45,4</i>	<i>45,3</i>	<i>45,1</i>
Övriga inkomster	168	179	182	185	194
Utgifter	1 527	1 595	1 676	1 714	1 746
<i>Procent av BNP</i>	<i>49,9</i>	<i>50,3</i>	<i>52,2</i>	<i>51,9</i>	<i>50,1</i>
Finansiellt sparande	115	73	-35	-35	19
<i>Procent av BNP</i>	<i>3,7</i>	<i>2,3</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,5</i>
Finansiell ställning					
Nettoskuld	-642	-755	-720	-685	-704
<i>Procent av BNP</i>	<i>-21,0</i>	<i>-23,8</i>	<i>-22,4</i>	<i>-20,8</i>	<i>-20,2</i>
Bruttoskuld	1 247	1 210	1 175	1 218	1 213
<i>Procent av BNP</i>	<i>40,7</i>	<i>38,2</i>	<i>36,6</i>	<i>36,9</i>	<i>34,8</i>

Anm.: Bruttoskulden avser den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden)
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns finansiella tillgångar överstiger skulderna sedan 2005, dvs. nettoskulden är negativ. Underskotten i det finansiella sparandet 2009 och 2010 ökar nettoskulden. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till 40,7 procent av BNP vid utgången av 2007 och bedöms ha minskat till ca 38 procent av BNP 2008. Bruttoskulden fortsätter att minska 2009, trots underskottet i det finansiella sparandet, till följd av skulddispositioner (se nedan avsnittet om statsskulden).

Underskotten i de finansiella sparandet 2009 och 2010 är av samma storleksordning som 2002 och 2003. I nedanstående ruta beskrivs tidigare perioder med underskott i de offentliga finanserna.

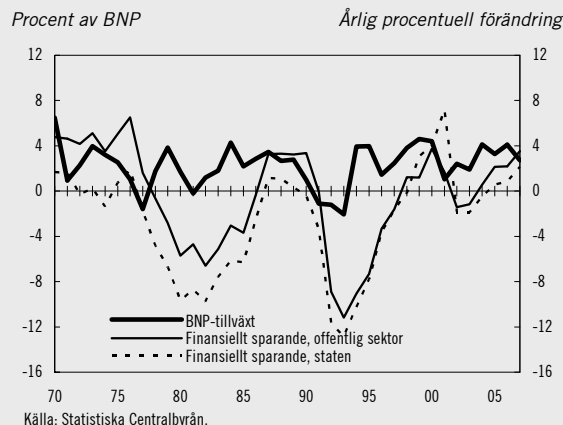
Perioder med underskott i det finansiella sparandet

De senaste årens ekonomiska utveckling och de strukturreformer som regeringen vidtagit har bidragit till att stärka de offentliga finanserna. Sverige har tillsammans med de nordiska länderna de starkaste finanserna av samtliga EU-länder. Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2007 till 3,7 procent av BNP. Inte desto mindre är det viktigt med en fortsatt stark utgiftskontroll eftersom de offentliga finanserna i Sverige, i likhet med andra länder med en stor offentlig sektor, brukar försvagas relativt kraftigt i en lågkonjunktur. I ett kort perspektiv kan inte staten påverka utvecklingen av skatteunderlagen och för att begränsa underskotten måste man därför ha en god utgiftskontroll.

Det finansiella sparandet har varierat kraftigt över tiden

Sedan 1970-talet har det finansiella sparandet varit negativt under tre perioder, se diagram 5.7. Den första perioden, 1978–1986, orsakades av en inhemsk kostnadskris, med för stora löneökningar och en svag produktivitet-utveckling samt bristande utgiftskontroll. Under den andra perioden 1991–1997, då underskottet som mest var 11 procent av BNP, orsakades underskottet av framför allt stöd till banksektorn och ökade utgifter för arbetslöshet. Under den tredje perioden 2003–2004 var det framför allt minskade inkomster som orsakade underskottet. Det genomsnittliga finansiella sparandet 1970–2007 uppgår till -0,3 procent av BNP, vilket framför allt förklaras av den djupa konjunkturedgången under 1990-talet.

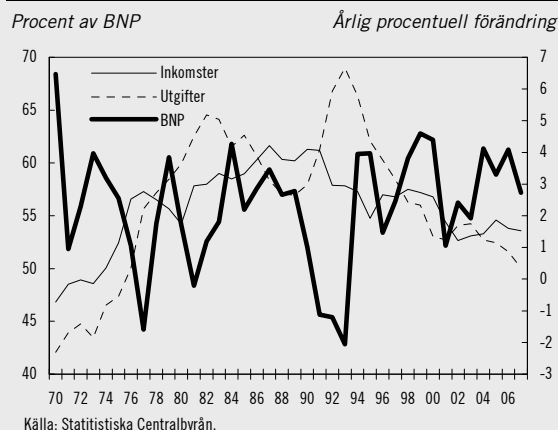
Diagram 5.7 Finansiellt sparande och BNP-tillväxt 1970–2007.



Sparandet i ålderspensionssystemet har varit positivt medan sparandet i den kommunala sektorn pendlat runt noll. Svängningarna i den offentliga sektorns sparande förklaras således främst av statens sparande.

Såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter är i ett internationellt perspektiv relativt höga i Sverige. De har dock under senare år fallit tillbaka som andel av BNP (inkomst- och utgiftskvoten). Diagram 5.8 visar förändring i BNP samt inkomst- och utgiftskvotens utveckling.

Diagram 5.8 Inkomstkvot, utgiftskvot (vänster axel) och BNP-tillväxt (höger axel) 1970–2007



Efter 1990-talskrisen genomfördes omfattande åtgärder för att konsolidera de offentliga finanserna. Konsolideringen, som innebar besparingar och skatthöjningar, bidrog till att utgiftskvoten mellan 1993 och 1999 minskade med 13 procentenheter samtidigt som inkomstkvoten ökade med tre procentenheter. Ett underskott på 11 procent av BNP vändes till ett överskott på en procent av BNP.

Det treåriga utgiftstaket, som infördes 1997, har medfört en bättre kontroll av de statliga utgifterna. Överskottsmålet, som infördes 2000, har bidragit till att minska statsskulden, vilket också har lett till lägre ränteutgifter. Även för kommunerna har det införts hårdare krav på budgetbalans.

Den första perioden med underskott 1978–1986

Under den första perioden med underskott, 1978–1986, var det framför allt ökade utgifter som orsakade underskotten. Perioden inleddes med ökade offentliga konsumtionsutgifter och ökade transfereringar till företag. Utgifterna och underskotten fortsatte att öka till och med 1982 då utgiftskvoten uppgick till knappt 65 procent av BNP. Devalveringarna 1981 och 1982 ökade statsskulden i svenska kronor, som tillsammans med höga marknadsräntor medförde att ränteutgifterna på statsskulden ökade. År 1985 uppgick räntebetalningarna till 8 procent av BNP motsvarande 17 procent av de totala skatteintäkterna. Höga löneökningar i kombination med att skatteskalorna inte justerades för den höga inflationen medförde att inkomstkvoten ökade.

Den andra perioden med underskott 1991–1997

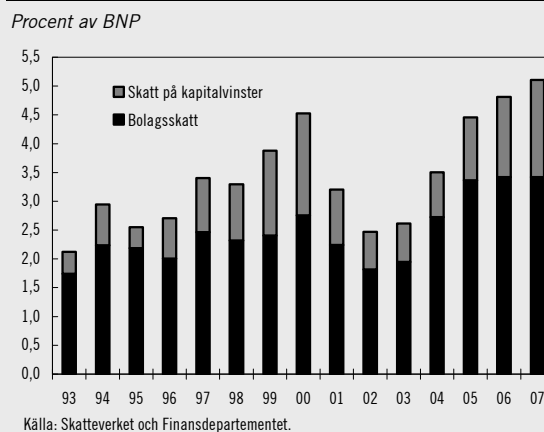
Under den andra perioden med underskott i början av 1990-talet ökade utgifterna samtidigt som inkomsterna föll. Stöd till banker och högre arbetslöshet gjorde att utgifterna steg mycket kraftigt. Under tre år ökade utgiftskvoten med 11 procentenheter. Den djupa lågkonjunkturen medförde att utgifterna för arbetslösheten mellan 1991 och 1993 ökade med två procent av BNP. Skattereformen 1991 innebar lägre skattesatser men bredare skattebaser. Inkomstskatteskalorna inflationsskyddades vilket innebar att inflationen inte längre ökade hushållens skatter. Mellan 1991 och 1993 minskade antalet arbetade timmar med nio procent vilket motsvarar ett skattebortfall på två procentenheter som andel av BNP samtidigt som kapitalskatterna, framför allt hushållens skatt på kapitalvinster föll med en procentenhet som andel av BNP.

Den tredje perioden med underskott 2002–2003

Under den tredje perioden med underskott var det framför allt en lägre inkomstkvot som förklarade underskottet i det offentliga sparandet. Konjunkturedgången efter millennieskiftet inleddes med ett kraftigt fall i kapitalskatterna under 2001 och 2002, se diagram 5.9, och fortsatte med lägre intäkter från skatt på arbete, som andel av BNP, samt ökade utgifter under 2003 och 2004.

År 2000 uppgick kapitalskatterna till 4,5 procent av BNP. Skatteintäkterna var de högsta någonsin och toppen nåddes efter en uppgång sedan 1995. Konjunkturedgången med den kraftiga börsnedgången medförde ett snabbt fall i dessa intäkter som 2002 hade minskat till 2,5 procent av BNP. Skatteintäkterna från bolagsvinster och hushållens kapitalvinster minskade därmed det finansiella sparandet med två procent som andel av BNP mellan 2000 och 2002.

Diagram 5.9 Bolagsskatt och skatt på kapitalvinster 1993–2007



Skatteintäkterna från skatt på arbete, inkomstskatter och socialavgifter, beror på hur utbetalda löner, dvs. timlönen gånger arbetade timmar, utvecklas. I konjunkturedgångar påverkas skatteintäkterna med viss fördröjning eftersom arbetsmarknaden normalt försvagas med viss eftersläpning i förhållande till produktionen. Antalet arbetade timmar började minska först 2002. Jämfört med 2001 resulterade de färre arbetade timmarna i att intäkterna från skatt på arbete i förhållande till BNP var 0,8 procentenheter lägre 2003. Tillsammans med nedgången i kapitalskatter minskade skatteintäkterna med tre procent av BNP 2000–2003. Effekten på konsumtionsskatterna var betydligt mindre, i storleksordningen 0,5 procent av BNP.

Konjunkturförsvagningen påverkade utgifterna i betydligt mindre grad. Ersättning till arbetslösa ökade 2002–2004 med motsvarande ca 0,3 procent av BNP medan den statliga konsumtionen ökade med 0,7 procent av BNP.

Risker i den aktuella prognosen

Den senaste perioden med underskott visar att skatteintäkterna kan falla både snabbt och drastiskt. Känslighetsanalyser visar att om antalet arbetade timmar minskar med en procentenhet så minskar intäkterna från skatt på arbete och därmed det finansiella sparandet med 0,3 procent av BNP. Även om konsumtions-skatterna är mer stabila så innebär ett fall i den privata konsumtionen med en procent att det finansiella sparandet minskar med 0,1 procent av

BNP. Något sådant enkelt samband mellan kapitalskatterna och konjunkturläget går dock inte att hitta men erfarenheten talar för att kapitalskatterna kan bli lägre än den försiktiga beräkning den aktuella prognosen bygger på. Eftersom skatteunderlagen på kort sikt inte är något regeringen kan påverka så är kontrollen av utgifterna viktig för att hålla ordning och reda i de offentliga finanserna. Den nuvarande lågkonjunktoren är betydligt kraftigare än den i början på 2000-talet. Det finns risk för att det finansiella sparandet kan bli sämre än den redovisade prognosen.

En ytterligare risk är de garantier som regeringen ställt ut för att mildra effekterna av finanskrisen. I värsta fall kommer dessa garantier att resultera i en försämring av det finansiella sparandet med större statsskuld och ökade räntekostnader som följd.

5.3.2 Statens finanser

Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande visade ett överskott på 74 miljarder kronor 2007 och beräknas till 38 miljarder kronor 2008. Effekten av lågkonjunktoren på de offentliga finanserna drabbar framför allt den statliga sektorn och då främst genom vikande skatteinkomster. Såväl statens finansiella sparande som budgetsaldot beräknas uppvisa underskott 2009 och 2010, se tabell 5.10 och tabell 5.11.

