

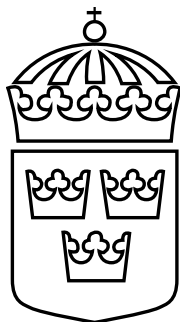
# Regeringens proposition 2014/15:100

---

2015 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer





# Regeringens proposition 2014/15:100

## 2015 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2015

*Stefan Löfven*

*Magdalena Andersson*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2016.

Riktlinjerna för den ekonomiska politiken baseras på propositionens övriga innehåll, dvs. en beskrivning av finanspolitikens övergripande inriktning, en uppföljning av sysselsättningspolitiken, en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser, en uppföljning och bedömning av de budgetpolitiska målen och budgetutrymmet, en uppföljning av statens budget samt en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

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



## Innehållsförteckning

---

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	17
2	Lagförslag.....	21
2.1	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	21
3	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken .....	25
3.1	Utsikter för svensk ekonomi .....	30
3.2	Finanspolitikens inriktning .....	37
3.3	Fler jobb och stärkt konkurrenskraft .....	44
3.4	En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev .....	52
3.5	En hållbar framtid .....	55
3.6	Ökad välfärd och trygghet .....	58
3.7	Andra politikområden .....	65
3.8	Effekter på inkomstfördelningen.....	71
4	Den makroekonomiska utvecklingen .....	75
4.1	Omvärlden 2015 och 2016.....	76
4.2	Svensk ekonomi 2015 och 2016 .....	78
4.3	Utvecklingen 2017–2019 .....	85
4.4	Risker och alternativa scenarier .....	87
4.5	Utvecklingen enligt andra bedömare.....	89
4.6	Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten .....	90
4.7	Prognosrevideringar och effekter av reformer.....	91
5	De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skattepolitiken .....	95
5.1	Uppföljning av målet för det finansiella sparandet.....	96
5.2	Bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019.....	98
5.3	Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	101
5.4	Stabilitets- och tillväxtpakten sätter ramarna för finanspolitiken.....	102
5.5	Riktlinjer för skattepolitiken.....	104
6	Inkomster.....	109
6.1	Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2015.....	109
6.2	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	110
6.3	Statens inkomster.....	118
6.4	Uppföljning av statens inkomster 2013–2018.....	122
7	Utgifter .....	129
7.1	Utgifterna i statens budget och takbegränsade utgifter .....	129

7.2	Utgiftsprognos för 2016–2018 jämfört med den beslutade budgeten för 2015.....	140
7.3	Utgiftsprognos för 2015 .....	150
7.4	Översyn av utgifter som redovisas på inkomstsidan av statens budget.....	154
8	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld .....	159
8.1	Effekterna av regeringens politik på de offentliga finanserna .....	160
8.2	Den offentliga sektorns finanser .....	163
8.3	Ekonomisk ställning och skuldutveckling .....	175
8.4	Finansiellt sparande enligt olika bedömare .....	178
8.5	Uppföljning av statens budgetsaldo .....	179
8.6	Uppföljning av den offentliga sektorns finanser .....	179
9	Kommunsektorns finanser och sysselsättning.....	185
9.1	Kommunerna och landstingen – en viktig del i svensk ekonomi .....	185
9.2	Kommunsektorns resultat .....	186
9.3	Kommunsektorns tillgångar och skulder.....	189
9.4	Kommunsektorns finanser 2015–2019.....	193
10	Utmaningar för sysselsättningspolitiken.....	203
10.1	Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken .....	204
10.2	Långsam återhämtning på arbetsmarknaden .....	205
10.3	Arbetslösheten är allt mer ojämnt fördelad.....	208
10.4	Inriktningen på regeringens sysselsättningspolitik .....	216
11	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	221
11.1	Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar .....	222
11.2	Förutsättningarna för långsiktig hållbarhet kan förbättras .....	232
11.3	Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning.....	237
11.4	Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten .....	238
12	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden .....	245
12.1	Flytt av ändamål och verksamheter.....	245
12.2	Ändrat namn på utgiftsområde.....	246

#### Fördjupningsrutor

BNP per capita har inte ökat sedan 2007.....	34
Välfärdssystemen och ekonomins funktionssätt .....	63
Invandringen ändrar den demografiska framtidsbilden.....	68
Ny ansats för att beräkna det strukturella sparandet.....	167
Finansiella mål och god ekonomisk hushållning .....	192
Utmaningar och möjligheter till följd av invandringen av flyktingar och anhöriga de närmaste åren.....	215

*Bilagor*

*Bilaga 1: Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser*

*Bilaga 2: Fördelnings politisk redogörelse*

*Bilaga 3: Investeringar och kapitalstock*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015

## Tabellförteckning

---

Tabell 3.1 Reformerna och finansiering .....	28
Tabell 3.2 Makroekonomiska nyckeltal.....	30
Tabell 3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	32
Tabell 3.4 Genomsnittlig månadslön i de största yrkesgrupperna för kvinnor respektive män 2013.....	37
Tabell 3.5 Utgiftstakets nivåer 2015–2019 .....	40
Tabell 4.1 Prognoser för omvärlden .....	76
Tabell 4.2 BNP.....	78
Tabell 4.3 Arbetsmarknad .....	81
Tabell 4.4 Löner och inflation.....	83
Tabell 4.5 Räntor och växelkurser .....	84
Tabell 4.6 Nyckeltalstabell – prognosen i korthet.....	85
Tabell 4.7 Alternativa scenarier: 1 Svagare omvärldsutveckling och 2 Starkare inhemsk efterfrågan .....	88
Tabell 4.8 Jämförelse mellan olika bedömaresprognoser .....	89
Tabell 4.9 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxten.....	90
Tabell 4.10 Rangordning av bedömares prognosprecision.....	90
Tabell 4.11 Jämförelse mellan regeringens prognoser i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2015.....	91
Tabell 5.1 Indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet.....	96
Tabell 5.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2005–2017 .....	98
Tabell 5.3 Utgiftstak 2015–2019.....	99
Tabell 5.4 Faktorer för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.....	103
Tabell 6.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Bruttoeffekt 2015, periodiserad nettoeffekt 2015–2019 samt varaktig effekt .....	110
Tabell 6.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2014–2019 .....	111
Tabell 6.3 Totala skatteintäkter 2013–2018 jämfört med budgetpropositionen för 2015 och den beslutade budgeten för 2015 .....	111
Tabell 6.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2012–2019 .....	112
Tabell 6.5 Skatt på arbete 2013–2019.....	113
Tabell 6.6 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag 2013–2019 .....	114
Tabell 6.7 Skattereduktioner 2013–2019 .....	115
Tabell 6.8 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2013–2019 .....	117
Tabell 6.9 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2013–2019 .....	117
Tabell 6.10 Skattekvot 2013–2019 .....	118
Tabell 6.11 I denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslagna och aviserade förändringar av övriga inkomster .....	119



Tabell 6.12 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år .....	121
Tabell 6.13 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2015.....	122
Tabell 6.14 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2015, den beslutade budgeten för 2015 samt statens budget för 2013 och 2014.....	123
Tabell 6.15 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2015 samt den beslutade budgeten för 2015.....	125
Tabell 6.16 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med statens budget för 2013 och 2014 .....	126
Tabell 7.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2014–2019.....	130
Tabell 7.2 Utgifter per utgiftsområde 2014–2019.....	131
Tabell 7.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år 2015–2019 .....	132
Tabell 7.4 Utgiftsförändringar 2015–2019 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar.....	134
Tabell 7.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem 2007–2019.....	137
Tabell 7.6 Antal personer inom olika transfereringssystem 2013–2019 .....	139
Tabell 7.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2016–2018 jämfört med den beslutade budgeten för 2015.....	140
Tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar 2015–2019.....	143
Tabell 7.9 Prognos över antalet personer i olika transfereringssystem 2016–2018 .....	149
Tabell 7.10 Utgifter 2014 och 2015.....	152
Tabell 7.11 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2015 .....	154
Tabell 8.1 Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2015–2019 .....	160
Tabell 8.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2014–2019 i förhållande till föregående år .....	161
Tabell 8.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2014–2019 .....	163
Tabell 8.4 Den offentliga sektorns skatter och avgifter 2014–2019.....	164
Tabell 8.5 Den offentliga sektorns utgifter 2014–2019 .....	165
Tabell 8.6 Indikatorer för impuls till efterfrågan .....	165
Tabell 8.7 Statens inkomster och utgifter 2014–2019.....	168
Tabell 8.8 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2014–2019.....	169
Tabell 8.9 Statens budgetsaldo 2014–2019 .....	170
Tabell 8.10 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2014–2019 .....	172
Tabell 8.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2014–2019.....	173
Tabell 8.13 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2014–2019.....	174
Tabell 8.14 Kommunsektorns finanser 2014–2019 .....	174
Tabell 8.15 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2014–2019 .....	176
Tabell 8.16 Statsskuldens förändring 2014–2019.....	176
Tabell 8.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2014–2019 .....	177
Tabell 8.18 Bedömningar av finansiellt sparande 2015–2019 .....	178
Tabell 8.19 Bedömningar av strukturellt sparande 2015–2019.....	179

Tabell 8.21 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och jämfört med den beslutade budgeten för 2015 .....	180
Tabell 8.22 Offentliga sektorns finansiella ställning. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2015.....	180
Tabell 8.23 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2015 .....	181
Tabell 9.1 Kommunsektorns resultaträkning 2010–2014.....	187
Tabell 9.2 Kommunsektorns balansräkning 2010–2014.....	189
Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser 2014–2019.....	195
Tabell 9.4 Skatter och statsbidrag 2014–2019 .....	196
Tabell 9.5 Årlig förändring av statsbidragen 2014–2019.....	196
Tabell 10.1 Arbetslöshetens sammansättning – en jämförelse mellan Sverige, Tyskland och Österrike .....	205
Tabell 11.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende 2014–2100 .....	226
Tabell 11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd .....	233
Tabell 11.3 S1 och S2 i de olika scenarierna .....	237
Tabell 11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige.....	239

## Diagramförteckning

---

Diagram 3.1 Reporänta, inflation och inflationsförväntningar.....	31
Diagram 3.2 BNP och BNP per capita 2000–2014.....	34
Diagram 3.3 Produktivitet och BNP per capita 1980–2014.....	34
Diagram 3.4 Hushållens disponibla inkomster i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2013.....	36
Diagram 3.5 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2013.....	36
Diagram 3.6 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män, 20-64 år, 1995-2013.....	37
Diagram 3.7 Arbetslöshet 15–74 år 1990–2014.....	44
Diagram 3.8 Bostadsinvesteringar 1995–2013.....	47
Diagram 3.9 Påbörjade bostäder 2004–2015.....	48
Diagram 3.10 Icke-behöriga till nationella program och genomströmningen i gymnasieskolan.....	52
Diagram 3.11 Miljöskatteintäkter som andel av BNP 2003–2013.....	56
Diagram 3.12 Effektiva ersättningsgrader 2004–2013.....	60
Diagram 3.13 Sjukpenningtalet 1994–2019.....	60
Diagram 3.14 Befolkningens förändring efter 2000.....	68
Diagram 3.15 Försörjningsbördans förändring efter 2000.....	68
Diagram 3.16 Effekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 på disponibel hushållsinkomst i olika inkomstgrupper.....	71
Diagram 3.17 Effekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män.....	72
Diagram 4.1 Inflation i utvalda länder.....	76
Diagram 4.2 BNP-tillväxt och bidrag till BNP-tillväxt.....	78
Diagram 4.3 Sysselsatta och sysselsättningsgrad.....	80
Diagram 4.4 Ett urval av sysselsättningsindikatorer.....	80
Diagram 4.5 Arbetskraften och arbetskraftsdeltagandet.....	81
Diagram 4.6 Arbetslöshet.....	82
Diagram 4.7 Resursutnyttjande.....	82
Diagram 4.8 Indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden.....	83
Diagram 4.9 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet.....	83
Diagram 4.10 Inflation i varor respektive tjänster.....	84
Diagram 4.11 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot.....	86
Diagram 4.12 Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen.....	89
Diagram 5.1 Utgiftstak 1997–2019.....	101
Diagram 6.1 Totala skatteintäkter 2000–2019.....	110
Diagram 6.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2019.....	114
Diagram 6.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000–2019.....	114
Diagram 6.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2019.....	115
Diagram 6.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser 1989–2019.....	116
Diagram 6.6 Skatt på företagsvinster 1995–2019.....	116

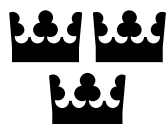
Diagram 6.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkter från mervärdesskatt 2000–2019 .....	117
Diagram 7.1 Ohälsotalet 2000–2019 .....	138
Diagram 8.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2019 .....	163
Diagram 8.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2019 .....	164
Diagram 8.3 Den offentliga sektorns utgifter 2000–2019 .....	164
Diagram 8.4 Strukturellt sparande enligt olika metoder.....	167
Diagram 8.5 Effekter av BNP-gap, arbetslöshetsgap och skattebasernas sammansättning enligt den nya modellen.....	168
Diagram 8.6 Statens budgetsaldo 2000–2019 .....	171
Diagram 8.7 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2019.....	173
Diagram 8.8 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2019.....	175
Diagram 8.9 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2019 .....	175
Diagram 8.10. Statsskuldens utveckling 2000–2019.....	176
Diagram 8.11 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2019 .....	177
Diagram 9.1 Resultat före extraordinära poster .....	186
Diagram 9.2 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2014 .....	187
Diagram 9.3 Resultatens andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2014 .....	188
Diagram 9.4 Eget kapital 2000–2014.....	189
Diagram 9.5 Långfristiga skulder i kommunsektorn 2000–2014 .....	190
Diagram 9.6 Soliditet 2000–2014.....	191
Diagram 9.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2019.....	194
Diagram 9.8 Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärvsinkomst 1993–2019.....	195
Diagram 9.9 Demografiskt betingat resursbehov inom olika välfärdstjänster 2000–2019.....	197
Diagram 9.10 Utgifter för välfärdstjänster 2000–2019 .....	197
Diagram 9.11 Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2019.....	198
Diagram 9.12 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2019.....	198
Diagram 9.13 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2019 .....	199
Diagram 9.14 Kommunala myndigheters investeringsutgifter uppdelat på typ av investeringar 1993–2014 .....	199
Diagram 10.1 Arbetslöshet (15–74 år), internationell jämförelse.....	204
Diagram 10.2 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år) .....	206
Diagram 10.3 Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande .....	206
Diagram 10.4 Arbetslösheten (15–74 år).....	206
Diagram 10.5 Arbetslösheten fördelat på arbetslöshetstider .....	206
Diagram 10.6 Årligen arbetade timmar och årligen arbetade timmar per capita .....	206
Diagram 10.7 Andel i arbete av befolkningen och årligen arbetade timmar per personer i arbete (15–74 år) .....	207
Diagram 10.8 Deltidsarbetande och undersysselsatta deltidarbetande (25–54 år) som andel av sysselsatta.....	207
Diagram 10.9 Beveridgekurvan 1981–2014.....	208
Diagram 10.10 Inskrivna arbetslösa (16–64 år) hos Arbetsförmedlingen fördelat på tid utan arbete .....	209

Diagram 10.11 Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga .....	209
Diagram 10.12 Jobbchanser för grupper med svag förankring .....	209
Diagram 10.13 Ungdomsarbetslöshet .....	210
Diagram 10.14 Etableringen på arbetsmarknaden 15–34 år, 2014 .....	211
Diagram 10.15 Unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (NEET) .....	211
Diagram 10.16 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på utbildningsnivå, 2014 .....	212
Diagram 10.17 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på födelseregion, 2014 .....	212
Diagram 10.18 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda.....	213
Diagram 11.1 Äldreförsörjningskvot .....	222
Diagram 11.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010 .....	222
Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012 .....	223
Diagram 11.4 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende .....	226
Diagram 11.5 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	227
Diagram 11.6 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende .....	227
Diagram 11.7 Nuvärdesberäknade nettobidrag för generationer födda 2020–2100.....	229
Diagram 11.8 Offentliga utgifter 1950–2014.....	230
Diagram 11.9 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan .....	231
Diagram 11.10 BNP per person fördelat efter användning.....	232
Diagram 11.11 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv .....	234
Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering.....	235
Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor.....	235
Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa.....	236
Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge.....	238
Diagram 11.16 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet.....	240
Diagram 11.17 IMF:s hållbarhetsindikator .....	240



1

# Förslag till riksdagsbe- slut







# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

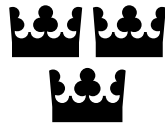
---

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 3),
2. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för skattepolitiken (avsnitt 5.5),
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 2.1 och 12.2),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 12.1),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 24 Näringsliv respektive utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 12.1).



2

# Lagförslag





## 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

---

### 2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen  
*dels* att tillägsbestämmelse 9.5.3 ska ha följande lydelse,  
*dels* att bilagan ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 9 kap. 9.5.3

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 *Integration och jämställdhet*, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård,

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt,

21 Energi, 22 Kommunikationer, 20 Allmän miljö- och naturvård,  
 23 Areella näringar, landsbygd och 21 Energi, 22 Kommunikationer,  
 livsmedel, 24 Näringsliv, 25 All- 23 Areella näringar, landsbygd och  
 männa bidrag till kommuner, livsmedel, 24 Näringsliv, 25 All-  
 26 Statsskuldräntor m.m. och männa bidrag till kommuner,  
 27 Avgiften till Europeiska unionen. 26 Statsskuldräntor m.m. och  
 27 Avgiften till Europeiska unionen.

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

*Bilaga*

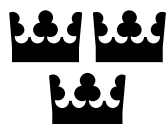
- 
15. Arbetsmarknadsutskottet ska bereda ärenden om
- a) arbetsmarknadspolitik med arbetslöshetsförsäkring,
  - b) arbetslivspolitik med arbetsrätt, arbetsmiljö och frågor som rör lönebildning,
  - c) *integration*,
  - c) *nyanlända invandrades etablering*,
  - d) åtgärder mot diskriminering i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
  - e) jämställdhet mellan kvinnor och män i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning, samt
  - f) anslag inom utgiftsområdena
  - f) anslag inom utgiftsområdena
- 13 *Integration och jämställdhet* och 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering* och
- 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

-----

Denna lag träder i kraft den 1 september 2015.

# 3

## Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken







### 3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

#### Ett Sverige som håller ihop

Sverige ska vara en förebild i världen. Ett land som kännetecknas av alla kvinnors och mäns lika värde, självförtroende, solidaritet och tron på att framtiden går att förändra. Ett land där vi investerar gemensamt i människor och miljö, i kunskap och konkurrenskraft, i trygghet i nuet och hopp inför framtiden. Ett land där vi överbrygger klyftor och där alla flickor och pojkar, kvinnor och män, har möjligheter att förverkliga sin fulla potential. Sverige ska vara en ledande och inspirerande kraft i världen. Höjda miljöambitioner skapar innovationskraft och ger nya jobbtillfällen.

Men de senaste årens utveckling gör att vi står inför flera betydande utmaningar. Arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer och Sverige tappar i konkurrenskraft. Skolresultaten faller. Många är osäkra på om välfärden och trygghetssystemen kommer att finnas där för dem. Samtidigt växer inkomstklyftorna mellan människor och ojämställdheten mellan kvinnor och män består. Otillräcklig politisk handlingskraft har lett till att Sverige är på väg att missa 14 av de 16 miljökvalitetsmål som en bred politisk enighet sagt sig stå bakom.

Under mandatperioden ska utvecklingen ha vänts. Arbetslösheten ska sjunka, skolresultaten vändas, omställningen till ett mer hållbart samhälle accelereras och välfärden ska stärkas. Sverige ska vara ett land som håller ihop.

Ordning och reda i de offentliga finanserna är grunden för fler jobb och en hållbar välfärd. I inledningen av finanskrisen uppvisade den offentliga sektorn ett betydande överskott. Då var

en expansiv finanspolitik motiverad. Även de senaste åren genomfördes dock fortsatta omfattande ofinansierade reformer, främst skattesänkningar. Dessa har, tillsammans med den utdragna ekonomiska återhämtningen, bidragit till betydande underskott i de offentliga finanserna. Förra året hade den offentliga sektorn ett underskott på 74 miljarder kronor. Detta är inte hållbart. För att återföra de offentliga finanserna till en hållbar bana krävs därför inkomstförstärkningar under de kommande åren. Steg för steg minskas underskotten.

Regeringen bedömer att svensk ekonomi gradvis kommer att återhämta sig de kommande åren. Konjunkturläget i omvärlden ser ut att förstärkas, även om återhämtningen av allt att döma kommer att gå långsamt, särskilt i euroområdet. Riskerna för en svagare utveckling är betydande och en försämrad ekonomisk utveckling i euroområdet bedöms utgöra den enskilt största risken.

Arbete betyder gemenskap och tillhörighet; makt att forma sitt liv och sin framtid. Att fler kvinnor och män finner ett jobb är avgörande – både för att hålla ihop Sverige och för att säkra vårt välstånd. En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Ett tydligt sysselsättningsmål ska styra den ekonomiska politiken. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så mycket att Sverige når lägst arbetslöshet i EU 2020. Därför måste fler och bättre jobb tillskapas. Som samhälle kan vi aldrig vara nöjda så länge människors kunskap, ambition och värdighet förverkas i destruktiv arbetslöshet. Insatser ska

göras för att stärka god fysisk och psykisk arbetsmiljö samt goda villkor.

En aktiv näringspolitik, ökad export och offensiva framtidsinvesteringar ökar efterfrågan på arbetskraft och säkrar tillväxten. För att bygga Sverige starkt och möta en ökad internationell konkurrens behöver vi skapa goda förutsättningar för kreativitet, entreprenörskap och innovation. Små och medelstora företag måste ges bättre möjligheter att växa och nå ut på den globala marknaden. Samverkan mellan näringslivet, det offentliga och akademien krävs för att bättre ta tillvara vår potential.

Samtidigt som över 400 000 människor är arbetslösa, är antalet lediga jobb på historiskt höga nivåer. Dessutom finns behov av investeringar och investeringar i välfärden, där många arbetstillfällen skulle kunna skapas. Därutöver har många arbetsgivare svårt att hitta rätt kompetens. För att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera krävs både att arbetsförmedlingen stärks och att människor har den kompetens som krävs. Sverige behöver ett kunskapslyft. Fler unga måste påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och fler vuxna måste ges möjlighet till omskolning och vidareutbildning i vuxenutbildning, högskola och folkhögskola. För att stärka den geografiska matchningen krävs ett ökat bostadsbyggande och förbättrade pendlingsmöjligheter så att människor kan flytta eller pendla dit jobben finns. Det måste också finnas goda förutsättningar för att utveckla arbetstillfällen på landsbygden.

Arbetslösheten i Sverige är ojämnt fördelad. Unga, lågutbildade, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning kan ha en särskilt utsatt situation. Ingen ung människa ska börja sitt vuxna liv i långtidsarbetslöshet. Regeringens målsättning är därför att ingen ung ska behöva gå arbetslös i mer än 90 dagar. Mycket få deltagare i sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin (Fas 3) går vidare till arbete eller studier. Sysselsättningsfasen ska avvecklas. Regeringen anser därför att långtidsarbetslösa ska ges större möjligheter till utbildning eller subventionerat arbete i välfärdssektorn. Förmågan hos dem som kommer till Sverige på flykt från krig och förföljelse behöver tas tillvara på ett mycket bättre sätt. Etableringen ska snabbas upp. Undervisning i svenska ska kunna starta snabbare. Möjligheterna till validering ska förbättras. Personer med funktionsnedsättning ska ha goda

möjligheter i arbetslivet. Hinder för delaktighet på arbetsmarknaden ska rivas.

De senaste årens utveckling, med allt fler unga som inte får med sig tillräckliga kunskaper från grundskolan till gymnasieskolan är oroväckande för våra barns framtid och ett hot mot Sveriges utveckling och konkurrenskraft. Internationella studier visar att kunskapsresultaten i den svenska skolan sjunkit snabbare än i något annat OECD-land. Samtidigt har likvärdigheten mellan skolor försämrats. Kunskapsnivån i den svenska skolan ska höjas och kvaliteten i undervisningssituationen ska stärkas. Alla har rätt att lyckas och utvecklas i skolan och jämlikheten ska öka. Lärarna ska kunna ge eleverna det stöd de behöver för att eleverna ska kunna utvecklas utifrån sina förutsättningar. Därför föreslår regeringen omfattande satsningar på fler anställda i skolan så att lärare kan få tid till sitt arbete och klasserna kan bli mindre, stöd till alla elever som riskerar att halka efter genom förstärkt specialundervisning och tydliga insatser för att öka läraryrkets attraktivitet. Regeringens målsättning är att alla skolor ska vara bra skolor. Bara så kan vi bygga en svensk skola i världsklass.

Samhället måste utvecklas på ett sätt som är socialt och ekologiskt hållbart och tillväxten måste fördelas rättvist. Detta är vår tids ödesfrågor, men också frågor där Sverige har goda möjligheter att ligga i framkant. Sveriges ambitioner på klimatområdet – den yttersta förutsättningen för en långsiktigt god levnadsstandard – har de senaste åren hållits tillbaka. Stödet för att värna den biologiska mångfalden ska stärkas väsentligt. Det ska bli mer lönsamt att välja klimatvänliga lösningar både som producent och som konsument, och svårare och dyrare att välja det som förstör vår gemensamma miljö. Klimatinvesteringar ska stödjas, både lokalt och globalt. De offentliga klimatinvesteringarna ska öka. Avgörande steg mot att nå miljö kvalitetsmålen ska tas.

Sverige har glidit isär. Allt för många har halkat efter och inte fått del av det växande välståndet. Med växande klyftor minskar de gemensamma erfarenheterna och beröringspunkterna. Därmed urholkas förståelsen för andra människors livssituation. Med växande inkomstskillnader minskar kvinnors och mäns frihet. Människors möjlighet att flytta dit de vill och delta i sociala sammanhang på lika villkor försämras när klyftorna växer. Det gör det svårare för Sverige som nation att skapa insikt om, och gemensamt ta sig an, de stora framtidsutmaningarna. Den

ekonomiska politiken ska användas för att öka den ekonomiska jämlikheten. Ett jämlikt Sverige är ett framgångsrikt Sverige. Ett jämlikt Sverige förutsätter ett jämställt Sverige.

Regeringens politik syftar till att minska klyftorna mellan kvinnor och män. Regeringen avser att noga följa hur jämställdheten och jämlikheten utvecklas. Dagens skillnader i villkor mellan kvinnor och män är oacceptabla. Därför ska en feministisk grundsyn präglade den ekonomiska politiken. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter inom skolan och utbildningssystemet samt på arbetsmarknaden. För att förbättra kvinnors villkor krävs att inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor minskas och att välfärden stärks.

Samhällets stöd till människor med knappa ekonomiska resurser måste stärkas. Det handlar om höjningar av sjuk- och aktivitetsersättningen, underhållsstödet och bostadstillägget för pensionärer. För ökad trygghet och omställningsförmåga stärks a-kassan. Allt för många människor, främst kvinnor, har gått ned i arbetstid eller helt slutat arbeta för att ta hand om någon närstående. En bättre äldreomsorg är därför inte bara en fråga om en trygg ålderdom, det är också en fråga om människors möjlighet till arbete. En välfungerande välfärd av god kvalitet är en förutsättning för att förbättra kvinnors livsvillkor.

I denna proposition slås inriktningen för regeringens ekonomiska politik fast. De reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 träder i kraft successivt under det andra halvåret 2015. I några andra fall aviseras reformer eller budgetförstärkningar med ikraftträdande först efter 2015.

Denna proposition och propositionen Vårändringsbudget för 2015 bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet.

En politik för fler jobb och bättre skola samt social och ekologisk hållbarhet, ger ökad sammanhållning och är avgörande för Sveriges utveckling. Sverige ska vara ett land som håller ihop.

**Tabell 3.1 Reformerna och finansiering**

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor

Miljarder kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Fler jobb och stärkt konkurrenskraft</b>					
Konkurrenskraftig näringspolitik	0,63	0,66	0,68	0,70	0,70
Järnvägsunderhåll	0,62	1,24	1,24	1,24	
Högre utbildning, vuxenutbildning och folkhögskola	0,61	1,21	1,43	1,79	1,61
Utbildningskontrakt	0,38	0,79	0,78	0,78	0,80
Traineejobb	0,06	0,68	1,17	1,19	1,20
Extratjänster	0,01	0,56	1,66	2,43	2,63
Tillskott Arbetsförmedlingen	0,16	0,26	0,24	0,14	0,14
Ett modernt arbetsliv	0,04	0,09	0,10	0,10	0,08
<b>En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev</b>					
Tidiga insatser	0,03	0,55	0,58	0,58	0,58
Mer attraktivt läraryrke	0,11	0,46	0,46	0,46	0,44
Alla skolor ska vara bra skolor	0,33	1,55	1,62	1,62	1,28
<b>En hållbar framtid</b>					
Klimatinvesteringar	0,13	0,60	0,60	0,60	
Biologisk mångfald och skydd av natur	0,41	1,18	1,18	1,18	1,18
Mer resurser till miljömyndigheter	0,02	0,11	0,11	0,11	0,11
Övriga miljöinsatser	0,01	0,12	0,12	0,12	0,12
<b>Ökad välfärd och trygghet</b>					
Bättre förlossningsvård	0,20	0,40	0,40	0,40	0,40
Mer personal inom äldreomsorgen	1,00	2,00	2,00	2,00	
Höjt tak och grundbelopp i a-kassan (inkl. samordning med sjukpenning)	0,88	2,83	2,78	2,71	2,81
Höjt underhållsstöd	0,21	0,62	0,63	0,63	0,63
Höjt bostadstillägg för pensionärer	0,13	0,40	0,40	0,40	0,40
Höjd sjuk- och aktivitetsersättning	0,06	0,24	0,24	0,24	0,24
<b>Andra reformer</b>					
Snabbare etablering	0,32	0,16	0,16	0,16	0,16
Utökat stöd till kvinnojourer	0,03	0,10	0,10	0,10	0,10
Ökat stöd till kultur	0,04	0,09	0,10	0,09	0,02
Tillskott kommunerna	0,86	2,56	3,02	3,02	3,02
Övriga reformer	0,74	0,52	0,62	0,30	0,20
<b>Summa reformer</b>	<b>8,00</b>	<b>19,97</b>	<b>22,41</b>	<b>23,07</b>	<b>18,83</b>

**Tabell 3.1 Reformers och finansiering (forts.)**

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor

Miljarder kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiering</b>					
<i>Inkomstökningar</i>					
Sänkt respektive slopad nedsättning av socialavgifter för unga	5,49	15,76	18,34	18,10	17,98
Höjda miljöskatter	0,01	0,03	0,03	0,03	0,03
Slopat RUT-avdrag för hjälp med läxor och annat skolarbete	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05
Höjd skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer	0,10	0,25	0,25	0,25	0,25
A-kassa finansieringsavgift	0,12	0,40	0,41	0,42	0,43
<i>Övriga budgetförstärkningar</i>	2,32	3,93	6,16	7,13	5,29
<b>Summa finansiering</b>	<b>8,06</b>	<b>20,41</b>	<b>25,24</b>	<b>25,97</b>	<b>24,02</b>
<b>Effekt offentliga finanser</b>	<b>0,06</b>	<b>0,44</b>	<b>2,83</b>	<b>2,90</b>	<b>5,19</b>
Beräkningsteknisk överföring till hushållen		0,44	2,83	2,90	5,19

Anm.: Beloppen avser reformer och finansiering som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) respektive aviserats i denna proposition.

### 3.1 Utsikter för svensk ekonomi

En gradvis återhämtning i svensk ekonomi förväntas de kommande åren. I omvärlden ser konjunkturläget ut att förstärkas, även om återhämtningen av allt att döma kommer att gå långsamt, särskilt i euroområdet. En starkare utveckling i omvärlden ökar efterfrågan på svenska exportvaror och tjänster, vilket i sin tur väntas bidra till ökade investeringar i näringslivet, lägre arbetslöshet och ett stigande resursutnyttjande. Läget på arbetsmarknaden ser dock ut att förbättras relativt långsamt. Det behövs därför insatser under mandatperioden för att bidra till en mer påtaglig nedgång i arbetslösheten.

Prognosen är dock osäker och riskerna för en svagare utveckling är betydande. En försämrad ekonomisk utveckling i euroområdet utgör den enskilt största risken. Samtidigt kan utvecklingen bli starkare om återhämtningen i euroområdet skulle gå snabbare än vad som antagits i prognosen.

#### Långsam återhämtning i omvärlden

Återhämtningen i världsekonomin var överlag långsam 2014, men konjunkturutvecklingen skiljde sig åt mellan olika länder och regioner. Medan ekonomierna i USA och Storbritannien utvecklades relativt starkt, var tillväxten i euroområdet jämförelsevis svag. I många framväxande ekonomier, däribland Kina, bromsade tillväxten in under 2014.

Ett lägre oljepris, lägre räntor och en i övrigt mer expansiv penningpolitik förväntas bidra till en något starkare konjunkturutveckling i euroområdet 2015. Den ekonomiska aktiviteten hålls tillbaka av att företag, hushåll och den offentliga sektorn bibehåller ett högt sparande för att minska sina skulder. Dessutom bidrar en hög arbetslöshet i många ekonomier till att dämpa efterfrågeutvecklingen.

Utvecklingen i USA:s ekonomi förväntas vara stark under de kommande åren. En fortsatt hög sysselsättningsstillväxt skapar, tillsammans med låga räntor och ett lågt oljepris, utrymme för en hög tillväxt i hushållens konsumtion. Höga vinster och ett högt förtroende bland företagen för den ekonomiska utvecklingen stimulerar investeringstillväxten.

I den kinesiska ekonomin pågår en omställning, från en tillväxt till stor del beroende av

investeringar, till en tillväxt som i större utsträckning är driven av konsumtion. Denna utveckling leder till en mer balanserad BNP-tillväxt de kommande åren.

Den sammantagna bedömningen är att konjunkturen i omvärlden kommer att stärkas de kommande åren. I euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad, kommer dock återhämtningen, av allt att döma, att gå långsamt.

#### Gradvis återhämtning i svensk ekonomi

Den långsamma återhämtningen i omvärlden har medfört en dämpad utveckling av svensk export – i synnerhet varuexporten. Tillväxten har i stället framför allt drivits av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar. Investeringar i maskiner utvecklades däremot svagare, vilket beror på den svaga exportutvecklingen.

**Tabell 3.2 Makroekonomiska nyckeltal**

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2014, prognos 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP <sup>1,2</sup>	2,3	2,4	2,5	2,7	2,5	2,0
BNP-gap <sup>3</sup>	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Sysselsatta <sup>4</sup>	1,4	1,4	1,3	1,2	0,9	0,5
Sysselsättningsgrad <sup>4</sup>	66,2	66,6	66,7	66,8	66,9	66,9
Arbetade timmar <sup>2</sup>	1,8	1,3	1,3	1,4	0,9	0,4
Produktivitet <sup>2,5</sup>	0,4	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7
Arbetslöshet <sup>6</sup>	7,9	7,5	7,1	6,7	6,4	6,4
Timlön <sup>7</sup>	2,8	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5
KPI <sup>8</sup>	-0,2	0,0	0,9	1,7	2,7	3,2
KPIF <sup>8</sup>	0,5	0,8	1,4	1,6	1,8	2,0

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

<sup>2</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP. Potentiell BNP kan inte observeras och utfall saknas såldes.

<sup>4</sup> I åldern 15–74 år.

<sup>5</sup> Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

<sup>6</sup> I procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>7</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>8</sup> Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

I takt med att återhämtningen i omvärlden fortsätter förväntas också tillväxten i svensk export öka. Även tillväxten i hushållens konsumtion bedöms tillta under 2015 och 2016, understödd av låga räntor och en gradvis förbättring av läget på arbetsmarknaden. Dessutom förväntas bostadsinvesteringar och ökande investeringar inom tjänstebranscherna lämna ett betydande positivt bidrag till BNP-tillväxten 2015 och 2016, som väntas bli något högre än 2014.

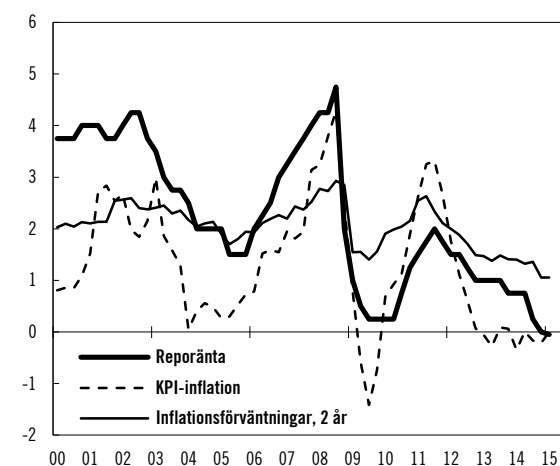
Arbetslösheten har sedan 2011 uppgått till omkring 8 procent. Under samma period har sysselsättningen stigit, men inte tillräckligt för att minska arbetslösheten eftersom antalet personer i arbetskraften också har ökat. Uppgången i sysselsättningen 2014 har framför allt drivits av de tjänsteproducerande branscherna.

Arbetslösheten väntas minska i takt med att konjunkturåterhämtningen ökar efterfrågan på arbetskraft. Regeringen bedömer också att aktiva insatser är nödvändiga för att minska arbetslösheten. Återhämtningen i svensk ekonomi innebär att resursutnyttjandet stiger under de kommande åren. Sammantaget bedöms ca 380 000 personer vara arbetslösa 2016 och av dem kommer sannolikt en stor andel vara personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Inflationen har varit låg och under Riksbankens målnivå en längre tid. Den har pressats ned av låga importpriser och av ett lågt resursutnyttjande. Bland annat bidrog ett lägre oljepris till att inflationen hölls nere även under 2014. Även förväntningarna om inflationen i framtiden har blivit lägre. Den förväntade inflationen om två år uppgick till 1,1 procent första kvartalet 2015, enligt ett enkätbaserat mått (se diagram 3.1). För att understödja en uppgång i inflationen har Riksbanken det senaste året sänkt reporäntan, från 0,75 procent i januari 2014 till -0,25 procent i mars 2015. Därutöver har Riksbanken påbörjat ett program för köp av statsobligationer.

**Diagram 3.1 Reporänta, inflation och inflationsförväntningar**

Procent (reporänta) respektive årlig procentuell förändring



Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Prospera.

### Underskott i de offentliga finanserna

De offentliga finanserna som successivt försämrats sedan 2010, försvagades ytterligare 2014 jämfört med 2013 och den offentliga sektorn redovisade ett underskott på 74 miljarder kronor eller 1,9 procent av BNP. Försämringen beror dels på den relativt svaga ekonomiska återhämtningen och dels på ofinansierade åtgärder, framför allt ofinansierade skattesänkningar, som den förra regeringen genomförde. Underskottet i den offentliga sektorns finanser beräknas minska fr.o.m. 2015 som en följd av den ekonomiska återhämtningen samt en ansvarsfullt förd ekonomisk politik. Det finansiella sparandet 2015 beräknas till -1,4 procent av BNP och förväntas vara i balans 2018.

Staten och kommunsektorn beräknas uppvisa underskott 2015, medan ålderspensionssystemet väntas vara i balans. Den förstärkning av det finansiella sparandet som bedöms ske fr.o.m. 2015 sker i huvudsak inom staten. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet bedöms gradvis försvagas under hela prognosperioden. Den kommunala sektorn bedöms redovisa ett svagt negativt, men stabilt, finansiellt sparande, medan sektorns ekonomiska resultat är positivt och i linje med god ekonomisk hushållning under prognosperioden, dvs. 2015–2019.

Till följd av underskotten i den offentliga sektorn bedöms bruttoskulden 2015 som andel av BNP öka något. Bruttoskulden som andel av BNP förväntas därefter gradvis minska något under prognosperioden.