Tabell 5.10 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	916	891	840	862	918
Procent av BNP	29,9	28,1	26,2	26,1	26,3
Skatter och avgifter	825	793	738	756	806
Övriga inkomster	91	98	102	106	112
Utgifter	842	853	887	900	892
Procent av BNP	27,5	26,9	27,6	27,3	25,6
Utgifter exkl. räntor	794	803	841	858	858
Procent av BNP	25,9	25,3	26,2	26,0	24,6
Ränteutgifter	49	50	46	42	34
Finansiellt sparande	74	38	-47	-37	26
Procent av BNP	2,4	1,2	-1,5	-1,1	0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det finansiella sparandet påverkas inte direkt av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, som exempelvis aktier, eller ökar utlåningen. Det innebär att det finansiella sparandet inte påverkas direkt av de kapitaltillskott eller den utlåning som sker för att stabilisera det finansiella systemet. De räntebetalningar och avgifter som uppstår till följd av utlåning och garantier tillgodoräknas emellertid det finansiella sparandet.

Finansiellt sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov, och avspeglar därmed förändringen av statsskulden. Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan nationalräkenskaperna tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

Åren 2007 och 2008 har budgetsaldot förstärkts genom försäljningar av statligt aktieinnehav. I frånvaro av tillkommande försäljningar av aktier minskar skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo under de närmast följande åren, se tabell 5.11.

Tabell 5.11 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor					
	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	74	38	-47	-37	26
<i>Till budgetsaldo</i>					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-5	8	7	7	4
Periodisering av skatter	-9	24	2	-9	-12
Försäljning aktier, extra utdelningar m.m.	33	73	5	0	0
Övrigt	11	-8	-10	-4	-4
Budgetsaldo	103	135	-43	-43	15

Källor: Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Statsbudgetens saldo

För 2008 var utfallet för statsbudgetens saldo 135 miljarder kronor (se tabell 5.12). Detta är en försämring med 3 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

För 2009 beräknas statsbudgetens saldo uppgå till -43 miljarder kronor, vilket är en försämring med 101 miljarder kronor sedan budgetpropositionen. Även för 2010 och 2011 har statsbudgetens saldo försämrats och beräknas nu till -43 respektive 15 miljarder kronor. Större delen av det försämrade saldot 2009–2011 sker på statsbudgetens inkomstsida. De lägre inkomsterna förklaras huvudsakligen av lägre skatteinkomster och att det tidigare beräkningstekniska antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav på 50 miljarder kronor per år 2009–2011 inte längre inkluderas.

Tabell 5.12 Statsbudgetens saldo 2007–2011

Miljarder kronor, utfall 2007, prognos 2008–2011					
	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	863,7	910,7	745,2	755,1	802,1
Utgifter exkl. statsskuld-räntor¹	721,9	744,2	741,4	760,4	758,4
Statsskuld räntor m.m.²	47,3	51,1	33,1	28,6	23,1
Riksgäldskontorets netto-utlåning	-4,3	-31,5	-5,7	8,7	4,9
<i>varav</i>					
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-27,2	-29,2	-30,4	-31,5	-32,7
Utbetalning av premiepensionsmedel	27,2	28,7	29,2	30,4	31,5
CSN, studielån	5,5	4,9	5,2	5,4	5,4
Jordbruksverkets EU-konto	-1,0	-5,0			
Insättningsgaranti	0,9	0,0	-18,4	-0,7	-0,7
Stabilitetsfond		-12,5	-4,4	-2,6	-2,6
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-3,0				
Banverkets infrastruktur-lån	-1,9	-11,4	3,3	3,6	2,9
Vägverkets infrastruktur-lån	-6,6	-10,3	2,0	1,7	0,7
Lån till Botniabanan	2,2	2,8	1,8	1,0	-0,5
Övrigt, netto ⁴	-0,4	0,5	0,5	6,0	1,0
Kassamässig korrigering	-4,3	12,0	19,4	0,6	0,8
Statsbudgetens saldo	103,2	135,0	-43,0	-43,2	14,9
Förändring av statsbudgetens saldo i förhållande till BP09	0,0	3,1	-100,9	-131,6	-106,0

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

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

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

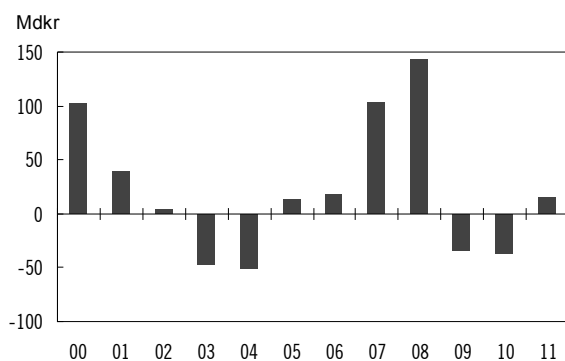
³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.

⁴ Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB, investeringslån till myndigheter samt kredit till Island.

Som framgår av diagram 5.10 var utfallet för statsbudgetens saldo ett stort överskott 2008 som förväntas vända till underskott 2009–2010. Budgetsaldot har varierat kraftigt under 2000-talet, vilket till stor del beror på att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga. I en högkonjunktur förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en lågkonjunktur. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter.

Diagram 5.10 Statsbudgetens saldo 2000–2011

Utfall för 2000–2007, prognos för 2008–2011



Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering

Utfallet 2008 för Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning är ca 12 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009. För de kommande åren har prognosen reviderats ned med ca 17 miljarder kronor 2009 samt 2–3 miljarder kronor per år 2010–2011.

Förändringen förklaras främst av inrättandet av stabilitetsfonden och utökningen av insättningsgarantin. I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17) fördes 15 miljarder kronor från utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. till stabilitetsfondens konto i RGK, vilket minskar RGK:s nettoutlåning 2008. Från stabilitetsfonden har RGK betalat ut 2,4 miljarder kronor till Riksbanken i samband med att RGK tog över Riksbankens stödlån till Carnegie. För 2009 antas att Carnegie Investment Bank AB och Max Matthiessen Holding AB säljs till samma belopp som RGK betalade ut och medlen förs till stabilitetsfonden. Avgifterna till stabilitetsfonden beräknas uppgå till drygt 2 miljarder kronor 2009 och öka till 2,6 miljarder kronor 2010–2011.

I Finansutskottets betänkande (bet. 2008/09:FiU16) förordas att behållningen i insättningsgarantifonden bör sammanläggas med stabilitetsfonden. Regeringen avser återkomma i denna fråga. För att detta ska kunna genomföras måste RGK sälja insättningsgarantins innehav av statspapper om ca 18 miljarder kronor. Beräkningstekniskt antas att detta sker 2009. Försäljningen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med motsvarande belopp. För att denna transaktion inte ska påverka statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2009 med mot-

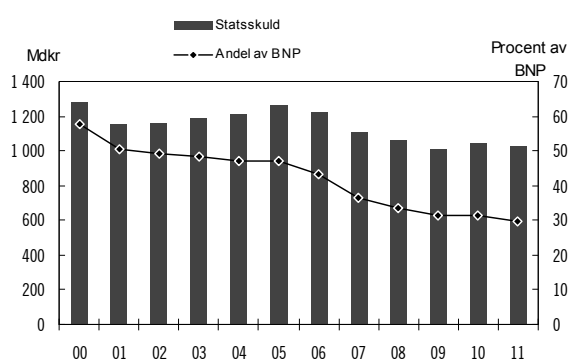
svarande belopp. Därmed redovisas försäljningen av statspapperna på motsvarande sätt som när det först tilläts för dåvarande Insättningsgarantinämnden att omvandla kontotillgångar hos RGK till statspapper 2002. För 2010–2011 minskar RGK:s nettoutlåning ytterligare eftersom avgiften till insättningsgarantin beräknas till 0,7 miljarder kronor per år.

I propositionen Åtgärder för förstärkt exportfinansiering (prop. 2008/09:86) föreslås att AB Svensk Exportkredit ska kunna ta upp lån i RGK om högst 100 miljarder kronor. I propositionen Staten som huvudman för bolag med verksamhet avseende forskning och utveckling och annan verksamhet inom fordonsklustret m.m. (prop. 2008/09:95) föreslås att regeringen bemyndigas att ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonssektorn. I båda fallen råder stor osäkerhet om låneramarna kommer att utnyttjas och därmed antas beräkningstekniskt att så inte sker. Ett utnyttjande av en låneram ökar RGK:s nettoutlåning inledningsvis.

I propositionen (prop. 2008/09:106) Kredit till Island föreslås att regeringen ska kunna stödja Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om 700 miljoner US dollar. Lånet kommer att betalas ut under 2009. Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten till Island uppgå till ca 5 500 miljoner kronor 2009. Datum för utbetalning av lånet och lånevillkor kommer att förhandlas bilateralt och koordineras med övriga långivare. Med anledning av att Sveriges utfästelse är gjord i US dollar begränsas beloppet i svenska kronor av ett tak på 6 500 miljoner kronor som inkluderar en marginal för valutakursförändringar.

Statsskuldens utveckling

Som framgår av diagram 5.11 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 58 procent 2000 till ca 36 procent 2007. Skuldkvoten beräknas minska från ca 34 procent vid utgången av 2008 till 30 procent vid utgången av 2011.

Diagram 5.11 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011

Statsskulden uppgår enligt utfall för 2008 till 1 066 miljarder kronor, vilket är en ökning med 74 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009. För 2009–2011 beräknas statsskulden ligga på en nivå strax över 1 000 miljarder kronor. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen har prognosen för statsskulden reviderats upp med 109 miljarder kronor 2009, 234 miljarder kronor 2010 och 340 miljarder kronor 2011.

Tabell 5.13 Statsskulden 2007–2011

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010	2011
Lånebehov	-103	-135	43	43	-15
Skulddispositioner m.m. ¹	1	86	-106	-7	-1
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-102	-49	-63	36	-16
Okonsoliderad statsskuld²	1 168	1 119	1 056	1 092	1 076
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	53	53	36	37	38
Statsskuld vid årets slut³	1 115	1 066	1 020	1 055	1 038
Statsskuld förändring ⁴	-105	-49	-46	35	-17
Statsskuld i procent av BNP	36,4	33,6	31,7	32,0	29,8
Förändring av statsskulden i förhållande till BP09	0	74	109	234	340

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

¹ Utgörs bl.a. av extraemissioner för att stabilisera det finansiella systemet, orealiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantuis AB. RGK bedömer att ca 25 miljarder kronor från försäljningen av Vin & Sprit inte kommer att hinna användas för amortering av lån innan årsskiftet 2008/09.

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

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

⁴ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Förändringen sedan budgetpropositionen förklaras främst av de extra emissioner som RGK genomfört för att stabilisera det finansiella systemet och att budgetsaldot har försämrats 2009–2011. Vid utgången av 2008 har stats-

skulden ökat med ca 52 miljarder kronor till följd av extra emissioner som inte förfallit vid årsskiftet. Samtidigt minskar statsskulden med motsvarande belopp 2009 eftersom RGK räknar med att samtliga extra emissioner förfallit före utgången av 2009. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Som framgår av avsnittet om statsbudgetens saldo antas att RGK säljer insättningsgarantins innehav av statspapper om 18 miljarder kronor för att kunna införlivas med stabilitetsfonden 2009. Denna transaktion påverkar dock inte den konsoliderade statsskulden, vilket förklaras av att skulddispositionerna minskar när statspapperna upphör samtidigt som elimineringen av myndigheters innehav av statspapper minskar med motsvarande belopp.

Garantier

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsförpliktelser. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp riksdagen bestämmer. När det finns särskilda skäl får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Mot bakgrund av den turbulens som rått på de finansiella marknaderna under hösten 2008 har flera åtgärder vidtagits och en del av dessa åtgärder har inneburit statliga garantiåtaganden.

I detta avsnitt redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, och de garantier som faktiskt ställts ut, efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen.

Utökad insättningsgaranti

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

Statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

I lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige bemyndigas regeringen att ställa ut garantier för att insättare i ett utländskt instituts filial i Sverige får ersättning motsvarande vad som skulle ha betalats ut enligt systemet för garantier av insättningar i institutets hemland. Hittills har regeringen inte utfärdat någon garanti inom ramen för detta bemyndigande.

Stabilitetsstärkande åtgärder

I lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ges regeringen möjlighet att besluta om stödåtgärder för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Regeringen ges ett brett mandat att vidta en rad olika åtgärder där statliga garantiåtaganden är en möjlig stödåtgärd. Med stöd av denna lag har regeringen utfärdat förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl., det så kallade garantiprogrammet. Denna förordning ger Riksgäldskontoret möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna garantier för skuldförbindelser till institut. Det statliga stödet enligt garantiprogrammet får vid varje given tidpunkt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Den totala garanterade upplåningen med stöd av detta garantiprogram var cirka 150 miljarder kronor den 31 december 2008. Vidare har regeringen med stöd av samma lag utfärdat förordning (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Inga garantier eller annat stöd har utfärdats med stöd av denna förordning.

Förstärkt exportfinansiering

Efter förslag i propositionen (prop. 2008/09:86) Åtgärder för förstärkt exportfinansiering beviljas AB Svensk Exportkredit kreditgarantier för upplåning om högst 450 miljarder kronor. Vidare bemyndigas Exportkreditnämnden att ikläda staten betalningsansvar för exportkreditgarantier på högst 350 miljarder kronor. Den tidigare ramen för Exportkreditnämndens kreditgarantier var 200 miljarder kronor. I dagsläget har inga garantiutfästelser gjorts inom ramen för det utökade bemyndigandet.

Åtgärder inom fordonssektorn

Efter förslag i propositionen Staten som huvudman för bolag med verksamhet avseende forskning och utveckling och annan verksamhet

inom fordonsklustret m.m. (prop. 2008/09:95) bemyndigas regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonssektorn för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor. Ännu har inga garantier utfärdats inom ramen för detta bemyndigande.

5.3.3 Ålderspensionssystemets finanser

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick till 34 miljarder kronor 2007, eller 1,1 procent av BNP, se tabell 5.14.

Avgiftsinkomsterna överstiger pensionsutbetalningarna fram till och med 2008. Successivt ökade pensionsutbetalningar medför emellertid att utbetalningarna blir större än avgiftsinkomsterna från och med 2009. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt fram t.o.m. 2010. En svag utveckling av avgiftsinkomsterna till följd av lågkonjunkturen leder till att det finansiella sparandet beräknas visa underskott redan 2011. Underskottet finansieras av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2007 uppgick till ca 900 miljarder kronor eller ca 30 procent av BNP.

Regeringen följer utvecklingen av pensionssystemet noga. I nuvarande prognos ingår inte effekten av en eventuell automatisk balansering i ålderspensionssystemet 2010 och 2011. Regeringen har beredskap att vid behov återkomma i frågan.

Tabell 5.14 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Avgifter	193	202	206	210	217
Pensioner	-186	-199	-218	-227	-242
Avgiftsöverskott	7	3	-12	-17	-25
Räntor, utdelningar	30	28	25	24	25
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-3	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	34	28	10	4	-5
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

5.3.4 Kommunsektorns finanser

Den kommunala sektorn beräknas för 2008 uppvisa ett finansiellt sparande som uppgår till 7 miljarder kronor, samt ett ekonomiskt resultat på 9 miljarder kronor.²⁰ Resultatet väntas ha minskat jämfört med 2007, bl.a. beroende på ökade kostnader för pensionsavsättningar. Dessa kostnader påverkar dock inte det finansiella sparandet.

Tabell 5.15 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	693	731	755	771	795
Skatter och statsbidrag	638	669	693	707	729
<i>procent av BNP</i>	<i>19,6</i>	<i>19,8</i>	<i>20,3</i>	<i>20,2</i>	<i>19,7</i>
Övriga inkomster	55	62	63	63	66
Utgifter	686	723	754	772	797
Konsumtion	581	611	639	655	676
<i>procentuell förändring</i>	<i>4,6</i>	<i>5,2</i>	<i>4,7</i>	<i>2,5</i>	<i>3,2</i>
Övriga utgifter	105	113	115	117	122
Finansiellt sparande	7	7	1	-1	-3
<i>procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>
Resultat före extraordinära poster	14	9	4	0	-2

Anm.: Statsbidragen redovisas inklusive kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Till följd av att antalet arbetade timmar i ekonomin beräknas minska kommer skatteunderlaget att växa svagare 2009 jämfört med 2008. Detta motverkas i viss utsträckning av att den genomsnittliga skattesatsen inför innevarande år höjs med 8 öre, vilket motsvarar en ökning av skatteinkomsterna med 1,1 miljarder kronor.

Statsbidragen till bl.a. psykiatri och skolväsende ökar 2009, men samtidigt uppkommer en motriktad effekt av att plusjobben fasas ut. Bidragen justerat för regleringar, som bl.a. avser det höjda grundavdraget för pensionärer, ökar totalt med ca 1 miljard kronor jämfört med 2008.

Vidare får kommunsektorn resursförstärkningar 2009 jämfört med 2008, av att inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas öka med 1,7 miljarder kronor. Sänkningen av arbetsgivaravgifterna med 1 procentenhet samt ytterligare sänkta

arbetsgivaravgifter avseende unga beräknas ge en bruttoförestärkning på ca 3 respektive 0,3 miljarder kronor. Totalt medför detta resursförstärkningar på ca 5 miljarder kronor utöver statsbidragen.

De kommunala konsumtionsutgifterna bedöms fortsätta utvecklas relativt starkt 2009 bl.a. till följd av löneutvecklingen i sektorn.

År 2010 väntas en fortsatt svag utveckling av skatteunderlaget och därmed även av skatteinkomsterna. Statsbidragen beräknas öka ytterligare något 2010, vilket främst är en följd av att medel tillförs landstingen med syfte att korta vårdköerna. Den svaga tillväxten av inkomster från skatter och statsbidrag medför att utrymmet för konsumtionsutgifterna 2010 begränsas så att resursinsatserna bedöms utvecklas svagare än det underliggande demografiska behovet.

Inkomstutvecklingen väntas fortsätta att försvagas något 2011, bl.a. som en effekt av att vissa riktade statsbidrag minskar.

De beräknade inkomsterna och utgifterna medför att såväl finansiellt sparande som ekonomiskt resultat successivt minskar. Sektorn som helhet bedöms redovisa ett fortsatt överskott för 2009. Det prognostiserade resultatet är dock lägre än vad som torde motsvaras av en s.k. god ekonomisk hushållning.²¹ En ansvarsfull ekonomisk politik och god hushållning i kommunsektorn kommer att vara fortsatt viktig framöver. Regeringen följer utvecklingen i kommunsektorn.

5.4 Uppföljning av prognosen i budgetproposition för 2009

Den kraftiga nedrevideringen av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognoserna i budgetpropositionen för 2009 medför en försämring av de offentliga finanserna. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen har den offentliga sektorns finansiella sparande reviderats ned med över 2 procent av BNP per år perioden 2009–2011. Det lägre finansiella sparandet beror på lägre skatteintäkter medan de

²¹ Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

²⁰ Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

offentliga utgifterna är i stort sett oförändrade jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Att utgifterna inte ökat trots högre arbetslöshet beror till stor del på att löner och priser reviderats ned.

Tabell 5.16 redogör för de bakomliggande antaganden i den aktuella prognosen samt för förändringarna av dessa jämfört med budgetpropositionen för 2009.

Tabell 5.16 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009

Procentuell förändring om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP, marknadspris ¹	5,5	3,5	1,3	2,7	5,6
Diff. BP2009	-0,4	-0,3	-2,3	-1,8	0,4
Arbetade timmar	3,5	1,6	-1,8	-1,2	0,5
Diff. BP2009	0,0	-0,1	-1,3	-1,1	-0,4
Timlön ²	3,3	4,5	4,0	3,2	3,5
Diff. BP2009	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	6,9	6,4	2,1	2,0	4,0
Diff. BP2009	0,0	-0,1	-1,8	-1,6	-0,9
Arbetslöshet ³	4,6	4,5	5,6	6,3	6,5
Diff. BP2009	0,0	0,1	0,9	1,3	2,0
Arbetsmarknads- politiska program ⁴	1,9	1,8	2,4	2,5	2,1
Diff. BP2009	0,0	0,1	0,5	0,6	0,2
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	4,4	3,7	1,8	3,2	6,3
Diff. BP2009	0,0	-0,9	-2,7	-1,6	1,0
Kommunal medelutdebitering ⁵	31,55	31,44	31,52	31,52	31,52
Diff. BP2009	0,00	0,00	0,08	0,08	0,08
Statslåneränta ⁵	4,1	3,9	2,2	2,3	3,7
Diff. BP2009	0,0	-0,4	-2,2	-2,2	-0,9
KPI juni-juni	1,9	4,3	-0,7	0,8	2,0
Diff. BP2009	0,0	0,0	-3,1	-0,2	-0,8
Inkomstbasbelopp ⁶	45 900	48 000	50 900	51 500	53 400
Diff. BP2009	0	0	100	-1 000	-500
Prisbasbelopp ⁶	40 300	41 000	42 800	42 500	42 800
Diff. BP2009	0	0	0	-1 300	-1 400
Inkomstindex ⁷	125,6	131,2	139,3	140,9	146,0
Diff. BP2009	0,0	0,0	0,5	-2,7	-1,4
Skiktgräns ⁶	316 700	328 800	367 600	372 300	382 600
Diff. BP2009	0	0	0	-11 400	-12 500
Övre skiktgräns ⁶	476 700	495 000	526 200	532 900	547 700
Diff. BP2009	0	0	0	-16 300	-17 800

¹Löpande priser, procentuell förändring.

²Enligt nationalräkenskapernas definition.

³Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, dvs. arbetslöshet exklusive heltidsstuderande arbetssökande i procent av arbetskraften (s.k. öppen arbetslöshet).

⁴Procent av arbetskraften.

⁵Procent.

⁶Kronor.

⁷Inkomstindexet visar den genomsnittliga reala förändringen av pensionsgrundande inkomster och inkomster över intjänande taket för de tre senaste åren multiplicerat med förändringen i KPI för det senaste året. Inkomstindex 1999=100.

Tabell 5.17 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

Inkomstår	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	2,5	2,8	-11,2	-22,4	-30,2
<i>Direkta skatter</i>	<i>1,3</i>	<i>0,7</i>	<i>-5,2</i>	<i>-8,8</i>	<i>-12,9</i>
Kommunal inkomstskatt	0,2	-0,1	-2,0	-9,0	-13,2
Statlig inkomstskatt	0,9	0,9	-0,2	1,4	0,8
Allmän pensionsavgift	0,1	0,1	-0,5	-1,7	-2,4
Skattereduktioner m.m.	0,0	-0,1	-2,5	0,5	1,9
Artistskatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	<i>1,2</i>	<i>2,0</i>	<i>-6,0</i>	<i>-13,6</i>	<i>-17,3</i>
Arbetsgivaravgifter	0,0	-1,0	-7,3	-14,1	-18,4
Egenavgifter	0,4	0,6	0,4	0,2	0,1
Särskild löneskatt	0,8	0,9	-0,2	-1,0	-0,8
Nedsättningar	0,0	0,7	0,0	-0,2	0,0
Skatt på tjänstegruppliv	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Avgifter till premiepensionssystemet	0,0	0,7	1,0	1,4	1,7
Skatt på kapital	4,3	-9,6	-38,3	-48,1	-38,0
Skatt på kapital, hushåll	1,1	-3,6	-7,0	-5,2	2,7
Skatt på företagsvinster	3,6	-4,5	-26,4	-31,3	-29,1
Avkastningsskatt	-0,2	0,1	-1,7	-8,3	-8,9
Fastighetskatt och fastighetsavgift	-0,2	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Stämpelskatt	0,0	-0,4	-1,3	-1,4	-1,5
Förmögenhetsskatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	0,0	-0,8	-1,6	-1,4	-0,8
Arvs- och gåvoskatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	0,4	-8,8	-14,0	-20,9	-18,9
Mervärdesskatt	0,4	-7,4	-11,6	-16,0	-13,9
Skatt på tobak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på etylalkohol	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på öl	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Energiskatt	0,0	0,0	0,0	-1,4	-1,4
Koldioxidskatt	0,0	-0,6	-1,1	-2,1	-2,1
Övriga skatter på energi och miljö	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på vägtrafik	0,0	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Skatt på import	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7
Övriga skatter	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Restförda och övriga skatter	0,2	-0,6	0,0	-0,2	0,7
Restförda skatter	0,0	0,0	-0,3	-0,5	0,4
Övriga skatter	0,2	-0,6	0,3	0,3	0,3
Totala skatteintäkter	7,5	-16,2	-63,5	-91,6	-86,4
Avgår, EU-skatter	0,0	-0,3	-0,5	-0,7	-0,7
Offentliga sektorns skatteintäkter	7,5	-15,9	-63,0	-91,0	-85,7
Avgår, kommunala inkomstskatter	0,2	-0,1	-2,0	-9,2	-13,2
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	0,1	0,1	-2,4	-5,1	-6,9
Statens skatteintäkter	7,2	-15,9	-58,6	-76,7	-65,5