**Tabell 3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor. Utfall 2014, prognos 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>1 896</b>	<b>1 981</b>	<b>2 087</b>	<b>2 191</b>	<b>2 295</b>	<b>2 392</b>
<i>procent av BNP</i>	48,5	48,7	49,1	49,4	49,6	49,6
Skatter och avgifter	1 664	1 743	1 842	1 936	2 028	2 111
<i>procent av BNP</i>	42,6	42,8	43,3	43,6	43,8	43,8
Övriga inkomster	232	238	245	254	267	281
<b>Utgifter</b>	<b>1 970</b>	<b>2 038</b>	<b>2 118</b>	<b>2 208</b>	<b>2 297</b>	<b>2 373</b>
<i>procent av BNP</i>	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6	49,2
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-74</b>	<b>-57</b>	<b>-31</b>	<b>-18</b>	<b>-1</b>	<b>19</b>
<i>procent av BNP</i>	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
<i>Stat</i>	-1,4	-1,2	-0,5	-0,1	0,4	0,9
<i>Ålderspensions system</i>	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
<i>Kommunsektor</i>	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
<i>Strukturellt sparande procent av BNP</i>	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 715</b>	<b>1 797</b>	<b>1 821</b>	<b>1 840</b>	<b>1 851</b>	<b>1 832</b>
<i>procent av BNP</i>	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0	38,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Den ekonomiska utvecklingen är osäker

Efter att ha växt starkt 2010, i anslutning till det stora BNP-fallet 2009, blev utvecklingen i svensk ekonomi svagare 2011–2013. Den svaga utvecklingen överraskade många bedömare och tillväxtprognoserna reviderades överlag ned under perioden. Tillväxten steg 2014 jämfört med 2013 och en återhämtning inleddes. Förutsättningarna för en starkare återhämtning framöver, både i omvärlden och i Sverige, bedöms vara goda. Dock är det i ljuset av de senaste årens utveckling, med nedrevideringar av prognoser, rimligt att vara försiktig i de bedömningar som görs av den ekonomiska utvecklingen. Riskerna för en svagare utveckling är fortfarande betydande. En försämrad ekonomisk utveckling i euroområdet bedöms utgöra den enskilt största risken. Den långvarigt höga arbetslösheten och ökade fattigdomen i Europa är ett allvarligt problem och riskerar också att hämma den ekonomiska utvecklingen. En annan betydande risk är kopplad till den osäkra geopolitiska situationen. Väpnade konflikter pågår för närvarande i bl.a. Ukraina och Mellanöstern. Det är svårt att förutse hur konflikterna kommer att utvecklas och vilka

makroekonomiska konsekvenser dessa kan föra med sig. Det finns också en möjlighet att konjunkturuppgången i omvärlden blir starkare än i prognosen.

Den politiska osäkerheten i euroområdet har ökat sedan årsskiftet 2014/15, framför allt till följd av det ansträngda förhandlingsläge som uppstått mellan den nya regeringen i Grekland och dess långgivare. Avbrutna förhandlingar kan få stora negativa effekter på de finansiella marknaderna och för realekonomin. En annan risk är kopplad till den låga inflation som noteras i euroområdet som riskerar att medföra än lägre inflationsförväntningar. Detta är särskilt bekymmersamt då penningpolitiken i euroområdet begränsas av att räntorna redan är låga. För realekonomin är risken att detta leder till ett läge då en låg eller negativ inflation under en längre tid håller tillbaka efterfrågeutvecklingen. Den europeiska centralbanken har i syfte att understödja en uppgång i inflationen sjösatt ett program med storskaliga köp av finansiella tillgångar. Av allt att döma har åtgärderna fått stora effekter på de finansiella marknaderna, euron har försvagats och börskurser har drivits upp. Effekterna är till stor del de som förväntades, men okonventionella penningpolitiska åtgärder av detta slag är relativt oprövade och det finns en risk att de bidrar till att destabilisera delar av de finansiella marknaderna.

Sverige har en stor finansiell sektor med nära sammankopplade banker som i hög grad är beroende av marknadsfinansiering. Finansskrisen 2008 har visat att ett sådant system kan utgöra en risk för den finansiella stabiliteten. Ansvariga myndigheter gör dock bedömningen att motståndskraften i det svenska finansiella systemet är god. Hushållens höga skuldsättning bedöms inte utgöra något hot mot den finansiella stabiliteten då risken för att hushållen ska orsaka bankerna betydande kreditförluster bedöms som liten. Bostadsprisernas snabba utveckling gör dock att risken för en plötslig priskorrigering ökar. Ett stort prisfall på bostäder i kombination med höga skulder hos hushållen riskerar att få negativa konsekvenser för konsumtion, tillväxt och arbetslöshet. En rad åtgärder för att stärka motståndskraften i det finansiella systemet och begränsa hushållens skuldsättning har vidtagits de senaste åren. Finansinspektionen har nyligen remitterat ett förslag till föreskrifter om amorteringskrav på nya bolån som planeras träda i kraft den 1 augusti 2015. Regeringen och ansvariga



myndigheter följer utvecklingen noga för att se om ytterligare åtgärder kan komma att bli nödvändiga. Det är nu viktigt att utvärdera de åtgärder som redan har genomförts och de åtgärder som planeras vara på plats inom kort samt hur åtgärderna samverkar med varandra.

En viktig anledning till att den ekonomiska utvecklingen inte tog fart som förväntat efter finanskrisen är att hushåll och företag i många länder, däribland i Sverige, varit försiktiga med att konsumera och investera. Den senaste tiden ser emellertid tillförsikten ut att ha stigit bland hushåll och företag i många länder, inte minst i euroområdet. I den makroekonomiska prognosen antas att återhämtningen i omvärlden stärks 2015 och 2016. Penningpolitiken har förts i en mer expansiv riktning i euroområdet och oljepriset har fallit. Det större konsumtionsutrymme och de, för många företag, lägre kostnader som detta bidrar till skulle kunna ta sig uttryck i en ännu högre tillförsikt bland hushåll och företag i omvärlden, i synnerhet i euroområdet. Efterfrågan på svensk export kan då stiga i en högre takt än vad som antas i prognosen och svensk ekonomi skulle då kunna återhämta sig snabbare.

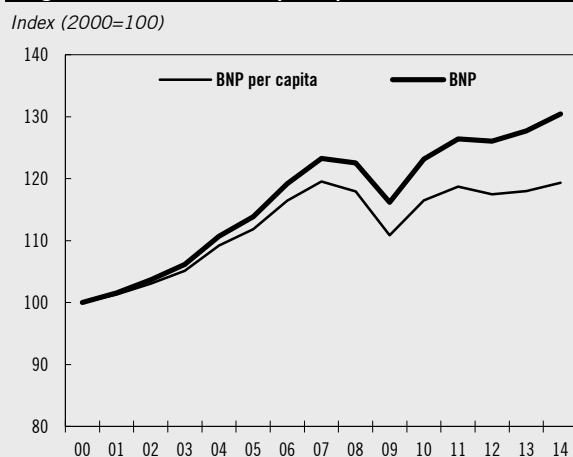
## BNP per capita har inte ökat sedan 2007

Det vanligaste måttet på ekonomisk tillväxt är BNP-tillväxt. Att BNP växer över tiden är däremot ingen garanti för att landets invånare får en högre levnadsstandard. BNP-tillväxten behöver också relateras till befolkningstillväxten. BNP per capita visar produktionen delad med antalet invånare<sup>1</sup> och kan därmed användas som ett mått på ekonomisk levnadsstandard.

### *Tillväxten i BNP per capita har stagnerat*

Real BNP per capita steg med i genomsnitt ca 1 procent per år från 1980 till 2007. I samband med inledningen av finanskrisen, när BNP-tillväxten föll betydligt, försvagades även BNP per capita (se diagram 3.2). Trots en viss återhämtning var BNP per capita inte högre 2014 än 2007, även om BNP då hade ökat med knappt 6 procent. Mätt på detta sätt har den genomsnittliga levnadsstandardens inte förbättrats under denna period.

**Diagram 3.2 BNP och BNP per capita 2000–2014**



Anm.: Fasta priser, ej kalenderkorrigerat.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>1</sup> BNP per capita är ett trubbigt mått på välbefinnande. Med en mycket ojämn inkomstfördelning kan BNP per capita öka utan att en genomsnittlig invånare får det bättre. Vidare beskriver BNP produktionen i ett land och inte de inkomster som landets invånare har. I jämförelser mellan länder används därför ibland real BNI (bruttonationalinkomst) per capita för att ge en mer rättvisande bild. På kort sikt varierar dock samtliga per-capitamått mer eller mindre med den faktiska BNP-utvecklingen. Se Konjunkturläget augusti 2005 (Konjunkturinstitutet).

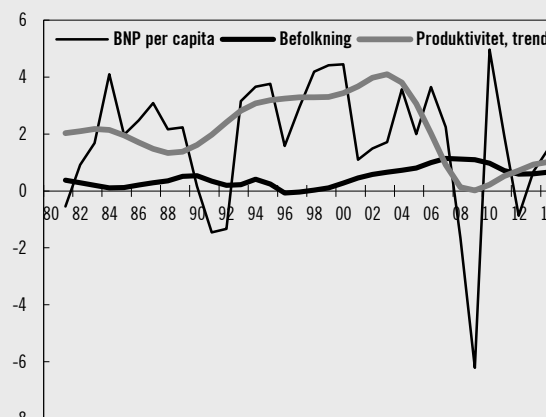
### *Produktiviteten är viktig för att BNP per capita ska öka*

På lång sikt är produktivitetens utvecklingen avgörande för BNP-tillväxten och därmed även för tillväxten i BNP per capita.<sup>2</sup> Då bestäms produktiviteten till största delen av tekniska framsteg, såsom digitalisering. Teknikutvecklingen drivs i regel av investeringar, såväl materiella som immateriella. Politiska beslut kan påverka den långsiktiga produktivitetsnivån, t.ex. via skattesystemet, utbildningsväsendet, forskningen samt patentlagstiftningen.

Tillväxten i BNP per capita brukar över tid utvecklas på samma sätt som produktiviteten (se diagram 3.3). Den svaga utvecklingen av BNP per capita sedan 2007 beror således på att produktiviteten har utvecklats svagt samtidigt som befolkningsutvecklingen har varit stark. Befolkningsökningen har emellertid inte motsvarats av en lika stor ökning av antalet arbetade timmar.

**Diagram 3.3 Produktivitet och BNP per capita 1980–2014**

Procentuell årlig förändring



Anm.: Fasta priser, ej kalenderkorrigerat. I BNP per capita ovan används befolkningen 15–74 år för att överensstämma med beräkningen av produktivitet. Produktivitetstillväxten är utjämnad eftersom faktiska data är mycket volatila.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Generellt är produktiviteten lägre inom branscher som är mer arbetsintensiva. De senaste åren har produktionen främst ökat inom näringslivet tjänsteproducerande branscher, medan utvecklingen i de varuproducerande branscherna har varit svagare. En större andel av resurserna finns därmed inom branscher med lägre produktivitet.

<sup>2</sup> Här avses arbetsproduktiviteten, med andra ord produktionsvolymen per arbetad timme.

En närmare analys av produktivitetstillväxten visar dock att sammansättningsförändringar mellan branscher endast kan förklara en liten del av nedgången i produktivitetstillväxten. Den svaga produktivitetstillväxten verkar i första hand bero på en generell försämring av produktivitetstillväxten inom branscherna. Effekterna av en förändrad sammansättning i arbetskraften bedöms också vara små, bl.a. baserat på studier av hur sammansättningsförändringar har påverkat lönetillväxten.<sup>3</sup>

I Sverige har produktivitetstillväxten varit särskilt låg i den del av ekonomin som främst påverkas av internationell efterfrågan, dvs. exportindustrin.<sup>4</sup> Det har inte bara lett till en svag faktisk produktivitetstillväxt utan också gett negativa effekter på den trendmässiga produktivitetstillväxten. En möjlig förklaring till den försämrade produktivitetstillväxten kan vara att osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen har medfört att företagen avvaktat med produktivitetshöjande investeringar. En annan möjlig förklaring är att det låga ränteläget efter finanskrisen kan ha minskat pressen på företag med svag lönsamhet och därmed hindrat att resurser omallokerats på ett effektivt sätt. Det kan ha skett genom att företag med relativt lägre produktivitet inte har slagits ut i samma omfattning som i tidigare lågkonjunkturer.<sup>5</sup>

Faktorer av mer strukturell karaktär, såsom lägre produktivitetstillväxt inom informations- och kommunikationstekniksektorn (IKT) i förhållande till 2000-talets början, kan också ha påverkat den totala produktivitetstillväxten.

Digitaliseringen kan dock ha haft effekter på produktivitetstillväxten utanför IKT-sektorn som är svåra att mäta.

Samtliga faktorer bedöms inte bara ha lett till en svag faktisk produktivitetstillväxt, utan också ha gett negativa effekter på den trendmässiga produktivitetstillväxten. Samtidigt som den faktiska produktivitetstillväxten har varit svag visar indikatorer att företagens kapacitetsutnyttjande har varit förhållandevis nära den genomsnittliga nivån de senaste åren. Det talar för att den trendmässiga produktiviteten har försvagats (se även avsnitt 4.2).

#### *Bredare mått på välbefinnande*

BNP mäter produktionen av varor och tjänster i ekonomin och kompletteras ibland med andra mått som till skillnad mot BNP inkluderar hälsotillstånd, jämställdhet eller resursutnyttjande. Exempel på andra mått på ekonomisk utveckling och välfärd är t.ex. OECD:s Better Life Index och FN:s Inclusive Wealth Index.

Under mandatperioden kommer nya mått för samhällsutvecklingen att utvecklas, som utöver BNP även tar hänsyn till miljöpåverkan, livskvalitet och sociala faktorer. För närvarande har en utredare i uppdrag att kartlägga och föreslå mått på utvecklingen av livskvaliteten i Sverige (dir. 2014:68). Resultatet av utredningen kommer vara en viktig del i det arbetet.

<sup>3</sup> Lön används ofta som en approximation för individens produktivitet. Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget mars 2015) visar att under perioden 2006–2013 har en förändrad sammansättning med avseende på utbildningsnivå, ålder, yrke och anställningsform haft en begränsad effekt på den aggregerade lönetillväxten.

<sup>4</sup> Det stöds bl.a. av statistik från Konjunkturbarometern som visar att andelen företag som bedömer att otillräcklig efterfrågan utgör det främsta hindret för högre produktion har varit väsentligt högre inom industrin än inom exempelvis byggbranschen och tjänstenäringarna.

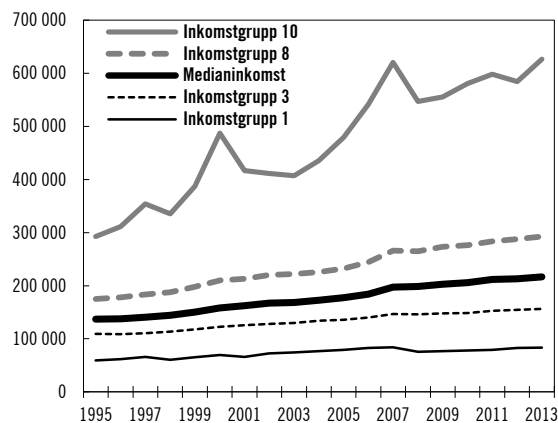
<sup>5</sup> En analys av utvecklingen i Storbritannien visar att den s.k. kreativa förstörelsen varit mindre omfattande sedan den finansiella krisen 2008–2009. Det innebär att företag som har lägre produktivitet än sina konkurrenter inte slagits ut och därmed sänker den genomsnittliga produktivitetstillväxten. Även åtstramningen av kreditvillkor förefaller, trots de låga räntorna, ha missgynnat inträdet på olika produktmarknader. Se The UK productivity puzzle, Quarterly Bulletin Q2, Bank of England, 2014.

## Inkomstskillnaderna i Sverige har ökat

För välståndet i ett land är det inte bara viktigt med tillväxt, utan också hur det ökade välståndet fördelas i befolkningen. De senaste årtiondena har Sverige blivit ett rikare land men också ett land med större inkomstklyftor. Mellan 1995 och 2013 ökade den reala ekonomiska standarden för medianhushållet med 59 procent, vilket i genomsnitt motsvarar 2,6 procent per år (se diagram 3.4). Inkomstökningen har emellertid inte varit jämnt fördelad. Spridningen i inkomster har ökat genom att de med högre inkomster har haft en starkare utveckling än de i mitten av inkomstfördelningen, som i sin tur har sett en starkare utveckling än de med lägre inkomster. Inkomsten för den tiondel som har lägst inkomster har varit i stort sett oförändrad sedan 2006.

**Diagram 3.4 Hushållens disponibla inkomster i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2013**

*Inkomst i 2015-års priser, kronor*



Anm.: Alla individer i befolkningen har rangordnats efter hushållets disponibla inkomst justerat för försörjningsbörda och därefter delats in i tio lika stora grupper. Inkomstnivån avser medelvärde av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finns flera förklaringar till den generellt sett ökade inkomstspridningen. Ökade kapitalinkomster är tillsammans med mindre inkomstutjämnande skatter de viktigaste faktorerna bakom att inkomstskillnaderna var större 2013 än de var 1995. Under 2000-talet har det samlade skatteuttaget minskat och därmed skatternas utjämnande effekt. Under perioden infördes exempelvis en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften och ett jobbskatteavdrag. Vidare avskaffades fastighets- och förmögenhetsskatten. Löneskillnadernas bidrag till inkomstspridningen var ungefär lika stora 2013 som de var 1995. Löneskillnaderna ökade under

1990-talet, men lönerna har inte bidragit till ökad inkomstspridning under 2000-talet.

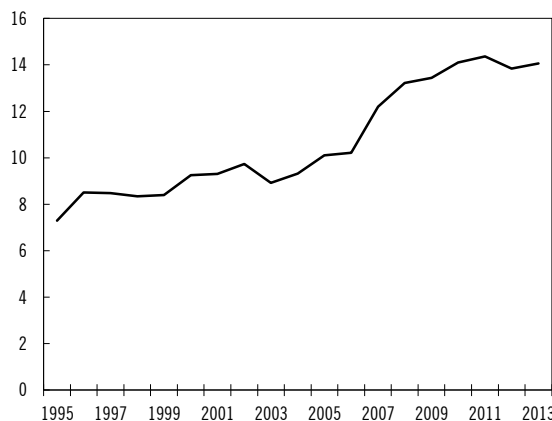
Att de lägsta inkomsterna har ökat så långsamt kan förklaras av att transfereringarna utgör en större andel av inkomsterna där än i de högre inkomstskikten. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen, eller bestämda i fasta belopp. Prisutvecklingen har över tid varit svagare än löneutvecklingen.

Andelen med en låg ekonomisk standard har ökat sedan 1995. Den största delen av ökningen har skett sedan 2006 (se diagram 3.5). Det beror bl.a. på införandet av jobbskatteavdraget, som har inneburit en relativt kraftig förstärkning av inkomsterna i mitten av fördelningen. Därutöver omfattas färre av inkomstförsäkringar vid arbetslöshet och sjukdom. Ersättningsnivåerna i dessa försäkringar har också sänkts.

Livsmöjligheterna påverkas av hur hög en individs inkomst är, inte bara i absoluta termer, utan även i relation till andras. Relativ inkomst har t.ex. stor betydelse när gäller bostadsköp. Ökade inkomstklyftor riskerar att leda till ökad segregation.

**Diagram 3.5 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2013**

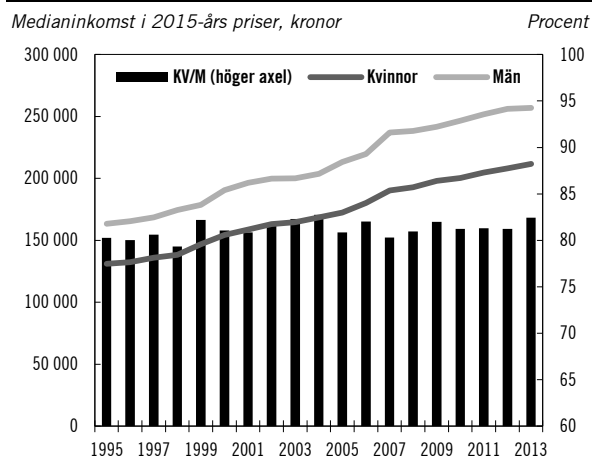
*Procent*



Anm.: Låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnor har generellt sett lägre disponibla inkomster än män. År 2013 hade kvinnor i förvärvsaktiv ålder i genomsnitt 82 procent av mäns disponibla årsinkomst. Skillnaden motsvarar 45 000 kronor i 2015-års priser. Inkomstskillnaden mellan könen har inte minskat nämnvärt under de senaste 20 åren (se diagram 3.6).

**Diagram 3.6 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män, 20-64 år, 1995-2013**

Anm.: Individuell disponibel inkomst utgörs av de individuella inkomsterna samt de hushållsgemensamma inkomsterna fördelade på de vuxna i hushållet.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnors lägre inkomster kan bl.a. förklaras av den könsmissiga segregeringen på arbetsmarknaden. Kvinnor och män arbetar till stor del i olika yrken, sektorer och befattningar, där kvinnor är överrepresenterade i yrken och sektorer med lägre löner (se tabell 3.4). Den största yrkesgruppen bland kvinnor, undersköterskor, har en månadslön på ca 25 000 kronor, att jämföra med den största yrkesgruppen för män, företagssäljare, som har en månadslön på ca 39 000 kronor.

Kvinnors lägre disponibla inkomster kan också förklaras av att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid och har mer frånvaro på grund av föräldraledighet och ohälsa. Kvinnors arbetsvillkor är också osäkrare än mäns, med fler tillfälliga anställningar, och det är många kvinnor som arbetar mindre än vad de skulle vilja. En förklaring till kvinnors kortare arbetstid är att de utför en större del av det obetalda hemarbetet än män, i genomsnitt fem och en halv timme mer per vecka. Det är också betydligt vanligare att kvinnor arbetar deltid för att ta hand om anhöriga, barn och äldre. Därtill organiseras arbetet och arbetstiderna inom många kvinnodominerade branscher på ett sådant sätt att det finns få heltidstjänster.

**Tabell 3.4 Genomsnittlig månadslön i de största yrkesgrupperna för kvinnor respektive män 2013**

Totalt antal anställda, andel kvinnor och månadslön

	Antal	Andel kvinnor	Månadslön		Kv/M
			Kvinnor	Män	
<b>Kvinnor</b>					
Undersköterskor, sjukvårdsbiträden m.fl.	172 829	93	24 900	25 000	100
Vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.	153 117	81	23 700	23 900	99
Barnskötare m.fl.	95 519	86	21 500	20 700	104
Förskollärare och fritidspedagoger	87 222	92	26 100	24 900	105
Försäljare, fackhandel	108 105	62	25 600	26 800	95
<b>Män</b>					
Företagssäljare	91 070	29	33 700	39 200	86
Systemerare och programmerare	78 734	20	39 200	40 700	96
Lastbils- och långtradarförare	56 697	5	25 800	26 300	98
Byggnadsträarbetare, inredningssnickare m.fl.	47 268	1	25 800	29 100	89
Lagerassistenter m.fl.	56 660	21	25 300	26 300	96

Anm.: Avser månadslöner.

Källor: Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån.

### 3.2 Finanspolitikens inriktning

#### Inget utrymme för ofinansierade reformer

I inledningen av finanskrisen uppvisade den offentliga sektorn ett betydande överskott. I detta läge var en expansiv finanspolitik motiverad för att dämpa finanskrisens negativa effekter på tillväxten och arbetslösheten. Den förra regeringen genomförde dock därutöver omfattande ofinansierade reformer, främst skattesänkningar, även under de senaste åren, trots att konjunkturläget förbättrades. Omfattande ofinansierade åtgärder tillsammans med den utdragna ekonomiska återhämtningen har därmed bidragit till betydande underskott i de offentliga finanserna. Den offentliga sektorn redovisade 2014 ett underskott på närmare 2 procent av BNP, vilket var det största underskottet sedan 1990-talskrisen. Sparandet är långt under den målsatta nivån om att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över

en konjunkturcykel. En tydlig indikator på detta är att det strukturella sparandet<sup>6</sup> har försämrats kraftigt de senaste åren och var 2014 ca 2 procentenheter under den målsatta nivån. Regeringens sammantagna bedömning är att det finansiella sparandet tydligt har underskridit målet under de senaste åren. Sparandet behöver därför stärkas framöver. I vilken takt en återgång till målnivån bör ske baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi under 2015 och 2016. Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den utdragna lågkonjunkturen riskerar att leda till att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer. Ur detta perspektiv är det önskvärt att finanspolitiken understödjer konjunkturåterhämtningen, t.ex. genom ökade offentliga investeringar som bidrar till att pressa ned arbetslösheten.

Under 2015 har Riksbanken tagit beslut om negativ styrränta. Om de låga räntorna inte leder till ökade reala investeringar finns risken att obalanser byggs upp. Därför är det viktigt att finanspolitiken tar en aktiv roll för att vidga de flaskhalsar som skadar investeringsklimatet och på så sätt skapar förutsättningar för nya investeringar.

Riskerna för en svagare utveckling än den i prognosen är betydande, där en försämrad ekonomisk utveckling i euroområdet bedöms utgöra den enskilt största risken. Det är därför viktigt att det finns marginaler för att möta en kraftigt försämrad ekonomisk utveckling.

Regeringens samlade bedömning är att de reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 måste vara finansierade fullt ut.

Denna inriktning på finanspolitiken är rimlig, både när det gäller att skapa marginaler för att hantera en djup konjunkturedgång och att inte riskera den pågående konjunkturåterhämtningen. Givet nuvarande prognoser är utgångspunkten att även samtliga reformer i budgetpropositionen för 2016 bör vara finansierade fullt ut.

## Översyn av målnivån för finansiellt sparande

Det finanspolitiska ramverket har tjänat Sverige väl sedan det etablerades i mitten av 1990-talet. En viktig del i det finanspolitiska ramverket är att ett mål anges för det finansiella sparandet. När målet för det finansiella sparandet på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel etablerades i mitten av 1990-talet angavs tre huvudsakliga motiv för detta. Det första var att återställa förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning. Det andra var att ge utrymme för stabiliseringspolitik och det tredje att bidra till att det offentliga skulle kunna möta den demografiska utmaningen framöver. Avsikten var inte att den offentliga sektorn skulle gå med ett överskott om 1 procent för all framtid, utan att nivån på målet skulle kunna omprövas i framtiden.

Förtroendet för de offentliga finanserna har stärkts avsevärt och behovet av utländsk upplåning har minskat kraftigt sedan målet infördes. Det finanspolitiska ramverket bidrog i hög grad till att förtroendet för den svenska statens förmåga att fullgöra sina åtaganden mot såväl långivare som medborgare snabbt kunde återställas. Den offentliga sektorns bruttoskuld har minskat från ca 70 procent av BNP när överskottsmalet infördes till drygt 40 procent i dag. Den svenska statens upplåningskostnader har samtidigt minskat betydligt sedan 1997 och den offentliga sektorn har nu betydande nettotillgångar.

Argument för att ha ett styrande mål för offentlig sektorns finansiella sparande är att det bidrar till att stärka kontrollen av den långsiktiga offentligfinansiella utvecklingen och att tydliggöra behovet av skattefinansiering av offentliga utgifter. Målet för det finansiella sparandet tydliggör även behovet av att prioriteringar görs mellan olika utgiftsområden. Därutöver ska finanspolitiken kunna bidra till att stimulera ekonomin i lågkonjunktur och bromsa i högkonjunktur. Därför behöver sparandet i goda tider ge utrymme för försvagat sparande i sämre tider. Detta möjliggörs i och med att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Även en lägre målnivå bör ge tillräckliga marginaler för att hantera kommande lågkonjunkturer. Sveriges låga statskuld och stora nettoförmögenhet medför att Sverige har en god motståndskraft för att klara av framtida finansiella och konjunkturella

<sup>6</sup> Med strukturellt sparande menas den nivån som sparandet skulle vara på om ekonomin inte påverkades av låg- eller högkonjunkturer.

kriser utan att förtroendet för de offentliga finanserna skulle äventyras.

Det demografiska tryck på de offentliga finanserna som förutsågs när överskottsålet etablerades är nu här. Andelen av befolkningen som är pensionerad i förhållande till den del av befolkningen som arbetar har ökat sedan mitten av 2000-talets första årtionde. Om några år börjar även andelen som är 80 år och äldre att öka kraftigt, vilket innebär att behovet av äldreomsorg och sjukvård kommer att öka. Det demografiska trycket påverkar den offentliga sektorns inkomster när en mindre andel av befolkningen förvärvsarbetar.

En konsekvens av den åldrande befolkningen är att sparandet i ålderspensionssystemet minskar. Från att ha haft ett överskott på i genomsnitt 0,7 procent av BNP mellan 2000 och 2015 förväntas sparandet i ålderspensionssystemet vara markant lägre de kommande 15 åren. Det är en konsekvens av att det är färre personer som betalar in i systemet och fler som får inkomstpension. Eftersom sparandet i ålderspensionssystemet inkluderas i det totala offentligfinansiella sparandet kräver en bibehållen målnivå om 1 procent av BNP att staten höjer sitt sparande för att kompensera för ett lägre sparande i ålderspensionssystemet. Då ålderspensionssystemet är konstruerat för att vara offentligfinansiellt stabilt över tiden är det svårt att motivera en sådan kompensation. Samtidigt ser regeringen det som en styrka att målet för det finansiella sparandet fortsatt omfattar hela den offentliga sektorn, i likhet med regelverket i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Givet det svaga konjunkturläget kan det vara en bra tidpunkt att ändra den målsatta nivån. Att sänka målnivån i en högkonjunktur skulle innebära en stimulans av ekonomin vid fel tidpunkt och ge en icke önskvärd ryckighet i finanspolitiken. Sammantaget anser regeringen därför att det nu är lämpligt att analysera konsekvenserna av att sänka nivån.

Regeringen har mot denna bakgrund gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (dnr Fi2015/1488). Analysen ska omfatta de kort- och långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna, finanspolitikens hållbarhet och möjligheterna att i framtiden möta större

störningar i ekonomin med finanspolitiska åtgärder. Vidare ska eventuella effekter på sysselsättning, arbetslöshet, och produktionsnivå på kort och lång sikt bedömas. En referensgrupp bestående av relevant akademisk expertis ska knytas till uppdraget. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 augusti 2015.

Det är viktigt att notera att en eventuell förändring av målnivån inte skulle innebära att det skapas något budgetutrymme i närtid. På längre sikt frigörs dock ett utrymme för angelägna offentliga investeringar i välfärd, infrastruktur, bostäder, klimatomställning, forskning och utbildning.

### De fastställda nivåerna på utgiftstaket höjs

Utgiftstaket utgör en övre gräns för statsbudgetens utgiftsnivå. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrade möjligheter till kontroll och styrning av utgifterna. Riksdagens beslut om utgiftstaket är ett av verktygen för att ge budgetprocessen dess centrala medelfristiga perspektiv. Ett flerårigt utgiftstak medför att beslutet om de totala utgifterna i högre grad, än vad som annars skulle vara fallet, utgår från ekonomins långsiktiga produktionsförmåga och synen på hur stort ett rimligt skatteuttag bör vara. En medelfristigt inriktad budgetprocess med ett flerårigt utgiftstak tydliggör effekterna av politiska beslut under flera år efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Riksdagen har beslutat om utgiftstak t.o.m. 2017. Efter att utgiftstakets nivå fastställts av riksdagen ändras det normalt inte. I det finanspolitiska ramverket lämnas dock utrymme för att en ny regering ska kunna föreslå nya nivåer på utgiftstaket för år som redan fastställts. Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att vidta förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas (se skr. 2010/11:79 och bet. 1995/96:FiU10 s. 69).

Den förändring av finanspolitikens inriktning som regeringen avser att genomföra under mandatperioden förutsätter att de fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 höjs. Därför föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 finanspolitiskt motiverade höjningar av de av riksdagen fastställda nivåerna på utgiftstaket för dessa år (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitten 5.4.1 och

5.4.2). Regeringens förslag avslogs i samband med att riksdagen röstade för ett annat budgetförslag (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29). De av riksdagen beslutade nivåerna på utgiftstaket 2015–2017 speglar därmed inte regeringens syn på hur nivån på de statliga utgifterna bör begränsas.

Politikens inriktning i budgetpropositionen för 2015 ligger fast och regeringen återkommer därför till riksdagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 med förslag om att de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 höjs av finanspolitiskt motiverade skäl. Nivåerna på utgiftstaket för 2015, 2016 och 2017 föreslås höjas med 33, 41 respektive 52 miljarder kronor. Skälen till regeringens förslag är desamma som regeringen redogjorde för i budgetpropositionen för 2015 och de nu föreslagna höjningarna är, utöver vissa tekniska justeringar, lika stora som i budgetpropositionen. För 2018 och 2019 lämnar regeringen endast en bedömning av nivån på utgiftstaket. Bedömningen för 2019 är att nivån på utgiftstaket bör uppgå till 1 378 miljarder kronor, vilket motsvarar 28,6 procent av potentiell BNP.

Utgiftstaket medger då en utgiftsökning under mandatperioden som möjliggör regeringens prioriterade reformer i såväl propositionen Vårändringsbudget för 2015 som kommande budgetpropositioner under mandatperioden. Genomförandet av reformer på utgiftssidan kan ske efter avstämning mot målnivån för det finansiella sparandet och den höjning av skatteuttaget som reformerna kan komma att kräva.

**Tabell 3.5 Utgiftstakets nivåer 2015–2019**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 125	1 163	1 210		
Regeringens förslag till utgiftstak	1 158	1 204	1 262	1 319 <sup>1</sup>	1 378 <sup>1</sup>
Regeringens förslag till utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,1	28,2	28,4	28,5	28,6
Takbegränsade utgifter	1 117	1 166	1 213	1 249	1 274
Budgeteringsmarginal	41	38	49	70	104
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,7	3,3	4,0	5,6	8,1
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,0	0,9	1,1	1,5	2,1
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4

<sup>1</sup> Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

### Förslag till Vårändringsbudget för 2015

Regeringens proposition Vårändringsbudget för 2015 innehåller förslag som har budgeteffekter bortom 2015 på såväl utgiftssidan som inkomstsidan av statens budget. Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet. Utgångspunkten för de förslag som lämnas är den ekonomiska politik som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2015. Regeringens politiska prioriteringar från det budgetförslaget ligger fast. De återstående förslag som inte läggs fram i propositionen Vårändringsbudget för 2015 kommer att genomföras i ett senare skede.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 finns vidare förslag som, till följd av den korta tid som föreligger för en ny regering efter ett riksdagsval, inte var möjliga att bereda i tid till budgetpropositionen för 2015. I propositionen finns därutöver förslag avsedda att hantera händelser som inte kunde förutses vid tiden för beslutet om statens budget för 2015.

Regeringens skattepolitiska prioriteringar från budgetpropositionen för 2015 kvarstår. Vissa av dessa förslag lämnas i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Ändringar av bl.a. inkomstskatter behöver dock som regel göras i samband med ett årsskifte. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen med förslag



på skatteområdet som kan träda i kraft under 2016.

Det finns ingen reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition om ändringar i statens budget. Enligt förarbetena till riksdagsordningen (prop. 2013/14:173 s. 33 och 34) är dock syftet med förslag till ändringar i budgeten framför allt att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. Reformerna med varaktiga budgetära konsekvenser bör som huvudregel föreslås i budgetpropositionen och beslutas i samband med riksdagens budgetbehandling på hösten. Om de lämnas i ett förslag till ändring av statens budget bör det motiveras varför förslaget lämnas vid det aktuella tillfället. Omfattningen av reformer i förslagen till ändring av statens budget har varierat mycket under de senaste tio åren. Åren 2008, 2011 och 2012 föreslogs inga reformer alls med effekter bortom budgetåret. Samtidigt har exempelvis förslagen till ändring av statens budget för 2007 och 2010 omfattat ett relativt stort antal reformer med effekter bortom budgetåret.

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2015 frångicks den praxis som tidigare tillämpats vid budgetomröstningar, vilket fick som konsekvens att riksdagen röstade för ett annat budgetförslag än regeringens. Regeringen står bakom principen att förslag till ändringar i statens budget framför allt ska begränsas till kompletteringar av den beslutade budgeten, men gör bedömningen att den unika situation som uppstått motiverar ett mer omfattande förslag till ändringar av budgeten än under normala förhållanden.

De politiska förutsättningarna i Sverige gör att det är sannolikt att Sverige kommer att styras av minoritetsregeringar även de närmaste åren men att det blivit svårare än tidigare. Mot den bakgrunden träffade regeringspartierna i december 2014 tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna den s.k. decemberöverenskommelsen. I överenskommelsen behandlas frågor kring riksdagsomröstningar om rambeslut samt riktlinjer för den ekonomiska politiken, men också beslut om ändringsbudget och vårproposition (inklusive riktlinjer för den ekonomiska politiken). Enligt överenskommelsen ska en minoritetsregering kunna få igenom sin budget. Överenskommelsen tilläm-

pas för första gången i samband med att regeringen i april 2015 lägger fram vårpropositionen.

### Full finansiering av reformer

En god hushållning med statens medel ger utrymme för offensiva satsningar för jobb och tillväxt. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 finns förslag som är hänförliga till regeringens politiska prioriteringar i budgetpropositionen för 2015 och till prioriteringar som inte hann beredas i tid till budgetpropositionen. Dessa är finansierade fullt ut.

Finansieringen utgörs främst av förslag om skattehöjningar, däribland ett stegvis slopande av nedsättningen av socialavgifter för unga. Därutöver anser regeringen att vissa skatteförändringar som låg till grund för den beslutade budgeten inte ska genomföras.

Regeringen bedömer även att vissa aviseringar för kommande år i beslutad budget bör utgå. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen vidare att vissa förslag i den beslutade budgeten för 2015 slopas. Detta innebär i regel inte några neddragningar av medel som redan kommit verksamheter till del. Det finns även flera åtgärder i den beslutade budgeten som ges en annan inriktning i och med regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Propositionen i fråga innehåller även i vanlig ordning förslag om engångsvisa anlagsförstärkningar på budgeten för att hantera oförutsedda händelser som uppkommit under pågående budgetår. För dessa fall har det inte bedömts rimligt att göra motsvarande utgiftsminskningar.

### Lägst arbetslöshet i EU 2020

Regeringen anser att det är centralt att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Att ha ett jobb att gå till är viktigt för att individen ska få en lön att leva på och på så vis ha frihet att bestämma över sitt liv. Ett jobb att gå till skapar gemenskap. Arbetslöshet medför också risk för försämrad hälsa. Att människor arbetar bidrar samtidigt till samhällets finansiering av välfärden. Arbetslösheten har varit alltför hög under lång tid och långtidsarbetslösheten har bitit sig fast. En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är

därför att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Målet för regeringens sysselsättningspolitik är att arbetslösheten ska minska och 2020 vara lägst i EU. Ett sysselsättningspolitiskt ramverk med ett tydligt mål är en viktig del för att nå resultat och tydliggöra prioriteringarna för den ekonomiska politiken.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller att sänka arbetslösheten. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är sedan länge bland de högsta i EU, främst till följd av den relativt höga sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Samtidigt har arbetslösheten länge varit högre än i många jämförbara länder. Regeringen anser att den bör kunna sänkas väsentligt. Arbetslösheten ska minska genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Fler människor ska ha ett jobb att gå till och färre ska vara deltidarbetslösa. Se även avsnitt 10 Utmaningar för sysselsättningspolitiken.

### **Strategi för ett framgångsrikt klimatmöte i Paris 2015**

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga. Om temperaturen fortsätter att stiga i den takt som forskarna ser och förutspår kommer det att leda till mycket allvarliga konsekvenser för livet på jorden. Det krävs ett sammanhållet globalt och nationellt politiskt arbete för att säkra en god miljö även i framtiden. Klimatförändringarnas effekter påverkar alla länder men fattiga och sårbara länder som inte har resurser att anpassa sig till förändringarna drabbas särskilt hårt. Alla länder måste ställa om till ett hållbart samhälle med låga utsläpp och hög motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter. Sverige ska vara ett föregångsland i detta avseende.

Regeringen anser att ett nytt klimatavtal under FN är avgörande för det internationella klimatarbetet. Avtalet bör vägledas av vetenskapen och omfatta utsläppsåtaganden som över tid kan begränsa den globala uppvärmningen så långt under två grader som möjligt. För att möjliggöra detta behövs ökade ambitionsnivåer för utsläppsminskningar samt nya och förstärkta initiativ i alla världens länder och bland centrala aktörer, inklusive inom Sverige och EU. Stärkta allianser och samarbeten behövs för ett ambitiöst avtal. Framsteg behövs både avseende utsläppsminskningar och klimatanpassning. Klimatfinan-

siering kommer att bli en av flera avgörande frågor för om världen kan enas om ett nytt klimatavtal i Paris.

### **Skatterna finansierar den gemensamma välfärden**

Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, som fungerar utjämnande, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Därutöver kan skatter styra konsumtion och resursanvändning. Vidare ska skattepolitiken användas för att uppnå de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skatteförändringar bör bidra till en generell och rättvist fördelad välfärd, goda villkor för företagande och investeringar, samt en ändamålsenlig styrning mot att uppfylla mål för miljö och folkhälsa. Skatternas miljöstyrande effekt ska öka. Skattesystemet ska även skapa förutsättningar för en högre sysselsättning och bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare har skatte- och utgiftssystemet en omfördelande roll. Enkla, tydliga och hållbara regler med få undantag, samt breda skattebaser är grundläggande principer. I avsnitt 5.5 presenterar regeringen sitt förslag till generella riktlinjer för skattepolitiken.

### **Insatser för jämställdhet prioriteras**

Regeringens jämställdhetspolitik bygger på det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet bidrar till ekonomisk utveckling genom att både kvinnors och mäns potential tillvaratas. Den ekonomiska politiken ska därför präglas av en feministisk grundsyn. För att nå de jämställdhetspolitiska målen krävs kraftfulla insatser.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som regeringen har inlett ett arbete med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen utifrån en genusanalys, i regeringsförklaringen benämnd genusbudgetering. Det tydliggör att budgeten analyseras utifrån ett genusperspektiv för att se mönster och vidta åtgärder som främjar jämställdhet. Jämställdhetsintegrering utgår från insikten om att jämställdhet skapas där resurser fördelas och beslut fattas. Regeringens ambitioner för ökad jämställdhet vilar på att jämställdhetsperspektivet ska finnas med i politikens utformning på alla

områden. I genomförandet av en feministisk politik är jämställdhetsbudgetering (genusbudgetering) ett strategiskt redskap för att uppnå de målsättningar regeringen har om ett mer jämställt samhälle.

Ekonomisk självständighet är en förutsättning för jämställdhet. Det är när kvinnor deltar i arbetslivet på samma villkor och förutsättningar som män som detta fullt ut kan uppnås. Kvinnor och män ska ha lika hög sysselsättningsgrad. Att minska ofrivilligt deltidarbete och att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande är en viktig del i att skapa en mer jämställd arbetsmarknad. Insatser inom dessa områden är därför särskilt angelägna. Heltid ska vara normen med deltid som en möjlighet.

Kvinnor tar i genomsnitt ut 80 procent av den totala föräldraledigheten under barnets första två år. Många kvinnor arbetar sedan deltid under småbarnsåren och utför en större del av det obetalda hemarbetet. På samhällsnivå bidrar den skeva fördelningen av föräldraledighet och deltidarbete till att försämra kvinnors situation på arbetsmarknaden, t.ex. avseende löne-utveckling och karriärmöjligheter. Kvinnors dubbelarbete kan också leda till ökad risk för sjukskrivning.

Det generella mönstret i samhället där kvinnor är föräldralediga och arbetar deltid i högre utsträckning än män kan påverka arbetsgivarnas förväntningar på hur män och kvinnor beter sig på arbetsmarknaden. Detta kan få konsekvenser för i vilken mån kvinnor får de mest attraktiva tjänsterna och karriär-möjligheterna, oavsett om de tänker vara föräldralediga eller inte. För att förbättra den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män vill regeringen, som aviserades i budgetpropositionen för 2015, införa en tredje reseverad månad för vardera föräldern inom föräldraförsäkringen.

Regeringen aviserade redan i budgetpropositionen för 2015 att den avsåg att avskaffa det kommunala vårdnadsbidraget (prop. 2014/15:1 utg. omr. 12 avsnitt 3.6). Riksdagen beslutade dock att kommunerna skulle få behålla möjligheterna att bevilja bidraget (bet. 2014/15:SfU3, rskr. 2014/15:48). Eftersom det främst är kvinnor som tar emot vårdnadsbidraget förlänger bidraget framför allt kvinnors förvärvsavbrott i samband med att de blir föräldrar och bidrar dessutom till en ojämn fördelning av hemarbetet och barnomsorgen. Bidraget kan också fördröja etableringen för nyanlända då utrikes födda kvinnor är överrepresenterade som mottagare.

Regeringen har därför för avsikt att återkomma till riksdagen med en proposition om att avskaffa vårdnadsbidraget.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås fler insatser för att motverka ojämställdhet. För att förbättra förlossningsvården och för att stärka insatserna för kvinnors hälsa aviserar regeringen att 400 miljoner kronor ska avsättas per år 2016–2019. För 2015 föreslår regeringen att 200 miljoner kronor avsätts. De ideella kvinnojourerna utför ett betydelsefullt arbete med stöd till kvinnor som har utsatts för våld. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att stödet till kvinnojouurer förstärks med 25 miljoner kronor. Förstärkningen beräknas till 100 miljoner kronor per år 2016–2019. Stödet ska bidra till ökad långsiktighet och bättre planeringsförutsättningar för dessa kvinnojouurer.

Kvinnor tar ofta ett större ansvar för att vårda anhöriga, barn och äldre, och många kvinnor går ned i arbetstid för att göra detta. Ingen ska behöva gå ned i arbetstid för att välfärden inte håller tillräckligt god kvalitet. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att generella medel, tillsammans med ytterligare förstärkningar, används för en satsning fokuserad på ökad bemanning i äldreomsorgen. Satsningen föreslås uppgå till 1 miljard kronor 2015. För 2016–2018 beräknas satsningen uppgå till 2 miljarder kronor årligen. Regeringen föreslår också riktade resurser för att stimulera tillgängligheten av barnomsorg på obekvämt arbetstid.

Ensamstående föräldrar, oftast kvinnor, har vanligen en svagare ekonomi än föräldrar som är gifta eller sambor. Underhållsstödet är inte knutet till prisutvecklingen i samhället och har inte höjts sedan 2006. Dagens underhållsstöd täcker inte längre hälften av normalkostnaden för barnet efter det att hänsyn tagits till barnbidraget. Därför föreslår regeringen en höjning av underhållsstödet med 300 kronor per barn och månad.

Bostadstillägget till pensionärer är en inkomstprövad förmån som lämnas till pensionärer som, när hyran är betald, har små ekonomiska marginaler. Bostadstillägget fyller därför en väsentlig funktion för pensionärer med låga inkomster, ofta kvinnor. För att förbättra för dessa pensionärer föreslår regeringen en höjning av bostadstillägget för dem som har fyllt 65 år. Vidare är det angeläget att förbättra situationen för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, som har relativt sett låga inkomster. Därför före-

slås att den inkomstrelaterade ersättningen höjs från 64 till 64,7 procent av antagandeinkomsten.

Det finns flera förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 som påverkar hushållens inkomster. Sammantaget bidrar förslagen till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

### 3.3 Fler jobb och stärkt konkurrenskraft

För att Sverige ska ha en god ekonomisk utveckling och vara ett samhälle som håller ihop måste fler kvinnor och män ha ett jobb att gå till. Den ekonomiska politiken ska bidra till att uppnå regeringens målsättning om att minska den höga arbetslösheten. För individen innebär egen försörjning frihet och gemenskap. Med fler i jobb och fler arbetade timmar skapas också förbättrade förutsättningar att utveckla den svenska välfärden, minska inkomstklyftorna och säkerställa ett fortsatt ökat välbefinnande. Detta kräver åtgärder på en rad områden.

Regeringens politik för fler jobb vilar på tre ben: en aktiv näringspolitik, kunskapsreformer för förbättrad matchning och investeringar för framtiden som också bidrar till en hållbar omställning.

En aktiv näringspolitik, ökad export och offensiva framtidsinvesteringar ökar efterfrågan på arbetskraft och säkrar tillväxten. För att bygga Sverige starkt och möta en ökad internationell konkurrens behövs kreativitet, entreprenörskap och innovation. En näringspolitik som bidrar till att inte minst små och medelstora företag ges möjlighet att växa ger förutsättningar för en hög efterfrågan och fortsatt tillväxt. För att stärka ekonomins tillväxtpotential är det vidare av stor vikt att bostadsbyggandet, som under en längre tid legat på alltför låga nivåer, ökar.

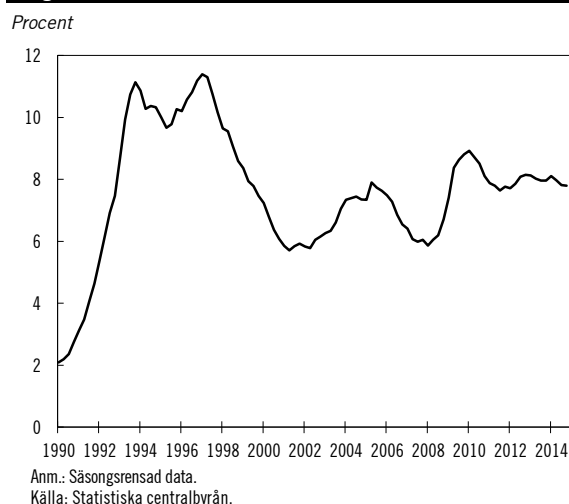
Med längre globala produktionskedjor och allt kortare ledtider ställs krav på ett effektivt och modernt transportsystem för såväl gods som arbetskraft. För många svenska företag är också en god och säker försörjning av energi av stor vikt för att kunna bibehålla och expandera sin verksamhet.

Det krävs också kunskapsreformer för förbättrad matchning. Utbildning ger individen en starkare ställning på arbetsmarknaden. Genom att rusta medborgarna med de kunskaper som

arbetslivet efterfrågar minskar inte bara individens risk för arbetslöshet, utan nödvändig strukturomvandling i ekonomin underlättas. En välutbildad arbetskraft är dessutom en förutsättning för att säkra näringslivets konkurrenskraft. Därför behövs satsningar på människors kompetens. Fler unga måste påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och gymnasieskolan måste ge de unga de färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar. Det är särskilt viktigt att de unga som lämnar skolan i förtid och varken arbetar eller studerar får stöd för att återuppta studierna. För vuxna måste det finnas möjligheter till om skolning och livslångt lärande.

Samtidigt som arbetslösheten är hög (se diagram 3.7) är antalet lediga jobb på historiskt höga nivåer och många arbetsgivare har svårt att hitta rätt kompetens. Regeringen anser att denna utveckling måste mötas med en rad insatser, såväl i form av riktade satsningar inom bl.a. vuxenutbildningen och folkhögskolan som genom ett tydligare matchningsuppdrag inom arbetsmarknadspolitiken. För att arbetsgivare lättare ska hitta rätt kompetens är det viktigt att underlätta den geografiska och yrkesmässiga rörligheten. Det ställer krav på att det finns tillräckligt med bostäder i de regioner där tillväxten är som störst samt väl fungerande pendlingsmöjligheter. Genom offentliga framtidsinvesteringar i infrastruktur och välfärd skapas en god grund för att fler ska få jobb och för en starkt tillväxt.

**Diagram 3.7 Arbetslöshet 15–74 år 1990–2014**



Trots att sysselsättningsgraden i ett internationellt perspektiv är hög i Sverige är arbetslösheten och långtidsarbetslösheten hög. Dessutom är arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet ojämnt fördelade. En viktig utmaning är därför

att höja sysselsättningsgraden för personer med svag förankring på arbetsmarknaden och underlätta för långtidsarbetslösa att komma i arbete. Genom att ta krafttag mot ungdomsarbetslöshet skapas förutsättningar för en högre sysselsättning. Det är också viktigt med åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad för personer med funktionsnedsättning.

Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män och arbetar i genomsnitt färre timmar. Att minska ofrivilligt deltidsarbete och öka kvinnors arbetskraftsdeltagande är en viktig del i att skapa en mer jämställd arbetsmarknad. Heltid ska vara normen med deltid som möjlighet. Vidare är en utbyggnad av välfärdssektorn en grundläggande faktor för kvinnors villkor på arbetsmarknaden. Könsegregeringen på arbetsmarknaden behöver brytas. I ett modernt arbetsliv krävs också goda arbetsvillkor och en god arbetsmiljö. Visstidsanställningar kan fylla en funktion för att hantera arbetstoppar, men den stora utbredningen av visstidsanställningar har flera negativa effekter för den enskilda.

### En aktiv näringspolitik

Regeringens mål med näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Genom att företag växer och antalet personer som arbetar ökar, bidrar en aktiv näringspolitik till regeringens övergripande sysselsättningspolitiska mål.

Sverige är ett exportberoende land och företagens globala konkurrenskraft är helt avgörande för ekonomi och tillväxt. Att fler företag exporterar och hittar nya marknader är av stor vikt. Nya innovationer och förmågan att kommersialisera och sälja dessa på en global marknad blir allt viktigare i den ökande internationella konkurrensen. Klimat- och miljöutmaningar kan utgöra en drivkraft för innovation och utveckling av t.ex. ny teknik. Sverige har goda förutsättningar att vara ett föregångsland i utvecklingen och spridningen av avancerad energi- och miljöteknik. Digitaliseringen skapar också nya möjligheter och utmaningar för svenska företag.

För att stärka det svenska innovationssystemet krävs ett helhetsperspektiv och ett väl utvecklat samarbete mellan politik, näringsliv, den offentliga sektorn, fackliga organisationer och intresseorganisationer. Regeringen har där-

för inrättat ett nationellt innovationsråd under ledning av statsministern. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att 50 miljoner kronor avsätts inom ramen för Innovationsrådet för innovationsfrämjande insatser. Regeringen avser därutöver att under mandatperioden ta fram särskilda samverkansprogram inom, till en början, life science. Sektorn life science präglas av relativt stort kapitalbehov och långa ledtider. Ytterligare områden kommer att tillkomma. Redan i denna proposition aviseras 100 miljoner kronor per år för åren 2016–2019.

I syfte att säkerställa att villkoren för entreprenörskap och innovationer i Sverige är ändamålsenliga, effektiva och fortsatt internationellt konkurrenskraftiga har regeringen tillsatt utredningen Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet (dir. 2015:10) som ska lämna sitt slutbetänkande senast den 15 oktober 2016. Utredningen ska bl.a. se över centrala ramvillkor för entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga; hinder för rörlighet mellan olika sektorer och anställningsformer samt möjligheterna att utveckla lösningar på samhällsutmaningar genom innovation och entreprenörskap.

En väl fungerande kapitalförsörjning är en viktig del av ett företagsklimat som understödjer innovation och tillväxt. Regeringen vill verka för en mer sammanhållen och långsiktig politik inom kapitalförsörjningsområdet.

Regeringen tillsatte i mars 2015 en utredning som behandlar statens finansieringsinsatser, inklusive lånegarantier och inkubatorer, riktade till små och medelstora företag (dir. 2015:21). Statligt riskkapital förmedlas i dag av Almi Invest,<sup>7</sup> Fouriertransform AB, Inlandsinnovation AB, Industrifonden, Norrlandsfonden och Vinnova. Med utredningen som underlag avser regeringen återkomma med förslag inom kapitalförsörjningsområdet inklusive en översyn av bolagens kapitalstruktur och ett nytt system för riskdelning mellan staten och privat sektor inom innovationsfinansiering. Syftet är att tydliggöra och förenkla dagens system för statliga finansie-

<sup>7</sup> Almi Företagspartner AB bedriver riskkapitalverksamhet inom ramen för Almi Invest.

ringsinsatser och säkerställa en marknadskompletterande roll, särskilt i tidiga skeden.

Via Almi Företagspartner AB:s (Almi) verksamhet får företag runt om i landet hjälp med rådgivning, lån och riskkapital. I syfte att stärka Almis verksamhet i tidiga skeden, den s.k. såddfinansieringen, föreslår regeringen en förstärkning av företaget. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att Almi tillförs 71 miljoner kronor, inklusive 20 miljoner kronor till Almis rådgivning till företagare med utländsk bakgrund, den s.k. IFS-rådgivningen. Satsningen byggs ut och beräknas 2018–2019 uppgå till 110 miljoner kronor per år. Vidare föreslår regeringen i samma proposition en förstärkning av Visit Sweden AB i syfte att stärka svensk besöksnäring. Insatserna ska genom marknadsföring av Sverige som resmål, bidra till en långsiktigt hållbar svensk turistnäring i alla delar av landet.

Regeringen anser att Sverige behöver en långsiktig strategi för ökad export. I samverkan med näringslivet arbetar regeringen med att ta fram en ny svensk exportstrategi, som kommer att presenteras senare i år. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att 75 miljoner kronor satsas på en exportoffensiv. För 2016–2019 beräknas satsningen uppgå till 105 miljoner kronor per år.

Företagsskattekommitténs slutbetänkande Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet (SOU 2014:40) har remissbehandlats och förslaget bereds nu vidare inom Regeringskansliet. Ett förslag kommer dock tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2017. Skatteförenklingsutredningens betänkande Förenklade skatteregler för enskilda närings-idkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (SOU 2014:68) har remitterats. Regeringen avser att bereda förslagen vidare.

Av budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, Förslag till statens budget för 2015, finansplan m.m. avsnitt 6.17) framgår att regeringen hade som ambition att införa en skatt på den finansiella sektorn den 1 januari 2016. En sådan skatt skulle vara begränsad till vissa företag i finanssektorn (kreditinstitut). Regeringen anser att en sådan begränsning inte är lämplig av bl.a. statsstödsskäl. Regeringen avser att återkomma i frågan.

I budgetpropositionen för 2015 gjorde regeringen bedömningen att möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt skulle kvarstå.

Riksdagen tillkännagav dock att möjligheten till gruppregistrering skulle slopas. Regeringen anser fortfarande att möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt ska behållas. Regeringens bedömning redovisas i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

### En långsiktig energipolitik

Energipolitiken är en fundamental del av byggandet av ett hållbart samhälle. Samtidigt är sysselsättningen i Sverige beroende av att det finns en god och tillförlitlig tillgång till el till konkurrenskraftiga priser.

Investeringar i energisystemet är ofta långsiktiga till sin natur och har långa ledtider. Långsiktighet i energipolitiken är därför eftersträvansvärd. Breda överenskommelser över blockgränserna är önskvärda. Regeringen har därför tillsatt en parlamentarisk energikommission med syfte att lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om energipolitikens inriktning, med särskilt fokus på tiden efter 2025 (dir. 2015:25).

Europeiska rådet antog i oktober 2014 målet om att EU:s andel förnybar energi under 2030 ska vara minst 27 procent. Ett vägledande mål för att öka energieffektiviteten i EU under 2030 med minst 27 procent antogs också. Energieffektiviseringsmålet ska ses över senast 2020, med möjlighet att höja målet till 30 procent, vilket regeringen kommer att verka för.

Sverige har särskilt goda förutsättningar att bygga ut den förnybara energin genom vår goda tillgång till vatten, vind och skog. Regeringen anser att Sverige på sikt ska ha ett energisystem med 100 procent förnybar energi. Den förnybara elproduktionen bör därför byggas ut ytterligare. Regeringen har i propositionen Ambitionsökning för förnybar elproduktion och kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (prop. 2014/15:110) föreslagit att Sverige till 2020 ska finansiera 30 TWh förnybar el inom ramen för elcertifikatssystemet. Sveriges energiminister och Norges olje- och energiminister har den 13 mars kommit överens om ett avtal som möjliggör den svenska regeringens ambitionsökning till 2020.

Skattereduktionerna för mikroproduktion av förnybar el trädde i kraft den 1 januari 2015. Regeringen avser att undersöka om förfarandet kan förenklas och om mikroproduktion av förnybar el ytterligare kan underlättas samt om fler,

såsom s.k. andelsägd produktion av förnybar el, kan komma i åtnjutande av skattereduktionen.

Sverige har statsstöds godkännande för nuvarande skattelättnader för flytande biodrivmedel och biogas som drivmedel t.o.m. utgången av 2015. Regeringen har ansökt om förlängning av dessa godkännanden t.o.m. utgången av 2016. Ansökan görs för att skapa rådum i regeringens arbete med att ta fram och förankra nya styrmedel som ger långsiktigt goda villkor för hållbara biodrivmedel.

I budgetpropositionen för 2016 avser regeringen att stärka stödet för solceller med 50 miljoner kronor årligen, utöver vad som föreslogs i budgetpropositionen för 2015. För att öka produktionen av biogas ur gödsel avser regeringen vidare öka det existerande stödet för metangasreducering med 30 miljoner kronor per år 2016–2019.

### Investeringar för att bygga Sverige

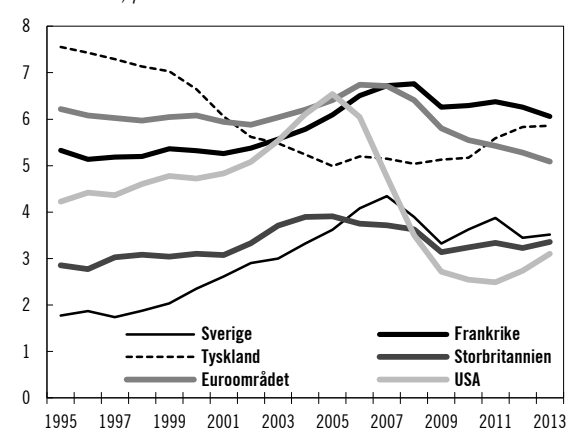
Sverige behöver en långsiktig och hållbar bostadspolitik för alla. En väl fungerande bostadsmarknad har stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och därmed för möjligheterna att minska arbetslösheten och skapa fler jobb. Bostadspolitiken är ytterst en fråga om alla människors rätt till ett hem. Bostadsbristen skapar långa köer till hyresrätter och höga priser på bostadsrätter. Det gör det svårare för framför allt unga och studenter att ta steget in på bostadsmarknaden. Bristande tillgång på bostäder leder också många gånger till stora sociala och ekonomiska problem för människor. Det är dessa utmaningar regeringen anser att en nationell bostadspolitik måste möta. Bostadsbristen ska stävjas genom ett ökat bostadsbyggande, framför allt av hyresrätter som människor med genomsnittliga eller låga inkomster kan efterfråga. Det är vidare angeläget att den kommunala och regionala samhällsplaneringen främjar en hållbar samhällsstruktur. Städerna bör byggas så att gång, cykling och kollektivtrafik blir de naturliga valen när människor ska förflytta sig. Ur ett klimat- och miljöperspektiv är det viktigt att bygga energieffektivt. Med en väl avvägd politik för ökat bostadsbyggande stärker vi den enskildes frihet, kommunernas konkurrenskraft och den svenska ekonomin samt bidrar till klimatomställningen. Regeringens mål är därför att det

fram till 2020 ska byggas minst 250 000 nya bostäder.

Sveriges befolkning och många svenska städer växer. Samtidigt har bostadsbyggandet under en längre period legat på alltför låga nivåer. Inte minst i landets tre storstadsregioner och högskoleorter har byggnadstakten varit alldeles för låg i förhållande till befolkningsökningen. Även i en internationell jämförelse ligger de svenska bostadsinvesteringarna på relativt låga nivåer (se diagram 3.8). Under 2013 ökade dock bostadsbyggandet och det förväntas även öka under 2014 och 2015 (se diagram 3.9).

**Diagram 3.8 Bostadsinvesteringar 1995–2013**

Andel av BNP, procent



Anm.: Löpande priser.

Källor: Eurostat, OECD och Bureau of Economic Analysis.

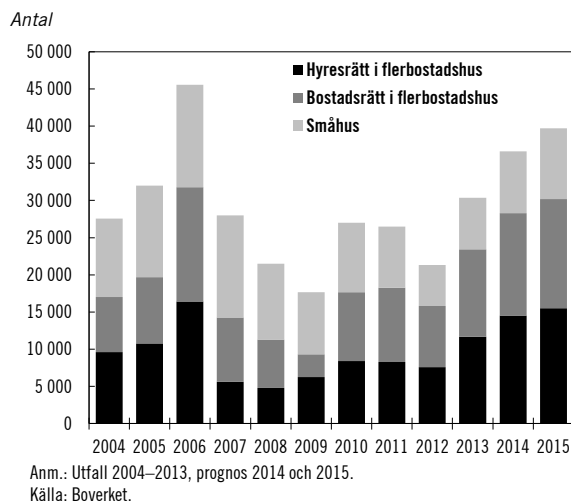
Kommunerna har en viktig roll i att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggande. Många kommuner, inte minst i tillväxtregionerna, har inte varit tillräckligt aktiva i att bidra till att bostäder kommer till stånd. Det finns dock stora skillnader mellan kommuner med liknande förutsättningar. Bostadsplaneringskommittén (dir. 2013:78) undersöker bl.a. samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå och analyserar behovet av förändrade regler. Kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande i juni 2015.

Konkurrensen inom byggsektorn är alltför låg i Sverige. I dag är det ett fåtal aktörer som dominerar marknaden för bostadsbyggande vilket minskar möjligheten för mindre företag att konkurrera och riskerar att fördyra byggandet. Senast den 1 oktober 2015 ska utredningen Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande (dir. 2014:75) lämna förslag inom detta område.

Inom bostads- och stadsutvecklingspolitiken finns flera viktiga verktyg för att hantera klimatutmaningen och ställa om samhället i en hållbar

riktning. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen 2016 med förslag på upprustning och energieffektivisering av en viss del av det befintliga bostadsbeståndet, framför allt miljonprogrammets flerbostadshus, samt fullfölja den beslutade satsningen på statlig medfinansiering av regional och lokal kollektivtrafik, s.k. stadsmiljöavtal. Investeringar i kollektivtrafik kan öppna upp nya, attraktiva lägen för bostadsbyggande.

**Diagram 3.9 Påbörjade bostäder 2004–2015**



Produktivitetens utvecklingen i byggsektorn har länge varit svag. Byggprocessen från beslut till färdigt hus behöver effektiviseras och det är angeläget att tiden för genomförande förkortas.

I syfte att öka tillgången till bostäder för äldre avser regeringen att återkomma med förslag.

Möjligheterna att bo och verka i hela Sverige ska förbättras. Regeringens mål är att bidra till goda förutsättningar för arbete och välfärd i hela landet och ta vara på landsbygdens goda potential. Landsbygdens näringsliv ska utvecklas genom bl.a. förbättrad lokal infrastruktur, såsom bredband, och lokal service.

En parlamentarisk utredning om en långsiktig hållbar politik för landsbygden kommer att tillsättas. Den långsiktiga livsmedelsstrategin för hela värdekedjan som ska utarbetas samt det nationella skogsprogrammet för Sverige är viktiga instrument för en satsning på jobb och tillväxt i hela landet.

Den statliga servicen och närvaron på landsbygden bör säkras och förbättras. Det är angeläget att myndigheter i samband med förändringar i sin lokalisering samarbetar med andra myndigheter för att så långt som möjligt få en helhetsbild av konsekvenserna. Utvecklingen av myn-

digheternas service och av statliga arbetstillfällen behöver följas upp på ett samlat sätt. Regeringen avser därför att ge ett uppdrag till Statskontoret att följa upp hur statliga myndigheters beslut om lokalisering påverkar service och tillgänglighet för medborgare och företag i hela landet. Bland annat ska Statskontoret lämna förslag till hur en bättre samordning kan åstadkommas. Myndigheter som behöver vara lokaliserade i Stockholm bör pröva om delar av verksamheten kan lokaliseras på annan plats. Utgångspunkten är att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län. Detta ska följas upp.

### Ett robust transportsystem

Regeringens övergripande mål för transportpolitiken är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Miljöpåverkan från transportsektorn och dess utsläpp av växthusgaser ska minska. Näringslivets konkurrenskraft är beroende av att dess varor och tjänster kan levereras till kunder inom och utanför landet. Arbetstare och arbetsgivare vinner på att det är lätt och smidigt att ta sig till och från arbetet. Ett effektivt och modernt transportsystem bidrar till att Sverige ska kunna bli ett mer miljömässigt hållbart samhälle.

För att öka robustheten i den svenska infrastrukturen behövs mer resurser till drift, underhåll och rekonstruktion av den svenska järnvägsinfrastrukturen. Detta skulle öka förutsättningarna för att komma tillrätta med trafikstörningar och andra problem som förorsakar samhället och näringslivet betydande kostnader. Tillskott till järnvägen kan bidra till minskad miljöpåverkan från transportsektorn. Tillskott till järnvägen inverkar också positivt på sysselsättningen genom det drifts- och underhållsarbete som utförs. Det är också angeläget att konkurrensvillkoren för godstransporter på järnväg är goda. Mot bakgrund av bl.a. prognostiserade höjningar av banavgifter kommande år, avser regeringen att se över förutsättningarna för att kompensera järnvägsföretagen och stärka järnvägens konkurrenskraft. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att medlen till drift och underhåll i järnvägsinfrastrukturen tillfälligt ökas med 620 miljoner kronor 2015. År 2016–2018 beräknas medlen tillfälligt öka med



1,24 miljarder kronor per år. Staten ska ta det samlade ansvaret för kontroll och utförande vid underhållet av de svenska järnvägarna.

Ökade investeringar i kommunala gatunät och kollektivtrafik kan underlätta för fler bostäder. Regeringens satsning på stadsmiljöavtal innebär möjligheter för kommuner som vill förbättra kollektivtrafiken att få stöd. Hösten 2016 planerar regeringen att besluta om en inriktningsproposition avseende 2018–2029. I propositionen kommer regeringen att föreslå ekonomiska ramar för nationell trafikslagsövergripande plan och länsplaner för perioden. Regeringen har för avsikt att under våren 2018 fastställa den nationella planen samt de definitiva ekonomiska ramarna för länsplanerna.

Två viktiga utmaningar ska mötas. För det första behöver kvaliteten på den befintliga infrastrukturen värnas. Drift och underhåll av vägar och järnvägar behöver prioriteras så att kostsamma störningar minskar och att det långsiktiga underhållet inte blir eftersatt. För det andra behöver infrastrukturen utvecklas och byggas ut. Det handlar t.ex. om att åtgärda flaskhalsar kring Sveriges större arbetsmarknadsregioner och om att förbättra de för näringslivet viktigaste transportstråken. Utgångspunkten är att tillämpa fyrstegsprincipen och att använda medlen så effektivt som möjligt. Varje investerad krona ska ge så hög nytta för samhället som möjligt. Då kan transportpolitiken som bäst bidra till att sysselsättningen långsiktigt ökar och att transportpolitikens mål, som begränsad klimatpåverkan, kan uppnås.

I arbetet med att utveckla infrastrukturen förväntas den s.k. Sverigeförhandlingen (dir. 2014:106) bidra med viktiga inspel till nästa nationella plan. Det handlar bl.a. om att ta fram förslag för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö samt förslag om satsningar i storstadsregionerna som bl.a. innefattar kollektivtrafik och bostäder.

Regeringens ambition är att minska miljöpåverkan från transportsektorn och regeringen vill se en överflyttning av långväga transporter, inklusive gods, från väg till järnväg och sjöfart. Regeringen har därför påbörjat ett arbete för att införa en avståndsbaserad vägslitageskatt som även omfattar utländska åkare. Medel motsvarande intäkterna från skatten kan användas för investeringar i viktig infrastruktur och ett ökat

underhåll. En vägslitageskatt gör också att de vägburna transporterna i ökad utsträckning får betala för de samhällsekonomiska kostnader som de orsakar. Skatten kan även bidra till mer jämlika konkurrensvillkor inom åkerinäringen.

### Ett nytt kunskapslyft

Ett nytt kunskapslyft bör införas för att ge fler möjlighet att kunna ta del av utbildning som skapar vägar in i arbetslivet. Satsningen syftar till att stärka arbetskraftens kompetens och möjligheter på arbetsmarknaden samt bidra till att förkorta tiden för nyanländas etablering i samhället och på arbetsmarknaden. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås därför att medel avsätts för ytterligare ca 2 800 utbildningsplatser inom komvux och yrkesvux för 2015. För 2016–2019 beräknas medel motsvarande 10 000 utbildningsplatser per år avsättas, inklusive tidigare satsningar.

Folkhögskolans pedagogik, som i hög grad bygger på samtal och erfarenhetsutbyte i mindre studiegrupper, kan ge det stöd och den stimulans som kan vara särskilt viktig för dem med en ofullständig gymnasieutbildning bakom sig. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att medel tillförs så att folkhögskolans allmänna kurser kan utökas med 750 utbildningsplatser 2015. Regeringen beräknar att ytterligare medel därefter tillförs motsvarande 2 000 platser fr.o.m. 2016.

Samtidigt som allt fler söker sig till högre utbildning finns det yrken där det under lång tid har varit svårt att hitta utbildad personal. För att tillmötesgå arbetsmarknadens efterfrågan och samtidigt bereda fler behöriga sökande plats att studera avser regeringen genomföra en satsning på utbyggnad av högskoleutbildning. Satsningen väntas 2018 omfatta drygt 14 000 platser.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås 125 miljoner kronor tillföras för att stärka högskoleutbildningens kvalitet 2015. För 2016–2018 beräknas satsningen uppgå till 250 miljoner kronor per år. Kvalitetsförstärkningen är avsedd för utbildningsområdena humaniora och samhällsvetenskap samt för lärar- och förskollärarytbildning.

Yrkehögskolan har en central roll att spela för att tillgodose de behov som finns av kvalificerad arbetskraft. För ungdomar som vill fördjupa sina yrkeskunskaper från gymnasieskolan

och för vuxna som väljer att byta karriär har yrkeshögskolan därmed en viktig funktion att fylla. Regeringen avser därför återkomma om utökade platser i yrkeshögskolan. Den kort-siktighet som har präglat yrkeshögskolan, med en ständig omprövning av utbildningsutbudet, har dock skapat osäkerhet när det gäller utbildningarnas framtid. Vissa utbildningar är konstant efterfrågade och i de fall arbetslivet och dess branschföreträdare ser mer långsiktiga behov kan utbildningarna vara i behov av ökad kontinuitet och stabilitet. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen angående yrkeshögskolans förutsättningar.

Studiemedel ska betalas ut i tid och på ett korrekt sätt. Det är en förutsättning för många studenter försörjning. Det är därför viktigt att studiestödsadministrationen fungerar väl och att Centrala studiestödsnämnden (CSN) har långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar, inte minst mot bakgrund av den aviserade utbyggnaden av antalet utbildningsplatser. Myn-dighetens blandade finansieringsmodell, där intäkterna till stor del kommer från avgifter i stället för över anslag, påverkar förutsättningarna för långsiktig planering. Regeringen avser därför att se över CSN:s finansieringsmodell för att säkerställa att denna långsiktighet kan tryggas.

### 90-dagarsgaranti för unga

Ingen ska behöva inleda sitt vuxna liv med arbetslöshet. En längre tid av arbetslöshet riskerar att leda till en lägre livsinkomst och ökar också risken för ohälsa och social utsatthet. Bland unga (15–24 år) uppgick arbetslösheten 2014 till 23 procent. Ungdomsarbetslösheten utgör därmed en betydande andel av den totala arbetslösheten.<sup>8</sup> Regeringen avser därför stegvis införa en 90-dagarsgaranti för ungdomar, som innebär en borte gräns för hur länge en ung person ska kunna vara arbetslös innan han eller hon erbjuds ett jobb, en insats som leder till ett jobb eller en utbildning.

Det är framför allt unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning som har svårt att få

jobb. Arbetslösheten bland personer 20–24 år som saknar en fullständig gymnasieutbildning låg 2014 på 40,1 procent. Som en viktig del av 90-dagarsgarantin avser regeringen att införa s.k. utbildningskontrakt i syfte att arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år ska påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Inom ramen för ett utbildningskontrakt ska det vara möjligt för ungdomar att studera på heltid, men det ska också vara möjligt att kombinera studier med praktik eller arbete utifrån ungdomarnas individuella förutsättningar.

Att kombinera en subventionerad anställning med utbildning kan stärka individens långsiktiga förankring på arbetsmarknaden. Ett s.k. trainee-jobb kan omfatta befintliga och nya subventionerade anställningar som kombineras med yrkesutbildning. Traineejobben ska riktas till de som står långt från arbetsmarknaden. Regeringen avser införa en form av traineejobb för ungdomar i åldern 20–24 år med, i normalfallet, fullständig gymnasieutbildning. Dessa traineejobb ska ge en möjlighet för ungdomar att kombinera arbete med kollektivavtalsenliga löner med relevant yrkesutbildning inom sektorer där fler går i pension eller där det finns bristyrken. Regeringen avser att notifiera de delar av stödet som behövs prövas mot EU:s statsstödsregler. Vidare kommer regeringen att följa och utvärdera reformen noga.

Kommuner och landsting kommer att vara viktiga aktörer för att bekämpa ungdomsarbetslösheten. Regeringen har därför inlett en dialog med företrädare för kommunsektorn avseende dessa reformer. En utvecklad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunsektorn kommer att vara nödvändig för att uppnå resultat.

Sammantaget innebär införandet av utbildningskontrakt och traineejobb att regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår satsningar på drygt 400 miljoner kronor innevarande år för att ungdomar ska skaffa sig nödvändigkompetens för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. För de kommande åren beräknas reformerna innebära satsningar på ca 2 miljarder kronor per år.

<sup>8</sup> Knappt hälften utgörs dock av studenter som studerar heltid och som samtidigt söker arbete.

## Extratjänster för långtidsarbetslösa

Att minska långtidsarbetslösheten är en av sysselsättningspolitikens viktigaste utmaningar. Antalet personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år är i dag dubbelt så många som innan finanskrisen inleddes 2008. I takt med att konjunkturåterhämtningen stärks får grupper som står nära arbetsmarknaden jobb först. För att bekämpa att långtidsarbetslösheten biter sig fast är det viktigt att det genomförs effektiva insatser för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

För individen innebär långtidsarbetslöshet ett stort problem i form av utebliven inkomst, utanförskap och risk för ohälsa. För att stärka de långtidsarbetslösas möjligheter att få jobb avser regeringen införa s.k. extratjänster, dvs. subventionerade anställningar i välfärden. Genom att utföra välbehövda uppgifter till kollektivavtalsenlig lön kan individen få sådan erfarenhet som efterfrågas i arbetslivet och därmed öka sina jobbchanser. Sysselsättningsfasen ska avvecklas. År 2015 tas första steget för att avveckla sysselsättningsfasen (fas 3), bl.a. genom att extratjänster införs i välfärden. Regeringen avser att återkomma med ytterligare insatser för de människor som är långtidsarbetslösa. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att medel avsätts för att påbörja införandet av extratjänster. År 2016–2019 beräknas reformen successivt byggas ut för att 2019 uppgå till 2,6 miljarder kronor.

Regeringen avser också införa en möjlighet för deltagare i sysselsättningsfasen att studera kortare kurser (upp till ett år) vid kommunal vuxenutbildning, folkhögskola, högskola eller yrkeshögskola med bibehållet aktivitetsstöd. En förutsättning är att de formella behörighetskraven är uppfyllda och att antagning sker i konkurrens med andra behöriga sökanden. Utbildningen ska vidare bedömas medföra förbättrade förutsättningar för att få ett jobb på den reguljära arbetsmarknaden.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen ökade resurser till Arbetsförmedlingen. Det handlar om att skapa goda förutsättningar för att genomföra regeringens reformer, såsom 90-dagarsgarantin och extratjänster.

## Ett modernt arbetsliv

Den tekniska utvecklingen har skapat möjligheter för fler att styra sin arbetstid, men riskerar även att skapa ett gränslöst arbetsliv med längre arbetsdagar och krav på ständig tillgänglighet. Visstidsanställningar kan fylla en funktion för att hantera arbetstoppar, men den stora utbredningen av visstidsanställningar har flera negativa effekter för den enskilda. Regeringen avser därför att följa utvecklingen. Därutöver avser regeringen att återkomma med förslag. Det har skett en ökning av arbetsskador, inklusive psykisk ohälsa, under den senaste fyraårsperioden. Ökningen syns främst i kvinnodominerade yrken. Sjuktalet ökar också för arbetstagare inom dessa yrken. För att motverka denna utveckling föreslår regeringen ett antal satsningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Regeringen föreslår en förstärkning av Arbetsmiljöverkets anslag för att myndigheten bl.a. ska kunna utveckla sin verksamhet i fråga om arbetsskador. Med ökade medel kan Arbetsmiljöverket anställa fler arbetsmiljöinspektörer, modernisera och tydliggöra myndighetens regelverk samt utveckla bättre metoder för att mäta effekterna av myndighetens insatser. Skyddsombuden är en viktig del av det svenska arbetsmiljösystemet. Därför föreslås en ökning av det statliga bidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten. Regeringen anser även att arbetslivsforskningen måste stärkas och föreslår därför att särskilda medel avsätts för detta ändamål.

Det har blivit vanligare att stress i arbetslivet betraktas som ett individuellt problem, trots att det i stället bör ses som ett bristande arbetsmiljöansvar på arbetsplatsen. Därför går arbetet för en förbättrad arbetsmiljö hand i hand med arbetet för att utveckla den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Kollektivavtalens ställning måste värnas. I de flesta subventionerade anställningar ställs krav på i vilken mån lön och andra anställningsvillkor ska följa, eller vara likvärdiga med, kollektivavtal. Nystartsjobben är den mest omfattande formen av subventionerad anställning men för dessa finns inte samma krav. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att se över konsekvenserna av att även för nystartsjobben ställa krav på anställningsvillkor som följer, eller är likvärdiga med, kollektivavtal. Regeringen är angelägen om att en förändring kommer till stånd och avser därför att återkomma i frågan i budget-

propositionen för 2016. För att motverka felaktiga utbetalningar är det även angeläget att Arbetsförmedlingen förbättrar kontrollen av de företag som anställer personer i nystartsjobb.

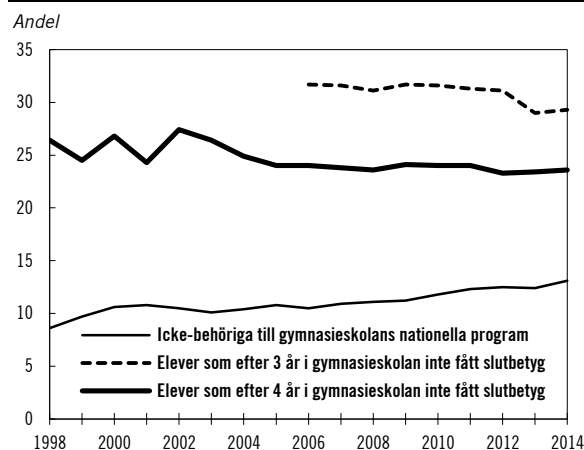
### 3.4 En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev

Kunskapsnivån i den svenska skolan ska höjas och kvaliteten i undervisningsituationen ska stärkas. Alla har rätt att lyckas och utvecklas i skolan och jämlikheten ska öka. Lärarna är den viktigaste faktorn för elevens kunskapsresa och ska kunna ge eleverna det stöd de behöver för att kunna utvecklas utifrån sina förutsättningar. Grundläggande utgångspunkter ska vara höga skolresultat, en likvärdig skola och ett attraktivt läraryrke.