Tabell 5.17 Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

Inkomstår	2007	2008	2009	2010	2011
Statens skatteintäkter	7,2	-15,9	-58,6	-76,7	-65,5
Periodiseringar	-7,2	25,7	12,1	-4,1	-0,8
Uppbördsförskjutningar	-7,5	26,1	16,1	-5,6	-3,9
Betalningsförskjutningar	0,3	-0,4	-3,9	1,5	3,1
varav kommunsektorn	0,2	-0,1	-4,1	-0,1	3,7
varav ålderspensionssystemet	0,1	0,1	-0,3	-0,2	-0,2
varav privat sektor	0,0	-0,3	0,4	1,8	-0,6
varav kyrkosektorn	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Anstånd	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1
Statens skatteinkomster	0,0	9,9	-46,5	-80,8	-66,3
Övriga inkomster	0,0	-4,9	-45,1	-47,8	-45,3
2000 Inkomster av statens verksamhet	0,0	-1,4	1,1	0,5	3,0
3000 Inkomster av försäld egendom	0,0	-3,5	-47,1	-50,0	-50,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	0,0	0,0	0,3	0,7	0,3
6000 Bidrag från EU	0,0	-0,1	0,3	0,2	0,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	0,0	0,0	0,2	0,7	0,7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statsbudgetens inkomster	0,0	4,9	-91,6	-128,6	-111,6

5.4.1 Inkomster

Tabell 5.17 visar den aktuella prognosen för skatteintäkterna och statsbudgetens inkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har regeringen reviderat ned intäkterna från skatt på arbete med 11 miljarder kronor 2009. Hälften avser direkta skatter och hälften indirekta skatter. I huvudsak beror nedrevideringen på en lägre lönesumma än vad som antogs i budgetpropositionen för 2009. Regeringen aviserar i denna proposition att skattereduktion för ROT-arbeten införs. Detta bedöms minska intäkterna från skatt på arbete med knappt 4 miljarder kronor 2009 och framåt. År 2010 och 2011 är nedjusteringen ännu större och uppgår till 22 respektive 30 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 har medfört att regeringen har reviderat ned skatt på kapitalvinster 2008 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Dessutom medför börsnedgången att kapitalförlusterna bedöms öka. Skatt på kapitalvinster har även reviderats ned 2009–2011. Börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste gå upp relativt kraftigt innan hushållen har finansiella vinster att realisera igen, något som minskar vinsterna under 2009.

Skatt på företagsvinster

Den snabbt försvagade konjunkturen får stort genomslag i prognosen för skatt på företagsvinster och prognosen har reviderats ned sedan budgetpropositionen för 2009. För 2008 har regeringen reviderat ned skatteintäkterna med drygt 4 miljarder kronor. För 2009 är revideringen betydligt större och uppgår till 26 miljarder kronor. Företagen bedöms möta en mycket svag efterfrågan samtidigt som kostnaderna är fortsatt höga. Till detta kommer att

kapitalförlusterna bedöms öka och banksektorn kan komma att drabbas av kreditförluster.

Avkastningsskatt

Ränteprognosen har reviderats ned betydligt sedan budgetpropositionen. Prognosen för statslåneräntan är 2,2 procentenheter lägre per år 2009 och 2010 jämfört med budgetpropositionen, vilket har stora konsekvenser för prognosen för avkastningsskatten. Skatteintäkterna har reviderats ned med cirka 9 miljarder kronor 2010.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Avmattningen i hushållens konsumtion och i företagets byggverksamhet under andra halvåret 2008 är väsentligt kraftigare än vad regeringen förutsåg i budgetpropositionen för 2009. Det är den huvudsakliga anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 9 miljarder 2008, jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Regeringen uppskattade tidigare att de ändrade redovisningsreglerna inom byggsektorn skulle leda till en positiv engångseffekt på 10 miljarder kronor i högre mervärdesskatteintäkter 2008. Osäkerheten kring engångseffekten har varit stor. Nedgången i byggverksamheten andra halvåret 2008 medför att 2 miljarder kronor av engångseffekten nu i stället bedöms påverka inkomståret 2009.

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats ned med 14 miljarder kronor 2009, 21 miljarder kronor 2010 och 19 miljarder kronor 2011. Förklaringen till revideringarna är att regeringen bedömer att hushållens konsumtion och investeringarna väntas utvecklas avsevärt svagare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Även inflationen väntas bli betydligt lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009, vilket leder till lägre intäkter från i synnerhet mervärdesskatten och skatt på energi.

5.4.2 Utgifter

I tabell 5.18 redovisas förändringen av statsbudgetens utgifter i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2009. Utgifterna har reviderats upp i jämförelse med beräkningarna i budgetpropositionen för 2009. De åtgärder för jobb och omställning som regeringen presenterar i denna proposition ökar utgifterna. Vidare leder det ändrade läget på arbetsmarknaden till ökade utgifter för arbetslösheten. Samtidigt beräknas utgifterna minska för flera transfereeringssystem som är kopplade till index som justerats ned, t.ex. inkomstindex och prisbasbelopp.

Statsskuldräntorna har minskat i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2009, trots att ett försvagat budgetsaldo ökar statsskulden. Det beror på att räntenivån samtidigt har justerats ned kraftigt.

Tabell 5.18 Statsbudgetens utgifter

	Miljarder kronor			Förändring jmf BP09		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Utgifter exkl. utgiftsområde 26						
Statsskuldräntor m.m. ¹	741	760	758	9	11	6
Utgiftsområde 26						
Statsskuldräntor m.m.	33	29	23	-1	-5	-9
Summa utgiftsområden	775	789	782	8	5	-3
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	221	231	246	0	-5	-3
Takbegränsade utgifter²	963	991	1 004	9	6	3

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

¹ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

² I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2009

I tabell 5.19 redovisas den totala utgiftsförändringen av de takbegränsade utgifterna i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2009 till följd av nya reformer, reviderade makroekonomiska förutsättningar, volymförändringar och övriga faktorer för perioden 2009–2011. Av tabellen framgår att de takbegränsade utgifterna revideras upp med 9,2 miljarder kronor 2009, 5,8 miljarder kronor 2010 samt med 2,9 miljarder kronor 2011.

Tabell 5.19 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2009	953,4	985,3	1 001,3
Reformer	3,6	3,6	0,9
Makroekonomiska förändringar	6,8	-2,7	-1,6
Volymförändringar	-1,0	1,7	2,0
Övrigt	-0,5	1,8	0,7
Minskning av anslagsbehållningar	0,4	1,4	1,0
Totalt utgiftsförändring	9,2	5,8	2,9
Takbegränsade utgifter i denna proposition	962,6	991,0	1004,2

Reformer efter budgetpropositionen för 2009

I avsnitt 5.5 redovisas mer detaljerat effekten av utgiftsreformer. I detta avsnitt redovisas förändringen 2009–2011 till följd av andra faktorer.

Makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2009 har regeringen justerat prognosen för anslag som styrs av det bedömda makroekonomiska läget som presenteras i denna proposition. Justeringen berör huvudsakligen ett trettiotal anslag för transfereringsändamål.

Förändringarna av det makroekonomiska läget medför att de takbegränsade utgifterna revideras upp med 6,8 miljarder kronor 2009 samt att de revideras ned med 2,7 respektive 1,6 miljarder kronor åren 2010 och 2011 i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen.

Upprevideringen 2009 beror främst på ökade utgifter till följd av högre arbetslöshet. Även åren 2010–2011 revideras utgifterna för arbetslöshet upp kraftigt. Dessa år motverkas emellertid denna upprevidering av lägre prognoser för inkomstindex, prisbasbelopp och räntor, vilket bidrar till en nedrevidering av utgifterna för bland annat ålderspensionssystemet och sjuk- och aktivitetsersättningar.²²

²² I beräkningen av budgeteffekterna av de makroekonomiska förändringarna ingår inte den minskning av utgifterna för arbetslöshetsersättning som uppkommer till följd av förslagen om coaching, arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling. Denna effekt ingår istället i beräkningen av reformernas utgiftseffekter.

Volymmer

Utgifterna för 2009–2011 har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom olika ersättningsystem.

Utgifterna 2009 minskar jämfört med beräkningen i budgetpropositionen, vilket i första hand beror på en ny bedömning av utnyttjandet av tandvårdsförmåner. Tandvårdsreformen som trädde i kraft 1 juli 2008 bedömdes tidigare medföra tillfälligt stor efterfrågan på tandvård under 2008 och 2009. Regeringen bedömer nu att den uppdämda efterfrågan är mindre bland annat beroende på utfallet hittills under 2008 och det sämre ekonomiska läget. Däremot revideras bedömningen av utnyttjandet av tandvårdsförmåner upp 2010 och 2011 på grund av att efterfrågan delvis förskjuts till dessa år i stället.

Den främsta anledningen till att volymerna 2010 och 2011 revideras upp är att långa sjukfall nu bedöms bli något fler än tidigare prognostiserat samt pågå under längre tid. Det gör att antalet utbetalda sjukpenningdagar blir fler än i den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2009.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan också föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel samt regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. genom ändringar i EU:s regelverk. De utgiftsförändringar som redovisas i tabell 5.19 under rubriken övrigt förklaras till större delen av förändrad bedömning av EU-avgiften samt att kronan försvagats jämfört med euron.

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. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar. Denna post ingår i de takbegränsade utgifterna. För kommande budgetår erhålls en prognos för de takbegränsade utgifterna genom att den be-

räknade förändringen av anslagsbehållningarna läggs till utgiftsramarna och ålderspensionssystemets utgifter. Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhetsfaktor i beräkningen av de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till prognosen i budgetpropositionen för 2009 revideras posten Minskningar av anslagsbehållningar med 0,4, 1,4 miljarder samt 1,0 miljard kronor under åren 2009, 2010 respektive 2011.

5.5 Reformerna sedan budgetpropositionen för 2009

I detta avsnitt och i tabell 5.20 sammanfattas för 2009-2011 utgifts- och inkomsteffekterna av de reformer som regeringen föreslår och aviserar i denna proposition. Dessutom redovisas utgifts- och inkomsteffekterna av de förslag regeringen lämnat i andra propositioner under hösten efter det att både budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) och 2008 års andra tilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:2, bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48 58) lämnades till riksdagen. Slutligen redovisas i detta avsnitt effekterna av åtgärder som regeringen beslutat och som inte krävt riksdagens medverkan.

De stabilitetsstärkande åtgärderna för det svenska finansiella systemet, kapitaltillskotten till Almi Företagspartner AB och AB Svensk Exportkredit samt åtgärderna för en stärkt svensk fordonssektor som riksdagen beslutade om under hösten 2008 påverkar inte det finansiella sparandet 2008. Satsningarna för jobb och omställning som vidtagits under hösten 2008 och som presenteras i denna proposition minskar det finansiella sparandet med 8 351 miljoner kronor 2009, 8 908 miljoner kronor 2010 och med 5 819 miljoner kronor 2011, vilket framgår av tabell 5.20. Detta ska läggas till de reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2009. Sammanlagt minskar det finansiella sparandet till följd av dessa förändringar med 40 751 miljoner kronor 2009, 44 008 miljoner kronor 2010 och 42 119 miljoner kronor 2011.

För en närmare beskrivningar av reformerna som föreslås i denna proposition hänvisas till kapitel 6.

5.5.1 Åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att intensifiera förmedlingsverksamheten i form av en satsning på coaching. Regeringen har beslutat att Arbetsförmedlingen under 2009 får disponera 1 100 miljoner kronor av anslags-sparandet 2008 på anslaget 22:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv för utgiftsökningen. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* (tidigare anslag 22.3) under utgiftsområde 14 ökas med 1 200 miljoner kronor respektive 600 miljoner kronor.

I syfte att stärka individens möjligheter att få ett arbete har regeringen beslutat att antalet platser i arbetspraktik utökas och att praktisk kompetensutveckling införs. Regeringen beräknar reformen till 2 348 miljoner kronor 2009. Regeringen har beslutat att Arbetsförmedlingen under 2009 får disponera motsvarande belopp av anslagssparandet 2008 på anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv för utgiftsökningen. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* (tidigare anslag 22.2) ökas med 3 240 miljoner kronor 2010 respektive 1 005 miljoner kronor.