Grundskolan och gymnasieskolan står inför betydande utmaningar. Resultaten i de internationella kunskapsmätningarna har försämrats tydligt, både över tid och i jämförelse med vår omvärld. Utvecklingen har pågått under lång tid, men har accelererat under de senaste åren. Den svaga resultatutvecklingen har också visat sig i att allt fler elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga till något av gymnasieskolans nationella program. Andelen elever som saknar denna behörighet har ökat successivt sedan slutet av 1990-talet och uppgick 2014 till över 13 procent (se diagram 3.10). Det finns även oroande tecken på att likvärdigheten i grundskolan har försämrats. Skillnaderna i studieresultat mellan skolor och mellan kommuner har ökat.

Nästan alla ungdomar går vidare från grundskolan till gymnasieskolan. Av de som 2011 påbörjade en gymnasieutbildning fick endast 63 respektive 7 procent en gymnasie-examen eller ett studiebevis inom tre år. En majoritet av eleverna går de nationella programmen och där var genomströmningen ca 80 procent. Den låga genomströmningen i gymnasieskolan försämrar ungdomars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till fortsatta studier.

**Diagram 3.10** Icke-behöriga till nationella program och genomströmningen i gymnasieskolan



Anm.: Behörighetskraven skärptes hösten 2011. Skärpningen har dock bara påverkat andelen behöriga marginellt (0,1–0,2 procentenheter). För elever som började gymnasieskolan 2011 avser siffran den andel när det gäller elever som inte fått slutbetyg som varken fått gymnasieexamen eller studiebevis 2 500 p.  
Källa: Skolverket.

Mot bakgrund av de sjunkande resultaten i grundskolan har regeringen bitt OECD att genomföra en tematisk granskning av den svenska grund- och gymnasieskolan med fokus på grundskolan. Resultatet av granskningen ska redovisas i slutet av april 2015. Regeringen avser att tillsätta en skolkommision som, bl.a. utifrån OECD:s rekommendationer, ska lämna förslag som syftar till att förbättra den svenska skolan senast i januari 2017.

Regeringens förslag och aviseringar inom skolområdet, inklusive förskolan och lärarfortbildningen, innebär i stor utsträckning en omDispositionering av de medel som avsatts för området i den beslutade budgeten för 2015. Vissa satsningar utgår helt i och med förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseringar i denna proposition. Det handlar bl.a. om ett generellt införande av betyg från årskurs 4. Detta leder enligt regeringens bedömning till en bättre skolpolitik.

För att vända de fallande skolresultaten krävs skolreformer med fyra huvudsakliga inriktningar: tidiga insatser, ökad attraktivitet i läraryrket, ökad likvärdighet – att alla skolor ska vara bra skolor – samt att alla elever ska fullfölja en gymnasieutbildning. Med sådana insatser ges förutsättningar för att återföra svensk skola till internationell toppklass.

## Tidiga insatser lägger en stabil grund för framtiden

En viktig förutsättning för att förskolan ska kunna uppfylla målen för verksamheten är att barngrupperna har en lämplig storlek, att personaltätheten är tillräcklig, och att personalen är väl utbildad. Regeringens föreslagna satsningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 innebär riktade resurser för en utökning av antalet nybörjarplatser på förskollärautbildningen och medel för att stimulera tillgängligheten av omsorg på obekvämt arbetstid. I den beslutade budgeten för 2015 avsattes 415 miljoner kronor för att minska barngrupperna i förskolan och i fritidshemmen. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att medlen används för att minska barngrupperna i förskolan. Från 2016 aviseras årligen 830 miljoner kronor för detta ändamål.

Utvärderingar från Statens skolverk visar också att svensk grundskola sätter in särskilt stöd relativt sent, med tonvikt på högre årskurser. Regeringen har som mål att säkerställa att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser för att förebygga problem som kan växa och under lång tid försvåra för den enskilde eleven.

De elever på lågstadiet som inte har tillräckliga baskunskaper i att läsa, skriva och räkna riskerar att komma efter och få större problem senare under skoltiden. Regeringen initierar därför en rad åtgärder inom ramen för ett lågstadielöfte som syftar till att förbättra den tidiga uppföljningen av elevernas kunskaper och stöd till eleverna. Regeringen avser att utreda förutsättningarna för att införa en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti samt hur en sådan bör utformas. I den beslutade budgeten finns en satsning på ett s.k. Lågstadielyft på ca 2 miljarder kronor 2015. Regeringen avser att med dessa medel införa ett statsbidrag med syftet att öka läraryrkets attraktionskraft och höja kvaliteten på undervisningen genom att skapa mer tid för läraren att undervisa eleverna i lågstadiet inklusive förskoleklassen. Statsbidraget kommer att fördelas med utgångspunkt i skolhuvudmännens behov, för att kunna öka antalet anställda så att lärare på lågstadiet får mer tid för sitt arbete, kan ägna mer tid åt varje elev och klasserna kan bli mindre. Regeringen beräknar satsningen till 2 miljarder kronor årligen från och med 2016. Regeringen föreslår även att medel avsätts för att öka antalet nybörjarplat-

ser på grundlärautbildningen för dessa årskurser med 700 platser årligen.

Åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med bristen på lärare med specialpedagogisk kompetens. Det handlar dels om fler utbildningsplatser på speciallärar- och specialpedagogutbildningarna, dels om satsningar som syftar till att göra det mer attraktivt för verk samma lärare att vidareutbilda sig till speciallärare eller specialpedagog. En annan viktig del handlar om att stimulera skolhuvudmännen att anställa fler lärare med specialpedagogisk kompetens och öka andelen behöriga speciallärare och specialpedagoger. Förskoleklass och årskurs 1–3 är prioriterade men även övriga grundskolan kan komma att omfattas. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 ett resurstillskott motsvarande 300 nybörjarplatser inom speciallärar- och specialpedagogutbildningen, samt en förstärkning av den del av lärarlyftet som avser speciallärarutbildning med specialisering mot utvecklingsstörning. Regeringen föreslår att medel avsätts för att inleda satsningen 2015. Från och med 2016 beräknas regeringens satsningar för specialpedagogisk kompetens i lågstadiet uppgå till 500 miljoner kronor per år.

Vidare avser regeringen att införa ett obligatoriskt bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling samt kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 fr.o.m. hösten 2016.

## Ett attraktivare läraryrke

Lärarna är nyckeln för att höja kunskapsresultaten i skolan. Det är därför allvarligt att läraryrket under en lång tid har tappat i status och attraktionskraft. För att göra läraryrket mer attraktivt behövs bl.a. högre löner, minskat administrativt arbete och bättre möjligheter att göra karriär och utvecklas i yrket.

För att stärka yrkets attraktivitet har regeringen tagit initiativ till en nationell samling för läraryrket, som bl.a. syftar till bättre löneutveckling för lärare kopplad till deras kompetens och karriärutveckling. Regeringens avsikt är att i budgetpropositionen för 2016 tillföra resurser med syftet att lärares löner ska höjas. Under förutsättning att berörda parter tar ansvar för att påtagligt prioritera höjda lärarlöner kan resurser tillföras motsvarande 3 miljarder kronor på årsbasis. En given utgångspunkt är att svensk löne-

bildning alltjämt ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. Regeringen för samtal med berörda parter för att bl.a. diskutera formerna för reformen.

Bristen på utbildade och behöriga lärare och förskollärare är stor och ökande. Varannan lärare i gymnasieskolan och var tredje lärare i grundskolan saknar behörighet i de ämnen de undervisar i. Inom matematik, naturorienterade ämnen och teknik är bristen särskilt bekymmersam. Regeringen avser därför att införa en möjlighet till studiemedel med den högre bidragsnivån för studenter som läser in kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) inom dessa områden. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås att medel avsätts för detta ändamål samt för en generell utbyggnad av KPU.

I samma proposition föreslår regeringen även att totalt 7 miljoner kronor avsätts för fortbildningsinsatser för lärare och förskolans personal, samt rektorer och förskolechefer. För 2016–2018 beräknas satsningarna uppgå till totalt 220 miljoner kronor per år och för 2019 till 200 miljoner kronor.

Regeringen avser även att inrätta nationella skolutvecklingsprogram som är systematiska och långsiktiga. Insatserna kan avse olika kompetens- och stödinsatser när det t.ex. gäller undervisning i ämnen eller ämnesövergripande arbete, statistik och resultatuppföljning, arbete med elever i behov av särskilt stöd, hur administrationen kan minskas och arbetsprocesser göras mer effektiva. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att 20 miljoner kronor avsätts för detta 2015. Satsningen beräknas uppgå till 140 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2016.

### Alla skolor ska vara bra skolor

Alla elever ska ha samma möjligheter till en bra utbildning oavsett vilken skola de går i och vilken del av landet de bor i. Det finns ingen motsättning mellan likvärdighet och höga studieresultat – snarare tvärtom. Genom riktade insatser för att förbättra resultaten i skolorna med de största utmaningarna kan likvärdigheten i skolsystemet förbättras. Regeringen föreslår en rad insatser med denna inriktning i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Den vinstjakt som pågår i välfärden måste stoppas. Regeringen har tillsatt en utredning för att säkerställa att

skattemedel ska gå till just den verksamhet de är avsedda för. Detta gäller bl.a. skolan. Regeringen vill vidare ge kommunerna avgörandet av nyetableringen av skolor med vinstsyfte.

Statens stöd till huvudmän för skolor med låga studieresultat och svåra förutsättningar eller många nyanlända elever behöver förstärkas och effektiviseras inom ramen för regeringens samverkan för bästa skola. Regeringen föreslår att satsningen ska ske med utgångspunkt i budgetpropositionen för 2015 men med oförändrade medel jämfört med i den beslutade budgeten för samma år. Detta innebär att 300 miljoner kronor föreslås avsättas för 2015 och sedan en beräknad omfattning på 600 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016. Skolverket kommer att få i uppdrag att träffa överenskommelser med de aktuella huvudmännen bl.a. för att stödja dem i att attrahera lärare.

Antalet nyanlända elever förväntas öka kraftigt i Sverige de närmaste åren. Nyanlända elever har generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolan. Läsåret 2013/14 nådde 27 procent av de nyanlända eleverna behörighet till gymnasieskolans nationella program. Regeringen föreslår riktade medel inom ramen för samverkan för bästa skola för att höja studieresultaten för nyanlända elever.

Möjligheten till läxhjälp ska inte vara beroende av om elevernas föräldrar kan hjälpa dem eller har betalningsförmåga för att köpa läxhjälp. Regeringen föreslår därför att RUT-avdragets bestämmelse om skattereduktion för hjälp med läxor och annat skolarbete upphör att gälla den 1 augusti 2015. I den beslutade budgeten ingår en satsning på hjälp med läxor och skolarbete för elever i grundskolan, vid sidan av den ordinarie undervisningstiden. I beslutad budget avsätts 390 miljoner kronor för läxhjälp. Regeringen avser att fr.o.m. 2016 i stället fördela medlen i form av ett sökbart statsbidrag. Skolor som tar del av satsningen ska sätta upp tydliga och uppföljningsbara mål för vad en utbyggd verksamhet med hjälp med läxor och annat skolarbete ska uppnå för skillnad i elevernas resultat.

I den beslutade budgeten för 2015 ingår även satsningar på sommar- och lovskola för elever i årskurs 6–9. Regeringen föreslår en omfattande utbyggnad av sommar- och lovskolan för de elever i årskurserna 6–9 och i gymnasieskolan som riskerar att inte klara kunskapskraven. Från och med 2015 föreslår regeringen ett årligt statsbidrag på 150 miljoner kronor. Skolor som tar

del av satsningen ska sätta upp tydliga och uppföljningsbara mål för vad en utbyggd verksamhet med undervisning på skollov ska uppnå för skilnad i elevernas resultat.

Även elevhälsan kan ha betydelse för att förbättra förutsättningarna för höjda skolresultat. Regeringen bedömer att elevhälsan behöver förstärkas för att bl.a. förebygga ungas psykiska ohälsa och beräknar därför ett riktat statsbidrag om 200 miljoner kronor årligen från 2016.

Många av de svenska skollokalerna är i behov av renovering. Detta innebär en möjlighet till ökad energieffektivisering. Ett sådant stöd bidrar till att göra skolan till en mer attraktiv arbetsplats för såväl lärare som elever och till att skapa moderniserade studiemiljöer. Satsningen bör i första hand avse grundskolan och motsvarande skolformer men bör också inbegripa lokaler i direkt anslutning till skolan, såsom lokaler för förskoleklass. Även gymnasieskolans och gymnasiesärskolans lokaler kan till viss del omfattas. Regeringen föreslår därför en satsning på 15 miljoner kronor 2015 för stöd till upprustning och energieffektivisering av skollokalerna. För 2016–2018 beräknas satsningen uppgå till 330 miljoner kronor per år.

### Alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning

Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att, i dialog med en parlamentarisk sammansatt referensgrupp, analysera situationen och föreslå åtgärder senast den 30 juni 2016 (dir. 2015:31).

Yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft bör utvecklas i samverkan med arbetsmarknadens parter för att svara mot de krav som arbetslivet ställer. Regeringen anser därför att det är viktigt att stärka yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft och på så sätt stärka den nationella kompetensförsörjningen. Därför har regeringen gett tilläggsdirektiv till Yrkesprogramutredningen (dir. 2012:15). Utredaren ska bl.a. verka för att utveckla samverkan med arbetslivet i form av t.ex. yrkescollege, undersöka intresse och förutsättningar för en försöksverksamhet med s.k. branschlärlingar samt analysera hur matchningen mellan val av gymnasial yrkesutbildning och efterfrågan kan förbättras.

Ungdomar som inte påbörjar eller fullföljer en gymnasieutbildning löper en ökad risk att hamna utanför både arbetsmarknad och utbildningssystem. Det är viktigt att insatser riktas mot gruppen unga som varken arbetar eller studerar för att motivera ungdomarna till utbildning.

### 3.5 En hållbar framtid

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga och en av regeringens högst prioriterade frågor. Sverige ska ligga i framkant i den klimatomställning som är nödvändig. Regeringens mål är en resurseffektiv ekonomi där hänsyn till miljön är en självklar del i samhällsutvecklingen. Därför ska vi stoppa miljöförstörelsen och minska klimatutsläppen. Minskade klimatutsläpp kräver flera typer av åtgärder och ett sammanhållet globalt och nationellt politiskt arbete. Det svenska samhället behöver också förberedas för och anpassas till ett förändrat klimat. Avgörande steg för att nå miljö kvalitetsmålen bör tas.

Regeringen prioriterar också arbetet för att uppnå en giftfri miljö, för ökad biologisk mångfald och för en förbättrad havs- och vattenmiljö. En framåtsyftande miljöpolitik bidrar till att skapa nya möjligheter för jobb och utveckling.

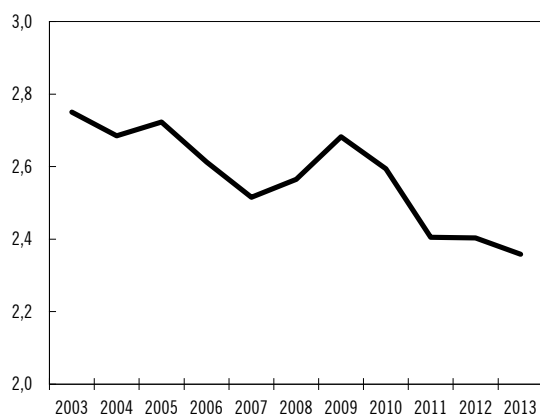
Stimulanser och ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om Sverige i en mer hållbar riktning. Det ska vara lätt och lönsamt att göra miljövänliga val i vardagen. Genom skatter på miljö- och hälsoskadliga varor och beteenden ska samhällsekonomiska kostnader synliggöras, för att styra konsumtion och investeringar i en mer hållbar riktning. Miljöskatternas styrande effekt ska därför öka. Den senaste tioårsperioden har miljöskatteintäkterna som andel av BNP minskat (se diagram 3.11). För att upprätthålla miljöskatternas styrande effekt i takt med omställningen mot ett mer hållbart samhälle bör även miljöskatterna med jämna mellanrum ses över och justeras. Miljöskatter är bara ett av flera styrmedel som kan användas för att minska skadlig miljöpåverkan och för att nå uppsatta miljömål. Miljöskatteintäkterna kan även påverkas av vilka andra styrmedel som används. Regleringar av t.ex. skadliga utsläpp är en annan typ av styrmedel. De kan i vissa fall vara mer effektiva än ekonomiska styrmedel men genererar inte skatteintäkter. Hur BNP utvecklas påverkar också miljöskattekvoten. Det visar t.ex.

utvecklingen i samband med finanskrisen som inleddes 2008.

Det är i detta sammanhang centralt att öka miljöskatternas styrande effekt. Väl avvägda och väl utformade miljöskatter gör så att miljö-kvalitetsmålen nås på ett kostnadseffektivt sätt. Högre ambitioner och en ökad användning av miljöskatter får också som konsekvens att miljöskatteintäkterna som andel av BNP ökar.

**Diagram 3.11 Miljöskatteintäkter som andel av BNP 2003–2013**

Procent av BNP



Anm.: Löpande priser. Utfall 2003–2012, prognos 2013.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Klimatfrågan – vår tids ödesfråga

I enlighet med FN:s ramkonvention ska halten av växthusgaser i atmosfären för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. På internationell nivå har detta preciserats till att den globala ökningen av medeltemperaturen ska begränsas till så långt under två grader som möjligt jämfört med den förindustriella nivån. Svensk klimatpolitik ska bidra till tvågradersmålet. Sverige ska vara ett föregångsland i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och ska minska utsläppen av växthusgaser i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling.

En ny global, rättvis och rättsligt bindande överenskommelse om markant minskade utsläpp av växthusgaser efter 2020 är avgörande för att nå framgångar i det globala klimatarbetet. Regeringen anser att en ny klimatöverenskommelse bör vila på en stabil vetenskaplig grund och omfatta utsläppsåtaganden som över tid begränsar den globala uppvärmningen så långt under två grader som möjligt. För att möjliggöra detta

behövs ökade klimatambitioner och nya och förstärkta initiativ i alla världens länder och bland centrala aktörer. I vilken utsträckning de rikare länderna bidrar till de fattigare ländernas omställning mot minskade utsläpp och anpassning till klimatförändringar kommer att bli avgörande för om världen kan enas om ett nytt globalt klimatavtal vid FN:s klimatomöte i Paris i december.

Europeiska rådet kom i oktober 2014 överens om att EU genom åtgärder inom unionen ska minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivå. Regeringen anser att EU ska befästa sin internationellt ledande roll i klimatomställningen och att Sverige ska driva på detta. Regeringen anser att 50 procents utsläppsminskningar till 2030 speglar EU:s ansvar och förmåga och kommer därför att verka för att EU inför mötet i Paris höjer klimatambitioner både före och efter 2020. En sådan ambitionshöjning skulle skicka en positiv signal och stärka förhandlingspositionen för EU att konstruktivt bidra till att åstadkomma ett nytt globalt klimatavtal. Sverige ska därutöver visa ledarskap genom en ambitiös nationell klimatpolitik och ett omfattande utvecklingsbistånd för klimatåtgärder i fattiga länder.

Sverige ska verka strategiskt i internationella finansiella institutioner och andra multilaterala organisationer för att öka de globala investeringarna i förnybart. Arbetet med att minska de svenska utsläppen av växthusgaser är en prioriterad fråga för regeringen. Klimatpolitiken kräver samverkan mellan aktörer i samhället och stärks av att även kommuner och regioner/landsting är engagerade. Klimatpolitiken ska grundas på principerna om ett pris på koldioxid och om att förorenaren ska betala för sina utsläpp. Det av riksdagen antagna svenska etappmålet för klimat är att klimatutsläppen ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Regeringens ambition är att i ökad utsträckning genom nationella insatser nå målet 2020. Sverige skärper den nationella klimatpolitiken och minskar utsläppen i den takt som behövs för att bidra till en globalt hållbar utveckling som håller den globala temperaturökningen så långt som möjligt under två grader.

Klimatet möts genom att länder och aktörer går före och kan sprida klimatsmarta lösningar. Kostnadseffektiva styrmedel bidrar till både teknikutveckling och förändrat beteende. Alla delar av samhället behöver medverka i denna



utmaning. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för breda och uthålliga insatser behövs därför tydliga och över tid stabila, långsiktiga mål samt en entydig färdriktning och stärkt uppföljning. Regeringen har därför genom ett tilläggsdirektiv gett Miljömålsberedningen i uppdrag att ta fram ett klimatpolitiskt ramverk till 2050 för att säkerställa att Sverige minskar utsläppen i den takt som behövs för att nå våra internationella åtaganden (dir. 2014:165). Därtill ska beredningen föreslå mål för utsläppen 2050 och etappmål för 2030 och 2040 samt en strategi för en långsiktig klimatpolitik som ska skapa tydliga drivkrafter för omställning, tydlighet i uppföljning och ett stabilt och förutsägbart investeringsklimat för näringslivet. Sverige ska genom att demonstrera att kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskningar stärker jobb och välfärd befästa sin ledande roll i det globala klimatarbetet.

Just nu pågår arbete med att ta fram underlag inför den s.k. kontrollstationen 2015 där målpuppfyllelsen för etappmålet för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, målet för förnybar energi och energintensitetsmålet till 2020 ska redovisas till riksdagen.

Genom ett nytt klimatinvesteringsstöd till kommuner och regioner stärks arbetet för minskade klimatutsläpp. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att 125 miljoner kronor avsätts till klimatinvesteringar och aviserar att det ökar till 600 miljoner kronor 2016. Bidraget ska gå till de åtgärder där investerade medel ger störst klimat-effekt på kort eller lång sikt. Satsningen kan bidra till nya jobb i olika delar av landet. De medel som för närvarande finns avsatta för investeringsstöd till laddinfrastruktur kommer att ingå som en del i det nya stödet.

Regeringen anser att insatserna för att nå en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen till 2030 ska intensifieras och avser att utreda hur ett s.k. bonus malus-system kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället med en bonus och fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid får högre skatt med målet att det träder i kraft den 1 januari 2017.

Regeringen anser att flyget i högre utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader. Regeringen bedömer därför att en skatt på flygresor bör utredas.

## Värna miljön

En bärande princip i miljöpolitiken är, precis som i klimatpolitiken, att förorenaren ska betala för sina negativa miljöeffekter när det är möjligt och lämpligt. Principen att det ska vara lätt att göra rätt står bakom regeringens ambitioner att underlätta för hushållen att sortera sitt avfall så att mer kan återvinnas.

I syfte att upprätthålla miljöskatternas styrande effekt är det lämpligt att miljöskatternas nivå anpassas efter förändringar i den allmänna prisutvecklingen. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen därför höjningar av såväl skatten på bekämpningsmedel, som har varit oförändrad sedan den 1 januari 2004, som skatten på naturgrus, som har varit oförändrad sedan den 1 januari 2006.

Regeringen vill stärka genomförandet av miljöpolitiken och under mandatperioden ta avgörande steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Arbetet för en giftfri miljö, biologisk mångfald samt bättre havs- och vattenmiljö ska prioriteras. Regeringen avser därför att under mandatperioden kraftigt förstärka de anslag som är viktigast för att uppnå detta.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen en höjd ambitionsnivå för skydd och skötsel av värdefull natur på totalt 360 miljoner kronor. För kommande år beräknar regeringen att anslagen kommer att öka med närmare 1 miljard kronor per år. Genom denna satsning ska bl.a. fler naturskogar skyddas och skötseln av skyddad natur förbättras för att säkra den biologiska mångfalden och viktiga ekosystem. Även skyddet av haven ska förbättras genom bl.a. fler marina reservat. Regeringen föreslår att anslaget för havs- och vattenmiljö ökas med 20 miljoner kronor 2015. För kommande år beräknas anslaget öka med 75 miljoner kronor per år. Vad gäller miljö kvalitetsmålen är myndigheternas arbete av avgörande betydelse. Regeringen föreslår i samma proposition ökade anslagsmedel till Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen för bl.a. detta arbete. Dessutom beräknas anslaget för sanering av förorenade områden höjas fr.o.m. 2016. Regeringen har även beslutat att höja kärnavfallsavgifterna fr.o.m. januari 2015 för att säkerställa att de medel som avsätts för slutförvaring av kärnbränsle är tillräckliga.

Regeringen har också inrättat ett Miljömålsråd, som är en plattform för samarbete mellan de

myndigheter som är strategiskt viktiga för att nå miljö kvalitetsmålen. Rådet kommer varje år från 2016 att presentera en lista på åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra i syfte att öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet ska också lämna förslag till regeringen på frågor som rådet anser att regeringen behöver arbeta vidare med.

### 3.6 Ökad välfärd och trygghet

För att skapa nödvändiga förutsättningar för ett mer rättvist och hållbart samhälle krävs minskade inkomst- och hälsoklyftor, jämställdhet samt åtgärder mot rasism och diskriminering. Den ekonomiska politiken ska säkerställa förutsättningarna för en väl fungerande välfärd. Välfärden är central för utveckling, sysselsättning, hållbar tillväxt och kvinnors livsvillkor. Därför är välfärdsjobben så centrala att nödvändiga insatser måste vidtas för att människor ska vilja arbeta, trivas och söka sig dit i framtiden. Personalförsörjningen är en stor utmaning.

När människor känner sig trygga vågar de mer och när de ekonomiska villkoren mellan olika grupper i samhället jämnas ut skapas mer jämlika förutsättningar för att utvecklas. När varje persons potential tas tillvara står Sverige starkt. Därför ska de offentligt finansierade välfärds-tjänsterna barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg komma alla till del oavsett bakgrund och betalningsförmåga.

De allmänna socialförsäkringarna är en central del i den svenska välfärdsmodellen. En solidarisk utjämning av risker och kostnader mellan generationer, över livscykeln, mellan de som har arbete och de som för tillfället är utan, samt mellan sjuka och friska är viktiga inslag i den generella välfärden. Genom välfärdsstaten utjämnas livschanser och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Välfärdssystemens utformning har inte bara betydelse för den enskilda individen. De är även viktiga för ekonomins funktionssätt (se fördjupningsrutan Välfärdssystemen och ekonomins funktionssätt).

Inkomstskillnaderna mellan de som arbetar och de som inte arbetar har ökat de senaste åren. I ett fungerande välfärdssamhälle ska sjukdom eller arbetslöshet inte medföra ekonomisk utsatthet. Regeringens ambition är att stärka de

offentliga trygghetssystemen och skapa en långsiktigt hållbar och modern socialförsäkring.

Förekomsten av vinstintresse påverkar incitamentsstrukturen i välfärdens verksamheter. Kommersialiseringen kan få negativa följder på kvalitet, likvärdighet, effektivitet, behovsstyrning, och arbetsvillkor inom den samlade välfärden. Väl utformade regelverk för kvalitet och tillsyn begränsar risken för detta. Regeringen har därför tillsatt en utredning för att se över dagens regelverk för att säkerställa att offentliga medel inom välfärden används för just den verksamhet de är avsedda för.

#### En hälso- och sjukvård i världsklass

Målet för hälso- och sjukvårdspolitiken är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet.

Folkhälsan i Sverige är mycket god och utvecklas positivt för befolkningen som helhet. Medellivslängden fortsätter att öka och den sjukdomsrelaterade dödligheten inom flera viktiga sjukdomsgrupper minskar. Hälso- och sjukvården är en bidragande orsak till denna utveckling. Svensk hälso- och sjukvård är effektiv och presterar goda resultat, vilket internationella jämförelser också visar.

Det finns dock utmaningar inom hälso- och sjukvårdsområdet. Den goda hälsan och den positiva utvecklingen är inte jämnt fördelade. Regeringen har därför satt ett långsiktigt mål om att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Regeringen kommer under våren 2015 att tillsätta en kommission för jämlik hälsa som ska ta fram en strategi för hur målet ska nås. Att främja hälsa och förebygga sjukdom skapar förutsättningar för långsiktig hållbarhet. En väl fungerande skola, bra livsmiljö och god hälso- och sjukvård är här av stor vikt. Hälsoklyftorna hänger nära samman med människors position i samhället och möjligheter till delaktighet och inflytande, vilket bl.a. påverkas av utbildnings- och inkomstnivå samt anknytning till arbetsmarknaden. Det finns också ett nära samband mellan hälsa och välfärd eftersom goda levnadsförhållanden och livsvillkor är förutsättningar för en god folkhälsa.

En viktig faktor för att svensk hälso- och sjukvård även fortsättningsvis ska vara i världsklass är kompetensförsörjningen. En förutsättning för att vårdgivare ska kunna erbjuda en god

vård är att de har rätt personal till rätt uppgift. Därigenom frigörs mer tid för arbete med patienten och för att utveckla vården. En nationell samordnare utreder för närvarande hur resursutnyttjandet inom hälso- och sjukvården kan effektiviseras (dir. 2013:104). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2015.

Andra problem som behöver åtgärdas för att svensk hälso- och sjukvård även fortsättningsvis ska vara i världsklass är bl.a. ineffektiva administrativa system, personalbrist, problematiska styrsystem, och bristande tillgänglighet. Några av de yrken där det under lång tid har varit svårt att hitta utbildad personal finns inom vården. Antalet platser på utbildningarna till barnmorska, sjuksköterska och specialistsjuksköterska behöver därför öka.

För att korta väntetiderna i cancervården avsattes i den beslutade budgeten för 2015 totalt 2 miljarder kronor 2015–2018. Syftet med satsningen är att skapa en mer jämlik cancervård med ökad kvalitet och nöjdare patienter.

För 2015 avser regeringen ingå en överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting om en samordnings- och tillgänglighetsmiljard (tidigare kömiljard) som därefter avvecklas. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att 200 miljoner kronor avsätts för att förbättra förlossningsvården och för att stärka insatserna för kvinnors hälsa. För 2016–2019 beräknas för samma ändamål 400 miljoner kronor avsättas per år.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 att personer under 18 år ska erhålla läkemedel och andra förmånsberättigade varor inom läkemedelsförmånerna kostnadsfritt. I samband med riksdagens behandling av regeringens proposition uttalade Socialutskottet att reformen inte skulle genomföras (bet. 2014/15:SoU1, rskr. 2014/15:71). Regeringen anser dock att förslaget ska genomföras med ikraftträdande 1 januari 2016 och avser återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2016.

### En likvärdig och jämlik äldreomsorg

Äldre personer ska ha tillgång till en likvärdig och jämlik äldreomsorg oavsett var de bor. Det är en grundläggande förutsättning för den svenska äldreomsorgen. De demografiska förändringar som Sverige nu möter innebär ett sta-

digt ökande tryck på äldreomsorgen. Det är därför viktigt att arbeta för att skapa en långsiktig och stabil grund för äldrepolitiken att bygga vidare på.

Regeringen fortsätter att prioritera en utökad bemanning i äldreomsorgen i syfte att skapa ökad trygghet och högre kvalitet för den enskilde inom äldreomsorgen. En utökad bemanning kan skapa utrymme för personalen att tillbringa mer tid med den enskilde, men också ge större möjligheter för personalen att gemensamt utveckla verksamheten. Det kan även förväntas förbättra arbetsmiljön och därigenom öka attraktionskraften för yrken inom äldreomsorgen. Kvinnor tar ofta ett större ansvar för att vårda anhöriga och många går ner i arbetstid för att göra detta. En förbättrad kvalitet i äldreomsorgen kan öka möjligheterna för dessa kvinnor att förvärvsarbeta mer.

Regeringen avser att utveckla nya mål och en ny inriktning för äldrepolitiken. Detta ska ske inom befintliga ramar via en nationell kvalitetsplan. Utgångspunkter för arbetet bör vara jämlikhet, trygghet, delaktighet samt inflytande och arbetet bör leda till tydliga prioriteringar för genomförandet av äldrepolitiken.

Statistiken visar på skillnader mellan män och kvinnors stöd och hjälp inom äldreomsorgen. Bedömningen av kvinnors och mäns behov ska vara jämlik och jämställd. Regeringen avser att kartlägga och analysera nuvarande skillnader.

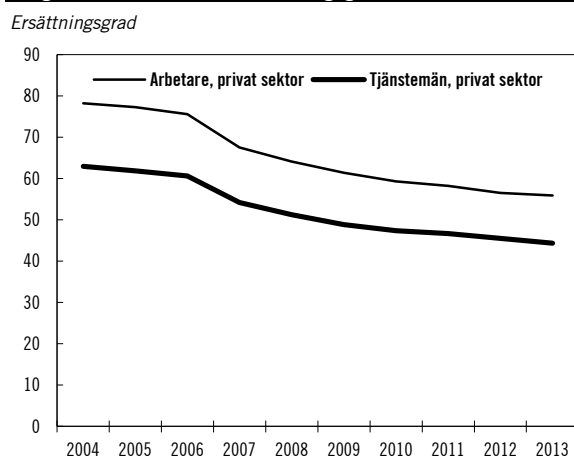
I den beslutade budgeten för 2015 avsattes medel för stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att en satsning fokuserad på ökad bemanning finansieras delvis genom omprioritering av medel inom området samt med ytterligare förstärkningar. Satsningen föreslås uppgå till 1 miljard kronor 2015. För 2016–2018 beräknas satsningen uppgå till 2 miljarder kronor årligen.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 att den avsåg höja takbeloppen för maxtaxan inom äldreomsorgen (prop. 2014/15:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.6.1). I samband med riksdagens behandling av regeringens proposition uttalade finansutskottet att reformen inte skulle genomföras (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:82). Regeringen avser dock att i budgetpropositionen för 2016 föreslå att takbeloppen i högkostnadsskyddet höjs fr.o.m. 2016.

## Stärkt arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen ska vara en väl fungerande omställningsförsäkring som ger kvinnor och män ekonomisk trygghet samtidigt som det ska finnas tydliga incitament att bryta arbetslöshetsperioden genom att hitta och ta ett nytt arbete. Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen har dock urholkats under lång tid (se diagram 3.12). Dessutom finns det skillnader i beskattning som påverkar disponibelinkomsterna. Av de som arbetade heltid innan de blev arbetslösa är det endast 10 procent som får 80 procent av sin inkomst i ersättning av arbetslöshetsförsäkringen.

**Diagram 3.12 Effektiva ersättningsgrader 2004–2013**



Anm.: Disponibel inkomst vid arbetslöshet som andel av disponibelinkomsten vid heltidsarbete och medianlön.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Regeringen bedömer att en höjning av den högsta dagpenningen i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är av väsentlig betydelse för att den ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring och ett skyddsnät för individen vid arbetslöshet. För att motverka långtidsarbetslöshet och öka den arbetssökandes incitament att söka arbete trappas ersättningsnivån ned efter en tid i arbetslöshet. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att den inkomstrelaterade ersättningen höjs fr.o.m. den 7 september 2015 så att den som har en månadsinkomst på 25 000 kronor får 80 procent av sin inkomst de första 100 dagarna. Den högsta dagpenningen skulle därmed uppgå till 910 kronor dag 1–100. Därefter sker en avtrappning till 760 kronor per dag. Regeringen föreslår vidare i samma proposition att grundbeloppet i försäkringen höjs från 320 till 365 kronor per dag fr.o.m. den 7 september

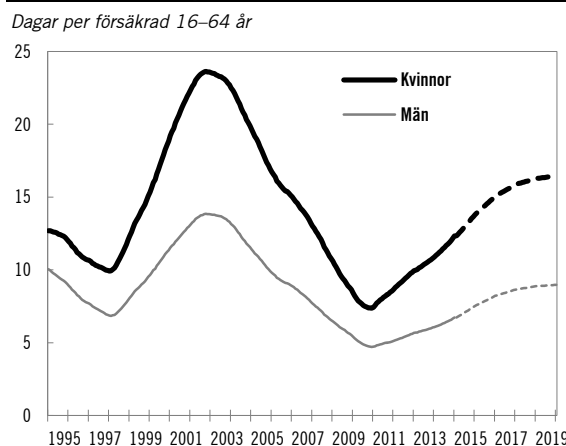
2015, vilket innebär en förstärkning av inkomsterna för en grupp med en svår ekonomisk situation.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen överlämnade den 2 mars 2015 sitt slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21). I betänkandet föreslås en rad åtgärder som syftar till att värna förtroendet för socialförsäkringarna och göra försäkringarna långsiktigt hållbara. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet.

## Den bortre tidsgränsen i sjukpenningen avskaffas

Regeringens mål är att sjukfrånvaron ska ligga på en låg och långsiktigt stabil nivå för såväl kvinnor som män. Sedan 2010 har dock sjukfrånvaron ökat och prognosen är att ökningen fortsätter 2015–2019. Sjukpenningtalet, dvs. antalet ersatta dagar med sjuk- och rehabiliteringspenning per försäkrad i åldern 16–64 år, har stigit från 6,0 dagar per år i december 2010 till 9,4 dagar per år i december 2014 (se diagram 3.13). Ökningen i sjukfrånvaron har skett inom alla sektorer och yrkesgrupper, men ökningen har varit mer påtaglig för kvinnor än för män.

**Diagram 3.13 Sjukpenningtalet 1994–2019**



Anm.: Dagar exklusive personer med hel sjuk- och aktivitetsersättning. Prognos från 2015 och framåt.

Källa: Försäkringskassan.

Det faktum att kvinnor har högre sjukfrånvaro än män kan delvis vara en konsekvens av bristande jämställdhet på andra områden, t.ex. ojämställdheten på arbetsmarknaden och den skeva fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Regeringens arbete med att minska skillnaderna mellan kvinnors och mäns villkor på

arbetsmarknaden bör därför på sikt även bidra till att i större utsträckning minska just kvinnors sjukfrånvaro. Det är även nödvändigt att anlägga ett tydligt jämställdhetsperspektiv när åtgärder inom sjukförsäkringen övervägs och genomförs.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av perioder med snabbt stigande sjukfrånvaro anser regeringen att det är angeläget att vidta åtgärder för att stabilisera sjukfrånvaron. Förebyggande insatser på arbetsplatser är centrala för att undvika arbetsrelaterade sjukskrivningar. Regeringen har därför inlett samtal med arbetsmarknadens parter om hur sjukfrånvaro bättre kan förebyggas och arbetsmiljön förbättras, samt om hur ett ändamålsenligt stöd för rehabilitering och omställning bör utformas. Det är också viktigt att rehabiliterande insatser från hälso- och sjukvården sker så tidigt som möjligt under sjukdomsperioden, med ett ökat fokus på återgång i arbete. Även Försäkringskassan har en roll i att motverka den ökande sjukfrånvaron. Det är viktigt att Försäkringskassan säkerställer en korrekt tillämpning i sjukförsäkringsärenden för att bidra till att människor kommer tillbaka till arbete.

Ersättningen från sjukförsäkringen ska ge trygghet och lämnas under den tid det tar att återfå arbetsförmågan. Införandet av en tidsgräns för hur länge sjukpenning kan lämnas innebär en avvikelse från denna princip. Konsekvensen har blivit att kvinnor och män som ännu inte återfått sin arbetsförmåga, eller som inte är medicinskt färdiga för att medverka i arbetslivsriktad rehabilitering, förlorat sin sjukpenning och i stället hänvisats till Arbetsförmedlingen. En stor andel av de som utförsäkrats blir s.k. återvändare, dvs. de återkommer till Försäkringskassan och får sjukpenning efter tiden hos Arbetsförmedlingen. Den bortre tidsgränsen vare sig främjar rehabiliteringsprocessen eller garanterar att de försäkrade får rätt hjälp hos rätt myndighet eller annan aktör. Mot denna bakgrund anser regeringen att den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen bör avskaffas. Ett förslag om avskaffad bortre tidsgräns fr.o.m. den 1 januari 2016 har remitterats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett sådant förslag i budgetpropositionen för 2016.

## Stärkt ekonomi för personer med låga inkomster

Sedan 2006 har den ekonomiska utsattheten ökat betydligt. Ensamstående kvinnor med barn, ensamstående pensionärer samt personer med sjuk- och aktivitetsersättning hör till de grupper som har allra lägst inkomster. När det handlar om föräldrar drabbar det barnen. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 en rad insatser för att stärka ekonomin för grupper med låga inkomster.

Ensamstående föräldrar, oftast kvinnor, har vanligen en svagare ekonomi än föräldrar som är gifta eller sambo. Deras disponibla inkomst består till en större andel av familjeekonomiska stöd som t.ex. underhållsstöd och bostadsbidrag. Underhållsstödbeloppet är inte knutet till prisutvecklingen i samhället och har inte höjts sedan 2006. Dagens underhållsstöd täcker inte längre hälften av normalkostnaden för barnet efter det att hänsyn tagits till barnbidraget. Detta gäller särskilt de äldre barnen inom underhållsstödssystemet. Då många barn med låg ekonomisk standard lever i hushåll som är mottagare av underhållsstöd är det dessutom fördelningspolitiskt träffsäkert att höja underhållsstödet. Därför föreslår regeringen en höjning av underhållsstödet med 300 kronor per barn och månad.

Regeringen avser även att i budgetpropositionen för 2016 återkomma med förslag om att avskaffa den s.k. fritidspenning som den förra regeringen införde och i stället använda de medel som avsatts för detta ändamål för att höja riksnormen i försörjningsstödet för barn.