Regeringen bedömer att de satsningar för jobb och omställning som vidtagits under hösten 2008 och som presenteras i denna proposition bidrar till att dämpa ökningen av arbetslösheten de kommande åren. Utgifterna på anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* (inklusive statlig ålderspensionsavgift) blir till följd av detta 1 152 miljoner kronor lägre 2009 än vad de annars hade blivit. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att utgifterna minskar med 2 037 miljoner kronor respektive 1 184 miljoner kronor. Trots att de nämnda satsningarna leder till minskade utgifter för arbetslöshetsersättning bedömer regeringen att dessa utgifter ökar med 4,3 miljarder kronor 2009, 6,3 miljarder kronor 2010 och 8,5 miljarder kronor 2011 jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Detta beror i sin tur på såväl stigande arbetslöshet som på att en större andel av de arbetslösa beräknas ha rätt till ersättning.

För att säkerställa en snabb implementering av regeringens satsningar för jobb och omställning föreslår regeringen i denna proposition att anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökas med 300 miljoner kronor 2009.

5.5.2 Förstärkt jobbpolitik

För att ytterligare förstärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden har regeringen i samband med att denna proposition beslutas också beslutat att arbetsgivare permanent ska få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb. Den ökade kompensationen gäller för alla nya beslut och alla förlängningsbeslut och är permanent. En pågående beslutsperiod omfattas dock inte. Inte heller avser den ökade kompensationen nystartsjobb för ungdomar. Regeringen beräknar att statsbudgetens inkomster minskar med 938 miljoner kronor 2009, 1 412 miljoner kronor 2010 och 1 388 miljoner kronor 2011 till följd av denna åtgärd.

Inom ramen för satsningen på jobb och omställning föreslår regeringen i denna proposition förstärkningar vad avser yrkeshögskolan och gymnasiala yrkesutbildningar inom kommunal vuxenutbildning (yrkesvux). Dessutom föreslås en möjlighet för arbetslösa att under 2009 och 2010 få studiemedel med den högre bidragsnivån vid studier inom yrkesvux. Till följd av dessa satsningar föreslår regeringen i denna proposition att anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökas med 196 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 294 miljoner kronor respektive 133 miljoner kronor.

Ökningen av antalet platser och möjligheten för fler personer att få det högre bidraget vid studier inom yrkesvux innebär att utgifterna för studiestöd ökar. Regeringen föreslår därför att anslagen för studiemedel och studiemedelsröntor under utgiftsområde 15 Studiestöd ökas med 298 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 403 miljoner kronor respektive 119 miljoner kronor.

Till följd av dessa satsningar kommer arbetsbelastningen att öka för Myndigheten för yrkeshögskolan och Centrala studiestöds-

nämnden. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:13 *Myndigheten för yrkeshögskolan* och anslaget 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökas med 2 miljoner kronor vardera 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att respektive anslag ökas med 2 miljoner kronor respektive år.

Universitet och högskolor har en viktig roll att fylla i regionernas pågående arbete för att mildra effekten av lagda varsel och friställningar genom utbildningar till individer i samverkan med t.ex. branscher och företag. I syfte att möta en ökad efterfrågan på utbildningsplatser och åstadkomma ett bättre utnyttjande av utbildningsplatserna inom högskolornas grundutbildningsanslag föreslår regeringen i denna proposition en omfördelning av anslag mellan lärosäten. Sammantaget innebär satsningen under 2009 ökade utgifter under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med ca 93 miljoner kronor. För 2010 beräknar regeringen att de lärosäten som får ökade resurser 2009 fortsatt får detta.

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen infrastruktursatsningar för drift och underhåll av väg- och järnvägsnäten. Även för perioden därefter har det i infrastrukturpropositionen föreslagits ökade resurser för drift och underhåll för att säkerställa ett långsiktigt hållbart transportsystem i hela landet. Regeringen bedömer att det med nuvarande konjunkturutveckling finns goda skäl och möjligheter att ta tillvara lediga resurser i bygg- och anläggningsbranschen, för att främja jobb redan på kort sikt. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i denna proposition att anslaget 1:2 *Väghållning och statsbidrag* under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökas med 256 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 256 miljoner kronor respektive 128 miljoner kronor. Vidare föreslår regeringen att anslaget 1:4 *Banverket: Banhållning och sektorsutgifter* under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökas med 144 miljoner kronor 2009. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 144 miljoner kronor respektive 72 miljoner kronor 2010 och 2011.

Mot bakgrund av den kraftiga försvagningen inom byggsektorn och signaler om stigande arbetslöshet kommer regeringen att föreslå att införa en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete)

inom systemet med skattereduktion för hushållsarbete. Förslaget innebär att ROT-arbeten förs in som en permanent del av skattereduktionen för hushållsarbete. De föreslagna reglerna ska tillämpas från den 8 december 2008. Regeringen beräknar att statsbudgetens inkomster minskar med 3 600 miljoner kronor 2009, 3 500 miljoner kronor 2010 och 3 500 miljoner kronor 2011 till följd av förslaget.

5.5.3 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet

Med syfte att skapa stabilitet och återställa förtroendet för de svenska finansiella marknaderna lämnade regeringen i oktober 2008 propositionen Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61). Riksdagen fattade beslut i enlighet med propositionen den 29 oktober 2008 (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17).

Beslutet innebär bl.a. att en särskild stabilitetsfond inrättats för att finansiera de stödåtgärder som kan komma ifråga. Stabilitetsfonden tillförs initialt 15 000 miljoner kronor från statsbudgeten. För detta ändamål har ett nytt anslag 92:5 *Tillskott till stabilitetsfonden* förts upp under utgiftsområde 26 Statsskuld-räntor m.m. varifrån medlen sedan överfördes till kontot i Riksgäldskontoret där fondens medel ska placeras. Denna överföring påverkar inte statsbudgetens saldo eller finansiellt sparande. Till stabilitetsfonden förs dessutom garantiavgifter m.m. som staten erhåller som ersättning för stödåtgärder såsom t.ex. garantier. Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och bruttoskuld påverkas positivt av stabilitetsfondens inkomster och negativt av kostnader för fondens administration. Åtgärder som genomförs för att stabilisera det finansiella systemet belastar stabilitetsfonden. När stabilitetsfonden används försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. Finansiellt sparande påverkas inte av åtgärder som är finansiella transaktioner, t.ex. kapitaltillskott, köp av aktier och lån. I dessa fall får staten en annan tillgång som ersättning. Däremot försämras finansiellt sparande om staten behöver betala ett garanterat lån.

5.5.4 Kapitaltillskott till Almi Företagspartner AB och AB Svensk Exportkredit

För att möta den brist på krediter till nya, små och medelstora företag samt långfristig exportfinansiering till svenska företag som uppstått i samband med oron på finansmarknaden, nationellt och internationellt, har riksdagen beslutat (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47) att tilldela Almi Företagspartner AB ett kapitaltillskott om högst 2 miljarder kronor och AB Svensk Exportkredit ett kapitaltillskott om högst 3 miljarder kronor. Det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 38:18 *Kapitalinsatser i statliga bolag* ökades därför 2008 med 5 miljarder kronor. De takbegränsade utgifterna och statsskulden ökar och statsbudgetens saldo minskar med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner, t.ex. kapitaltillskott. Inte heller påverkas statens nettoskuld.

5.5.5 En stärkt svensk fordonssektor

För att möjliggöra en stärkt svensk fordonssektor, särskilt inom områdena klimat och säkerhet, har riksdagen beslutat (prop. 2008/09:95, 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144) att staten i aktiebolagsform ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet och annan verksamhet inom fordonssektorn och för det ändamålet ge kapitaltillskott om högst 3 miljarder kronor 2008. För detta ändamål har riksdagen beslutat att anslaget 38:2 *Näringslivsutveckling m.m.* ökas med 3 miljarder kronor 2008. De takbegränsade utgifterna och statsskulden ökar och statsbudgetens saldo minskar med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner så som kapitaltillskott. Inte heller statens nettoskuld påverkas.

5.5.6 Lån till Island

Sverige bidrar och stödjer sedan länge internationellt samordnade insatser genom medlemskapet i EU och via internationella finansiella institutioner som t.ex. IMF. Utöver detta kan det under vissa omständigheter bli nödvändigt med kompletterande bilateralt stöd genom krediter.

I den akuta finansiella och ekonomiska kris som Island nu befinner sig i kommer Sverige, andra länder och IMF att bidra med krediter. För att stödja Island har regeringen föreslagit att Sverige ska bidra med en kredit till Island (prop. 2008/09:106). Utfästelsen till Island uppgår till 700 miljoner US dollar och avses betalas ut under 2009.

Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten till Island uppgå till ca 5 500 miljoner kronor 2009. Datum för låneutbetalning och lånevillkor kommer att förhandlas bilateralt och koordineras med övriga långivare. Med anledning av att Sveriges utfästelse är gjord i US dollar begränsas beloppet i svenska kronor av ett tak på 6 500 miljoner kronor som inkluderar en marginal för valutakursförändringar.

Regeringen avser att uppdra åt Riksgäldskontoret att utforma kreditavtalet och även i övrigt handlägga krediten.

Den aktuella krediten påverkar statsbudgetens saldo, bruttoskuld (statsskuld och Maastrichtskuld), men inte nettoskuld och finansiellt sparande då lånet är en tillgång för staten. Statens räntenetto påverkas positivt om utlåningsräntan avviker från räntan på statspapper.

Tabell 5.20 Beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar sedan budgetpropositionen för 2009 och tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
Utgifter					
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv			2 596	2 403	421
1:1	Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader		300		
1:2	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd		1 196	1 203	-179
varav	Arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling, inkl. STÅP ¹		2 348	3 240	1 005
	Minskade utgifter för arbetslösa till följd av förslagen, inkl. STÅP		-1 152	-2 037	-1 184
1:3	Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser ¹		1 100	1 200	600
UO 15 Studiestöd			298	403	119
1:2	Studiemedel m.m.		296	397	109
1:3	Studiemedelsräntor m.m.		2	6	10
UO 16 Utbildning och universitetsforskning			293	391	137
1:13	Myndigheten för yrkeshögskolan		2	2	2
1:15	Statligt stöd till vuxenutbildning		196	294	133
4:1	Centrala studiestödsnämnden m.m.		2	2	2
	Omfördelning av medel mellan universitet och högskolor ²		93	93	
UO 22 Kommunikationer			400	400	200
1:2	Väghållning och statsbidrag		256	256	128
1:4	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter		144	144	72
UO 24 Näringsliv		8 000	0	0	0
38:2	Näringslivsutveckling m.m. ³	3 000			
38:18	Kapitalinsatser i statliga bolag ⁴	5 000			
UO 26 Statsskuldräntor m.m.		15 000	0	0	0
92:5	Tillskott till stabilitetsfonden ⁵	15 000			
Summa utgiftsförändringar		23 000	3 587	3 597	877
Inkomster					
	Fördubblad kompensation för nystartsjobb		938	1 412	1 388
	Skattereduktion för ROT-arbeten		3 600	3 500	3 500
Summa inkomstförändringar		0	4 538	4 912	4 888
Indirekta effekter av utgiftsreformerna inom UO 14 ⁶			226	399	54
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor		0	-8 351	-8 908	-5 819
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor BP 09			-32 400	-35 100	-36 300
Förändring finansiellt sparande till följd av förslag i budgetpropositionen för 2009 och vidtagna åtgärder under hösten 2008 samt förslagen i denna proposition			-40 751	-44 008	-42 119

¹ Ingen anslagseffekt 2009 eftersom anslagssparande från 2008 får disponeras för ändamålet under 2009.

² Se tabell 6.2 för det detaljerade förslaget till omfördelning av medel mellan universitet och högskolor. Förslaget har utgiftseffekt men ingen anslagseffekt eftersom resurser omfördelas från lärosäten som planerar att inte fylla sina platser inom ramen för sina takbelopp.

³ Prop. 2008/09:95, bet. 2008/09:FIU19, rskr. 2008/09:144. Takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo påverkas med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

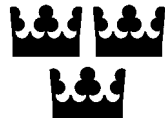
⁴ Prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FIU17, rskr. 2008/09:47. Takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo påverkas med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

⁵ I enlighet med prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FIU16, rskr. 2008/09:17. Tillskottet till stabilitetsfonden påverkar inte de takbegränsade utgifterna eftersom utgiftsområde 26 inte ingår i de takbegränsade utgifterna. Statsbudgetens saldo påverkas inte heller, eftersom medlen förs till ett konto i Riksgäldskontoret och påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Finansiellt sparande påverkas inte heller av tillskottet, eftersom det är en inomstatlig transaktion.

⁶ I denna post ingår den direkta skatteeffekten av reformerna, minskningen av inkomsterna till följd av minskade inkomster på inkomstittel 2525 Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor, inflödet av statlig ålderspensionsavgift (STÅP) samt den indirekta effekten på inkomstsidan av förslagen under utgiftsområde 14.

6

Åtgärder för jobb och omställning



6 Åtgärder för jobb och omställning

Omfattning och inriktning

Åtgärdernas omfattning

I den internationella finanskrisens spår följer nu en världsomspännande konjunkturnedgång. Det talas om den största ekonomiska nedgången i världsekonomin på 25 år. För en liten, öppen och handelsberoende ekonomi som den svenska får detta betydande konsekvenser.

Redan i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) lades den ekonomiska politiken om för att möta nedgången. Regeringen presenterade flera offensiva reformpaket för att möta utvecklingen i form av förstärkningar för jobb och företagande, viktiga framtidssatsningar i forskning och infrastruktur och fortsatta välfärdssatsningar.

Regeringen följer utvecklingen noga och har under hösten arbetat intensivt med att förbereda och genomföra ytterligare åtgärder för att dämpa effekterna av krisen och förbättra förutsättningarna för en återhämtning. Med anledning av varsel om uppsägning och nedläggning av verksamheter har regeringen utsett regionala samordnare i flertalet län, som för regeringens räkning ska samordna insatser i länen. För att underlätta dialogen mellan regeringen och samordnarna har regeringen inrättat en nationell samordningsfunktion i form av en statssekreterargrupp. Regeringen har också överlämnat flera propositioner i syfte att stärka den finansiella stabiliteten.

Regeringen avser att ta ytterligare steg med åtgärder för jobb och omställning inom fem huvudområden:

1. stöd till nya arbetslösa och korttidsarbetslösa i form av bland annat coachning och fler praktikplatser,
2. förstärkt stöd för långtidsarbetslösa genom att fördubbla kompensationen till arbetsgivaren för nystartsjobb,
3. fler platser på yrkeshögskolan och på kommunal gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning (yrkesvux) samt omfördelning av medel mellan universitet och högskolor,
4. ökade satsningar på infrastruktur, och
5. skattereduktion också för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete).

Åtgärderna är tidsbegränsade till perioden 2009–2011, med några undantag. Fördubblad kompensation i nystartsjobb och utökning av skattereduktion för hushållsarbete till att även omfatta ROT-arbete gäller permanent. Ett förhöjt studiebidrag för arbetslösa och omfördelning av medel mellan universitet och högskolor bör enbart gälla under 2009 och 2010.

Regeringen har redan genomfört vissa åtgärder inom arbetsmarknadsområdet.

De förändringar av gällande statsbudget som nu kan överblickas och andra frågor som regeringen anser bör tas upp redovisas i det följande. Regeringen redovisar utöver anslagsförändringarna även en bedömning av utökningen av skatteavdraget för hushållsarbete till att även omfatta ROT-arbete.

Tabell 6.1 Åtgärder för jobb och omställning 2009–2011

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa			
Arbetsförmedlingen: extra förvaltningsresurser	0,3		
Förstärkt coachning	1,1	1,2	0,6
Aktiveringsåtgärder			
- Arbetspraktik	1,2	1,6	0,5
- Praktisk kompetensutveckling	1,2	1,6	0,5
Förstärkt jobbpolitik			
Permanent fördubblad kompensation för nystartsjobb	0,9	1,4	1,4
Förstärkning av yrkeshögskola, inkl. studiemedel	0,1	0,2	0,1
Förstärkning av yrkesvux inkl. studiemedel, även högre bidragsnivå	0,4	0,5	0,1
Högskoleutbildning	0,1	0,1	
Infrastruktursatsning	0,4	0,4	0,2
Skattereduktion för ROT-arbete	3,6	3,5	3,5
Effekt på finansiellt sparande¹	-8,4	-8,9	-5,8

1) Finansiellt sparande är summan av effekter på inkomst- och utgiftssidan, exklusive statlig ålderspensionsavgift, STÅP.

Åtgärdernas inriktning

Sedan regeringsskiftet har arbetsmarknadspolitiken lagts om. Huvudprincipen är att insatserna ska bidra till en effektiv matchning och stärka konkurrenskraften hos dem som står långt från arbetsmarknaden. Detta är viktigt även när arbetskraftsefterfrågan faller kraftigt. Aktiv arbetsmarknadspolitik är betydelsefull för att bidra till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet men också för att upprätthålla en effektiv arbetslöshetsförsäkring. Det är samtidigt viktigt att stärka positionen för personer med svag förankring på arbetsmarknaden när dessa får det än svårare att få arbete.

Personer som drabbas av arbetslöshet kan genom att söka sig till det reguljära utbildningssystemet förnya och fördjupa sina kunskaper så att de står bättre rustade att få jobb när konjunkturen vänder. Det reguljära utbildningssystemet har därmed en viktig roll att fylla för att mildra effekten av lågkonjunkturen.

Regeringens förslag till åtgärder på utbildningsområdet omfattar dels en satsning på fler platser inom eftergymnasial yrkesutbildning, dels en satsning på fler platser inom kommunal

gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning (yrkesvux). I syfte att möta efterfrågan och se till att utbildningsplatser inom högskolornas anslag för grundutbildning utnyttjas bättre, föreslår regeringen en omfördelning av anvisade medel.

För att stimulera fler arbetslösa som är över 25 år att söka till en kommunal gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning bör dessa ges möjlighet att få studiemedel med den högre bidragsnivån tillfälligt under 2009 och 2010.

Regeringen ser vidare flera skäl till att göra en större satsning på drift och underhåll av vägar och järnvägar. Det är viktigt att vårda befintlig infrastruktur för att undvika kapitalförstöring och för att nå målen inom transportpolitiken. I utgångsläget finns det ett eftersatt underhåll på både väg- och järnvägssidan. Den förväntade lågkonjunkturen 2009 och 2010 innebär att det finns begränsade möjligheter till sysselsättning inom byggsektorn. Förstärkta satsningar på infrastrukturunderhåll innebär insatser som kan ge jobb redan på relativt kort sikt. De är därtill viktiga tillskott för ökad tillgänglighet i transportsystemet.

Regeringen gör även bedömningen att det nu är en lämplig tidpunkt att inkludera ROT-arbete i systemet med skattereduktion för hushållsarbete.

6.1 Genomförda åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

6.1.1 Förstärkt stöd i form av personliga coacher

Regeringen anser att det finns behov av att tidigt ge ett förstärkt stöd till personer som förlorar arbetet. Stödet bör ges i form av personliga coacher som kan ge ett individanpassat och effektivt stöd för att snabbt kunna hjälpa en arbetssökande tillbaka till arbete. Det innebär att coachningsinsatser ska kunna ges även utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Insatserna ska kunna ges till alla som blir arbetslösa och som Arbetsförmedlingen bedömer har behov av ett sådant stöd. Det förstärkta stödet ska också underlätta samverkan med trygghetsorganisationer och de stöd dessa lämnar till personer inom ramen för omställningsavtalen.

Det är regeringens ambition att Arbetsförmedlingens kompetens och tjänsteutbud kompletteras med flera olika aktörer. Regeringen har därför gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att upphandla kompletterande aktörer som ska erbjuda en personlig coach till personer som blir arbetslösa.

Sedan 2007 har Arbetsförmedlingen haft i uppdrag att använda sig av kompletterande aktörer i myndighetens tjänsteutbud. Syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket kan bidra till att förbättra matchningen, och ge bättre service till arbetslösa. Det är viktigt att en mångfald av olika aktörer runtom i landet engageras i upphandlingen och att små, kompletterande aktörer ges möjlighet att medverka. Det är också viktigt att insatserna sker med god kvalitet och att varje coach stödjer ett begränsat antal personer, ca 20 personer per coach.

Coacherna beräknas 2009 kunna stödja 27 500 personer, 30 000 personer 2010 och 15 000 personer 2011. Beräkningarna baseras på helårsinsatser, vilket innebär att fler får del av insatserna eftersom stödet lämnas under kortare perioder.

Regeringen beräknar kostnaden för åtgärden till 1 100 miljoner kronor för 2009. Regeringen har beslutat att Arbetsförmedlingen får disponera motsvarande belopp av anslagssparandet från 2008 på anslaget 22:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* under utgiftsområde 14 för utgiftsökningen. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 1 200 respektive 600 miljoner kronor.

6.1.2 Arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling

För att öka sannolikheten för återinträde i arbete är det viktigt att den arbetssökande har möjlighet att hålla kontakt med arbetsmarknaden även då efterfrågan på arbetskraft kraftigt minskar. För att möjliggöra att denna kontakt kan upprätthållas, behövs ett komplement till de tidiga coachningsinsatserna i form av praktikmöjligheter. Arbetspraktiken har tidigare framför allt vänt sig till arbetslösa som inte har så lång arbetslivserfarenhet. Eftersom det även är viktigt för arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet att vidmakthålla och utveckla sin kompetens har regeringen från och med den 15 januari 2009

infört praktisk kompetensutveckling som en del av arbetspraktiken.

Syftet med arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling är att stärka individens möjligheter att få ett arbete. Båda åtgärderna kan användas för att upprätthålla och förbättra den arbetslöses kompetens samt för att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet.

Arbetspraktik ska ge yrkesorientering, yrkespraktik och arbetslivserfarenhet och kan även, under handledning, användas vid förberedelser inför start av näringsverksamhet.

Praktisk kompetensutveckling ska ge deltagarna möjlighet att upprätthålla kontakten med arbetslivet samt att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens. Den praktiska kompetensutvecklingen ska vara relativt kort, som längst tre månader. Arbetspraktiken och den praktiska kompetensutvecklingen ska därmed vara viktiga verktyg i de kompletterande aktörernas coachningsarbete. Även Arbetsförmedlingen ska löpande verka för att ta fram arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling.

Deltagarna får aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kronor per dag (223 kronor för dem som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning). Arbetsgivaren får ingen ekonomisk ersättning för att anordna arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling. Regeringen beräknar kostnaden för åtgärden till 2 348 miljoner kronor för 2009. Regeringen har beslutat att Arbetsförmedlingen får disponera motsvarande belopp av anslagssparandet från 2008 på anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 för utgiftsökningen. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 3 240 respektive 1 005 miljoner kronor. Satsningen motsvarar 19 000 platser 2009, 26 000 platser 2010 och 8 000 platser 2011.

6.1.3 Nystartsjobb

Nystartsjobb infördes 2007 och syftar till att göra det lättare för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden att få ett arbete. Nystartsjobb innebär att arbetsgivaren kompenseras med ett belopp motsvarande den fulla arbetsgivaravgiften, inklusive pensionsavgiften, för personer som är anställda med ett nystartsjobb.

Till följd av den försvagade konjunkturen har behovet av att ytterligare stimulera efterfrågan på arbetskraft med svag förankring på arbetsmarknaden ökat. Därför har regeringen beslutat att fördubbla kompensationen till arbetsgivare för personer som anställs med ett nystartsjobb. Förändringen är permanent och innebär att kompensationen för nystartsjobb blir lika stor som för de s.k. nyfriskjobben. Den fördubblade kompensationen ökar möjligheterna att få ett arbete för dem som står långt från arbetsmarknaden, bland annat de som varit arbetslösa eller har kombinerat sjukskrivning med t.ex. arbetslöshet i minst ett år. Den fördubblade kompensationen gäller beslut om nystartsjobb som fattas från och med den 1 januari 2009.

Den högre kompensationen gäller för alla nya beslut och alla förlängningsbeslut. Förändringen avser dock inte en pågående beslutsperiod. Ungdomar omfattas inte av denna förändring. Däremot anpassas samtidigt åldersgränsen för ungdomar till den som gäller för nedsättning av socialavgifterna enligt skattelagstiftningen.

Prognoserna för den ekonomiska utvecklingen i landet har försämrats sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades. De nya sysselsättningsprognoserna har lett till att de beräknade volymerna för nystartsjobb har reviderats ned under hösten 2008. När kompensationen för nystartsjobb fördubblas väntas antalet anställningar med nystartsjobb öka och nå upp till de volymer som beräknades i budgetpropositionen för 2009.

Den fördubblade kompensationen förväntas leda till 4 700 fler nystartsjobb i genomsnitt per månad under 2009, 6 000 fler under 2010 och 4 700 fler under 2011. Sammanlagt beräknas ca 21 000 nystartsjobb i genomsnitt under 2009, 20 000 under 2010 och 21 000 under 2011.