Alla barn och unga, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga, ska ges de bästa förutsättningarna för att utveckla sin potential och kunna delta på sina egna villkor såväl i skolan som på fritiden. I dag råder det stora skillnader i landstingens bidragsgivning för standardglasögon till barn och unga. Alla landsting ger bidrag till standardglasögon eller kontaktlinser efter recept av ögonläkare till barn i åldern 0–7 år. Det är dock få landsting som ger bidrag för glasögon till barn och unga över 8 år och subventionsgraderna varierar. Regeringen avser fr.o.m. 2016 att avsätta 120 miljoner kronor per år för att även barn och unga i åldern 8–19 år ska få bidrag för glasögon på motsvarande sätt som barn i åldern 0–7 år.

Bostadstillägget till pensionärer är en inkomstprövad förmån som lämnas till pension-

ärer som, när hyran är betald, har små ekonomiska marginaler. Bostadstillägget fyller därför en väsentlig funktion för pensionärer med låga inkomster. För att förbättra för dessa pensionärer föreslår regeringen en höjning av bostadstillägget för dem som har fyllt 65 år. Förslaget innebär att bostadstillägget fr.o.m. den 1 september 2015 ska lämnas med 95 procent av bostadskostnaden upp till en bostadskostnad om 5 000 kronor.

Regeringen anser att det är angeläget att förbättra situationen för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att den inkomstrelaterade ersättningen höjs från 64 till 64,7 procent av antagandeinkomsten fr.o.m. den 1 oktober 2015.

Enligt den beslutade budgeten ska möjligheten att skriva av studielån vid en viss ålder slopas. Regeringen menar att denna reform inte bör genomföras då den missgynnar personer med låga inkomster och pensioner, och då särskilt kvinnor. Regeringen föreslår därför att 400 miljoner kronor tillförs 2015 för ökade avsättningar för kreditförluster till följd av att reformen inte genomförs. För 2016 och framåt beräknas knappt 400 miljoner kronor per år avsättas.

## Välfärdssystemen och ekonomins funktionssätt

Välfärdssystemen, eller det sociala skyddsnetet, är en central del av den svenska modellen. Med välfärdssystem avses system för social trygghet i form av sociala försäkringar och andra ersättnings- och bidragssystem. Välfärdssystemen i Sverige har under lång tid bidragit till att motverka fattigdom och har medverkat till att fördela de ekonomiska resurserna mer rättvist och ändamålsenligt, såväl mellan individer som över livet. De gör det möjligt för barn i både rika och fattiga hushåll att studera och utvecklas. De som drabbas av arbetslöshet eller sjukdom får genom systemen stöd för att åter komma i arbete. För de äldre betyder pensionerna ekonomisk trygghet.

Syftet med systemen är i första hand att säkra försörjningen under bl.a. barndomen, vid studier, sjukdom, arbetslöshet, funktionsnedsättning och ålderdom.<sup>9</sup> Vid studier, föräldraledighet och pension syftar välfärdssystemen främst till att omfördela egna inkomster från de perioder i livet då individen arbetar till de perioder då individen inte gör det. Systemen ska underlätta omställning vid t.ex. arbetslöshet eller sjukdom. Vid kortare sjukdom eller arbetslöshet fungerar systemen i huvudsak som en inkomstförsäkring. Vid längre frånvaro från arbetslivet ökar inslaget av omställningsförsäkring. Systemen ger då det stöd och den hjälp som krävs för att den arbetslöse ska kunna återgå till arbetslivet.<sup>10</sup>

### *Systemen bör vara allmänna och obligatoriska*

Det finns flera argument för att välfärdssystemen ska vara allmänna och obligatoriska. De risker som försäkringarna ska ge skydd mot är ojämnt fördelade. Det faktum att någon har haft otur och drabbats av sjukdom, arbetsskador eller arbetslöshet ska inte behöva innebära allt för höga kostnader för den enskilde individen. Om endast privata försäkringar fanns skulle sannolikt vissa individer inte få teckna någon försäkring alls, eller få betala en mycket hög premie. Det

kan t.ex. gälla dem som har farliga arbeten, ärftliga sjukdomar eller någon form av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ytterligare ett problem med frivilliga försäkringar är att individer som tror att de har en låg risk att drabbas av t.ex. sjukdom kan välja att inte försäkra sig eftersom de tycker att premien är för hög i jämförelse med den upplevda risken. Det kan leda till en negativ spiral där försäkringsgivaren tvingas höja premien successivt då enskilda med låg risk lämnar försäkringen. Mycket talar därför för att allmänna och obligatoriska försäkringar ger fler skydd till en lägre total kostnad.<sup>11</sup>

### *Försäkringskyddet har successivt urholkats*

Sedan början av 1990-talet har lönerna vuxit snabbare än ersättningsnivåerna i de större välfärdssystemen. Detta har medfört att försäkringskyddet från de offentliga systemen successivt har urholkats. Som en följd av detta har kompletterande ersättningar, antingen genom kollektivavtal eller privat tecknade inkomstförsäkringar, ökat i betydelse. I dag omfattas drygt 90 procent av de anställda av kollektivavtal. Uppgifter om de privata inkomstförsäkringarnas omfattning saknas, men antalet fackförbund som erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar har ökat kraftigt. Innehållet i de kompletterande försäkringarna varierar dock mellan olika yrkesgrupper beroende på vilket kollektivavtal eller inkomstförsäkring som de omfattas av.

### *Systemen påverkar ekonomins utveckling...*

Välfärdssystemen har också kopplingar till tillväxten och samhällsekonomin i stort.<sup>12</sup> På mikronivå kan välfärdssystemen påverka tillväxten genom att förhindra förlust av produktivt kapital. När en tids sjukdom eller arbetslöshet inte leder till permanent utslagning från arbetsmarknaden, utan till återgång i arbete efter rehabilitering eller utbildningsinsats, bidrar väl fungerande socialförsäkringar till tillväxt och ökad sysselsättning. Stora inkomstbortfall eller låga inkomster kan annars medföra att individen inte har möjlighet att göra de investeringar som krävs för att han eller hon ska kunna försörja sig, t.ex.

<sup>9</sup> Formellt är den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen inte obligatorisk men ingår som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

<sup>10</sup> Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21).

<sup>11</sup> Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21).

<sup>12</sup> Stycket följer Mathers och Slater, Social protection and growth, Overseas Development Institute, 2014.

genom att skaffa körkort och köpa en bil. Studiemedelssystemet gör det vidare ekonomiskt möjligt för alla att utbilda sig oavsett ekonomisk bakgrund.

På makronivå kan välfärdssystemen påverka tillväxten direkt genom att öka hushållens produktivitet, höja utbildningsnivån och förbättra allokeringen av arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringens nivå och utformning har stor betydelse. Avvägningen mellan å ena sidan trygghet och bra matchning och å andra sidan drivkrafter att undvika arbetslöshet är viktig men svår. Allt för höga ersättningar kan förlänga arbetslöshets-tiderna genom att det blir mindre lönsamt att arbeta. Allt för låga ersättningar kan leda till att arbetslösa tvingas ta det första jobb som erbjuds oavsett om det matchar dennes kompetens eller inte.<sup>13</sup> Effekterna på sysselsättningen av en relativt låg ersättningsnivå kan därför bli såväl positiva som negativa. Välfärdssystemen spelar också en viktig roll för att stabilisera utvecklingen över konjunkturcykeln. Länder med väl utvecklade välfärdssystem klarade t.ex. finanskrisen bättre.<sup>14</sup>

#### *...och bidrar till ökad sammanhållning*

Välfärdssystemen kan också bidra till sammanhållning och tillit i samhället genom att de skapar en trygghet som underlättar omställningen till nya arbeten eller arbetsplatser.<sup>15</sup> Arbetslöshetsförsäkringen kan bidra till ökad produktivitet genom att anställda vågar ta risken att flytta från en trygg men lågproduktiv anställning till en mer produktiv men mindre säker anställning, utan att riskera att förlora sin försörjning.<sup>16</sup> Även välfärdssystemens interaktion med demografin kan påverka tillväxten. Rätt utformade pensionssystem skapar incitament att arbeta längre då medellivslängden stiger. Föräldraförsäkringen och andra barnförmåner gör, i kombination med en välutbyggd barnomsorg till låg kostnad, det möj-

ligt att förena arbete och föräldraskap. Om det föds fler barn minskar försörjningsbördan på sikt.

#### *Viktigt med väl utformade system*

Det är inte möjligt att på ett enkelt sätt avgöra om välfärdssystemens sammantagna effekter på tillväxten är positiva eller negativa, vare sig på teoretisk eller på empirisk grund. Välfärdssystemens effekter på tillväxten beror i hög grad på hur de utformas. Vid ändringar i systemen är det därför angeläget att på bästa sätt ta till vara den samlade kunskap som finns om sambandet mellan dem och ekonomins utveckling.

<sup>13</sup> Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:6).

<sup>14</sup> Alderman och Yemtsov, Productive Role of Safety Nets, World Bank, Discussion paper 1203, 2012.

<sup>15</sup> Mathers och Slater, Social protection and growth, Overseas Development Institute, 2014.

<sup>16</sup> Economic Studies No. 35 – Social protection and growth (OECD 2002).



### 3.7 Andra politikområden

#### Förbättra nyanländas etablering

##### *En human och rättssäker asylpolitik*

Sverige ska ha en human och rättssäker asylpolitik och vara en fristad för den som flyr undan förföljelse och förtryck. Det råder en bred parlamentarisk samsyn om att Sverige inom ramen för den reglerade invandringen ska ha en migrationspolitik som värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, som möjliggör för arbetstagare att söka jobb och företag att anställa över gränserna, tillvaratar och beaktar migrations utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Vår omvärld präglas av flera svåra väpnade konflikter som skapar stort humanitärt lidande och driver allt fler människor på flykt. Enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) står vi inför den allvarligaste flyktingsituationen sedan andra världskriget, med fler än 50 miljoner personer på flykt i världen. En orsak till ökningen är den utdragna väpnade konflikten i Syrien och dess närområde, som har lett till att miljontals människor lämnat sina hem och nu är på flykt i och utanför landet. Även från länderna på västra Balkan, Irak, Somalia, Eritrea och Afghanistan fortsätter det att komma många asylsökande till Sverige. Regeringen bedömer att antalet asylsökande till Sverige kommer att ligga på en fortsatt hög nivå under kommande år. Inte sedan kriget på Balkan i början av 1990-talet har behoven varit så stora. När behoven är som störst är det angeläget att regeringens migrationspolitiska mål ligger fast. Några få av EU:s medlemsstater tar i dag emot en övervägande andel av de asylsökande i EU. Fler bör ta ansvar för flyktingmottagandet. Regeringen verkar för att den gemensamma EU-lagstiftningen på asylområdet implementeras och tillämpas till fullo inom alla medlemsstater samt verkar för att inom EU skapa fler lagliga vägar in i EU. Vidare bör samtliga av EU:s medlemsstater ansluta sig till UNHCR:s arbete med vidarebosättning och öka antalet vidarebosättningsplatser.

En snabbt växande befolkning kan bidra till en växande och dynamisk ekonomi (se fördjupningsrutan Invandringen ändrar den demografiska framtidsbilden). Bostäder behöver byggas och människor måste komma i arbete. Många måste också få en möjlighet att utbilda sig. Utrikesföddas position på arbetsmarknaden

måste stärkas. Etableringstiden är alltför lång, i synnerhet för kvinnor, och många utrikes födda har jobb under sin kompetensnivå. Situationen är särskilt bekymmersam för personer födda utanför Europa. I denna grupp (25–74 år) var arbetslösheten 19 procent 2014, medan motsvarande andel för de som var födda i Sverige var knappt 4 procent. En för lång tid från ankomst till etablering i arbete medför stora mänskliga och ekonomiska kostnader. Regeringen avser därför föra en kraftfull, samlad politik för snabbare etablering i arbets- och samhällslivet, genom bl.a. följande satsningar:

- förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etablering,
- pilot: kompetenskartläggning för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende,
- validering i yrkesutbildning (Myndigheten för yrkeshögskolan),
- utbyggnad av Komvux/yrkesvux,
- kompetensutveckling sfi-lärare,
- rådgivning till företagare med utländsk bakgrund (Almi),
- stöd till skolor med svaga resultat och tuffa förutsättningar inkl. riktade insatser för nyanlända elever,
- ersättning till kommuner för sfi för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende,
- medel för ökad kapacitet i mottagandet av nyanlända,
- satsning på flyktingguider och familjekontakter,
- medel till folkbildningsrådet för stärkta insatser för etablering samt
- idrott för bättre etablering.

Regeringen avser återkomma vad gäller den fortsatta inriktningen på insatserna för en bättre etablering.

Det är också viktigt att kommunerna ges goda planeringsförutsättningar för sina insatser för asylsökande och att en tillräcklig kapacitet säkerställs vad gäller boende. Regeringen har därför gett Migrationsverket i uppdrag att särskilt eftersträva långsiktiga och kostnadseffektiva lösningar för asylsökandes boende och, så långt det är möjligt, ta kommunernas behov i beaktande i

detta arbete. Regeringen har också gett Statskontoret i uppdrag att bedöma om det finns ekonomiska förutsättningar, särskilt vad gäller långsiktig kostnadseffektivitet, för staten att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnation skapa fler och billigare boenden för asylsökande.

#### *Snabbt i jobb genom språk, utbildning, validering och bostad*

Arbete är en viktig väg in det svenska samhället. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 ökade resurser till Arbetsförmedlingen för att skapa bättre möjligheter för utvecklingsarbete och matchning inom myndighetens etableringsuppdrag. Samtidigt som det är angeläget att påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända är det också viktigt att fler personer får ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå. De nyanlända som får insatser från Arbetsförmedlingen inom ramen för myndighetens etableringsuppdrag har en något högre genomsnittlig utbildningsnivå än tidigare och många har en yrkesbakgrund som är efterfrågad på den svenska arbetsmarknaden.

För att nyanlända snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden har regeringen inlett samtal med arbetsmarknadens parter om förbättrad etablering av nyanlända. Ett mål med dessa samtal är att åstadkomma snabbare vägar, s.k. Snabbspår, in på arbetsmarknaden för nyanlända som har utbildning eller yrkes-erfarenhet som efterfrågas i Sverige. För att uppnå detta krävs att en rad insatser fungerar bättre än i dag, t.ex. behövs en effektivare valideringsprocess. För att i ett tidigt skede fånga upp kompetensen hos nyanlända avser regeringen att inom nuvarande ramar avsätta medel för en pilotsatsning på kompetenskartläggning för personer i anläggningsboende med uppehållstillstånd. På motsvarande sätt avser regeringen att avsätta medel för valideringsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 även att medel tillförs Myndigheten för yrkeshögskolan för bl.a. införandet av en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande och för att stimulera utbildningsanordnare att i större omfattning använda validering som ett verktyg i antagningsförfarandet i yrkeshögskolan.

Den satsning på kunskapslyftet som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 för att möjliggöra fler utbildningsplat-

ser inom komvux och yrkesvux syftar bl.a. till att stärka nyanländas möjligheter till etablering i samhället och på arbetsmarknaden.

Regeringen har under våren 2015 även lämnat en proposition till riksdagen med förslag till en effektivare och mer individanpassad utbildning i sfi och komvux. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen medel för att inleda en satsning för att främja kompetensutvecklingen för sfi-lärare. Satsningen beräknas uppgå till 100 miljoner kronor 2016 och framåt.

En satsning på utrikesföddas företagande föreslås i form av en förstärkning av Almi Företagspartner AB:s rådgivning för företagare med utländsk bakgrund.

#### *Varje barn och ungdom ska få en bra utbildning*

En stor andel av de nyanlända som väntas komma till Sverige framöver är barnfamiljer och därutöver kommer ett ökat antal ensamkommande barn. Många av de barn som förväntas komma har uppnått skolålder, och har en varierande skolbakgrund. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 åtgärder för att förbättra kartläggning av kunskaper vid mottagandet, samt undervisning och studiehandledning på modersmålet. Även regeringens föreslagna satsningar inom ramen för samverkan för bästa skola förväntas komma nyanlända till del.

#### *Alla kommuner ska bidra i mottagandet*

Alla Sveriges kommuner ska ta ett solidariskt ansvar för flyktingmottagandet. Samtidigt måste de möta rimliga och stabila förutsättningar. Regeringen avser därför att se över lagstiftningen och andra relevanta regelverk samt ersättningen till kommunerna. Redan i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås en höjning av den ersättning som ges till kommuner som tillhandahåller sfi till personer med uppehållstillstånd som ännu inte blivit kommunmottagna. Vidare föreslås i samma proposition att länsstyrelserna tillförs medel för att underlätta bosättningen av nyanlända från anläggningsboende.

#### *Det civila samhället har en viktig roll*

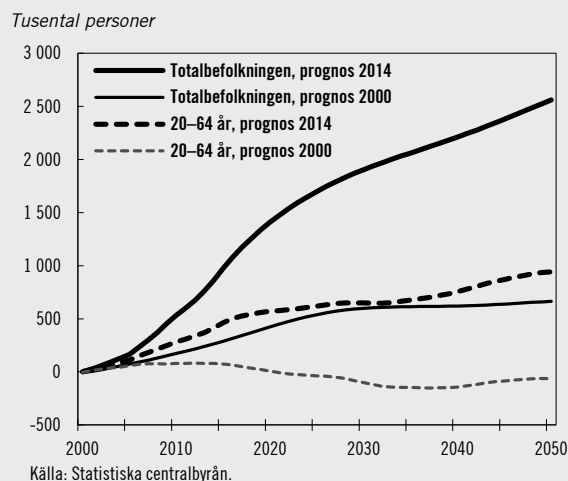
Det civila samhället har en nyckelroll i etableringen av nyanlända. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att länsstyrelserna tillförs medel för att förstärka satsningen på flyktingguider och familjekontakter. Regeringen föreslår också att medel avsätts till folkbildningen för att genomföra insatser för att

stärka kunskaper i svenska, om samhället och främja deltagande i samhällslivet för asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd men bor kvar i anläggningsboende. Regeringen avser att bjuda in till en dialog med Folkbildningsrådet för att diskutera hur folkbildning kan bidra till att stärka nyanländas etablering i samhället. Vidare föreslår regeringen i samma proposition att medel tillförs idrottsrörelsen för särskilda insatser för nyanlända. Satsningen är permanent.

## Invandringen ändrar den demografiska framtidsbilden

Andelen av befolkningen som är över 64 år i förhållande till den delen som är i yrkesverksam ålder (20–64 år) har ökat sedan mitten av 2000 talet. Människors livslängd har ökat. Detta är ett uttryck för ökat välstånd i samhället, men kan samtidigt medföra utmaningar för de offentliga finanserna. Det demografiska tryck på de offentliga finanserna som för mer än tjugo år sedan identifierades som en framtida utmaning är med andra ord här. De senaste befolkningsprognoserna tyder samtidigt på att det finns förutsättningar att lätta försörjningsbördan om den ökade invandringens potential tas tillvara.

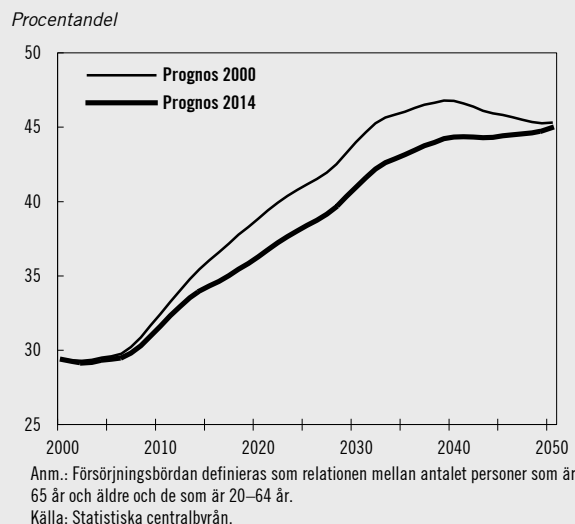
**Diagram 3.14** Befolkningens förändring efter 2000



Till följd av en stor nettoinvandring har Sveriges befolkning vuxit betydligt snabbare än vad som tidigare förväntades. Av diagram 3.14 framgår att Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från 2000 kraftigt underskattade befolkningsutvecklingen. Mellan 2000 och 2014 ökade Sveriges befolkning med närmare 865 000 personer, vilket är betydligt fler än vad som förutsågs. Även framöver förväntas befolkningsutvecklingen bli betydligt starkare än vad som tidigare förutsetts. Befolkningen väntas nu växa med 1,3 miljoner fler mellan 2014 och 2050 än i prognosen från 2000.

Den förändrade bilden beror i första hand på att invandringen ökat, medan utvecklingen av födelse- och dödstal i stort utvecklats som i de tidigare prognoserna. Antalet barn och ungdomar och personer i yrkesverksam ålder ökar mest, medan antalet personer över 64 år inte ökar lika mycket.

**Diagram 3.15** Försörjningsbördans förändring efter 2000



De ändrade prognoserna påverkar också den förväntade utvecklingen för försörjningsbördan. Diagram 3.15 visar att försörjningsbördan har ökat långsammare än vad som förväntades i prognosen från 2000. Då förväntades det exempelvis finnas 40 äldre personer per hundra personer i yrkesverksam ålder omkring 2022. Enligt den senaste prognosen nås denna nivå först 2028. Invandringen innebär med andra ord att det största demografiska trycket på de offentliga finanserna senareläggs.

## Stärkta villkor för det civila samhället

Den ideella sektorn är en viktig del av samhället. Idrottsföreningar, trossamfund, hembygdsföreningar m.m. skapar gemenskap, stärker demokratin och bedriver viktig social verksamhet. Regeringens ambition är att stärka det civila samhällets villkor ytterligare för att bidra till demokrati och social sammanhållning.

När det gäller allmännyttiga ideella föreningars secondhandverksamhet har Skatteverket, med utgångspunkt i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, bedömt att de som bedriver mer omfattande verksamhet är skyldiga att ta ut mervärdesskatt. Regeringen avser att skyndsamt vidta åtgärder så att föreningarnas sociala verksamhet inte ska drabbas av en försämrad ekonomisk situation.

Det är viktigt att det civila samhällets organisationer får stöd för att utföra sin verksamhet. De ideella kvinnojourerna utför ett betydelsefullt arbete med stöd till kvinnor som har utsatts för våld. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att stödet till kvinnojourer förstärks med 25 miljoner kronor. Förstärkningen beräknas till 100 miljoner kronor per år 2016–2019. Stödet kan även komma tjejjourerna till del. Stödet ska bidra till ökad långsiktighet och bättre planeringsförutsättningar för de aktuella kvinnojourerna.

## En ambitiös global utvecklingsagenda

Biståndspolitiken ska skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. År 2015 ska världssamfundet anta en global utvecklingsagenda med hållbarhetsmål för åren efter 2015, förenas kring globala åtaganden för utvecklingsfinansiering, och enas om ett bindande klimatavtal. Sverige har en viktig roll att spela i detta arbete.

Regeringen vill se en ambitiös global utvecklingsagenda för åren efter 2015 som på ett genomgripande sätt införlivar hållbarhetsperspektivet. En övergripande prioritering är att agendan ska präglas av ett starkt samstämmighetsperspektiv, dvs. att genomförandet av insatserna som följer av agendan präglas av en helhetssyn. I detta arbete är Sveriges politik för global utveckling (PGU), ett ökat fokus på jämställdhet, och ökade satsningar på klimatåtgärder i utvecklingsländer centrala byggstenar.

Enligt PGU ska samstämmigheten mellan olika svenska politikområden stärkas i syfte att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande. I en första fas kommer handlingsplaner med operativa mål för PGU kopplade till de nya hållbarhetsmålen för åren efter 2015 tas fram.

Sverige ska föra en feministisk utrikespolitik. Det är en utgångspunkt för Sverige i samtliga multilaterala fora och i det bilaterala utvecklings-samarbetet. Regeringen avser särskilt driva frågor rörande kvinnors och flickors rättigheter samt frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Regeringen fäster särskild vikt vid insatser till stöd för kvinnors rättigheter, egenförsörjning och självbestämmande. Därutöver prioriteras insatser mot könsrelaterat våld och människohandel.

## Klimatinvesteringar i Syd

FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet innebär dubbla åtaganden för Sverige: att minska våra egna utsläpp samt att finansiera utsläppsminskningar och anpassning till ett förändrat klimat i fattiga länder. För 2015 avsätts 1 procent av BNI i internationellt bistånd enligt den tidigare definitionen, därutöver föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att tillföra 250 miljoner kronor additionellt för satsningar på klimatåtgärder i utvecklingsländer, och avser att på samma sätt tillföra 500 miljoner kronor additionellt per år 2016–2019 för klimatbistånd.

## Ett levande kulturliv

Ett levande kulturliv är en av förutsättningarna för välfärden och demokratin. Regeringens kulturpolitiska ambition är att skapa förutsättningar för konstnärlig frihet samt kvalitet, tillgänglighet och delaktighet i kulturlivet. Kulturarvet är en del av vår samtid och framtid. Regeringen vill därför skapa förutsättningar för ett levande kulturarv som bidrar till fördjupad samhörighet människor emellan.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17) aviserade regeringen en rad olika satsningar på kulturområdet. Till följd av riksdagens fattade beslut om budgetpropositionen för 2015 avvisades flera av dessa (bet.

2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96). Vad gäller satsningen på kulturverksamhet i miljonprogramsområden och till konstnärlig gestaltning av områdenas boendemiljöer anser regeringen alltjämt att medel ska tillföras ändamålet. För att de medel som regeringen beräknar fördela till kulturverksamheter i miljonprogramsområden ska kunna uppnå sitt syfte är det viktigt att ta tillvara såväl det befintliga engagemanget i områdena som den kunskap som byggts upp kring former för deltagande, demokratisk delaktighet och inflytande på kulturens arena och i andra sammanhang. Regeringen beräknar att tillföra 50 miljoner kronor för ändamålet 2016 och 60 miljoner kronor per år 2017 och 2018. Vidare avser regeringen att införa fri entré till statliga museer för att tillgängliggöra kunskap och kulturupplevelser för alla.

En nationell strategi för musik- och kulturskolan ska tas fram. Med utgångspunkt i ett brett kunskapsunderlag ska en utredning göra bedömningar och lämna förslag till hur staten kan bidra till att stärka den kommunala musik- och kulturskolan och göra den mer jämlik och tillgänglig. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2016 återkomma med förslag om bidrag för att möjliggöra sänkta taxor i kultur- och musikskolan.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen ett stöd till kulturverksamhet i förskolan. Avsikten är att satsningen ska fortsätta t.o.m. 2018. I propositionen föreslås även att kultursamverkansmodellen förstärks samt att en nationell biblioteksstrategi tas fram.

En särskild satsning görs också på säkerhets-höjande insatser för trossamfunden.

### **Ett utvecklat försvar**

Regeringen kommer under våren att till riksdagen lämna en proposition om den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020. I propositionen kommer regeringen att redogöra för sin syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen samt lämna förslag till hur försvaret ska utvecklas, med utgångspunkt från Försvarsberedningens rapporter Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) och Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) och från underlag från berörda myndigheter.

Regeringen kommer i propositionen att redovisa sin bedömning av hur försvaret bör utveck-

las under den kommande perioden, bl.a. i fråga om organisation, personalförsörjning, materiel- och logistikförsörjning samt det civila försvaret. Regeringen avser därmed att återkomma till riksdagen i frågan.

### **En effektivare offentlig förvaltning**

Statsförvaltningen möter hela tiden nya utmaningar som en följd av omvärlds-förändringar och nya krav. Det innebär att myndigheterna ständigt behöver utveckla sina arbetssätt och sin förmåga till samverkan med andra statliga myndigheter, men också med kommuner och samhället i övrigt. För att säkerställa att myndigheterna utvecklas och effektiviseras behöver förvaltningspolitiken och myndighetsstyrningen prioriteras högre än den gjorts under de senaste åren.

Med en utvecklad styrning som innebär större inflytande över verksamheten för de yrkeskunniga, mer fokus på kärnverksamheten och mindre administration, kan statsförvaltningen bli effektivare. Regeringen avser därför att utveckla den statliga styrningen, efter dialog med myndigheterna, liksom forskare och andra experter inom området. Inriktningen för detta arbete är att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt samt upprätthålla grundläggande värden som effektivitet, rättssäkerhet och medborgarperspektivet.

För att effektivisera statens administrativa stödverksamhet avser regeringen att 2015 reglera anslutningen till de lönerelaterade bastjänsterna hos Statens servicecenter. Det är långsiktigt mer kostnadseffektivt för staten som helhet att myndigheterna är anslutna till dessa tjänster och därmed delar på gemensamma IT-investeringar, resurser och kompetens inom området. Statens servicecenter har regeringens uppdrag att i dialog med berörda myndigheter utarbeta en plan för anslutningen. Anslutningsplanen för 2016 och 2017 har redovisats, och anslutningsplanen för 2018 och 2019 ska redovisas den 1 september 2015. Vidare fortsätter Statens servicecenter sitt uppdrag att tillsammans med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv i syfte att sänka statsförvaltningens införandekostnader. Digitalisering är ett viktigt verk-

tyg för att effektivisera den offentliga förvaltningen.

Verksamhetsöversyner ska genomföras i syfte att effektivisera och minska kostnaderna i förvaltningen. Översynerna ska användas som ett verktyg för att effektivisera och identifiera kostnadsminskningar i verksamheter som kan sträcka sig över flera myndigheter. De syftar även till att skapa utrymme för omfördelning av resurser mellan verksamheter eller inom en verksamhet, ompröva samt föreslå förändringar i en verksamhet och bidra till att utveckla den samlade styrningen och uppföljningen på ett område.

Inom vård- och omsorgssektorn har under de senaste åren en större myndighetsöversyn genomförts, vilket bl.a. har resulterat i att en ny myndighetsstruktur har inrättats. Som ett sista steg i översynen avser regeringen att samla det statliga ansvaret för vissa familjefrågor hos Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, i enlighet med den överföring av medel från Socialstyrelsen respektive Folkhälsomyndigheten till Myndigheten för internationella adoptionsfrågor som riksdagen beslutat om (bet. 2014/15:SoU1, rskr. 2014/15:71). Syftet med detta är att skapa en förbättrad, mer effektiv och ändamålsenlig statlig samordning avseende adoptioner, föräldrastöd och familjerätt inom socialtjänsten.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 en översyn av regeringens utvärderingsresurser och deras organisering. Myndigheten för kulturanalys har till uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Regeringen bedömer att en betydande effektiviseringspotential föreligger. Myndigheten för kulturanalys bör omfattas av den aviserade översynen.

Den statliga och landstingskommunala organisationen på regional nivå behöver utvecklas. Regeringen avser därför utse förhandlingspersoner som får till uppgift att tillsammans med berörda parter skapa nya regioner i Sverige. Senast i december 2017 bör beslut fattas om ändrad landstingsindelning för att en eller flera regioner ska kunna bildas den 1 januari 2019. Regeringens ambition är att detta ska ske i bred politisk samverkan.

Det finns vidare anledning att se över hur statliga myndigheters regionala indelning bäst kan svara mot människors och företags behov. Staten har ett särskilt ansvar att se till att myndigheters

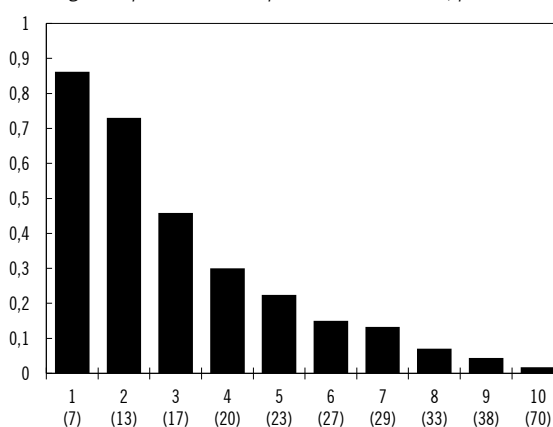
service är funktionell och lättillgänglig i hela landet.

### 3.8 Effekter på inkomstfördelningen

Det finns flera förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 som påverkar hushållens disponibla inkomster. Förslagen genomförs vid olika tidpunkter hösten 2015 men i detta avsnitt redovisas helårseffekten för 2016. I diagram 3.16 redovisas den sammantagna effekten i olika delar av inkomstfördelningen. Beräkningarna avser de direkta effekter som väntas uppkomma till följd av förändringarna. Förslagen väntas få positiva effekter på de disponibla inkomsterna i alla delar av inkomstintervallet, men framför allt på de lägsta inkomsterna. De ekonomiska marginalerna för utsatta hushåll med svag ekonomi stärks vilket innebär att inkomstskillnaderna minskar i det svenska samhället.

**Diagram 3.16 Effekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 på disponibel hushållsinkomst i olika inkomstgrupper**

Förändring av disponibel inkomst per konsumtionsenhet, procent



Anm.: Disponibel inkomst per konsumtionsenhet är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Befolkningen delas in i inkomstgrupper efter stigande inkomst. I inkomstgrupp 1 finns tiondelen med lägst inkomst och i inkomstgrupp 10 finns tiondelen med högst inkomst. Inom parentes anges medelvärdet för individuell bruttolöns för personer 20 år och äldre inom respektive inkomstgrupp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

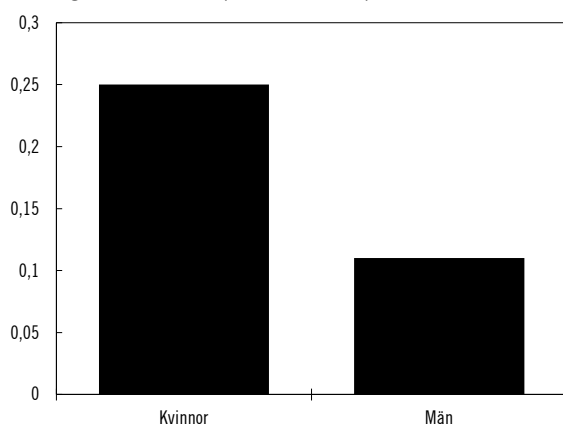
Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen gynnar huvudsakligen personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Det gäller även förstärkningen av sjuk- och aktivitetsersättningen samt bostadstillägget för pensionärer. Höjt underhållsstöd förbättrar ekonomin för barnfamiljer med en ensamstående förälder. Dessa

finns ofta i den nedre delen av inkomstfördelningen.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att studera hur stor individuell disponibel inkomst kvinnor respektive män förfogar över, dvs. graden av egenförsörjning. Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 bidrar till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Kvinnors inkomster väntas öka med ca 0,25 procent, medan mäns inkomster ökar med ca 0,11 procent (se diagram 3.17).

**Diagram 3.17 Effekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män**

*Förändring av individuell disponibel inkomst, procent*



Anm.: Kvinnor och män över 20 år. Individuell disponibel inkomst utgörs av de individuella inkomsterna samt de hushållsgemensamma inkomsterna fördelade på de vuxna i hushållet.

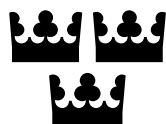
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Höjningen av bostadstillägget för pensionärer och sjuk- och aktivitetsersättningen gynnar kvinnor i högre grad än män. Eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn förbättrar det höjda underhållsstödet kvinnors ekonomi mer än mäns. Det höjda taket i arbetslöshetsförsäkringen ökar däremot mäns genomsnittliga disponibla inkomst något mer än kvinnors, eftersom fler män har inkomster över det nuvarande taket i arbetslöshetsförsäkringen.



4

# Den makroekonomiska utvecklingen





## 4 Den makroekonomiska utvecklingen

### Sammanfattning

---

- Tillväxten i svensk ekonomi steg något 2014 jämfört med 2013 och en återhämtning har inletts. Tillväxten drevs framför allt av investeringar och hushållens konsumtion. Till följd av den långsamma återhämtningen i omvärlden har utvecklingen av svensk export varit svag.
  - I många för Sverige viktiga handelsländer bedöms tillväxten stiga 2015 och 2016. För många länder i euroområdet förväntas dock återhämtningen ske i en långsam takt.
  - Tillväxten i svensk export förväntas öka i takt med den gradvisa förstärkningen av konjunkturen i omvärlden. Även tillväxten i hushållens konsumtion förväntas tillta, bl.a. till följd av låga räntor och att läget på arbetsmarknaden gradvis förbättras.
  - Arbetslösheten har i sex års tid varit hög, omkring 8 procent. Arbetslösheten bedöms minska i takt med att produktionen ökar, eftersom det medför ett ökat behov hos företagen att anställa mer personal.
  - Inflationstakten förväntas öka fr.o.m. 2015, om än långsamt. Ett högre resursutnyttjande bidrar till uppgången i inflationen.
  - Risker finns för en svagare utveckling än den i prognosen. En försämrad ekonomisk utveckling i euroområdet utgör den enskilt största risken. Samtidigt kan utvecklingen bli starkare om återhämtningen i euroområdet skulle gå snabbare än vad som antagits i prognosen.
- 

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden t.o.m. 2019.<sup>17</sup> Information som fanns tillgänglig den 9 mars 2015 har beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler, av regeringen föreslagna och aviserade åtgärder i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviserade förslag i denna proposition.

Ett viktigt syfte med 2015 års ekonomiska vårproposition är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2016. Presentationen av prognosen fokuserar därför på utvecklingen fram t.o.m. 2016. Utvecklingen 2017–2019 redovisas i ett separat delavsnitt. I avsnittet finns jämförelser med andra bedömares prognoser och en utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur prognosen har reviderats jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2015.

---

<sup>17</sup> I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

## 4.1 Omvärlden 2015 och 2016

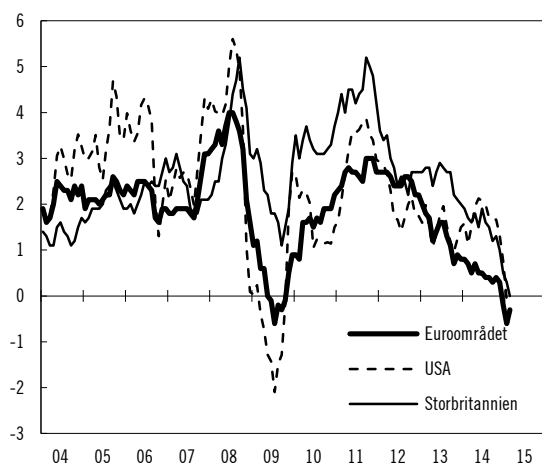
### Fortsatt återhämtning

Återhämtningen i världsekonomin fortsatte 2014, även om tillväxten på sina håll var låg, bl.a. i euroområdet. En mer expansiv penningpolitik, och ett lägre oljepris, bidrog till att BNP-tillväxten i många avancerade ekonomier tog fart i slutet av 2014. I flera framväxande ekonomier bromsade däremot tillväxten in.

Flera indikatorer, som t.ex. hushållens och företagens förtroende för den ekonomiska utvecklingen, pekar på en fortsatt återhämtning i omvärlden. Det ekonomiska läget i flera euroländer är dock fortfarande bekymmersamt och återhämtningen i dessa länder förväntas gå långsamt, även om tillväxten 2015 och 2016 bedöms bli högre än 2014. Riskerna för en svagare utveckling än i denna prognos är fortfarande betydande, särskilt i euroområdet (se avsnitt 4.4). Den sammantagna bedömningen är att tillväxten ökar 2015 och 2016 i flertalet för Sverige viktiga handelsländer. I och med detta förväntas även efterfrågan på svenska varor och tjänster bli högre och tillväxten för svensk exportmarknad stiga gradvis (se tabell 4.1).

**Diagram 4.1 Inflation i utvalda länder**

Årlig procentuell förändring



Anm.: HIKP för euroområdet och KPI för USA och Storbritannien.

Källor: Eurostat, Bureau of Economic Analysis och Office for National Statistics.

Oljepriset har fallit markant sedan juli 2014. Detta har, tillsammans med en i allmänhet svag efterfrågeutveckling, bidragit till en fortsatt nedgång i inflationstakten i många länder 2014 (se diagram 4.1). Inflationstakten förväntas fortsätta vara mycket låg 2015, bl.a. i USA och euroområdet, för att sedan gradvis öka i takt med att åter-

hämtningen tar fart och oljeprisfallet inte längre påverkar prisökningstakten.