Den ökade skatteutgift som följer av den fördubblade kompensationen beräknas till 938 miljoner kronor 2009, 1 412 miljoner kronor 2010 och 1 388 miljoner kronor 2011. Kostnaden består dels av ökade volymer, dels av en högre kompensationsgrad för nya beslut i de redan beräknade volymerna för nystartsjobb. Jämfört med skatteutgifterna som presenterades i budgetpropositionen för 2009 är ökningen 646 miljoner kronor 2009, 991 miljoner kronor 2010 och 1 078 miljoner kronor 2011.

6.2 Förslag till åtgärder på utgiftssidan

Enligt 9 kap. 5 § regeringsformen kan riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

Anslagsförändringarna i detta förslag till tilläggsbudget innebär sammantaget att anvisade medel ökar med 1 198 000 000 kronor.

6.2.1 Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

6.2.1.1 Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader

I statsbudgeten för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 4 705 634 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* ökas med 300 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Den extraordinära situationen på arbetsmarknaden kräver att Arbetsförmedlingen arbetar med snabbhet och framförhållning. Ett ökat förvaltningsanslag under 2009 ger Arbetsförmedlingen ökad möjlighet att upphandla tjänster samtidigt som arbetet med kontroll och myndighetsutövning kan hanteras på ett betryggande sätt. Det är avgörande att få till stånd en kapacitetsökning och kompetensväxling inom Arbetsförmedlingen. I syfte att säkra resurser för effektiv upphandling, kompetensväxling, utveckling av den nationella beredskapsorganisationen för varsel om uppsägning och samverkan på regional och lokal nivå, samt att därigenom säkerställa ett snabbt genomförande av åtgärderna för jobb och omställning inom arbetsmarknadsområdet, anser regeringen att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag temporärt bör ökas med 300 miljoner kronor 2009.

6.2.2 Åtgärder inom utbildningsområdet

Det reguljära utbildningssystemet är viktigt för att mildra effekten av ökad arbetslöshet. Personer som drabbas av arbetslöshet kan genom att söka sig till det reguljära utbildningssystemet förnya och fördjupa sina kunskaper så att de står bättre rustade att få ett nytt arbete.

De åtgärder på utbildningsområdet som regeringen föreslår i denna proposition ökar möjligheten till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Förslagen omfattar dels en satsning på fler platser inom eftergymnasial yrkesutbildning, dels en satsning på fler platser inom kommunal gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning (yrkesvux). Vidare föreslår regeringen en omfördelning av anvisade medel mellan universitet och högskolor i syfte att möta den ökade efterfrågan i vissa regioner och åstadkomma ett bättre utnyttjande av utbildningsplatser vid universitet och högskolor. För att stimulera fler att söka till en kommunal gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning lämnas vidare förslag som innebär att möjligheten att få studiemedel med den högre bidragsnivån utökas tillfälligt under 2009 och 2010.

6.2.2.1 Utgiftsområde 15 Studiestöd

1:2 Studiemedel m.m.

1:3 Studiemedelsräntor m.m.

I statsbudgeten för innevarande år finns för dessa ändamål uppförda ramanslag på 11 749 515 000 kronor respektive 5 567 822 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* ökas med 295 946 000 kronor.

Anslaget 1:3 *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 1 742 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen lämnar i avsnitt 6.2.2.2 förslag som innebär en ytterligare utökning av möjligheten till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Det är fråga om dels en satsning på fler platser inom eftergymnasial yrkesutbildning, dels en satsning på fler platser inom kommunal

gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning (yrkesvux).

Utbildningssatsningarna bör gälla tillfälligt under perioden 2009–2011. Satsningarna medför att fler studerande kommer att kunna bli berättigade till studiemedel.

För att stimulera fler arbetslösa som är över 25 år att söka en yrkesinriktad utbildning inom kommunal gymnasial vuxenutbildning bör dessutom ges möjlighet för arbetslösa att få studiemedel med den högre bidragsnivån tillfälligt under 2009 och 2010. (Det högre bidragsbeloppet får lämnas från och med det kalenderår då den studerande fyller 25 år). Utökningen bör omfatta all yrkesinriktad utbildning inom den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen.

Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* ökas med 295 946 000 kronor 2009, varav 201 769 000 kronor avser den högre bidragsnivån och 58 106 000 kronor den statliga ålderspensionsavgiften.

Utgifterna för 2010 beräknas öka med 396 564 000 kronor, varav 250 888 000 kronor avser den högre bidragsnivån. För 2011 beräknas utgifterna öka med 109 135 000 kronor.

Regeringens föreslagna utbildningssatsningar medför att fler studerande förväntas ta studielån. En ökad utlåning medför att utgifterna för studiemedelsräntor ökar.

Regeringen föreslår därför att anslaget 1:3 *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 1 742 000 kronor 2009 och beräknar att utgifterna ökar med 6 224 000 kronor 2010 och med 9 513 000 kronor 2011.

6.2.2.2 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

1:13 Myndigheten för yrkeshögskolan

1:15 Statligt stöd till vuxenutbildning

4:1 Centrala studiestödsnämnden m.m.

I statsbudgeten för innevarande år finns för dessa ändamål uppförda ramanslag på 71 470 000 kronor, 608 708 000 kronor respektive 406 097 000 kronor. Något bemyndigande att ingå ekonomiska förpliktelser har inte lämnats för anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning*.

Regeringens förslag: Anslaget 1:13 *Myndigheten för yrkeshögskolan* ökas med 2 000 000 kronor.

Anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* ökas med 196 312 000 kronor. Anslaget får även användas för statligt stöd och kostnader för personskadeförsäkring samt ansvarsförsäkring under lärande i arbete (LIA) vad avser kvalificerad yrkesutbildning och tillfälligt för Statens skolverks utgifter för hanteringen av statsbidrag till kommunal gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning.

Regeringen bemyndigas att under 2009 för ramanslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* besluta om bidrag till kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 350 000 000 kronor under 2010 och högst 250 000 000 kronor under 2011–2013.

Anslaget 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* ökas med 2 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag:

Eftergymnasial yrkesutbildning

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg. omr. 16) föreslog regeringen en utökning av platserna inom den eftergymnasiala yrkesutbildningen som inte är utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller kan leda fram till en examen enligt lagen (1983:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 2008/09:UbU1, rskr. 2008/09:131). Satsningen innebär ca 1 000 platser fördelade på tre år. Syftet med satsningen är att säkerställa kompetensutveckling inom angelägna yrkesinriktningar. Satsningen tar sin utgångspunkt i att skapa möjligheter för individer att skaffa sig kvalifikationer och kompetenser som efterfrågas i arbetslivet. Satsningen spelar därmed en viktig roll för att klara den förändring och utmaning som arbetsmarknaden står inför de närmaste åren.

Den satsning som regeringen nu föreslår inom den eftergymnasiala yrkesutbildningen som inte utgör högskoleutbildning innebär att antalet platser inom kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskolan ökas ytterligare med ca 1 000 helårsplatser från och med hösten 2009. För

2010 och 2011 beräknas helårsplatserna öka med ca 2 000 respektive ca 1 000 platser. En proposition om yrkeshögskolan (prop. 2008/09:68) överlämnades till riksdagen i november 2008. Lagen om yrkeshögskolan förslås träda i kraft den 15 april 2009. Satsningen ökar utgifterna för 2009 med 62 550 000 kronor och beräknas därefter öka utgifterna med 131 671 000 kronor 2010 och med 66 714 000 kronor 2011.

Regeringen har för avsikt att 2009 tillföra den kvalificerade yrkesutbildningen 1 500 platser av de 2 000 platser som satsningen totalt omfattar. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning bör kunna bevilja ansökningar om stöd som inkommit inom ramen för en pågående ansökningsomgång för utbildningar med start under hösten 2009. Det bör vara fråga om utbildningar som har bedömts uppfylla kvalitetskraven för att kunna få stöd men inte kunnat få det inom ramen för tilldelade medel. Genomsnittslängden för dessa utbildningar bör vara ca 70 veckor.

Regeringen avser att tillföra den nya yrkeshögskolan resterande 500 platser. Dessa platser tillkommer utöver de platser som riksdagen redan anvisat medel för. Utbildningarna bör i huvudsak begränsas till att vara som längst ettåriga.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* även ska få användas för statligt stöd och kostnader för personskadeförsäkring samt ansvarsförsäkring under LIA vad avser kvalificerad yrkesutbildning.

Ett beslut om stöd för en kvalificerad yrkesutbildning eller yrkeshögskoleutbildning, vilka kan pågå under flera år, innebär ett åtagande om framtida utgifter för staten. Regeringen föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 för ramanslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* besluta om bidrag till kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning som medför behov av framtida anslag på högst 350 000 000 kronor under 2010 och högst 250 000 000 kronor under 2011–2013.

Yrkesvux

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg. omr. 16) föreslog regeringen en riktad satsning på fler platser med yrkesinriktning inom kommunal gymnasial vuxenutbildning benämnd yrkesvux. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 2008/09:UbU1, rskr. 2008/09:131). Syftet med satsningen är att

nå de grupper som saknar gymnasieutbildning eller behöver komplettera sin yrkesutbildning. Satsningen ska också ge möjlighet för dem som har gått en studieförberedande utbildning att växla om till en gymnasial yrkesutbildning. I målgruppen för yrkesvux ingår även nyanlända invandrare som antingen behöver komplettera sin yrkesinriktning eller skaffa sig en helt ny. Nyanlända invandrare bör också få möjlighet att läsa svenska som är anpassad till den valda yrkesinriktningen.

Regeringen föreslår i denna proposition en utökad satsning på yrkesvux med ca 3 200 årsstudieplatser från hösten 2009. Satsningen beräknas omfatta ca 3 900 årsstudieplatser 2010 och ca 1 600 årsstudieplatser 2011. Den utökade satsningen på yrkesvux medför en ökad arbetsbelastning för Skolverket. Regeringen avser därför att tillfälligt medge Skolverket att disponera 2 000 000 kronor 2009 från anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* för sina utgifter för hanteringen av statsbidraget avseende yrkesvux.

Förslaget medför behov av att anslaget ökas med 133 762 000 kronor 2009. Skolverket bör få disponera 2 000 000 kronor för hanteringen av statsbidraget även 2010 och 2011. Utgifterna beräknas sammantaget öka med 162 541 000 kronor 2010 och med 66 636 000 kronor 2011. På sikt är det dock rimligt att det riktade statsbidraget till vuxenutbildningen inordnas i det generella statsbidraget till kommunerna.

Med anledning av vad som anförts om eftergymnasial vuxenutbildning och yrkesvux föreslår regeringen att anslaget 1:15 *Statligt stöd till vuxenutbildning* ökas med totalt 196 312 000 kronor 2009.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Satsningen på fler platser inom eftergymnasial yrkesutbildning som inte utgör högskoleutbildning innebär en ökad arbetsbelastning för Myndigheten för yrkeshögskolan och förvaltningsanslaget bör därför tillfälligt förstärkas under perioden 2009–2011.

Regeringen föreslår att myndighetens förvaltningsanslag ökas med 2 000 000 kronor 2009 och beräknar att utgifterna ökar med motsvarande belopp 2010 och 2011.

Centrala studiestödsnämnden

Utbildningssatsningarna innebär att fler studerande kommer att utnyttja studiemedelssystemet. Centrala studiestödsnämndens arbetsbelastning kommer att öka och förvaltnings-

anslaget bör därför tillfälligt förstärkas under perioden 2009–2011.

Regeringen föreslår att myndighetens förvaltningsanslag ökas med 2 000 000 kronor 2009 och beräknar att utgifterna ökar med motsvarande belopp under 2010 och 2011.

Omfördelning av medel mellan universitet och högskolor

2:3 Uppsala universitet: Grundutbildning

2:5 Lunds universitet: Grundutbildning

2:7 Göteborgs universitet: Grundutbildning

2:9 Stockholms universitet: Grundutbildning

2:13 Linköpings universitet: Grundutbildning

2:17 Kungl. Tekniska högskolan: Grundutbildning

2:19 Luleå tekniska universitet: Grundutbildning

2:21 Karlstads universitet: Grundutbildning

2:23 Växjö universitet: Grundutbildning

2:25 Örebro universitet: Grundutbildning

2:27 Mittuniversitetet: Grundutbildning

2:29 Blekinge tekniska högskola: Grundutbildning

2:31 Malmö högskola: Grundutbildning

2:33 Högskolan i Kalmar: Grundutbildning

2:35 Mälardalens högskola: Grundutbildning

2:40 Högskolan i Borås: Grundutbildning

2:41 Högskolan Dalarna: Grundutbildning

2:42 Högskolan på Gotland: Grundutbildning

2:43 Högskolan i Gävle: Grundutbildning

2:44 Högskolan i Halmstad: Grundutbildning

2:45 Högskolan Kristianstad: Grundutbildning**2:52 Södertörns högskola: Grundutbildning****2:55 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m.**

I statsbudgeten för innevarande år finns för dessa ändamål uppförda ramanslag på sammanlagt 17 835 520 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslagen som finns uppräknade i tabell 6.2 ändras med de belopp som framgår av tabellen.

Skälen för regeringens förslag: Universitet och högskolor har en viktig roll vad gäller att mildra effekten av ökad arbetslöshet. Personer som drabbas av arbetslöshet kan genom att söka sig till universitet och högskolor förnya och fördjupa sina kunskaper för att stå bättre rustade att få ett nytt arbete. I syfte att möta efterfrågan och åstadkomma ett bättre utnyttjande av utbildningsplatser inom högskolornas anslag för grundutbildning föreslås en omfördelning av anvisade medel. De universitet och högskolor som föreslås få ökade resurser är de som planerar för ökade insatser kopplade till pågående svårigheter och varsel inom flera industribranscher, framför allt fordonsindustrin. Dessa universitet och högskolor kan inte genomföra sådana insatser inom ramen för sina nuvarande takbelopp. Resurserna bör därför omfördelas från de universitet och högskolor som inte planerar att fylla sina platser inom ramen för tilldelade medel. Genom denna omfördelning får samtliga lärosäten förutsättningar att öka sitt utbud av utbildningar och därigenom bidra till att mildra effekten av ökad arbetslöshet. Även efter omfördelningen har de lärosäten som får sina anslag minskade ett utrymme att expandera sin verksamhet under respektive takbelopp. Regeringen kommer att fortsatt noga följa utvecklingen.

Sammantaget uppgår satsningen under 2009 till 92 688 000 kronor. Finansiering sker genom att vissa lärosätens anslag till grundutbildning minskas med 92 688 000 kronor. För 2010 beräknas de lärosäten som får ökade resurser fortsatt få sådana. Regeringen avser att återkomma med förslag till omfördelning för 2010.

Tabell 6.2 Omfördelning av medel mellan universitet och högskolor*(kronor)*

Berörda lärosäten	Ökning av anslag
2:7 Göteborgs universitet: Grundutbildning	12 752 000
2:29 Blekinge tekniska högskola: Grundutbildning	17 515 000
2:40 Högskolan i Borås: Grundutbildning	16 000 000
2:44 Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	16 000 000
2:55 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m. ap. Chalmers tekniska högskola	17 669 000
2:55 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m. ap. Högskolan i Jönköping	12 752 000
Summa	92 688 000
Berörda lärosäten	Minskning av anslag
2:3 Uppsala universitet: Grundutbildning	4 050 000
2:5 Lunds universitet: Grundutbildning	7 109 000
2:9 Stockholms universitet: Grundutbildning	11 439 000
2:13 Linköpings universitet: Grundutbildning	5 394 000
2:17 Kungl. Tekniska högskolan: Grundutbildning	4 760 000
2:19 Luleå tekniska universitet: Grundutbildning	10 070 000
2:21 Karlstads universitet: Grundutbildning	4 149 000
2:23 Växjö universitet: Grundutbildning	2 990 000
2:25 Örebro universitet: Grundutbildning	5 446 000
2:27 Mittuniversitet: Grundutbildning	9 918 000
2:31 Malmö högskola: Grundutbildning	3 097 000
2:33 Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	3 399 000
2:35 Mälardalens högskola: Grundutbildning	8 147 000
2:41 Högskolan Dalarna: Grundutbildning	1 773 000
2:42 Högskolan på Gotland: Grundutbildning	70 000
2:43 Högskolan i Gävle: Grundutbildning	3 023 000
2:45 Högskolan Kristianstad: Grundutbildning	3 543 000
2:52 Södertörns högskola: Grundutbildning	4 311 000
Summa	92 688 000

6.2.3 Åtgärder inom området för infrastruktur

6.2.3.1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer

1:2 Väghållning och statsbidrag

1:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter

I statsbudgeten för innevarande år finns för dessa ändamål uppförda ramanslag på 21 940 626 000 kronor respektive 14 188 249 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslaget 1:2 *Väghållning och statsbidrag* ökas med 256 000 000 kronor.

Anslaget 1:4 Banverket: *Banhållning och sektoruppgifter* ökas med 144 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) en närtidssatsning på infrastrukturen 2009 och 2010.

Nærtidssatsningen var främst inriktad på väg- och järnvägsinvesteringar och syftade till att säkerställa att angelägna projekt kan genomföras snabbare och mer rationellt samt att prioriterade projekt kan tidigareläggas. Närtidssatsningen innehöll också satsningar på drift och underhåll.

Regeringen ser flera skäl till att nu gå vidare med en större satsning på drift och underhåll av vägar och järnvägar. Det är viktigt att vårda befintlig infrastruktur för att undvika kapitalförstöring och för att nå målen inom transportpolitiken. I utgångsläget finns det ett eftersatt underhåll på både väg- och järnvägssidan. Den förväntade lågkonjunkturen 2009 och 2010 innebär att det finns begränsade möjligheter att finna sysselsättning till arbetskraft inom byggsektorn. Förstärkta satsningar på infrastrukturunderhåll innebär insatser som kan ge jobb redan på relativt kort sikt. De är därtill viktiga tillskott för ökad tillgänglighet i transportsystemet. Åtgärderna ska inriktas på brounderhåll, vägbeläggning och strömförsörjning.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget 1:2 *Väghållning och statsbidrag* ökas med 256 000 000 kronor och att anslaget 1:4 *Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter* ökas med 144 000 000 kronor. För 2010 beräknar regeringen att anslagen ökas med motsvarande

belopp i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen för 2009. För 2011 beräknas anslagen öka med 128 000 000 respektive 72 000 000 kronor. Sammantaget ökar därmed insatserna för drift och underhåll av vägar och järnvägar under perioden 2009–2011 med 1 miljard kronor i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen.

6.3 Skattereduktion för ROT-arbete

Regeringens bedömning: Det nuvarande systemet med skattereduktion för hushållsarbete bör utvidgas till att omfatta även arbete i form av reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete). Endast den som äger ett småhus eller en ägarlägenhet eller som innehar en bostadsrätt bör kunna få skattereduktion för ROT-arbete. Skattereduktionen bör omfatta ROT-arbete som utförts och betalats från och med den 8 december 2008. Regeringen bör se över Skatteverkets och Sveriges Domstolars förvaltningsanslag.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (2007:346) om skattereduktion för hushållsarbete trädde i kraft den 1 juli 2007. Det huvudsakliga syftet med skattereduktionen är att minska svartarbetet och att stimulera arbetsutbudet. I förarbetena till lagen uttalade regeringen att det fanns skäl att även inkludera utgifter för s.k. ROT-arbeten, dvs. reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad. Mot bakgrund av den då konjunkturmässigt starka marknaden för byggnadsarbeten samt av budgetmässiga skäl gjordes emellertid bedömningen att det vid det tillfället inte var lämpligt att inkludera ROT-arbeten i förslaget (prop. 2006/07:94, s. 36 f.).

Regeringen anser alltså att det finns skäl att ge skattereduktion även för ROT-arbete i hushållen. I likhet med vad som gäller för det hushållsarbete som omfattas av nuvarande regelverk om skattereduktion finns problem med svartarbete också inom ”ROT-sektorn”. Det kan på goda grunder antas att en skattereduktion för ROT-arbete medför att arbeten som annars skulle ha utförts i egen regi

eller genom svartarbete i stället kommer att utföras av beskattad arbetskraft. Härutöver kan konstateras att svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturedgång. I byggsektorn kan en märkbar försvagning noteras jämfört med när systemet med skattereduktion för hushållsarbete infördes 2007. Med en skattereduktion också för ROT-arbete skulle efterfrågan på sådana tjänster öka, vilket innebär att volymen av byggnadsarbeten ökar. Skattereduktionen bidrar därmed till att upprätthålla produktionen och sysselsättningen i byggsektorn.

Mot bakgrund av de långsiktiga och strukturella skäl som framförts, dvs. att minska svartarbetet och öka arbetsutbudet, samt av redovisade konjunkturpolitiska skäl gör regeringen bedömningen att det nu är lämpligt att inkludera ROT-arbete i det nuvarande systemet med skattereduktion för hushållsarbete. Den som har utgifter för ROT-arbete kan därmed få skattereduktion.

Eftersom skattereduktionen syftar till att minska svartarbetet och att öka arbetsutbudet genom mindre eget arbete bör möjligheten till skattereduktion riktas till den som har det egentliga underhållsansvaret för sin bostad. En förutsättning för skattereduktion bör därför vara att ROT-arbetet avser ett småhus eller en bostadsrätt som ägs respektive innehågs av den som ansöker om eller begär skattereduktion. Regeringen har i propositionen Ägarlägenheter (prop. 2008/09:91) föreslagit att det från och med den 1 maj 2009 ska införas regler om ägarlägenheter. Ägarlägenheter ska utgöra en ny boendeform vid sidan av nuvarande former för boende i flerbostadshus. Enligt förslaget ska en ägarlägenhet innehåsa med direkt äganderätt. ROT-arbete som avser en ägarlägenhet bör också omfattas av skattereduktionen, förutsatt att ägarlägenheten ägs av den som ansöker om eller begär skattereduktion. Som ägare bör även räknas den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska likställas med ägare. Däribland finns tomträttsinnehavare. Den som hyr eller arrenderar sin bostad jämställs däremot inte med ägare. Om ROT-arbetet gäller en bostadsrätt bör arbetet utföras i lägenheten och vara sådant som bostadsrättshavaren svarar för.

Genom att utvidga det nuvarande systemet för skattereduktion kommer de villkor som gäller för skattereduktion för hushållsarbete således att omfatta även ROT-arbete. Det

innebär bl.a. att skattereduktionen endast kan tillgodoräknas fysiska personer som vid beskattningsårets utgång är minst 18 år. Inkluderandet av ROT-arbeten i det nuvarande regelverket om skattereduktion för hushållsarbete innebär i övrigt att subventionsgraden och nivån för skattereduktionen blir densamma. Skattereduktionen uppgår därmed till 50 procent av underlaget, som alltså kan bestå av utgifter för såväl hushållsarbete enligt nuvarande lagstiftning som utgifter för ROT-arbete. Sammanlagt kan skattereduktionen uppgå till ett belopp om högst 50 000 kronor per person för ett år.

Möjligheten att få skattereduktion för sådana ROT-arbeten som redogjorts för ovan bör införas genom en ändring i den nuvarande lagen om skattereduktion för hushållsarbete. Regeringen har i propositionen Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete (prop. 2008/09:77) föreslagit att det nuvarande systemet med skattereduktion för utgifter för hushållsarbete efter ansökan ska ersättas av en ny ordning, den s.k. fakturamodellen. Den innebär att en privatperson, som köper hushållsarbete av den som har F-skattsedel, för att få skattereduktion ska komma överens med utföraren om att betalning endast ska göras med hälften av den angivna arbetskostnaden. Utföraren får begära utbetalning från Skatteverket med den del av arbetskostnaden (inklusive mervärdesskatt) som köparen inte har betalat. Detta belopp utgör köparens skattelättnad och tillgodoräknas honom eller henne som preliminär skattereduktion. Förfarandet innebär att köparen får skattelättnaden direkt vid köpet. I propositionen föreslås också att skattereduktion även ska kunna tillgodoräknas en privatperson som köper hushållsarbete av en fysisk person som inte har F-skattsedel och som inte heller bedriver näringsverksamhet. För den som bedriver näringsverksamhet gäller dock fortsättningsvis kravet på F-skattsedel, dvs. arbete som utförs av en näringsidkare som inte har F-skattsedel kommer inte heller i det nya systemet att omfattas. De nya reglerna, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2009, bör även omfatta ROT-arbeten.

Att föra in ROT-arbete i det nuvarande systemet med skattereduktion för hushållsarbete medför en viss kostnadsökning för Skatteverket och Sveriges Domstolar. Regeringen bör se över Skatteverkets och Sveriges Domstolars förvaltningsanslag.

Finansdepartementet har den 14 januari 2009 remitterat en promemoria med förslag till hur ovanstående ROT-arbeten kan inordnas i regelverket om skattereduktion för hushållsarbete. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i slutet av mars 2009. Ändringarna bör träda i kraft i juni 2009 och omfatta ROT-arbete som har utförts och betalats från och med den 8 december 2008.