**Tabell 4.1 Prognoser för omvärlden**

Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015 och 2016  
Procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt 1994–2014 <sup>1</sup>	2014	2015	2016
<b>BNP</b>				
Euroområdet	1,4	0,9	1,4	1,7
Tyskland	1,4	1,6	1,6	1,8
Frankrike	1,6	0,4	1,0	1,5
Italien	1,3	-0,4	0,5	1,2
Spanien	2,9	1,4	2,2	2,0
Finland	2,4	-0,1	0,7	1,4
USA	2,5	2,4	3,3	3,1
Storbritannien	2,2	2,6	2,6	2,5
Norge <sup>2</sup>	3,0	2,3	1,5	1,9
Kina	9,7	7,5	7,1	6,8
Världen (PPP) <sup>3</sup>	3,8	3,3	3,6	3,8
Världen (KIX) <sup>4</sup>	1,9	2,1	2,3	2,7
Svensk exportmarknad <sup>5</sup>	5,8	3,2	5,0	5,9
<b>Inflation</b>				
Euroområdet <sup>6</sup>	1,9	0,4	-0,2	1,2
USA <sup>7</sup>	2,4	1,6	-0,1	2,1
<b>Finansiella variabler</b>				
Refiränta <sup>8</sup>	2,3	0,2	0,1	0,1
Fed funds <sup>9</sup>	3,0	0,3	0,4	1,6
Oljepris <sup>10</sup>	53	99	61	69

<sup>1</sup> I avsnittets tabeller redovisas genomsnittliga värden för flertalet variabler från 1994. Perioden är vald med utgångspunkt i tillgänglighet på data från de svenska nationalräkenskaperna. För euroområdets och KIX-viktad BNP beräknas genomsnittet från 1996. Refiräntans genomsnitt beräknas från 1999. Detta pga. ytterligare begränsningar i datatillgång.

<sup>2</sup> BNP för Norges fastland.

<sup>3</sup> BNP-prognoser sammanviktade med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt IMF.

<sup>4</sup> BNP-prognoser sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på svensk utrikeshandel med olika länder.

<sup>5</sup> Den samlade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

<sup>6</sup> Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).

<sup>7</sup> Konsumentprisindex (KPI).

<sup>8</sup> Europeiska centralbankens styrränta i procent, årsgenomsnitt.

<sup>9</sup> USA:s styrränta i procent, årsgenomsnitt.

<sup>10</sup> Brent, USD per fat.

Källor: Reuters Ecowin och egna beräkningar.

Oljeprisfallet bedöms till största del vara en effekt av ett ökat utbud. Produktionen av skifferolja i Nordamerika har ökat, samtidigt som produktionsnivån är fortsatt hög inom oljekartellen OPEC. Det är svårt att säga hur stor den sammantagna effekten av oljeprisfallet är för världsekonomin. Det finns dock anledning att tro att genomslaget av ett lägre oljepris blivit mindre de senaste årtiondena, delvis som ett resultat av en minskad energianvändning i relation till produktionen. I denna prognos bedöms

nettoeffekten på global BNP av det lägre oljepriset vara positiv, men måttlig. Effekten varierar dock mellan länder och regioner. För många nettoimportörer av olja, som t.ex. euroområdet, tenderar det lägre oljepriset att skapa ett större utrymme för konsumtion och investeringar. Risker med ett lägre oljepris är emellertid att inflationsförväntningarna blir lägre. Detta kan påverka möjligheterna att uppnå inflationsmålet i många ekonomier där inflationen i nuläget är låg och där penningpolitiken begränsas av låga räntor (se avsnitt 4.4).

För många länder som är betydande exportörer av olja har prisfallet i huvudsak en negativ effekt på ekonomin. I Sveriges geografiska närhet finns de stora oljeproducenterna Ryssland och Norge. För Ryssland har det lägre oljepriset, tillsammans med de sanktioner som följt i spåren av konflikten i Ukraina, skapat ett oroande läge för ekonomin. Statliga inkomster har blivit lägre och förtroendet för den ekonomiska utvecklingen har försämrats. Ett betydande fall i rysk BNP väntas 2015. Norsk ekonomi har drabbats av oljeprisfallet, framför allt genom minskade oljeleraterade investeringar. Detta förväntas ta sig uttryck i en minskad norsk BNP-tillväxt 2015.

### Tillväxtutsikter varierar

Tillväxten i euroområdet var låg 2014 och den svaga utvecklingen har lett till att arbetslösheten är fortsatt hög, över 11 procent. Den långvarigt höga arbetslösheten och den ökade fattigdomen har hämmat konsumtionsutvecklingen. Detta har även bidragit till en låg inflation. Kärninflationen, dvs. ett mått på prisökningstakten där energi och livsmedel inte räknats in, har fallit trendmässigt sedan 2012. Kärninflationen var låg i februari 2015, 0,7 procent, vilket är en bra bit under den Europeiska centralbankens (ECB) inflationsmål på under men nära 2 procent. För att få till stånd en uppgång i inflationen sänkte ECB styrräntan i två steg under 2014 och startade i mars 2015 ett program för köp av finansiella tillgångar. Den mer expansiva penningpolitiken har bidragit till att euron har försvagats, vilket förväntas stimulera exportutvecklingen.

Under inledningen av 2015 förefaller euroområdets konjunkturläge ha förbättrats, delvis som en följd av den mer expansiva penningpolitiken och det lägre oljepriset. Förtroendet

för den ekonomiska utvecklingen bland hushåll och företag har stigit och omsättningen har ökat i detaljhandeln. Sammantaget väntas en återhämtning 2015 och BNP-tillväxten stiger av allt att döma jämfört med 2014 (se tabell 4.1). En hög arbetslöshet i många ekonomier dämpar dock utvecklingen av efterfrågan. Därtill hålls den ekonomiska aktiviteten tillbaka av att företag, hushåll och den offentliga sektorn har ett högt sparande för att minska sina skulder.

Återhämtningen i USA tog fart under 2014. Hushållens konsumtion bidrog mest till den högre tillväxten, men även företagets investeringar utvecklades relativt starkt. Läget på arbetsmarknaden har förbättrats då tillväxten i sysselsättningen har varit hög. Oljeprisfallet medför lägre energiutgifter för hushåll och många företag. Att amerikanska hushåll i dagsläget är optimistiska om framtiden och att allt fler blir sysselsatta, tyder på en fortsatt hög konsumtions-tillväxt. Den starka konsumtionsutvecklingen bidrar till att BNP-tillväxten i amerikansk ekonomi fortsätter att vara hög 2015 och 2016.

USA har en stor oljeproducerande sektor, och för oljebolagen leder det lägre oljepriset till minskade intäkter. En del oljeproduktion med höga kostnader har redan tagits ur bruk och investeringsutvecklingen har stannat av. Ett fortsatt lågt oljepris talar för att både produktion av olja och investeringar i oljesektorn även fortsättningsvis kommer att utvecklas svagt. Till faktorer som dämpar den ekonomiska aktiviteten kan även räknas den starka dollarn. Valutakursen pressar exportföretagens vinster och håller tillbaka både export- och investeringsutvecklingen.

Sedan 2010 har BNP-tillväxten i Kina successivt blivit lägre. Det beror delvis på att det pågår en omställning i den kinesiska ekonomin, från en tillväxt till stor del beroende av investeringar, till en tillväxt som i större utsträckning är driven av konsumtion. Denna utveckling leder av allt att döma till en allmänt lägre BNP-tillväxt även de kommande åren. Under inledningen av 2015 försämrades konjunkturläget ytterligare i kinesisk ekonomi då tillväxten i industriproduktionen och omsättningen i detaljhandeln föll. Ett annat uttryck för det försämrade läget är att den kinesiska regeringen har sänkt sitt tillväxtmål från 7,5 till omkring 7 procent. Tillväxten i Kina bedöms mot denna bakgrund bli något lägre 2015 och 2016 än vad den varit de senaste 15 åren (se tabell 4.1).

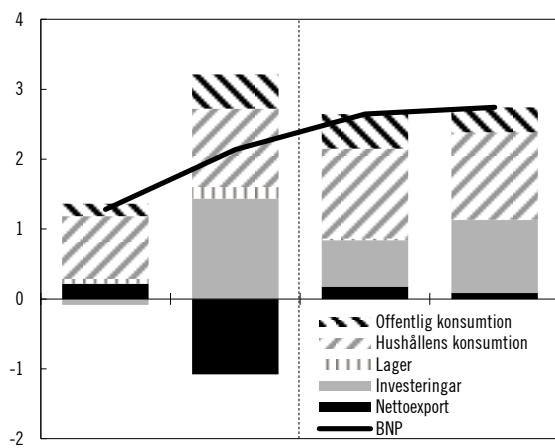
## 4.2 Svensk ekonomi 2015 och 2016

### Något högre BNP-tillväxt

I Sverige var BNP-tillväxten 2014 något lägre än den genomsnittliga utvecklingen de senaste 20 åren (se tabell 4.2). Tillväxten har framför allt drivits av investeringar och hushållens konsumtion (se diagram 4.2). Den långsamma återhämtningen i omvärlden har visat sig i en dämpad utveckling av svensk export – i synnerhet varuexporten. Investeringar i bostäder har utvecklats starkt medan investeringar i maskiner har utvecklats svagare, vilket hänger ihop med den dämpade exportutvecklingen.

**Diagram 4.2 BNP-tillväxt och bidrag till BNP-tillväxt**

Procentuell förändring respektive procentenheter



Anm.: Procentuell förändring för BNP, procentenheter för övriga komponenter.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett förbättrat konjunkturläge i omvärlden förväntas stimulera svensk export. Tillväxten i hushållens konsumtion förväntas tillta 2015 och 2016, understödd av låga räntor och av att läget på arbetsmarknaden gradvis förbättras. Även tillväxten i offentlig konsumtion ser ut att fortsätta vara hög. Därtill förväntas investeringar i bostäder, i industrin och i tjänstebanscher lämnas ett betydande bidrag till BNP-tillväxten 2015 och 2016. Återhämtningen i svensk ekonomi innebär att resursutnyttjandet stiger. I termer av BNP-gap beräknas de outnyttjade resurserna i ekonomin uppgå till knappt 1 procent 2016 (se tabell 4.2).

I detta avsnitt används det vanligaste måttet på ekonomisk tillväxt, dvs. BNP-tillväxten. Det är dock värt att notera att en växande BNP inte är någon garanti för att landets invånare får högre levnadsstandard. Det beror på att befolkningstillväxten normalt bidrar till BNP-

tillväxten. BNP per capita är ett mått på ekonomisk levnadsstandard som bättre visar hur ökad produktion fördelas per genomsnittlig invånare. Trots en viss återhämtning efter finanskrisen var BNP per capita inte högre 2014 än 2007. De kommande åren förväntas en något snabbare ökning av BNP per capita framför allt till följd av en högre produktivitetstillväxt.<sup>18</sup>

**Tabell 4.2 BNP**

Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015 och 2016  
Procentuell förändring om inte annat anges

	Mdkr 2013	Genomsnitt 1994–2014	2014	2015	2016
Hushållens konsumtion	1 761	2,4	2,4	2,7	2,7
Offentlig konsumtion	988	0,9	1,9	1,9	1,4
Fasta bruttoinvesteringar	834	3,8	6,5	2,9	4,5
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	1	0,0	0,2	0,0	0,0
Export	1 660	5,6	3,3	4,4	5,3
Import	1 470	5,3	6,5	4,3	5,7
Nettoexport <sup>1</sup>	190	0,4	-1,1	0,2	0,1
BNP	3 775	2,5	2,1	2,6	2,7
BNP, kalenderkorrigerad		2,6	2,3	2,4	2,5
BNP per capita <sup>2</sup>	0,4	2,0	1,2	1,5	1,3
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad <sup>3</sup>	3 884	2,3	1,5	1,8	1,9
BNP-gap <sup>4</sup>		-2,1	-1,9	-1,4	-0,8

Anm.: Fasta priser, referensår 2013.

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

<sup>2</sup> BNP per person i totala befolkningen, miljoner kronor

<sup>3</sup> Till marknadspris. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

<sup>4</sup> BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Stigande tillväxt i hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion har de senaste åren varit en viktig drivkraft för utvecklingen av efterfrågan i svensk ekonomi (se diagram 4.2). Hushållens konsumtion är dock ojämnt fördelad. Flera indikatorer, bl.a. omsättningen i detaljhandeln, pekar på en fortsatt förhållandevis stark utveckling av hushållens konsumtion under inledningen av 2015. En relativt hög tillväxt förväntas även den resterande delen av 2015 och 2016 (se tabell 4.2). Utvecklingen beror bl.a. på låga räntor, en fortsatt gynnsam förmögenhetsutveckling och en gradvis förbättring av läget på arbetsmarknaden. De kommunalskattehöjningar

<sup>18</sup> För mer information BNP per capita som mått på välstånd, se avsnitt 3.

som genomförts 2015, och de amorteringskrav som har aviserats av Finansinspektionen, förväntas dock begränsa konsumtionsutrymmet något.

#### *Stark offentlig konsumtionstillväxt 2015*

Den offentliga konsumtionen lämnade ett relativt stort bidrag till BNP-tillväxten 2014 (se diagram 4.2). Inom staten växte konsumtionen i en förhållandevis hög takt. Regeringens reformer inom bl.a. utbildningsområdet bidrar tillsammans med stigande utgifter för migration till att den statliga konsumtionen växer starkt 2015 och är oförändrad 2016.

Även inom kommunsektorn växte konsumtionen i en relativt hög takt 2014. Antalet barn i förskolan och grundskolan ökade. De närmaste åren väntas den kommunala konsumtionen fortsätta öka i en hög takt. Konsumtionen drivs av demografiska förändringar, med fler barn och äldre i befolkningen och ökade utgifter för etablering av nyanlända invandrare. Regeringens föreslagna och aviserade satsningar på trainee- och extratjänster inom kommunerna samt insatser på vård, skola och omsorg bidrar positivt till den kommunala konsumtionstillväxten 2015 och 2016. Dessutom medför konjunkturåterhämtningen att det kommunala skatteunderlaget ökar i en högre takt än de senaste åren, vilket ger utrymme för en ökad kommunal konsumtion. Konsumtionsökningen bedöms ändå inte fullt ut motsvara det demografiska resursbehovet.

Sammantaget innebär detta att den offentliga konsumtionen väntas öka starkt 2015, men att utvecklingen dämpas något 2016 (se tabell 4.2).

#### *Bostadsinvesteringarna fortsätter att öka*

De fasta bruttoinvesteringarna<sup>19</sup> växte i en hög takt 2014. Det var framför allt bostadsinvesteringarna som ökade 2014 efter att ha varit relativt låga åren dessförinnan. Även investeringar inom delar av tjänstesektorn och industrin bidrog till uppgången. Den starka utvecklingen inom industrin berodde på en kraftig uppgång av investeringar i forskning och utveckling, som dock bedöms vara av tillfällig karaktär. Upp-

gången i de kommunala investeringarna förklaras av att det i många kommuner finns ett uppdämt behov av investeringar till följd av urbanisering och ett ökat demografiskt tryck inom de kommunala verksamheterna. I bilaga 3 finns en fördjupad redogörelse för investeringar i Sverige och andra länder.

Flera indikatorer på bostadsbyggandet tyder på att bostadsinvesteringarna kommer att utvecklas starkt 2015. Industrins investeringar förväntas 2015 växa i en lägre takt än 2014 eftersom en del av nivåökningen 2014 av allt att döma var av tillfällig karaktär. I takt med att efterfrågan från omvärlden ökar bedöms industriinvesteringarna tillta och 2016 nå de nivåer som rådde 2008. Sammantaget förväntas de totala investeringarna öka i en något lägre takt 2015 och i en något högre takt 2016 än genomsnittet de senaste 20 åren (se tabell 4.2).

#### *Gradvis stigande exporttillväxt*

En svag omvärldsefterfrågan har under de senaste åren medfört att tillväxten i svensk export har varit låg. Det är framför allt utvecklingen av varuexporten som har varit dämpad. Detta beror delvis på att investeringstillväxten överlag har varit låg i omvärlden, men särskilt i euroområdet. Tjänsteexporten, som blivit allt viktigare för den totala exporten, utvecklades däremot relativt starkt 2014.

I slutet av 2014 tilltog tillväxten i varuexporten. Därtill är tillförsikten hög bland exportföretagen, enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer. Detta tyder på en fortsatt relativt stark utveckling av varuexporten under inledningen av 2015. Resterande delen av 2015 och 2016 förväntas tillväxten i svensk export gradvis stiga i takt med att återhämtningen i omvärlden fortsätter (se tabell 4.2). I prognosen antas att kronan förstärks något under loppet av 2015 och 2016. Trots detta blir den relativt svag, framför allt jämfört med nivån 2012 och 2013. Detta bidrar till att stimulera exportutvecklingen.

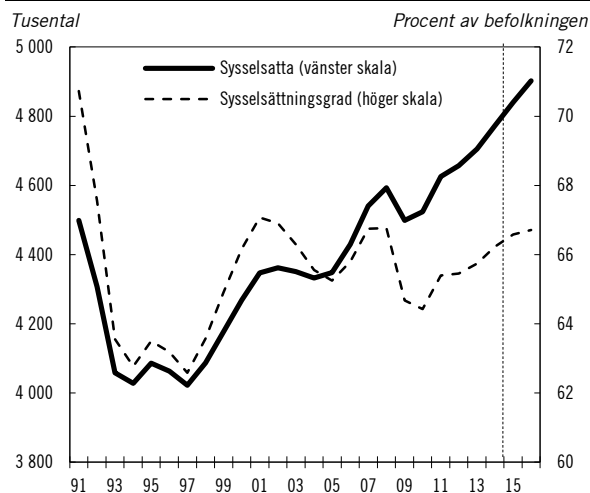
#### **Fortsatt förbättring på arbetsmarknaden**

Efter finanskrisens akuta fas 2008 och 2009 har det skett en uppgång i sysselsättningen (se diagram 4.3). Sysselsättningsgraden, dvs. sysselsättningen som andel av befolkningen (15–74 år), har stigit och var 2014 nära den nivå som

<sup>19</sup> Fasta bruttoinvesteringar är materiella eller immateriella tillgångar som används i produktionsprocessen i över ett år. Begreppet brutto syftar på att kapitalförslitningen inte är borträknad.

rådde innan finanskrisen bröt ut (se diagram 4.3). Sysselsättningen har ökat ungefär lika mycket för både kvinnor och män, vilket har medfört att sysselsättningsgraden är fortsatt högre för män<sup>20</sup> (se tabell 4.3 och avsnitt 10).

**Diagram 4.3 Sysselsatta och sysselsättningsgrad**



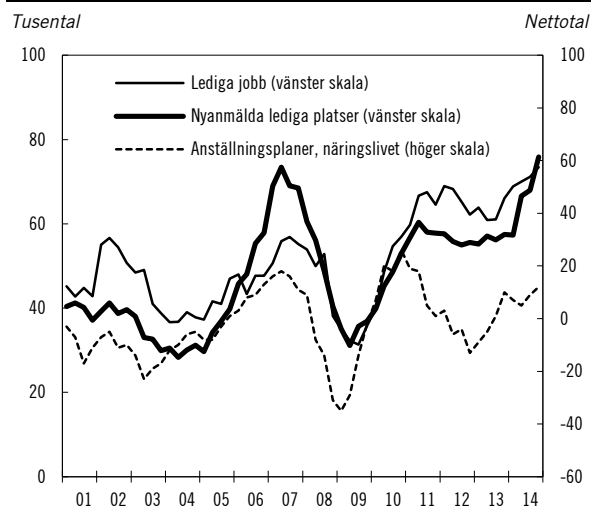
Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Uppgången i sysselsättningen har skett inom både den skattefinansierade offentliga verksamheten och näringslivet.<sup>21</sup> Handeln och hushållstjänsterna<sup>22</sup> lämnade 2014 ett särskilt stort bidrag till den starka utvecklingen i näringslivet. Efterfrågan på arbetskraft var dock fortsatt svag inom den exportberoende industrin, där antalet sysselsatta 2014 var betydligt färre än före finanskrisen.

Sammantaget pekar framåtblickande indikatorer på efterfrågan på arbetskraft, som bl.a. antalet lediga jobb och företagets anställningsplaner, på en fortsatt stark tillväxt i sysselsättningen (se diagram 4.3). Detta, tillsammans med den stigande efterfrågan i ekonomin, innebär att sysselsättningen 2015 och 2016 förväntas öka i ungefär samma takt som 2014 (se diagram 4.3 och tabell 4.3).

**Diagram 4.4 Ett urval av sysselsättningsindikatorer**



Anm.: Serierna är säsongrensade. Anställningsplanerna avser netttotal, vilket visar skillnaden mellan andelen positiva och andelen negativa svar.

Antalet nyanmälda lediga platser hos Arbetsförmedlingen ska tolkas med försiktighet. Dels för att det finns osäkerhet i statistiken, och dels för att Arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna i ekonomin varierar över tid och konjunktur.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

Sysselsättningen förväntas öka i många branscher. Handeln och företagstjänster<sup>23</sup> bedöms lämna ett särskilt stort bidrag. Även inom kommunsektorn bedöms sysselsättningen fortsätta att öka starkt. Resursbehoven ökar framför allt till följd av den demografiska utvecklingen med fler barn och äldre i befolkningen. Stigande skatteinkomster möjliggör för kommunerna att öka antalet sysselsatta, liksom regeringens föreslagna reformer inom bl.a. vård, omsorg och skola samt förslagen om införande av trainee-jobb och extratjänster.

I prognosen bedöms sysselsättningen inom industrin vara mer eller mindre oförändrad 2015 och 2016. Eftersom sysselsättningen samtidigt ökar i andra delar av ekonomin innebär det att andelen sysselsatta i industrin minskar. Detta är dock i linje med den nedåtgående strukturella trend som pågått sedan mitten av 1990-talet.

Sammantaget bedöms ca 130 000 fler personer vara sysselsatta 2016 jämfört med 2014. Även sysselsättningsgraden förväntas fortsätta att stiga (se tabell 4.3).

<sup>20</sup> År 2014 var sysselsättningsgraden 63,8 procent för kvinnor och 68,6 procent för män.

<sup>21</sup> Se bilaga 1.

<sup>22</sup> I hushållstjänster ingår bl.a. vård och utbildning i privat regi.

<sup>23</sup> I företagstjänster ingår bl.a. juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, arkitekt- och reklambyråer samt lokalvård.



**Tabell 4.3 Arbetsmarknad**

Utfall t.o.m.2014, prognos för 2015 och 2016  
Procentuell förändring om inte annat anges

Nivå, tusental om annat ej anges	Genomsnitt 1994–2014	2014	2015	2016	
BNP <sup>1</sup>	3 780	2,6	2,3	2,4	2,5
Produktivitet <sup>2</sup>	443	1,9	0,4	1,2	1,2
Produktivitet i näringslivet <sup>2</sup>	487	2,3	0,8	1,6	1,6
Arbetade timmar <sup>3</sup>	7 535	0,8	1,8	1,3	1,3
Arbetade timmar i näringslivet <sup>3</sup>	5 346	1,0	1,6	1,3	1,4
Medelarbetstid <sup>4</sup>		0,1	0,4	-0,1	0,1
Sysselsatta	4 705	0,8	1,4	1,4	1,3
Kvinnor	2 237	0,7	1,5	–	–
Män	2 468	0,9	1,4	–	–
Sysselsättningsgrad <sup>5</sup>		65,2	66,2	66,6	66,7
Potentiell sysselsättning <sup>6</sup>	4 818	0,6	1,0	1,0	0,6
Sysselsättningsgap <sup>7</sup>		-1,9	-1,9	-1,5	-0,8
Arbetskraft	5 116	0,7	1,3	0,9	0,9
Kvinnor	2 428	0,6	1,3	–	–
Män	2 687	0,7	1,4	–	–
Arbetskraftsdeltagande <sup>7</sup>		70,8	71,9	72,0	71,8
Arbetslöshet <sup>8</sup>		8,0	7,9	7,5	7,1
Kvinnor		7,7	7,7	–	–
Män		8,2	8,2	–	–
Programdeltagare <sup>8,9</sup>		3,2	3,7	4,0	3,9

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år enligt populationen i arbetskraftsundersökningarna (AKU). BNP, produktivitet, arbetade timmar, medelarbetstid och potentiell sysselsättning finns inte uppdelat på kön. Prognos fördelat på kvinnor och män görs ej.

<sup>1</sup> BNP till marknadspris, fasta priser. Nivå avser miljarder kronor.

<sup>2</sup> Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

<sup>3</sup> Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.

<sup>4</sup> Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

<sup>5</sup> Procent av befolkningen 15–74 år.

<sup>6</sup> Potentiell sysselsättning avser inte den högsta möjliga nivån utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

<sup>7</sup> Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

<sup>8</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>9</sup> Personer i arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

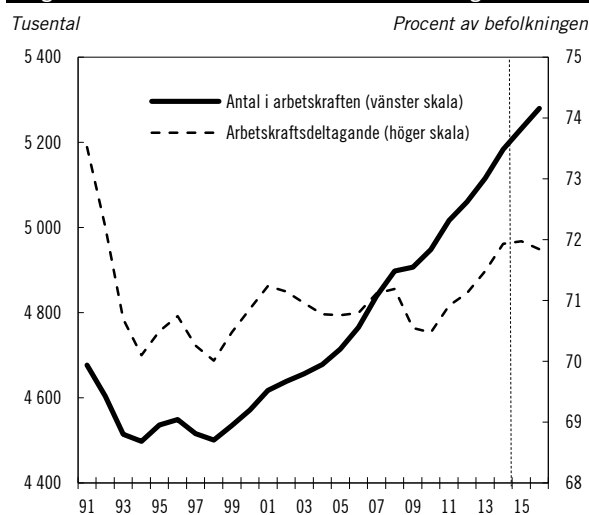
### Produktivitetstillväxten i näringslivet blir högre

Produktivitetstillväxten i näringslivet har sammantaget varit låg sedan 2007. Det beror till stor del på att efterfrågan har varit svag. Till följd av att efterfrågan blir starkare framöver bedöms produktivitetstillväxten i näringslivet 2015 och 2016 bli högre än genomsnittet de senaste åtta

åren<sup>24</sup> (se tabell 4.3). Produktivitetstillväxttakten förväntas dock fortfarande bli lägre än genomsnittet de senaste 20 åren.

### Den starka tillväxten i arbetskraften dämpas

Arbetskraften, dvs. de personer som står till arbetsmarknadens förfogande, har ökat starkt de senaste åren (se diagram 4.5). Arbetskraftsdeltagandet, dvs. arbetskraften i procent av befolkningen (15–74 år), har stigit betydligt. Det är framför allt utrikes födda som har bidragit till den starka utvecklingen. Arbetskraftsdeltagandet har ökat i flertalet åldersgrupper. Ökningen har dock varit särskilt stor för äldre (55–74 år). Utvecklingen har varit likartad för kvinnor och män, men arbetskraftsdeltagandet är fortsatt lägre för kvinnor än män.<sup>25</sup>

**Diagram 4.5 Arbetskraften och arbetskraftsdeltagandet**

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Arbetskraften fortsätter att öka 2015 och 2016 (se tabell 4.3). Utvecklingen ser dock inte ut att bli lika stark som under de närmast föregående åren, och arbetskraftsdeltagandet förväntas minska något 2016. Detta beror bl.a. på att grupper med ett lägre genomsnittligt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyanlända, förväntas utgöra en allt större andel av den arbetsföra befolkningen, vilket dämpar utvecklingen av det sammantagna arbetskraftsdeltagandet.

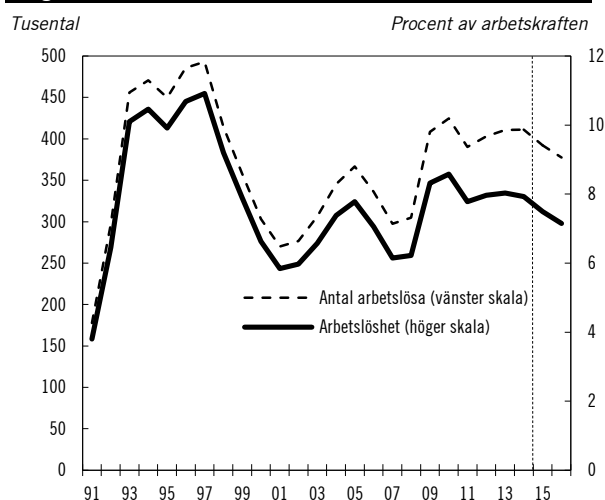
<sup>24</sup> Produktivitetstillväxten i näringslivet (kalenderkorrigerat) var i genomsnitt 0,2 procent per år fr.o.m. 2007 t.o.m. 2014.

<sup>25</sup> År 2014 var arbetskraftsdeltagandet 69,1 procent för kvinnor och 74,7 procent för män.

### Arbetslösheten minskar 2015 och 2016

Arbetslösheten har varit hög i sex års tid (se diagram 4.6), både för kvinnor och män (se avsnitt 10).<sup>26</sup> Arbetslösheten bedöms 2015 och 2016 minska i takt med att antalet sysselsatta ökar starkt och ökningen av antalet personer i arbetskraften dämpas (se tabell 4.3 och diagram 4.6). Regeringens reformer, inom bl.a. områdena vård och skola, samt införandet av traineejobb och extratjänster, bedöms bidra till en lägre arbetslöshet framöver.

**Diagram 4.6 Arbetslöshet**



Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget bedöms ca 380 000 personer vara arbetslösa 2016, vilket motsvarar 7,1 procent av arbetskraften. Av dem kommer sannolikt en stor andel att tillhöra de grupper som har svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden (se avsnitt 10).<sup>27</sup>

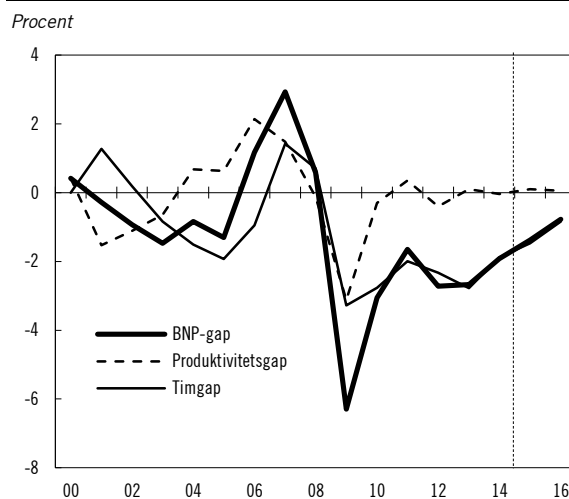
### Det finns lediga resurser i svensk ekonomi

Svensk ekonomi är i en återhämtningsfas, men det finns fortfarande lediga (outnyttjade) resurser. BNP-gapet bedöms vara ungefär -1,5 procent som andel av potentiell BNP

2015 (se diagram 4.7).<sup>28</sup> Återhämtningen fortsätter 2016, men det dröjer till 2017 innan ekonomin når konjunkturell balans (se avsnitt 4.3).

Företagens resursutnyttjande, dvs. i vilken utsträckning som företagen använder befintliga resurser i form av maskiner och personal, förefaller vara balanserat. Bedömningen baseras bl.a. på företagets lönsamhetsomdömen och anställningsplaner samt industrins kapacitetsutnyttjande. Samtliga dessa indikatorer är nära sin genomsnittliga nivå. Andelen företag som uppger att otillräcklig efterfrågan är det främsta hindret för produktionen minskade markant under slutet av 2014. Sammantaget bedöms det s.k. produktivitetsgapet, som visar den faktiska produktivitetens avvikelse från den potentiella, vara nära noll 2015 och 2016 (se diagram 4.7).

**Diagram 4.7 Resursutnyttjande**



Anm.: Gapen visar skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå.  
Källa: Egna beräkningar.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden, mätt som antalet arbetade timmars avvikelse från den potentiella nivån, är lågt (se diagram 4.7). Bedömningen stöds av att arbetslösheten är hög ur ett historiskt perspektiv och att indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden visar på att det finns lediga resurser.

<sup>26</sup> År 2014 var arbetslösheten 7,7 procent bland kvinnor och 8,2 procent bland män.

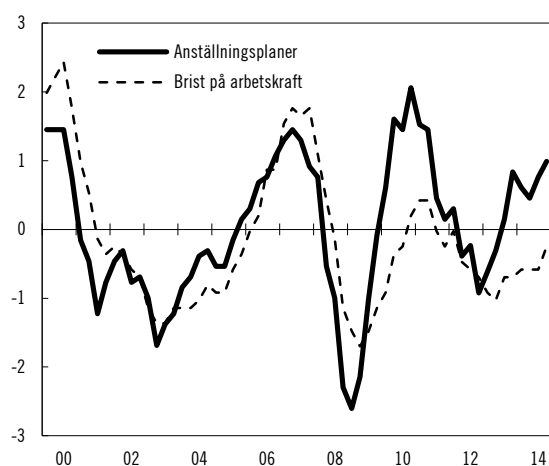
<sup>27</sup> För mer information om grupper med svag ställning på arbetsmarknaden se avsnitt 10.

<sup>28</sup> BNP-gapet utgör skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP och är därmed ett mått på konjunkturen. BNP-gapet är summan av produktivitetsgapet (vilket mäter resursutnyttjandet inom företagen) och timgapet (vilket mäter resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i termer av arbetade timmar). Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Bristen på arbetskraft inom näringslivet ökade 2014 (se diagram 4.8). Det tyder på att mängden lediga resurser minskade på arbetsmarknaden. Det skulle kunna förklaras av stigande efterfrågan på arbetskraft, eftersom bristen brukar öka när efterfrågan stiger. I diagram 4.8 visas bristen på arbetskraft bland företagen i näringslivet tillsammans med näringslivets anställningsplaner, som är ett mått på efterfrågan på arbetskraft. När bristen relateras till efterfrågan på detta sätt, ser den inte ut att vara särskilt stor för näringslivet som helhet. Det talar för att det fortfarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden. Därmed kan sysselsättningen fortsätta att stiga och arbetslösheten minska utan att det leder till snabbt ökande löner och priser.

**Diagram 4.8 Indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden**

Normaliserad avvikelse från medelvärdet



Anm.: Diagrammet visar anställningsplaner och brist på arbetskraft bland företagen i näringslivet. Serierna är normaliserade så att medelvärdet är 0 och standardavvikelsen är 1.

Källor: Konjunkturbarometern och egna beräkningar.

Antalet sysselsatta bedöms understiga sin potentiella nivå (den nivå som skulle råda om arbetsmarknaden var i konjunktorell balans) med drygt 70 000 personer 2015. Antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntas emellertid öka snabbare än den potentiella tillväxttakten både 2015 och 2016. Det medför att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger (se diagram 4.7).

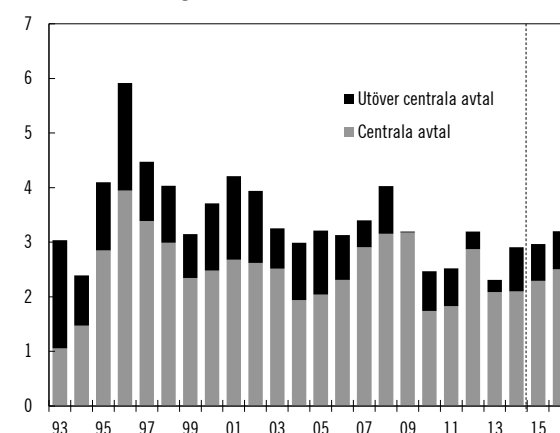
### Dämpad löneöknings- och inflationstakt

Löneökningarna utöver centrala avtal steg 2014 och bidrog till en högre löneökningstakt än 2013 (se diagram 4.9). I takt med att arbetslösheten gradvis blir lägre bedöms lönerna stiga i en högre

takt 2015 och 2016. Löneökningstakten i nominella termer förväntas ändå bli lägre än genomsnittet för 1994–2014 (se tabell 4.4).

**Diagram 4.9 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet**

Procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

**Tabell 4.4 Löner och inflation**

Utfall t.o.m. 2014\*, prognos för 2015 och 2016

Procentuell förändring

	Genomsnitt 1994–2014	2014	2015	2016
<b>Timlön</b>				
KL, hela ekonomin <sup>1</sup>	3,5	2,8	2,9	3,2
KL, näringslivet <sup>1</sup>	3,5	2,9	3,0	3,2
NR, hela ekonomin <sup>2</sup>	3,4	1,7	3,1	3,2
NR, näringslivet <sup>2</sup>	3,5	1,8	3,1	3,2
<b>Inflation</b>				
KPI <sup>3</sup>	1,2	-0,2	0,0	0,9
KPIF <sup>3,4</sup>	1,6	0,5	0,8	1,4

\* Löneökningstakten enligt konjunkturlönestatistiken för 2014 avser prognos. Detta beror på att statistiken blir definitiv först efter 12 månader, bl.a. på grund av utbetalning av retroaktiva löner.

<sup>1</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>2</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna.

<sup>3</sup> Årsgenomsnitt

<sup>4</sup> KPIF (KPI med fast bostadsränta) är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

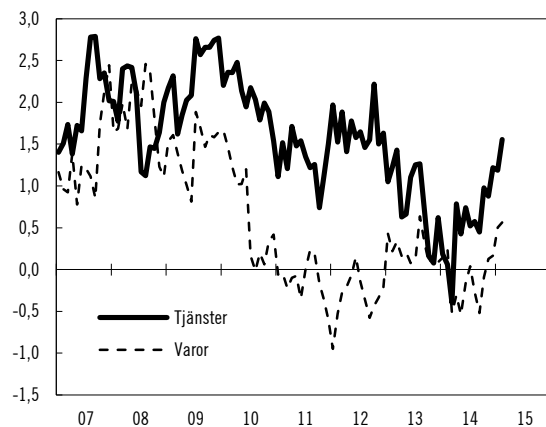
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Inflationen har varit låg under en längre tid. Detta gäller oavsett om den mäts som förändringen i konsumentprisindex (KPI) eller i KPI med fast ränta (KPIF). En viktig förklaring till den låga inflationen är det låga resursutnyttjandet i Sverige och omvärlden. I slutet av 2013 och merparten av 2014 minskade inflationen ytterligare, till största delen som en följd av en svag utveckling i de inhemska tjänstepriserna (se diagram 4.10). Tjänstepriserna började dock stiga i slutet av 2014, men uppgången i inflationen har dämpats av oljeprisets kraftiga fall.

Inflationstakten bedöms tillta fr.o.m. 2015. Stigande enhetsarbetskostnader bidrar till uppgången i inflationen. Ett svagt internationellt pristryck, och en förstärkning av kronan 2016, talar dock för en förhållandevis långsam uppgång i inflationstakten.

**Diagram 4.10 Inflation i varor respektive tjänster**

Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

### Låga räntor och svag krona

Riksbanken har det senaste året sänkt reporäntan, från 0,75 procent i inledningen av 2014, till -0,25 procent i mars 2015. Riksbanken har även påbörjat ett program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaden till ett värde av sammanlagt 40 miljarder kronor. Dessa åtgärder har medfört att penningpolitiken blivit mer expansiv.

Svenska statsobligationsräntor föll trendmässigt under 2014, främst till följd av att investerare anpassat sina förväntningar till att reporäntan kommer att vara låg under en längre tid. Detta har i sin tur pressat ned räntorna på värdepapper med längre löptider, såsom statsobligationer. Under inledningen av 2015 steg de svenska statsobligationsräntorna något, delvis som ett resultat av starkare konjunktursignaler i svensk ekonomi. I mars 2015 föll sedan räntorna tillbaka efter Riksbankens räntesänkning. Reporäntan förväntas bli fortsatt låg (se tabell 4.5). Den gradvisa återhämtningen i svensk ekonomi kommer dock att medföra långsamt stigande statsobligationsräntor

**Tabell 4.5 Räntor och växelkurser**

Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015 och 2016

Årsgenomsnitt

	Genomsnitt 1994–2014	2014	2015	2016
Reporänta	3,2	0,5	-0,1	-0,1
Statsobligationsränta, 10 år	4,7	1,7	0,8	1,5
Växelkurs, kronindex KIX <sup>1</sup>	113	107	112	110
SEK per EUR	9,1	9,1	9,3	9,2

<sup>1</sup> Årsgenomsnitt. Index, oktober 1992 = 100.

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

Kronan försvagades mot de flesta valutor 2014. Detta berodde bl.a. på förväntningar om lägre räntor i Sverige i kölvattnet av Riksbankens mer expansiva penningpolitik. Därutöver har den starka återhämtningen i USA medfört att dollarn har stärkts mot många valutor, däribland kronan. Kronan förväntas vara fortsatt svag den närmaste tiden. Till detta bidrar att Riksbanken kan agera om en kronförstärkning riskerar att bryta uppgången i inflationen, enligt vad som kommunicerats under inledningen av 2015. På något längre sikt antas en viss förstärkning mot euron äga rum, vilket bidrar till en starkare krona i nominella effektiva termer (se tabell 4.5).<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Prognosen bygger på att den reala effektiva växelkursen förstärks något, men att förstärkningen blir marginell. I princip bedöms kronan ligga på sin reala jämviktsnivå.

### 4.3 Utvecklingen 2017–2019

#### Stärkt konjunktur i omvärlden och i Sverige

De kommande åren förväntas en gradvis förbättring i världsekonomin, men de regionala skillnaderna väntas alltjämt vara stora. I USA väntas BNP-tillväxten bli fortsatt hög 2017–2019. Tillväxten avtar något i slutet av perioden när den amerikanska ekonomin når ett balanserat resursutnyttjande.

I euroområdet har tillväxtförutsättningarna i många länder försämrats i spåren av den djupa lågkonjunkturen. Både hushåll och de offentliga sektorerna i flertalet länder behöver fortsätta stärka sitt sparande, vilket håller tillbaka såväl privat som offentlig konsumtion. Återhämtningen går långsamt och tillväxten i euroområdet som helhet blir ungefär 1 procentenhet lägre per år än tillväxten i USA (se tabell 4.6). ECB väntas hålla styrräntan låg under en längre tid än den amerikanska centralbanken.

I Kina förväntas BNP-tillväxten gradvis mattas av till följd av att ekonomin fortsätter omställningen till en mindre investeringsdriven och mer konsumtionsdriven tillväxt. Det håller tillbaka tillväxten i de framväxande ekonomierna som helhet. Dessa ekonomier bedöms trots detta fortsätta växa i en betydligt högre takt än de avancerade ekonomierna under perioden.

Sammantaget innebär de förbättrade konjunkturutsikterna i omvärlden att efterfrågan på svenska varor och tjänster stärks. Den relativt sett låga tillväxten i euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad, fortsätter dock att hålla tillbaka tillväxten i svensk export något.

Konjunkturåterhämtningen i Sverige förväntas fortsätta de närmaste åren i takt med att omvärldskonjunkturen förbättras och efterfrågan på svensk export ökar. Ekonomin når konjunkturrell balans 2017. Därefter avtar BNP-tillväxten de efterföljande åren. Resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, blir marginellt positivt 2018. I princip bedöms ekonomin vara i konjunkturrell balans 2017–2019. År 2017–2019 bedöms den potentiella BNP-tillväxten, dvs. BNP-tillväxten när ekonomin är i konjunkturrell balans, uppgå till i genomsnitt något över 2 procent per år. Det är något lägre än den genomsnittliga BNP-tillväxten 1980–2014. En bidragande faktor till detta är att den potentiella produktiviteten bedöms växa långsammare än genomsnittet 1994–2014. Det beror bl.a. på att

den långvariga lågkonjunkturen troligtvis har hämmat produktivitetshöjande investeringar, vilket dämpar produktivitetstillväxten i näringslivet.

**Tabell 4.6 Nyckeltalstabell – prognosen i korthet**

Procentuell förändring om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sverige</b>					
BNP <sup>1</sup>	2,6	2,7	2,5	2,4	2,0
BNP, kalenderkorrigerad <sup>1</sup>	2,4	2,5	2,7	2,5	2,0
Hushållens konsumtion	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4
Offentlig konsumtion	1,9	1,4	0,8	0,7	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	2,9	4,5	3,6	3,5	3,1
Lagerinvesteringar <sup>2</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	4,4	5,3	5,0	5,1	5,2
Import	4,3	5,7	5,0	5,3	5,3
Nettoexport <sup>2</sup>	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Arbetade timmar <sup>3</sup>	1,3	1,3	1,4	0,9	0,4
Produktivitet <sup>3,4</sup>	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7
Sysselsatta <sup>5</sup>	1,4	1,3	1,2	0,9	0,5
Arbetskraft <sup>5</sup>	0,9	0,9	0,7	0,6	0,4
Arbetslöshet <sup>6</sup>	7,5	7,1	6,7	6,4	6,4
Timlön <sup>7</sup>	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5
KPI <sup>8</sup>	0,0	0,9	1,7	2,7	3,2
KPIF <sup>8</sup>	0,8	1,4	1,6	1,8	2,0
Reporänta <sup>8</sup>	-0,1	-0,1	0,2	1,1	2,1
Växelkurs, kronindex KIX <sup>9</sup>	112	110	108	106	106
BNP-gap <sup>10</sup>	-1,4	-0,8	-0,1	0,1	0,0
<b>Internationellt</b>					
BNP, euroområdet	1,4	1,7	1,6	1,6	1,5
BNP, USA	3,3	3,1	2,9	2,6	2,4
BNP, Kina	7,1	6,8	6,6	6,4	6,1
Svensk exportmarknad <sup>11</sup>	5,0	5,9	6,0	5,8	5,6

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

<sup>2</sup> Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

<sup>3</sup> Kalenderkorrigerat.

<sup>4</sup> Mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

<sup>5</sup> 15–74 år.

<sup>6</sup> Procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>7</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>8</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>9</sup> Årsgenomsnitt. Index, oktober 1992 = 100.

<sup>10</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>11</sup> Den samlade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

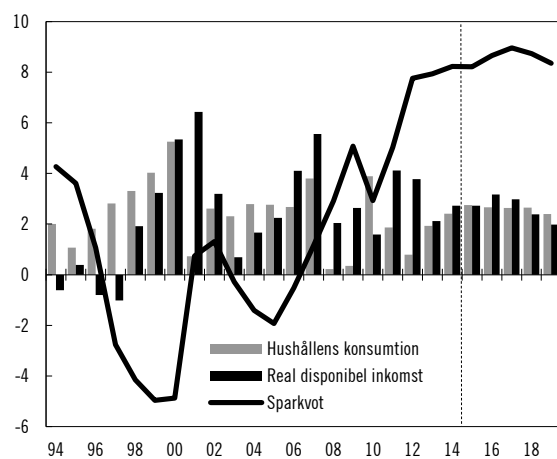
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet, Riksbanken, Konjunkturinstitutet, Reuters Ecowin och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion väntas fortsätta lämna ett stort bidrag till BNP-tillväxten 2017–2019. De disponibla inkomsterna utvecklas relativt starkt och sparkvoten är hög i utgångsläget jämfört med genomsnittet för 1994–2014. Det ger utrymme för en hög konsumtionstillväxt. De disponibla inkomsterna väntas sammantaget

växa i en något högre takt än hushållens konsumtion de närmaste åren. En starkare utveckling av bl.a. pensionsinkomsterna bidrar till att öka tillväxten i hushållens disponibla inkomster. Samtidigt förväntas det av Finansinspektionen aviserade amorteringskravet bidra till att sparatet fortsatt ligger på en hög nivå kommande år. Sparkvoten bedöms fortsätta öka något, för att sedan minska 2018 och 2019 när de disponibla inkomsterna växer långsammare än hushållens konsumtion (se diagram 4.11). Sparkvoten ligger fortsatt kvar på en relativt hög nivå i slutet av prognoshorisonten, sett ur ett historiskt perspektiv. Vissa demografiska förändringar, såsom en förändrad åldersstruktur i befolkningen, skulle emellertid kunna tala för att ökningen av sparkvoten till viss del är strukturell.

**Diagram 4.11 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot**

Procentuell förändring respektive andel av disponibel inkomst



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringarna har utvecklats oväntat starkt 2014, men bedöms öka i en något långsammare takt framöver. Trots detta stiger investeringarna, mätt som andel av BNP, till 24 procent 2019. Det är något högre än genomsnittet för 1950–2013 (se bilaga 3). Flera år med låga investeringar i spåren av finanskrisen bedöms ha skapat ett uppdämt investeringsbehov.

### Arbetslösheten fortsätter att minska och inflationen stiger

Resursutnyttjandet inom företagen, dvs. i vilken utsträckning de använder befintliga resurser i form av maskiner och personal, bedöms vara balanserat redan i år. Sysselsättningen förväntas därför växa starkt under de närmaste åren när

återhämtningen i ekonomin fortsätter. I takt med att BNP-tillväxten avtar när ekonomin når ett balanserat resursutnyttjande 2017, dämpas tillväxten i efterfrågan på arbetskraft. Sysselsättningen väntas därför öka i en långsammare takt 2017–2019 (se tabell 4.6) jämfört med de närmast föregående åren. Arbetskraften bedöms också växa långsammare 2017–2019. Det beror bl.a. på att tillväxten i befolkningen i åldern 15–74 år avtar efter 2017. Sammantaget medför det att arbetslösheten fortsätter att minska och bedöms uppgå till 6,4 procent 2019. Det innebär en minskning med ungefär 1,5 procentenheter från 2014 års nivå på 7,9 procent. Samtidigt stiger sysselsättningsgraden, dvs. sysselsättningen i relation till befolkningen, successivt under prognosperioden.

De kommande årens konjunkturåterhämtning bidrar till att arbetslösheten minskar, vilket talar för en högre löneökningstakt. Å andra sidan väntas låga inflationsförväntningar dämpa den nominella löneökningstakten framöver (se tabell 4.6). Reallönerna bedöms växa med i genomsnitt ungefär 1,6 procent per år 2017–2019. Det är något lägre än den genomsnittliga reallöneökningen sedan industriavtalets införande 1997.

Samtidigt stiger produktivitetstillväxten gradvis, vilket håller tillbaka ökningstakten i enhetsarbetskostnaderna och därmed också kostnadstrycket i företagen. Kronan bedöms också förstärkas marginellt, vilket kan motverka ökningen av importpriserna.

Ett ökat resursutnyttjande i ekonomin medför större möjligheter för företagen att höja sina marginaler, vilket väntas bidra till något högre prisökningstakt. Sammantaget bedöms inflationstakten fortsätta stiga gradvis. Inflationen mätt med KPIF väntas nå 2 procent 2019.

Till följd av en låg inflation och låga styrräntor i omvärlden förväntas Riksbanken vara återhållsam med räntehöjningar. Riksbanken antas börja höja reporäntan 2017 och sedan höja denna gradvis under de följande åren.

## 4.4 Risker och alternativa scenarier

### Risker för en svagare utveckling

Inflationsförväntningarna i euroområdet har fallit senaste tiden. På en treårig horisont låg de under inledningen av 2015 på 1,2 procent, dvs. under ECB:s inflationsmål. Detta är en signal om att hushåll och företag i ekonomin inte tror att inflationsmålet kommer att nås på tre år och detta gör det i sin tur svårare för ECB att uppnå målet. Den låga inflation som noteras i många ekonomier riskerar att medföra än lägre inflationsförväntningar. Detta är särskilt bekymmersamt då penningpolitiken i euroområdet begränsas av att räntorna redan är låga. Detta riskerar att leda till ett läge då en låg eller negativ inflation under en längre tid håller tillbaka efterfrågeutvecklingen. Den europeiska centralbanken har i syfte att understödja en uppgång i inflationen påbörjat ett program med storskaliga köp av finansiella tillgångar. Av allt att döma har åtgärderna fått stora effekter på de finansiella marknaderna, euron har försvagats och börskurser har drivits upp. Effekterna är till stor del de som förväntades, men penningpolitiska åtgärder av den typen är relativt oprövade och det finns en risk att de bidrar till att destabilisera delar av de finansiella marknaderna.

Den politiska osäkerheten i euroområdet har ökat sedan årsskiftet 2014/15, framför allt till följd av det ansträngda förhandlingsläge som uppstått mellan den nya regeringen i Grekland och dess långgivare. I huvudscenariot når Grekland 2015 en överenskommelse med långgivarna och ges fortsatt stöd även efter att det nuvarande stödprogrammet löper ut i juni samma år. Men det politiska läget är spänt och riskerna för att förhandlingarna ska misslyckas har ökat. Konsekvenserna av en sådan utveckling är mycket svårbedömda. Även om riskerna för en spridning av en grekisk kris till andra euroländer förefaller vara mindre nu än 2012, då en liknande situation förelåg, kan avbrutna förhandlingar få stora negativa effekter på de finansiella marknaderna och för realekonomin, såväl i euroområdet som globalt.

Den långvarigt höga arbetslösheten och ökade fattigdomen i Europa är ett allvarligt problem och riskerar också att hämma den ekonomiska utvecklingen.

En försvagning av rysk ekonomi förväntas 2015, i spåren av det lägre oljepriset och kon-

flikten i Ukraina. Det finns en risk att utvecklingen försämras ytterligare, särskilt om oljepriset inte stiger i någon större utsträckning. De direkta kopplingarna mellan rysk och svensk ekonomi är emellertid inte särskilt starka då handeln mellan länderna är av relativt liten betydelse. Det finns dock en risk för att en ytterligare försvagning av rysk ekonomi medför störningar på de finansiella marknaderna och att tillväxten i närliggande ekonomier, t.ex. Finland, blir ännu lägre.

Översvämningar, onormala vintertemperaturer och torka är tre exempel på extrema väderförhållanden som påverkat den makroekonomiska utvecklingen på senare tid. Det finns en risk att sådana händelser, relaterade till klimatförändringen, kommer att påverka den ekonomiska aktiviteten kommande år, i större utsträckning än vad som antas i prognosen. Effekterna på makroekonomin av försvårade väderförhållanden är svåra att bedöma, men det har visat sig att de kan medföra stora kostnader både för enskilda och för samhället.

I Sverige utgör hushållens höga skuldsättningsgrad, i ljuset av bostadsprisernas utveckling, en risk i prognosen. I prognosen förutsätts bostadspriserna öka, om än i en måttlig takt de närmaste åren. Samtidigt kan bostadspriserna stiga snabbare än vad som förutsägs i prognosen. Snabbt stigande bostadspriser kan medföra att risken för stora bostadsprisfall ökar. En sådan utveckling, med en kombination av höga skulder och fallande bostadspriser, riskerar att få negativa konsekvenser för den makroekonomiska utvecklingen. För att minska riskerna i det finansiella systemet och med hushållens skuldsättning har en rad reformer genomförts de senaste åren. Regeringen och ansvariga myndigheter följer noga utvecklingen för att se om ytterligare åtgärder kan komma att bli nödvändiga.

### Starkare utveckling möjlig

Om tillförsikten bland hushåll och företag i omvärlden, i synnerhet i euroområdet, återvänder snabbare än förväntat kan efterfrågan på svensk export stiga i högre takt än vad som antas i prognosen. En återhämtning av svensk ekonomi skulle då påskyndas. Även effekterna av det lägre oljepriset är svåra att bedöma och det är möjligt att de positiva effekterna underskattats, vilket skulle tala för en starkare konjunkturutveckling.

Ytterligare en faktor som kan stärka konjunkturuppgången är svenska hushålls konsumtion. Hushållen har ett högt sparande som andel av inkomsten, dvs. en hög sparkvot, som tillsammans med en gradvis förbättring av läget på arbetsmarknaden talar för en stabil och hög konsumtionstillväxt. Mot bakgrund av den höga sparkvoten i slutet av prognosperioden finns det ett utrymme för en högre konsumtionstillväxt än den i prognosen, utan att sparkvoten når onormalt låga nivåer.

### Alternativa scenarier

#### *En svagare omvärldsutveckling*

I alternativscenario 1 antas den svagare återhämtningen i euroområdet medföra en lägre efterfrågan på svenska exportprodukter. Det bidrar till en svagare BNP-tillväxt och till att resursutnyttjandet ökar långsammare än i huvudscenariot. Ett lägre resursutnyttjande leder till en lägre löneökningstakt, vilket dämpar inflationstrycket. Riksbanken höjer därför inte reporäntan lika snabbt som i huvudscenariot vilket, genom en svagare växelkurs, delvis motverkar den negativa effekten som den minskade omvärldsefterfrågan har på svensk export. En mer expansiv penningpolitik gynnar även investeringarna och hushållens konsumtion. Sammantaget innebär dock den svagare exporttillväxten att BNP ökar långsammare 2015–2017 än i huvudscenariot (se tabell 4.7) och att BNP-gapet förblir negativt under hela prognosperioden. Arbetslösheten minskar i takt med att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökar, men inte i samma utsträckning som i huvudscenariot (se tabell 4.7).

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med 0,1–0,3 procentenheter i förhållande till huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att lönesumman utvecklas långsammare till följd av färre arbetade timmar och lägre löner.

#### *En starkare inhemsk konsumtionsutveckling*

I alternativscenario 2 antas att hushållen ökar sin konsumtion mer än i huvudscenariot. Det kan t.ex. ske om hushållen väljer att minska sitt sparande, som i dag är historiskt högt, till förmån för en ökad konsumtion. En starkare konsumtionstillväxt 2015–2017 (se tabell 4.7) medför en högre BNP-tillväxt och att resursutnyttjandet

ökar snabbare. Till följd av den högre produktionsstillväxten ökar företagen sina anställningar och arbetslösheten blir lägre än i huvudscenariot (se tabell 4.7). Ett högre resursutnyttjande på arbetsmarknaden medför att lönerna utvecklas starkare, vilket i sin tur bidrar till ett ökat inflationstryck. Riksbanken höjer till följd av detta reporäntan i snabbare takt än i huvudscenariot. Den högre räntan håller tillbaka investeringarna och exporten något, vilket har en dämpande effekt på BNP-tillväxten. Sammantaget medför dock den starkare konsumtionstillväxten att ekonomin tidigare når ett balanserat resursutnyttjande. Inflationsmålet om 2 procent nås redan 2018.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med 0,1–0,2 procentenheter i förhållande till huvudscenariot. Det är främst inkomsterna från skatt på arbete och konsumtion som förstärker sparandet.

**Tabell 4.7 Alternativa scenarier: 1 Svagare omvärldsutveckling och 2 Starkare inhemsk efterfrågan**

Prognos enligt huvudscenariot i fet stil för respektive variabel  
Årlig procentuell förändring om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BNP<sup>1</sup></b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>
Alternativt scenario 1	2,3	2,0	2,3	2,5	2,6
Alternativt scenario 2	2,5	2,7	2,7	2,0	2,1
<b>Arbetslöshet<sup>2,3</sup></b>	<b>7,5</b>	<b>7,1</b>	<b>6,7</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
Alternativt scenario 1	7,5	7,5	7,4	7,3	6,8
Alternativt scenario 2	7,5	6,8	6,5	6,4	6,4
<b>KPIF<sup>4</sup></b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>
Alternativt scenario 1	0,8	1,1	1,2	1,4	1,6
Alternativt scenario 2	0,8	1,6	1,8	2,0	2,0
<b>BNP-gap<sup>5</sup></b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Alternativt scenario 1	-1,5	-1,3	-1,0	-0,8	-0,3
Alternativt scenario 2	-1,2	-0,4	0,2	0,0	0,0
<b>Finansiellt sparande<sup>6</sup></b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
Alternativt scenario 1	-1,4	-0,9	-0,7	-0,3	0,3
Alternativt scenario 2	-1,4	-0,5	-0,2	0,1	0,6

<sup>1</sup> Kalenderkorrigerade värden.

<sup>2</sup> 15–74 år.

<sup>3</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>4</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>5</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>6</sup> I offentlig sektor. Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.



## 4.5 Utvecklingen enligt andra bedömare

Regeringens prognos för BNP-tillväxten 2015 är i linje med de flesta andra bedömares (se tabell 4.8). Avvikelsen gentemot Europeiska kommissionens prognos bedöms till stor del bero på att kommissionen inte har haft möjlighet att beakta nationalräkenskaperna för det fjärde kvartalet 2014.

**Tabell 4.8 Jämförelse mellan olika bedömaresprognoser**

	2015	2016
<b>BNP<sup>1</sup></b>		
Regeringen	2,6	2,7
Konjunkturinstitutet	3,1	3,3
Europeiska kommissionen	2,3	2,6
Riksbanken	2,7	3,3
<b>Arbetslöshet<sup>2</sup></b>		
Regeringen	7,5	7,1
Konjunkturinstitutet	7,8	7,4
Europeiska kommissionen	7,7	7,5
Riksbanken	7,6	7,1
<b>Inflation<sup>3</sup></b>		
Regeringen	0,0/0,6	0,9/1,1
Konjunkturinstitutet	0,2/0,8	1,1/1,4
Europeiska kommissionen	-0,5	-1,0
Riksbanken	0,1/0,9	1,9/2,0
<b>BNP-gap<sup>4</sup></b>		
Regeringen	-1,4	-0,8
Konjunkturinstitutet	-0,9	0,0
Europeiska kommissionen	-1,0	-0,3
Riksbanken	-0,5	0,5

Anm. Publiceringsdatum: Regeringen 2015-04-15, Konjunkturinstitutet 2015-03-25, Europeiska kommissionen 2015-02-05, Riksbanken 2015-02-12.

<sup>1</sup> Procentuell förändring.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>3</sup> Procentuell förändring, årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

<sup>4</sup> Procentuell avvikelse från potentiell BNP-nivå.

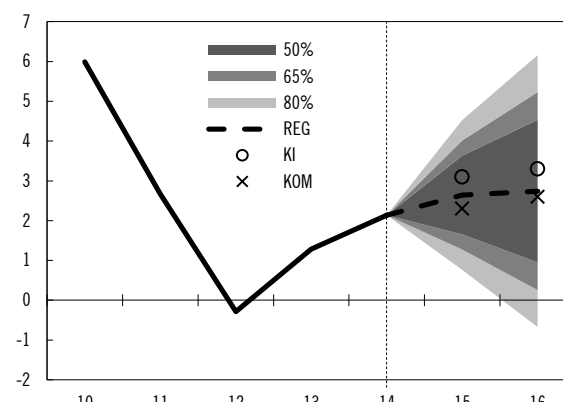
Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken och egna beräkningar.

För 2016 skiljer sig prognoserna åt i en större utsträckning, även om skillnaderna får anses vara små. I jämförelse med regeringens prognoser för 2015 och 2016 ligger huvuddelen av de andra bedömarens prognoser väl inom de områden

som täcker 50 procent av regeringens historiska prognosfel (se diagram 4.12).<sup>30</sup>

**Diagram 4.12 Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen**

Procentuell förändring



Anm.: Osäkerhetsintervallen är baserade på regeringens prognosfel i vårpropositioner för 1994–2014. Reg = regeringen, KI = Konjunkturinstitutet, KOM = Europeiska kommissionen.

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Regeringens prognos för arbetslösheten är i linje med de andra bedömarens prognoser för 2015, medan den är något lägre än vissa bedömarens prognoser för 2016 (se tabell 4.8).

De flesta bedömare delar regeringens syn att inflationstakten kommer att vara dämpad de kommande två åren. Riksbanken gör dock bedömningen att priserna kommer att stiga snabbare. Detta kan bl.a. bero på att Riksbanken gör en annan bedömning av resursutnyttjandet. För 2016 bedömer Riksbanken att resursutnyttjandet i ekonomin är något ansträngt, dvs. BNP-gapet är positivt. Med den utgångspunkten bör kostnadstrycket i ekonomin, och därmed inflationen, vara högre än i regeringens bedömning.

Såväl regeringen som andra prognosmakare bedömer däremot att det finns lediga resurser i svensk ekonomi 2015. Det finns dock skillnader i bedömningarna av BNP-gapets storlek, där framför allt Riksbanken gör bedömningen att BNP-gapet är mindre negativt än de övriga prognosmakarna. Detta beror främst på att Riksbanken har gjort en annan bedömning av potentiell BNP.

<sup>30</sup> Se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2015, som finns tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

## 4.6 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

I detta avsnitt utvärderas prognoser för Sveriges BNP-tillväxt som några olika bedömare gjort 1994–2014, däribland regeringen.<sup>31</sup> Motsvarande utvärdering av prognoser för arbetslösheten och inflationen presenteras i Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2015 som publiceras på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ibland den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att bedömarens prognoser inte har någon bias testas. Tabell 4.9 visar medelprognosfel för några svenska bedömare tillsammans med uppgifter om antalet observationer.

**Tabell 4.9 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxten**

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2014 och antal observationer (T)

Bedömare	Gjorda samma år som utfallet		Gjorda året före utfallet	
	MPF	T	MPF	T
<b>Regeringen</b>	0,30	42	-0,19	40
Konjunkturinstitutet	0,23	85	-0,32	81
Riksbanken	0,13	88	-0,30	82
HUI Research AB	0,30	84	-0,06	80
Svenskt näringsliv	0,54*	71	0,32	67
Handelsbanken	0,27	74	-0,12	71
SEB	0,22	78	-0,05	74
Nordea	0,39	80	-0,06	76
Swedbank	0,02	43	-0,13	39

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 5 procents nivå.

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

Stickproven är uppdelade i prognoser gjorda samma år som utfallet respektive året före utfallet.<sup>32</sup> För prognoser gjorda samma år som utfallet har regeringen ett positivt skattat medelprognosfel. Regeringen har därmed i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten för utvärderings-

perioden. För prognoser gjorda året före utfallet har regeringen i stället överskattat BNP-tillväxten. Detta är i huvudsak i linje med övriga bedömare. Inget av regeringens medelprognosfel är signifikant skilt från noll.<sup>33</sup>

Bedömarna rangordnas med avseende på deras medelabsolutfel och medelkvadratfel för prognoser för BNP-tillväxten, se tabell 4.1.<sup>34</sup> Regeringens prognosprecision rangordnas relativt högt för prognoser utfärdade samma år som utfallet, och relativt lågt för prognoser utfärdade året före utfallet. I allmänhet vilar rangordningarna på små skillnader, och inga test utförs för att påvisa att dessa skillnader är statistiskt signifikanta.<sup>35</sup> De bör därför värderas med viss försiktighet.

**Tabell 4.10 Rangordning av bedömares prognosprecision**

Rangordning efter medelabsolutfel (MAF) och medelkvadratfel (MKF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2014

Prognoser gjorda samma år som utfallet								
Rangordning efter MAF (första raden) och efter MKF (andra raden)								
SHB	SEB	<b>REG</b>	KI	RB	HUI	NO	SWB	SN
SHB	SEB	<b>REG</b>	KI	HUI	RB	SN	NO	SWB
Prognoser gjorda året före utfallet								
Rangordning efter MAF (första raden) och efter MKF (andra raden)								
NO	SEB	KI	HUI	RB	SHB	<b>REG</b>	SN	SWB
NO	SEB	HUI	SHB	RB	<b>REG</b>	KI	SN	SWB

Anm.: Rangordningen sker fallande från vänster. Bedömarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB), HUI Research AB (HUI), Svenskt näringsliv (SN), Handelsbanken (SHB), SEB, Nordea (NO) och Swedbank (SWB).

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

<sup>31</sup> För regeringens del utvärderas endast prognoser publicerade i budgetpropositionen och ekonomiska vårpropositionen.

<sup>32</sup> Landsorganisationen har inte tagits med i utvärderingen av prognoser för BNP-tillväxten eftersom den inte på ett konsekvent sätt redovisat faktisk BNP.

<sup>33</sup> Här används signifikansnivån 5 procent. Ett medelprognosfel som är signifikant avviker då tillräckligt mycket från noll (ingen bias) för att det ska kunna betraktas som att det är 5 procents sannolikhet eller mindre att få ett sådant medelprognosfel, givet att det inte finns någon bias.

<sup>34</sup> Medelabsolutfelet är medelvärdet av de absoluta prognosfelen. Medelkvadratfelet är medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen.

<sup>35</sup> Utformningen av ett sådant test försäkras av att bedömarna för ett givet år dels utfärdar prognoserna vid olika tidpunkter, dels producerar olika antal prognoser.

## 4.7 Prognosrevideringar och effekter av reformer

### Huvudsakliga revideringar sedan budgetpropositionen för 2015

Svensk BNP växte 2014 i den takt som förväntades i budgetpropositionen för 2015 (se tabell 4.11). Tillväxten i hushållens konsumtion och nettoexportens bidrag till BNP-tillväxten blev lägre än förväntat, medan tillväxten i offentlig konsumtion och de fasta bruttoinvesteringarna blev högre än förväntat. I föreliggande prognos har BNP-tillväxten 2015–2018 reviderats ned. Nedrevideringen för 2015 och 2016 beror till viss del på att en del av BNP-ökningen i slutet av 2014 bedöms vara tillfällig, framför allt avseende investeringarna. Därutöver har hushållens konsumtion reviderats ned på grund av ett svagare utfall än förväntat och förväntade negativa effekter av kommunalskattehöjningar samt det av Finansinspektionen aviserade amorteringskravet. En viktig anledning till att den faktiska BNP-tillväxten har reviderats ned under prognosperiodens senare del, 2017 och 2018, är att tillväxten i potentiell BNP bedöms bli lägre.

Sysselsättningen och arbetskraften bedöms öka i en högre takt än vad som antogs i budgetpropositionen för 2015. För 2016–2018 förklaras det bl.a. av en snabbare befolkningstillväxt, som både höjer potentiell arbetskraft och sysselsättning. Arbetskraften har emellertid reviderats upp mer än sysselsättningen, vilket medför att prognosen för arbetslösheten har reviderats upp för 2015–2018.

Timplönen har reviderats ned i slutet av prognosperioden, bl.a. till följd av svagare produktivitetstillväxt i näringslivet. Prognoserna för inflationen mätt med både KPI och KPIF är nedreviderade för 2014 och 2015 till följd av svagare utfall och ett lägre oljepris än väntat. KPI-prognosen är dessutom nedreviderad som ett resultat av att räntorna förväntas bli lägre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2015.

**Tabell 4.11 Jämförelse mellan regeringens prognoser i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2015**

Prognos enligt budgetpropositionen för 2015 inom parentes  
Procentuell förändring om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	2,1 (2,1)	2,6 (3,0)	2,7 (3,2)	2,5 (2,6)	2,4 (2,4)
Potentiell BNP <sup>1,2</sup>	1,5 (1,4)	1,8 (1,7)	1,9 (2,2)	2,0 (2,4)	2,2 (2,4)
BNP-gap <sup>3</sup>	-1,9 (-2,2)	-1,4 (-1,2)	-0,8 (-0,5)	-0,1 (-0,1)	0,1 (0,0)
Arbetslöshet <sup>4,5</sup>	7,9 (7,9)	7,5 (7,3)	7,1 (6,7)	6,7 (6,4)	6,4 (6,1)
Sysselsatta <sup>4</sup>	1,4 (1,3)	1,4 (1,4)	1,3 (1,2)	1,2 (0,9)	0,9 (0,8)
Arbetade timmar <sup>2</sup>	1,8 (1,4)	1,3 (1,3)	1,3 (1,3)	1,4 (1,2)	0,9 (0,8)
Timplön <sup>6</sup>	2,8 (2,8)	2,9 (2,9)	3,2 (3,3)	3,3 (3,5)	3,4 (3,5)
KPI <sup>7</sup>	-0,2 (0,0)	0,0 (0,9)	0,9 (2,2)	1,7 (3,0)	2,7 (3,2)
KPIF <sup>7</sup>	0,5 (0,6)	0,8 (1,4)	1,4 (1,8)	1,6 (1,9)	1,8 (2,0)
Reporänta <sup>7</sup>	0,5 (0,5)	-0,1 (0,3)	-0,1 (1,0)	0,2 (2,1)	1,1 (2,9)

Anm. Prognosen är baserad på nu gällande regler och av regeringen föreslagna och aviserade åtgärder i denna proposition.

<sup>1</sup> Avser marknadspris.

<sup>2</sup> Kalenderkorregerad.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> 15–74 år.

<sup>5</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>6</sup> Timplön enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>7</sup> Årsgenomsnitt.

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

BNP-gapet har reviderats ned något för 2015 och 2016 (se tabell 4.11). Det beror på att den faktiska BNP-tillväxten har reviderats ned. Skillnaderna är emellertid små i förhållande till osäkerheten i bedömningen. Potentiell BNP-tillväxt har reviderats ned för 2016–2018 (se tabell 4.11).<sup>36</sup> Nivån på potentiell BNP 2018 är ungefär 1 procent lägre än i budgetpropositionen för 2015.

<sup>36</sup> Potentiell BNP definieras som den produktion som kan upprätthållas vid ett balanserat konjunkturläge och är ett mått på ekonomins långsiktiga tillväxtförutsättningar. Den beräknas utifrån potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar. Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Den statistik från nationalräkenskaperna som har publicerats sedan budgetpropositionen för 2015 lämnades till riksdagen visar sammantaget på att produktiviteten har varit lägre 2013 och 2014 än vad som tidigare bedömdes. Samtidigt visar flera indikatorer på att företagens resursutnyttjande var balanserat i slutet av 2014. Det har föranlett en mindre nedrevidering av tillväxttakten i den potentiella produktiviteten 2014, men framför allt en ny bedömning av tillväxten i potentiell produktivitet de kommande åren. De negativa effekterna av den utdragna lågkonjunkturen, bl.a. att företagen avvaktar med investeringar, antas vara större än enligt tidigare bedömning. Produktiviteten, både i näringslivet och i ekonomin som helhet, förväntas därför sammantaget under prognosperioden växa långsammare än den historiskt genomsnittliga takt.<sup>37</sup>

Det potentiella antalet arbetade timmar har reviderats upp med 0,6 procent 2018 jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2015.<sup>38</sup> Upprevideringen kan främst hänföras till en starkare tillväxt i potentiell arbetskraft. Arbetskraften har vuxit snabbt under flera år och prognoserna för tillväxten i arbetskraften har successivt reviderats upp. Samtidigt har prognosen för migrationen reviderats upp och befolkningen förväntas öka snabbare under prognosperioden än vad som antogs i budgetpropositionen för 2015. Regeringen bedömer därför att den potentiella arbetskraften är större än vad som tidigare beräknats. En större potentiell arbetskraft bedöms i första hand leda till en högre potentiell sysselsättning, men höjer också jämviktsarbetslösheten. Regeringen bedömer att det tar tid innan de nyinträdande på arbetsmarknaden blir sysselsatta. Det beaktas i större utsträckning i denna bedömning än tidigare. Jämviktsarbetslösheten är till följd av detta uppreviderad från 6,0 till 6,4 procent 2018 jämfört

fört med bedömningen i budgetpropositionen för 2015.<sup>39</sup>

### Effekter av föreslagna eller aviserade reformer

De reformer inom skolan och andra delar av välfärden samt införandet av traineejobb och extratjänster som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseras i denna proposition bidrar till en något högre tillväxt i offentlig konsumtion 2015 och 2016. Samtidigt bedöms att hushållens konsumtion 2015 och 2016 endast marginellt påverkas av de reformer som föreslås eller aviseras i propositionerna. Införandet av traineejobb och extratjänster samt de ökade satsningarna inom den offentliga sektorn bidrar även till en ökad sysselsättning i offentliga myndigheter. Sammantaget bedöms reformerna lämna ett litet positivt bidrag till BNP-tillväxten samt bidra till något högre sysselsättning och något lägre arbetslöshet 2016.

Reformernas sammantagna effekt på potentiell BNP bedöms vara begränsad under prognosperioden. För att prognosen ska bli så träffsäker som möjligt är det önskvärt att man beaktar hur hushållens och företagens beteenden kan påverkas av förändringar på budgetens inkomst- respektive utgiftssida och andra relevanta regelförändringar. Det råder emellertid en betydande osäkerhet om i vilken utsträckning och i vilken takt sådana beteendeförändringar uppkommer. Dessutom är metoder och modeller för att beräkna beteendeffekter mer utvecklade inom vissa områden än andra, vilket innebär att en samlad bedömning i slutänden ändå alltid måste göras. Mot denna bakgrund har regeringen för avsikt att i 2016 års ekonomiska vårproposition redovisa principiella utgångspunkter för hur eventuella beteendeffekter ska beaktas i de makroekonomiska prognoserna framöver.

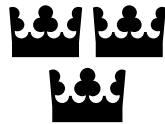
<sup>37</sup> I bilaga 1 redovisas prognosen för den potentiella produktivitetstillsväxten. Den genomsnittliga tillväxttakten 1981–2014 är 2,1 procent för näringslivets produktivitet och 1,7 procent för produktiviteten i ekonomin som helhet.

<sup>38</sup> Det potentiella antalet arbetade timmar bestäms av den potentiella sysselsättningen och den potentiella medelarbetstiden bland sysselsatta. Den potentiella sysselsättningen bestäms i sin tur av den potentiella arbetskraften och jämviktsarbetslösheten. I bilaga 1 redovisas prognosen för det potentiella antalet arbetade timmar.

<sup>39</sup> Prognosen för jämviktsarbetslösheten finns i bilaga 1.

# 5

## De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skatte- politiken





## 5 De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skattepolitiken

### Sammanfattning

---

- Syftet med de budgetpolitiska målen är att skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är hållbar på lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett tak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav.
  - Regeringen bedömer att det finansiella sparandet avviker tydligt från målet om 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
  - Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet successivt stärks tills det når målnivån. I vilken takt en återgång till målnivån bör ske baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Regeringen bedömer att en väl avvägd återgång till målnivån kan ske genom att det finansiella sparandet gradvis stärks under denna mandatperiod så att det uppgår till omkring 0 procent av BNP 2018. Först under nästa mandatperiod bedöms ett finansiellt sparande om 1 procent kunna nås. Bedömningar om såväl de offentliga finanserna som konjunkturutvecklingen på så lång sikt är dock mycket osäkra.
  - Regeringen föreslår nya nivåer på utgiftstaket för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Regeringen bedömer att utgiftstaket bör uppgå till 1 319 miljarder kronor 2018. Det är en ökning med 57 miljarder kronor jämfört med 2017, vilket är samma ökning som föreslogs i budgetpropositionen för 2015. För 2019 bedömer regeringen att utgiftstaket bör vara 59 miljarder högre, dvs. 1 378 miljarder kronor.
  - Kommunsektorns resultat under 2014 uppfyllde det kommunala balanskravet och kommunsektorn som helhet bedöms klara kravet med god marginal under hela prognosperioden.
  - Marginalerna i Sveriges offentliga finanser gentemot de ramar som är satta av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är små. Dock är marginalen till särskilt skuldgränsen enligt den korrigerande delen god.
  - Regeringen föreslår nya riktlinjer för skattepolitiken. Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer.
-

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att uppnå de finanspolitiska målen på ett sätt som är hållbart även på lång sikt. De består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande<sup>40</sup>, ett tak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav som innebär att enskilda kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna.

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlem i EU även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa utgör ramen som de svenska budgetpolitiska målen måste hålla sig inom. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i Sveriges offentliga finanser och storleken på Sveriges offentliga skuld inte får överskrida vissa gränsvärden, liksom att Sveriges strukturella sparande ska nå ett medelfristigt budgetmål.

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och föreslår nya riktlinjer för skattepolitiken.

## 5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

I tabell 5.1 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden tillsammans med de indikatorer som används för att stämma av målet för det finansiella sparandet i ett framåtblickande perspektiv.

<sup>40</sup> Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppgår till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP, men kom efter en teknisk justering 2007 att uppgå till 1 procent av BNP.

**Tabell 5.1 Indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet**

Procent av BNP

Utfallsdata för 2014 och prognoser 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,4					
Sjuårsindikatorn	-1,0	-1,0	-0,8			
<b>Strukturellt sparande<sup>†</sup></b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>

<sup>†</sup> Procent av potentiell BNP

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Bakåtblickande tioårsnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet för 2005–2014 var klart lägre än 1 procent av BNP. Det förklaras delvis av lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, bl.a. skattesänkningar, som den förra regeringen genomförde trots att konjunkturläget förbättrades.

### Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det aktuella året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerad för engångseffekter under samma tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet ligger under målet för det finansiella sparandet samtliga redovisade år med ungefär 2 procentenheter.

### Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i offentlig sektor skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Från och med denna proposition beräknas det strukturella sparandet med en ny beräkningsmetod (se fördjupningsrutan Ny ansats för att beräkna det strukturella sparandet).

Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken. Det gör att det inte finns något allmänt accepterat utfall för den strukturella nivån på sparandet, vilket innebär att utfallet kan skilja sig åt mellan olika bedömare.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet har försämrats betydligt de senaste åren.



År 2014 understeg även det strukturella sparandet målnivån med närmare 2 procentenheter. Även om det strukturella sparandet stärks under prognosperioden förväntas det ligga under målnivån alla år 2015–2019.

### Redogörelse av avvikelsen från målet

**Regeringens bedömning:** Som framgår av analysen av måluppfyllelsen, bedöms det finansiella sparandet avvika tydligt från den målsatta nivån om ett sparande på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet successivt stärks till dess att sparandet når målnivån. Denna inriktning för finanspolitiken innebär att regeringens förslag till reformer och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 finansieras fullt ut. Regeringen avser att tillämpa motsvarande krav på finansiering av reformer i budgetpropositionen för 2016.

Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv. Det gör att sparandet kan återföras till den målsatta nivån i en takt som tar hänsyn till att det alltjämt finns lediga resurser i ekonomin, utan att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras.

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi 2015 och 2016. Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den utdragna lågkonjunkturen innebär en risk för att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer. Samtidigt är riskerna betydande för att utvecklingen ska bli svagare än i denna bedömning. Trots den tydliga avvikelsen från målet om ett sparande på 1 procent av BNP bedöms det därför inte vara lämpligt att bedriva en kraftigt åtstramande finanspolitik de närmaste åren. Först under nästa mandatperiod bedöms ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP kunna nås.

Om en allvarlig störning drabbar ekonomin riskerar återgången till den målsatta nivån för det finansiella sparandet att förskjutas ytterligare framåt i tiden. Samtidigt kan en starkare konjunkturåterhämtning skapa förutsättningar för en snabbare återgång till den målsatta nivån.

en vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att en analys tydligt bör indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska ha en skyldighet att lämna en sådan redogörelse (prop. 2013/14:173 s. 28, 29 och 45). Vidare anges att den redovisade planen för hur en återgång ska ske bör avse ett medelfristigt perspektiv. Ett medelfristigt perspektiv i det budgetpolitiska ramverket avser normalt 3 eller 4 år. Om sparandet avviker från målnivån bör regeringen därför redovisa en plan för hur en återgång till målet ska ske som inbegriper de prognosår som inkluderas i budgetpropositionen.

Det är viktigt att avvikelser korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt vis. Hur en avvikelse från målet ska korrigeras ska ske efter en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Hänsyn ska således tas till den samhällsekonomiska balansen vid bedömningen av hur snabbt en avvikelse bör korrigeras. Detta gäller i synnerhet när, som i nuläget, avvikelsen är betydande.

Regeringen anser mot denna bakgrund att återgången till den målsatta nivån bör ske i en takt som tar hänsyn till att det alltjämt finns lediga resurser i ekonomin och att arbetslösheten är hög. Avvikelsen från den målsatta nivån är så stor att ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP inte kan förväntas uppnås under denna mandatperiod utan att återhämtningen i svensk ekonomi hotas. Enligt regeringen är det därför motiverat att nå den målsatta nivån först under nästa mandatperiod.

Regeringen har gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (dnr Fi2015/1488). Om målnivån för det finansiella sparandet senare skulle ändras av riksdagen till ett sparande på 0 procent av BNP över en konjunkturcykel bedöms denna nivå kunna uppnås under denna mandatperiod.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203) ska regering-

## 5.2 Bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl (se tabell 5.2). Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Enligt den praxis som utvecklats har regeringen inte lämnat förslag om förändringar av den reella nivån på ett utgiftstak som tidigare har föreslagits av samma regering. Det är dock förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering lämnar förslag om ändrade nivåer på utgiftstaket som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken (se bet. 1995/96:FiU10 s. 69). Regeringen föreslog motsvarande höjningar i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.4.1

och 5.4.2). Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaken för 2015–2017 avvisades dock i samband med att riksdagen röstade för ett annat budgetförslag (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29). Regeringen anser alltjämt att utgiftstaken för 2015–2017 bör höjas i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2015.

För 2018 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Regeringen har tidigare gjort en bedömning av nivån för 2018 i budgetpropositionen för 2015. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. I enlighet med budgetlagen kommer regeringen att lämna förslag till utgiftstak för 2018 i budgetpropositionen för 2016. Regeringen gör vidare i denna proposition för första gången en bedömning av utgiftstakets nivå för 2019.

**Tabell 5.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2005–2017**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	51	46	58
Ursprungligt beslutade utgiftstak	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210
Teknisk justering <sup>2</sup>	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	4	2	-4	0
Finanspolitiskt motiverad ändring <sup>3</sup>			-11								33	41	52
Slutligt fastställda utgiftstak	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158 <sup>4</sup>	1 204 <sup>4</sup>	1 262 <sup>4</sup>
Takbegränsade utgifter	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 117	1 166	1 213
Budgeringsmarginal	6	12	28	14	24	38	74	62	28	11	41	38	49
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	3,7	3,3	4,0

Anm.: För åren 1997–2004, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

<sup>1</sup> Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år vid det tillfälle utgiftstaket för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 2) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl. Exempelvis uppgick utgiftstaket för 2006 till 931 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 907 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2007 med 42 miljarder kronor.

<sup>2</sup> Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger till följd av tekniska orsaker. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

<sup>3</sup> Finanspolitiskt motiverade ändringar av utgiftstakets nivå medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna.

<sup>4</sup> Regeringens förslag till nivåer för utgiftstaket för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

**Regeringens bedömning:** För 2018 och 2019 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 319 miljarder kronor respektive 1 378 miljarder kronor.

**Skälen för regeringens bedömning:** De höjningar av utgiftstakets nivåer för 2015–2017 som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 är lika stora som de höjningar som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2015. I enlighet med vad som då angavs, och med beaktande av att den beslutande budgeten för 2015 och förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 motiverar andra nivåer för tekniska justeringar av utgiftstaket jämfört med budgetpropositionen för 2015, bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2018 bör uppgå till 1 319 miljarder kronor. Det medför att nivån 2018 ökar med 57 miljarder kronor jämfört med 2017, vilket överensstämmer med den bedömning av utgiftstakets ökning 2018 som regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2015.

För 2019 bedömer regeringen att utgiftstaket bör uppgå till 1 378 miljarder kronor, vilket är 59 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2018.

### Relationen till målet för det finansiella sparandet

Budgeringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, uppgår till 70 miljarder kronor för 2018. Det är den maximala utgiftsökning för 2018 som utgiftstakets nivå medger. Samtidigt bör motsvarande minst 20 miljarder kronor lämnas obudgerat under utgiftstaket som en buffert för oförutsedda händelser när budgetpropositionen för 2018 lämnas till riksdagen, i enlighet med riktlinjen för säkerhetsmarginalen.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Enligt riktlinjen bör budgeringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (t), minst 1,5 procent för kommande budgetår (t+1), minst 2 procent för år två (t+2) och minst 3 procent för år tre (t+3). I förekommande fall har riktlinjen på 3 procent gällt även för år fyra (t+4). Den stegvisa ökningen

**Tabell 5.3 Utgiftstak 2015–2019**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 107	1 125	1 163	1 210		
Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaket		1 158	1 204	1 262	1 319 <sup>1</sup>	1 378 <sup>1</sup>
Skillnad mot beslutade nivåer		33	41	52		
Årlig förändring av utgiftstaket	10	51	46	58	57	59
Utgiftstak, procent av BNP	28,3	28,4	28,3	28,4	28,5	28,6
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,7	28,1	28,2	28,4	28,5	28,6
Utgiftstak, fasta priser <sup>2</sup>	1 097	1 134	1 159	1 190	1 216	1 241
Takbegränsade utgifter	1 096	1 117	1 166	1 213	1 249	1 274
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,0	27,4	27,4	27,3	27,0	26,4
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>2</sup>	1 086	1 093	1 122	1 144	1 152	1 147
Budgeringsmarginal	11	41	38	49	70	104
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,0	3,7	3,3	4,0	5,6	8,1
Budgeringsmarginal, procent av BNP	0,3	1,0	0,9	1,1	1,5	2,1
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6	49,2

<sup>1</sup> Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019 i denna proposition.

<sup>2</sup> Beräkningen i fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jämfört med prognosen för de takbegränsade utgifterna för 2018 i denna proposition medger utgiftstaket därmed att de takbegränsade utgifterna blir ca 50 miljarder kronor högre i budget-

motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

propositionen för 2018. Motsvarande möjliga ökning av de takbegränsade utgifterna för 2019, fram till dess att budgetpropositionen för 2019 lämnas till riksdagen, uppgår till ca 85 miljarder kronor. Dessa ökningarna motsvarar ca 1,2 respektive ca 1,8 procent av BNP för 2018 och 2019.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre (och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre) än enligt den aktuella utgiftsprognosen för dessa två år, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar (t.ex. högre inflation), oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk till följd av nya reformer eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen försämrar normalt det strukturella sparandet. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till målet för det finansiella sparandet. Det beror på att målet för det finansiella sparandet är formulerat på ett sätt som normalt tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst arbetsmarknadsrelaterade utgifter, försvagar den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen. Om konjunkturutvecklingen däremot blir bättre än väntat kan de takbegränsade utgifterna öka på grund av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Det kan ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det behöver emellertid inte leda till en konflikt med målet för det finansiella sparandet eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

På längre sikt kan utgiftstakets nivå ses som ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas och begränsas i ett medelfristigt perspektiv. Efter att utgiftstakets nivå har fastställts av riksdagen bör det dock inte betraktas som ett mål för den faktiska utgiftsnivån eftersom denna behöver anpassas till bl.a. den makroekonomiska utvecklingen. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter att de stämts av mot målet för det finansiella sparandet och den höjning av skatteuttaget som kan komma att krävas.

### **Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek**

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 3,1 procent per år 2015–2019, vilket främst beror på att utgifterna till viss del direkt påverkas av den allmänna utvecklingen av priser och löner. Det är ungefär en lika snabb ökning som den historiska genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna 1998–2014, som uppgick till 3,0 procent per år.

Budgeteringsmarginalen ökar relativt snabbt och uppgår för 2018 och 2019 till 5,6 respektive 8,1 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen minst vill upprätthålla till utgiftstaket. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under mandatperioden begränsades. Om det däremot under de kommande åren successivt bedöms uppstå ett budgetutrymme är det rimligt att det kan utnyttjas för reformer på budgetens utgiftssida. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir beror bl.a. på hur stor del av budgeteringsmarginalen som under de kommande åren eventuellt tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av oförutsedda ökningarna av volymer i de rättighetsbaserade transfereringssystemen eller den makroekonomiska utvecklingen.

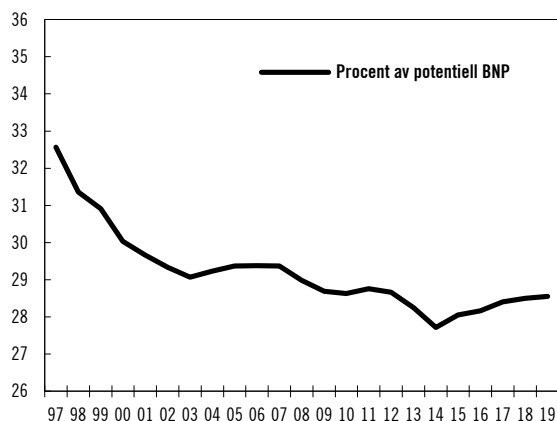
Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2019, dvs. ca 85 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 4,5 procent per år 2015–2019.

### **Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP**

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2018 uppgår till 28,5 procent av potentiell BNP, enligt bedömningen av BNP i denna proposition. Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2019, 1 378 miljarder kronor, medför att nivån uppgår till 28,6 procent av potentiell BNP, dvs. ungefär samma nivå som för 2018.

**Diagram 5.1 Utgiftstak 1997–2019**

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har nivåerna på utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna rensats från skillnader över tiden som beror på tekniska justeringar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser visar hur verksamhetsvolymen förändras över tiden i staten och ålderspensionssystemet. Det kan t.ex. handla om utvecklingen av antalet kvadratmeter kontorsyta, antalet årsarbetskrafter i statliga myndigheter eller antalet personer med ersättning från olika transfereringssystem.

Uttryckt i fasta priser ökar de takbegränsade utgifterna med sammanlagt ca 60 miljarder kronor mellan 2014 och 2019. Det är främst i pensionssystemet som utgifterna ökar på grund av ett ökande antal pensionärer. Givet den aktuella prognosen och den hittills föreslagna och aviserade politiken, beräknas statens utgifter omräknade till fasta priser i det närmaste vara oförändrade under denna period.

Ökningen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser på ca 60 miljarder kronor mellan 2014 och 2019 kan jämföras med ökningen i löpande priser, som uppgår till ca 180 miljarder kronor. Ungefär en tredjedel av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2019 beror alltså på att volymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar med drygt 140 miljarder kronor i fasta priser under samma period. Det motsvarar ca 13 procent av nivån i fasta priser 2014. Givet behovet av återstående säkerhetsmarginal om ca 20 miljarder kronor 2019 och prognosen för de takbegränsade utgifterna för 2014 medger utgiftstakets ökning fram t.o.m.

2019 en ökning av statens och ålderspensionssystemets verksamhetsvolymerna med ca 12 procent mellan 2014 och 2019.

### 5.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för om de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och realisationsförluster samt för orealiserade förluster i värdepapper respektive eventuell återföring av tidigare justeringar av orealiserade förluster erhålls det s.k. balanskravsresultatet. Uppgifter om balanskravsresultatet för 2014 saknas dock ännu. Därför redovisas resultat före extraordinära poster.<sup>42</sup>

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 9.7). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Detta innebär att om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av investeringarnas avskrivningskostnader.

#### Positivt resultat 2014

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2014 (tabell 9.1). Kommunerna redovisade ett positivt resultat på 11 miljarder kronor, medan lands-

<sup>42</sup> Extraordinära poster är tillfälliga kostnader och intäkter som uppgår till ett väsentligt belopp och avser händelser eller transaktioner som saknar ett tydligt samband med den ordinarie verksamheten.

tingen redovisade ett positivt resultat på 3 miljarder kronor.

Resultatet före extraordinära poster är på ungefär samma nivå som 2013, dvs. 14 miljarder kronor. Kommunerna redovisade 2014 ett resultat som var 5 miljarder kronor lägre, medan landstingen redovisade ett resultat som var 5 miljarder kronor högre än 2013. Förändringarna jämfört med 2013 berodde inom både kommunerna och landstingen till stor del på tillfälliga generella effekter som inträffade 2013. Landstingen påverkades mest av den sänkta diskonteringsräntan vid beräkningen av pensionskulden. Sänkningen innebar en negativ påverkan på resultatet 2013. Kommunerna påverkades främst av återbetalningar av tidigare inbetalda premier till AFA Försäkring, vilket medförde en positiv påverkan på resultatet 2013.

Årets resultat, inklusive extraordinära poster, uppgick 2014 till 13 miljarder kronor för kommunsektorn, vilket är 1 miljard kronor lägre än resultatet före extraordinära poster. Jämfört med 2013 var årets resultat 9 miljarder kronor lägre vilket i huvudsak berodde på att en kommun 2013 sålde kommunala bolag och redovisade en extraordinär intäkt om ca 9 miljarder kronor.

Resultatet för kommunsektorn som helhet 2014 var förenligt med kommunallagens (1991:900) krav på att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan 59 procent 2003 och 97 procent 2006. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan 15 procent 2011 och 90 procent 2006, 2007 och 2010. För 2014 redovisade 79 procent av kommunerna (230) och 65 procent av landstingen (13) positiva resultat.

### **Stark utveckling av skatteinkomster förbättrar resultatet i prognos**

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna öka starkt 2015–2019 till följd av ett fortsatt förbättrat arbetsmarknadsläge. Även statsbidragen ökar på grund av satsningar inom främst utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Kommunsektorn har därmed utrymme att både öka sin konsumtion och förbättra sitt resultat.

Sektorn som helhet klarar balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet

beräknas uppgå till 10 miljarder kronor 2015 och beräknas därefter uppgå till 12–17 miljarder kronor per år 2016–2019. Under senare delen av prognosperioden, när ekonomin är i balans, beräknas resultatet i enlighet med regeringens prognosprinciper ligga på en nivå som ungefär motsvarar en god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 9).

## **5.4 Stabilitets- och tillväxtpakten sätter ramarna för finanspolitiken**

Stabilitets- och tillväxtpakten består av en korrigerande del och en förebyggande del. Den korrigerande delen, underskottsörfarandet, syftar till att rätta till allt för stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 11 av EU:s 28 medlemsstater i den korrigerande delen. Enligt den korrigerande delen av pakten får underskottet i de offentliga finanserna, mätt i nominella termer, inte vara större än 3 procent av BNP och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. Sverige, Luxemburg och Estland är de enda EU-länderna som aldrig har varit föremål för underskottsörfarandet. Sverige bedöms under prognosperioden ha marginal till underskottsgränsen (se tabell 8.18) och framför allt till skuldgränsen (se diagram 8.10).

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund budgetpolitik på medellång sikt genom att ange vissa ramar för budgetpolitiken under normala tider, och på ett tidigt stadium förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Att medlemsstaterna följer den förebyggande delens bestämmelser ska säkerställa att de inte överskrider gränsvärdena och att den korrigerande delen inte ska behöva aktiveras. Varje medlemsstat har ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. för den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenligt med en viss miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. En medlemsstats medelfristiga budgetmål ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta om det finns en lämplig säkerhetsmarginal

till det nominella referensvärdet för underskottet. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP (se tabell 5.4). Kommissionen ska se över de medelfristiga budgetmålen vart tredje år och nästa översyn förväntas ske mot slutet av 2015.

**Tabell 5.4 Faktorer för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del**

Procent av BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2014	2015	2016
<b>Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)</b>			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP <sup>1</sup>	-1,3	-1,0	-0,9
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0 <sup>3</sup>
<b>Uppföljning utgiftskriteriet</b>			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring <sup>2</sup>	2,2	0,9	1,2
Referensvärde: potentiell BNP-tillväxt	1,9	1,9	1,9 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos, februari 2015.

<sup>2</sup> Baserat på regeringens prognos av utgifter och Europeiska kommissionens deflator.

<sup>3</sup> MTO och referensvärdet för potentiell BNP-tillväxt ska ses över vart tredje år, vilket innebär att en översyn kommer att ske mot slutet av 2015.

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

I länder där det strukturella sparandet är lägre än det medelfristiga budgetmålet är grundregeln att det strukturella sparandet ska stärkas med 0,5 procent av potentiell BNP per år tills det strukturella sparandet är i linje med landets medelfristiga budgetmål. Om det medelfristiga budgetmålet inte uppfylls måste medlemsstaten även ta hänsyn till det s.k. utgiftskriteriet som infördes i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2011. Utgiftskriteriet innebär att den reala ökningen av de primära offentliga utgifterna, justerat för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett referensvärde i form av den reala potentiella BNP-tillväxten. Referensvärdet ses över samtidigt som det medelfristiga budgetmålet, dvs. vart tredje år. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga budgetmål.

EU:s medlemsstater ska i de stabilitets- och konvergensprogram som länderna publicerar i april varje år bl.a. redogöra för sitt medelfristiga budgetmål och anpassningsbanan mot detta mål.

Sverige presenterar i likhet med andra länder, som inte har euron som valuta, ett konvergensprogram. Kommissionen och rådet granskar konvergensprogrammet och bedömer om det medelfristiga budgetmålet och anpassningsbanan dit är lämpliga.<sup>43</sup>

Kommissionen och rådet utvärderar om medlemsstaterna har gjort tillräckligt för att nå det medelfristiga budgetmålet baserat på en samlad bedömning av det strukturella sparandet och efterlevnaden av utgiftskriteriet.<sup>44</sup> Den närmaste utvärderingen av Sveriges finanspolitik sker i maj 2015 på basis av kommissionens prognos från maj och Sveriges konvergensprogram, som i sin tur baseras på denna proposition.

Kommissionen bedömde i februari 2015 att Sveriges strukturella sparande 2014 uppgick till -1,3 procent av potentiell BNP, vilket är något lägre än det medelfristiga budgetmålet (se tabell 5.4). I sin helhetsbedömning beaktar kommissionen, utöver den senaste prognosen av nivån på strukturella sparandet för det innevarande året, även det strukturella sparandet under föregående år enligt tidigare prognoser, liksom hur sparandet enligt den senaste prognosen kommer att utvecklas under prognosperioden. Baserat på februariprognosen och en helhetsbedömning, kom kommissionen fram till att Sverige efterlevde stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2014 och att Sverige även under 2015 förväntas göra det. Kommissionen noterade dock försämringen av det strukturella sparandet under 2014, vilket också innebär att Sverige kommer att ha en något mindre marginal för ett försämrat sparande 2015.

Enligt den landrapport för Sverige som kommissionen presenterade den 26 februari 2015 på basis av februariprognosen gjorde kommissionen

<sup>43</sup> Kommissionen presenterade i januari 2015 nya riktlinjer för hur kommissionen anser att flexibiliteten i stabilitets- och tillväxtpaktens regler bättre ska kunna användas för att särskilt uppmuntra genomförandet av strukturreformer och investeringar samt för att bättre kunna beakta konjunkturläget i varje enskild medlemsstat. Riktlinjerna förtydligar bl.a. hur medlemsstaternas anpassningsbana i hur det strukturella sparandet behöver förbättras för att nå det medelfristiga budgetmålet ska kunna anpassas beroende på t.ex. om landet befinner sig i en lågkonjunktur.

<sup>44</sup> Sverige har i egenskap av medlemsstat som bedömts överprestera i förhållande till sitt medelfristiga budgetmål inte varit bunden av utgiftskriteriet.

bedömningen att Sveriges offentliga finanser inte står inför några större utmaningar på kort eller medellång sikt. Kommissionen noterade också den kommande förbättringen av det strukturella sparandet under prognosperioden. Sammanfattningsvis kan dock regeringen konstatera att marginalerna mellan de offentliga finanserna och de ramar som är satta av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är små. Dock är marginalen till särskilt skuldgränsen enligt den korrigerande delen god.

## 5.5 Riktlinjer för skattepolitiken

**Regeringens förslag:** Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer.

**Skälen för regeringens förslag:** Goda och stabila skatteintäkter är en förutsättning för att garantera det offentliga åtagandet gentemot medborgarna. Skattepolitiken är även ett medel för att uppnå de övergripande målen för den ekonomiska politiken. Skattereglerna ska bidra till att de offentliga finanserna blir långsiktigt hållbara och understödja de budgetpolitiska målen.

### *Hållbar tillväxt och hög sysselsättning*

En hållbar tillväxt och hög sysselsättning bidrar till att långsiktigt finansiera den gemensamma välfärden. För att skapa ett växande välstånd måste produktiviteten och det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka, samt fler jobb skapas. Det förutsätter att Sverige har konkurrenskraftiga företag. Skattepolitiken ska stödja en sådan utveckling och bidra till goda villkor för företagande och investeringar i Sverige och i utlandet, vilket också bidrar till att värna den svenska bolagsskattebasen. Vidare kan skattepo-

litiken bidra med finansiering till nödvändiga offentliga investeringar.

### *Rättvist fördelat välstånd*

Att Sveriges välstånd kommer alla invånare till del, och att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan olika grupper begränsas, är förutsättningar för ett fritt och jämlikt samhälle. Skatte- och utgiftssystemen har en omfördelande roll. Det finns därför anledning att särskilt beakta vilka fördelningseffekter olika åtgärder kan få. Det ska finnas ett samspel mellan effektivitets- och fördelningsaspekter i skattepolitiken.

### *Miljömässigt och socialt hållbart samhälle*

Skattepolitiken ska också bidra till att kostnadseffektivt styra mot mål som minskad miljöbelastning i Sverige och världen samt stärkt folkhälsa. Skattepolitiken kan skapa drivkrafter som påverkar beteenden, t.ex. genom att styra konsumtion, resursanvändning och investeringar i en mer hållbar riktning. Skattereglerna ska bidra till att negativa effekter på miljö och folkhälsa återspeglas i prisbildningen på olika marknader. I den mån sådan återspeglning inte sker behöver skatternas styrande effekt öka. En förutsättning för att styrningen ska vara effektiv är att den som orsakar samhällsekonomiska kostnader betalar för dessa. Korrigeringar av sådana effekter bör ske på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt, med beaktande av övriga krav på skattesystemet och andra styrmedel. Även i de fall skatter används av finansieringsskäl bör styrande effekter och kostnadseffektivitet beaktas.

### **Vägledande principer**

För att skattepolitiken på ett effektivt sätt ska kunna stödja den ekonomiska politiken bör den utformas enligt ett antal vägledande principer.

### *Ett legitimt och rättvist skattesystem*

Vägledande för skattepolitiken är att medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet. Skatter ska tas ut på ett rättsäkert sätt. Ett högt förtroende är nödvändigt för att skatterna långsiktigt ska kunna finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformning-



en av nya skatteregler. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande.

Ett högt förtroende för skattesystemet kräver också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av det s.k. skattefelet, dvs. skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga skattebeloppen, kan bl.a. bredda skattebaserna. En minskning av skattefelet kan i första hand uppfattas som en uppgift för Skatteverket. Men det är också en central uppgift för lagstiftaren, då det är de materiella reglernas utformning som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering. Även det internationella arbetet för att motverka skattefusk och skatteundandragande är viktigt.

#### *Generella och tydliga regler*

En viktig princip för skattepolitiken, som bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem, är att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk. En sådan utformning av regelverket säkerställer skatteintäkter för en långsiktig finansiering av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.

Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas. I första hand bör stöd på budgetens inkomstsida undvikas och de bör åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. I undantagsfall kan administrativa kostnader motivera att skatteutgifter väljs framför stöd på budgetens utgiftssida. I 10 kap. 4 § budgetlagen föreskrivs också att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.

#### *Beskattning i nära anslutning till inkomstillfället*

Skattepolitiken bör även vägledas av principen att beskattning i möjligaste mån ska ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande. Om skattesystemet innehåller möjligheter att bilda

skattekrediter kan det vara svårt att få dessa krediter återbetalda när företag och individer t.ex. flyttar utomlands. Detta talar för att inkomster ska beskattas när de uppkommer.

Genom att minska förekomsten av skatte-krediter säkerställs svenska skatteintäkter och därmed finansieringen av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden för att inte orimliga effekter ska uppkomma.

#### *Hållbara regler i förhållande till EU*

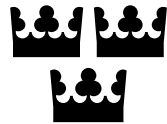
Ytterligare en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

Denna princip bör också gälla det svenska regelverket på tullområdet. Mycket av tullagstiftningen finns i EU:s rättsakter. Det är viktigt att säkerställa att det kompletterande svenska regelverket, och tillämpningen av tullagstiftningen, är i överensstämmelse med EU-rätten.



6

# Inkomster





## 6 Inkomster

### Sammanfattning

- År 2015 väntas de totala skatteintäkterna öka med 5 procent, vilket är en högre ökningstakt än genomsnittet för de senaste tio åren. Det beror bl.a. på tidigare beslutade skattehöjningar, men även på förslag som lämnas i propositionen Vårändringsbudget för 2015.
- Även under de kommande prognosåren väntas de totala skatteintäkterna öka med ca 5 procent per år i takt med att konjunkturläget i Sverige förbättras. Samtliga skattebaser väntas bidra till ökningen.
- I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen en rad förändringar på skatteområdet som sammantaget beräknas öka de totala skatteintäkterna brutto med 6,5 miljarder kronor 2015, 19,8 miljarder kronor 2016 och därefter med 23,4 miljarder kronor per år.
- I förhållande till den beslutade budgeten för 2015 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats upp med 3–5 miljarder kronor per år 2015–2018, trots att konjunkturutsikterna försvagats. Det förklaras av regeländringar på skatteområdet.

I detta avsnitt presenteras inledningsvis en sammanfattning av förslagen till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och för inkomsterna i statens budget (se tabell 6.4 för en sammanställning). En jämförelse görs av nuvarande

prognos med prognosen i budgetpropositionen för 2015 och den beslutade budgeten för 2015. I avsnittet görs även en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2013 och 2014.

### 6.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2015

I tabell 6.1 redovisas en sammanfattning av de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015.<sup>45</sup> Förändringarna består bl.a. av slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg, som beräknas öka intäkterna med knappt 5,5 miljarder kronor 2015. Därutöver beräknas slopad skatte-reduktion för läxhjälp öka intäkterna med 20 miljoner kronor 2015 och höjd skatt på termisk effekt leda till 0,1 miljarder kronor 2015 i ökade intäkter. För mer utförliga beskrivningar av de olika skatteförslagen hänvisas till propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Förslagen och bedömningarna i propositionen Vårändringsbudget för 2015 innebär att skatteintäkterna sammantaget ökar med drygt 5,2 miljarder kronor 2015. Den totala bruttoeffekten för 2015 beräknas till drygt 6,5 miljarder kronor (se tabell 6.1).

<sup>45</sup> För en beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till Finansdepartementets publikation Beräkningskonventioner 2015: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler, som publiceras på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

**Tabell 6.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Bruttoeffekt 2015, periodiserad nettoeffekt 2015–2019 samt varaktig effekt**

Miljarder kronor

Förslag	Effekt från	Bruttoeffekt 2015	Periodiserad nettoeffekt					Varaktig effekt
			2015	2016	2017	2018	2019	
<b>Förslag</b>								
<i>Skatt på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattning</i>								
Slopade skattereduktion för läxhjälp	1/8 2015	0,02	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<i>Skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.</i>								
Slopade nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg	1/8 2015	6,62	5,49	15,76	18,34	18,10	17,98	19,28
<i>Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>								
Höjd skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer	1/8 2015	0,27	0,10	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Höjd skatt på bekämpningsmedel (höjning från 30 kr till 34 kr per kg)	1/8 2015	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Höjd skatt på naturgrus (höjning från 13 kr till 15 kr per ton)	1/8 2015	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
<i>Delsumma – förslag</i>		<i>6,92</i>	<i>5,62</i>	<i>16,08</i>	<i>18,67</i>	<i>18,43</i>	<i>18,31</i>	<i>19,61</i>
<b>Bedömningar</b>								
<i>Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>								
Återtagande av avisering om tillfällig skattenedsättning av koldioxidsskatt på dieselbränsle i vissa skogsmaskiner <sup>1</sup>	1/8 2014	0,01	0,00	0,00				
<i>Skatt på konsumtion m.m. – mervärdesskatt</i>								
Ej slopade av gruppregistering till mervärdesskatt	1/1 2015	-0,40	-0,40	-0,32	-0,34	-0,36	-0,36	-0,26
<i>Delsumma – övrigt</i>		<i>-0,40</i>	<i>-0,40</i>	<i>-0,32</i>	<i>-0,34</i>	<i>-0,36</i>	<i>-0,36</i>	<i>-0,26</i>
<b>Summa</b>		<b>6,52</b>	<b>5,23</b>	<b>15,76</b>	<b>18,33</b>	<b>18,06</b>	<b>17,94</b>	<b>19,34</b>

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

1) Effekt för 2014 0,00 mdkr.

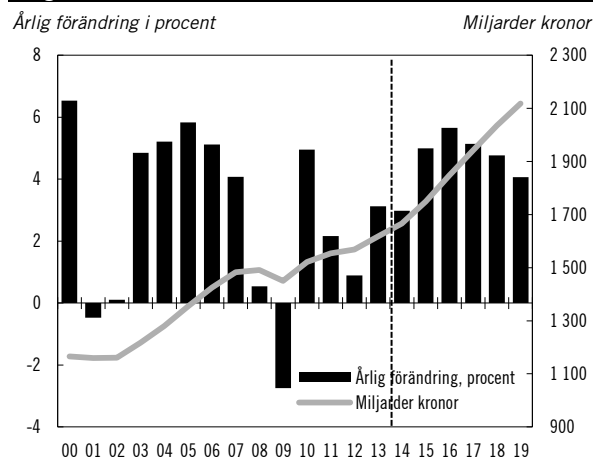
Källa: Egna beräkningar.

## 6.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

Sverige befinner sig i en konjunkturåterhämtning. Under prognosåren 2014–2019 väntas den ekonomiska aktiviteten i omvärlden stiga, om än i långsam takt, och efterfrågan på svenska varor och tjänster väntas öka. Hushållens konsumtion gynnas av låga räntor och nedgången i arbetslösheten.

De totala skatteintäkterna väntas öka med 5 procent 2015, vilket är en starkare ökningstakt än genomsnittet för de senaste tio åren. Det beror både på tidigare beslutade skattehöjningar och på de regeländringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (se diagram 6.1).

Även under prognosåren efter 2015 väntas de totala skatteintäkterna öka med runt 5 procent per år. Samtliga skattebaser (skatt på arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till den förhållandevis starka ökningen (se tabell 6.4).

**Diagram 6.1 Totala skatteintäkter 2000–2019**

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I tabell 6.2 sammanställs de beräknade effekterna av regeländringar på skatteområdet 2014–2019. Tabellen visar både tidigare genomförda och i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslagna regeländringar. Beloppen visar skillnaden i skatteintäkter mellan åren. Det innebär att regeländringar höjer de totala skatteintäkterna med

16 miljarder kronor 2015 och med ytterligare 16 miljarder kronor 2016 osv. I tabell 6.12 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2011–2019.

**Tabell 6.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2014–2019**

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Skatt på arbete	-14	12	14	4	0	0
Skatt på kapital	0	0	0	0	0	0
Skatt på konsumtion	1	4	2	0	0	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-13</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Observera att tabellen visar både tidigare beslutade och nu i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslagna regeländringar.

Källa: Egna beräkningar.

De förslag som regeringen lämnar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 beräknas sammantaget medföra att skatteintäkterna brutto ökar med 6,5 miljarder kronor 2015, 19,8 miljarder kronor 2016 och därefter med 23,4 miljarder kronor per år. Det rör sig främst om slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg, men även om slopandet av skattereduktion för läxhjälp, höjd skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer samt höjd skatt på bekämpningsmedel och naturgrus. Däremot kommer inte möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt att slopas. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 finns en utförligare beskrivning av hur de offentligfinansiella effekterna redovisas.

Tabell 6.3 visar att i förhållande till budgetpropositionen för 2015 har utfallet för skatteintäkterna 2013 sammantaget blivit starkare än väntat samtidigt som prognosen för 2014 reviderats upp.

I jämförelse med den beslutade budgeten för 2015 har intäkterna för samtliga prognosår 2015–2018 reviderats upp. Det beror på regeländringar på skatte- och avgiftsområdet, både sådana som beslutats tidigare och ändringar som föreslagits i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Den underliggande makrobilden har däremot reviderats ned och konjunkturutsikterna försvagats.

**Tabell 6.3 Totala skatteintäkter 2013–2018 jämfört med budgetpropositionen för 2015 och den beslutade budgeten för 2015**

Miljarder kronor

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skatt på arbete	-3,3	-8,4	-2,7	8,1	11,4	12,8
Skatt på kapital	6,7	12,5	9,4	3,5	4,8	4,6
Skatt på konsumtion	0,8	0,9	-5,3	-8,4	-12,3	-14,1
Övriga skatter	0,7	3,7	1,4	1,5	1,5	1,5
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>4,9</b>	<b>8,6</b>	<b>2,8</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. 2013 och 2014 är jämfört med budgetpropositionen för 2015 och 2015–2018 är jämfört med den beslutade budgeten för 2015.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

**Tabell 6.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2012–2019**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2012	Utfall 2013	Prognos					
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Skatt på arbete</b>	<b>945,1</b>	<b>972,4</b>	<b>990,8</b>	<b>1 049,6</b>	<b>1 124,4</b>	<b>1 187,3</b>	<b>1 242,5</b>	<b>1 293,0</b>
1100 <i>Direkta skatter</i>	505,1	523,0	525,7	559,8	597,2	632,2	663,4	691,1
Kommunal inkomstskatt	560,8	581,9	600,0	634,3	670,5	706,1	739,0	770,3
Statlig inkomstskatt	44,2	44,8	46,2	50,0	54,6	58,2	60,7	61,8
Jobbskatteavdrag	-83,6	-85,8	-100,1	-103,7	-106,6	-110,2	-113,6	-117,5
Hus-avdrag	-15,9	-17,5	-20,0	-20,3	-20,9	-21,5	-22,2	-23,1
Övrigt	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
1200 <i>Indirekta skatter</i>	440,0	449,4	465,1	489,8	527,2	555,1	579,1	602,0
Arbetsgivaravgifter	442,4	454,3	471,5	490,6	513,1	537,6	560,9	583,1
Egenavgifter	11,8	11,6	12,4	13,2	13,9	14,8	15,5	16,2
Särskild löneskatt	37,4	36,8	38,2	39,6	41,4	43,2	45,0	46,7
Nedsättningar	-22,5	-22,9	-25,8	-20,6	-6,7	-4,1	-4,3	-4,4
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Avgifter till premiepensionssystemet	-30,0	-31,0	-31,9	-33,7	-35,2	-37,1	-38,7	-40,3
<b>1300 Skatt på kapital</b>	<b>167,8</b>	<b>172,7</b>	<b>191,8</b>	<b>199,8</b>	<b>206,3</b>	<b>221,4</b>	<b>239,0</b>	<b>250,8</b>
Skatt på kapital, hushåll	27,7	32,3	40,6	43,3	48,2	52,0	52,7	51,5
Skatt på företagsvinster	89,5	89,0	95,5	101,6	105,9	110,1	116,9	121,1
Avkastningsskatt	10,1	6,9	10,3	8,6	4,7	10,5	19,0	26,6
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	28,7	31,6	31,9	32,3	32,8	33,3	34,6	35,3
Stämpelskatt	8,0	8,9	9,3	9,5	9,7	10,2	10,4	10,6
Kupongskatt m.m.	3,8	4,1	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,7
<b>1400 Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>447,3</b>	<b>455,8</b>	<b>468,2</b>	<b>488,4</b>	<b>505,3</b>	<b>521,7</b>	<b>540,9</b>	<b>560,7</b>
Mervärdesskatt	330,6	339,5	353,8	366,9	382,7	399,1	417,1	434,6
Skatt på tobak	11,8	11,1	11,4	11,5	11,5	11,5	11,5	11,8
Skatt på etylalkohol	4,3	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	3,9	3,9
Skatt på vin m.m.	4,8	4,9	5,2	5,7	5,8	5,9	6,0	6,1
Skatt på öl	3,2	3,3	3,5	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0
Energiskatt	40,1	40,9	39,0	41,2	40,8	40,4	40,6	41,4
Koldioxidskatt	25,2	24,0	23,3	24,8	24,5	24,1	24,2	24,8
Övriga skatter på energi och miljö	4,5	4,4	4,4	4,7	5,4	5,5	5,6	5,6
Skatt på vägtrafik	15,6	16,5	16,8	18,9	19,9	20,6	21,1	21,6
Övriga skatter	7,1	7,2	6,7	6,8	6,8	6,9	6,9	7,0
1500 Skatt på import	5,3	5,2	5,8	6,1	6,5	6,9	7,3	7,8
<b>1600 Restförda och övriga skatter</b>	<b>3,0</b>	<b>11,1</b>	<b>8,9</b>	<b>4,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>
Restförda skatter	-6,3	-6,6	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9
Övriga skatter	9,3	17,7	14,8	10,7	11,1	11,2	11,3	11,2
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 568,4</b>	<b>1 617,3</b>	<b>1 665,5</b>	<b>1 748,7</b>	<b>1 847,7</b>	<b>1 942,5</b>	<b>2 035,1</b>	<b>2 117,7</b>
1700 Avgående poster, EU-medel	-5,3	-5,2	-5,8	-6,1	-6,5	-6,9	-7,3	-7,8
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 563,1</b>	<b>1 612,1</b>	<b>1 659,7</b>	<b>1 742,6</b>	<b>1 841,1</b>	<b>1 935,6</b>	<b>2 027,8</b>	<b>2 110,0</b>
<b>1800 Avgående poster till andra sektorer</b>	<b>-777,8</b>	<b>-805,0</b>	<b>-829,3</b>	<b>-873,4</b>	<b>-920,4</b>	<b>-968,1</b>	<b>-1 013,5</b>	<b>-1 055,9</b>
varav kommunala skatteintäkter	-576,2	-597,4	-615,7	-650,3	-686,9	-722,9	-757,0	-788,8
varav avgifter till ålderspensionssystemet	-201,6	-207,5	-213,6	-223,1	-233,5	-245,2	-256,6	-267,1
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>785,3</b>	<b>807,1</b>	<b>830,5</b>	<b>869,2</b>	<b>920,8</b>	<b>967,6</b>	<b>1 014,2</b>	<b>1 054,1</b>



**Tabell 6.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2012–2019 forts.**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2012	Utfall 2013	Prognos					
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>785,3</b>	<b>807,1</b>	<b>830,5</b>	<b>869,2</b>	<b>920,8</b>	<b>967,6</b>	<b>1 014,2</b>	<b>1 054,1</b>
<b>1900 Periodiseringar</b>	<b>16,9</b>	<b>-20,6</b>	<b>-15,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>12,8</b>	<b>6,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>
Uppbördsförskjutningar	33,0	14,0	3,6	-5,3	11,1	6,6	4,6	3,3
Betalningsförskjutningar	-16,1	-34,6	-18,8	0,8	1,7	0,0	0,0	0,8
varav kommuner och landsting	-0,2	-14,8	-10,4	5,6	4,1	0,7	1,6	1,7
varav ålderspensionssystemet	0,9	-0,2	-0,6	1,1	1,4	1,0	1,0	0,9
varav privat sektor	-17,2	-20,2	-7,9	-6,2	-3,2	-0,6	-2,6	-1,9
varav kyrkosektorn	0,5	0,5	0,0	0,3	-0,6	-1,1	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>1000 Statens skatteinkomster</b>	<b>802,2</b>	<b>786,6</b>	<b>815,2</b>	<b>864,6</b>	<b>933,6</b>	<b>974,2</b>	<b>1 018,8</b>	<b>1 058,2</b>
<b>Övriga inkomster</b>	<b>-14,6</b>	<b>4,0</b>	<b>-25,0</b>	<b>-27,7</b>	<b>-35,6</b>	<b>-39,0</b>	<b>-39,8</b>	<b>-41,8</b>
2000 Inkomster av statens verksamhet	48,8	48,1	41,7	40,1	31,8	31,8	34,4	34,7
3000 Inkomster av försåld egendom	0,3	20,8	0,2	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
4000 Återbetalning av lån	1,3	1,1	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	9,9	9,9	9,9	11,0	11,3	11,5	11,5
6000 Bidrag m.m. från EU	9,8	10,3	11,9	9,2	11,6	11,2	11,4	11,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-76,6	-78,7	-81,6	-84,5	-86,8	-89,4	-92,2	-94,1
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-8,0	-7,6	-8,0	-8,1	-8,9	-9,6	-10,5	-11,1
<b>Inkomster på statens budget</b>	<b>787,6</b>	<b>790,5</b>	<b>790,2</b>	<b>837,0</b>	<b>897,9</b>	<b>935,2</b>	<b>979,0</b>	<b>1 016,4</b>

Anm.: Samtliga år i denna tabell är redovisade enligt det statsbudgetsystem som gäller för 2015 och framåt.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Skatt på arbete

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt och påverkas av ett antal skattereduktioner som minskar skatten. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 60 procent av de totala skatteintäkterna 2015.

Intäkterna från skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2014 års intäkter från skatt på arbete ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för detta år.

Intäkterna från skatt på arbete bedöms öka med i genomsnitt omkring 5 procent per år under prognosperioden (se tabell 6.5).

**Tabell 6.5 Skatt på arbete 2013–2019**

Miljarder kronor om inte annat anges

	Utfall	Prognos					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aktuell beräkning	972	991	1 050	1 124	1 187	1 242	1 293
Utveckling (%)	2,9	1,9	5,9	7,1	5,6	4,6	4,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Lönesummans utveckling

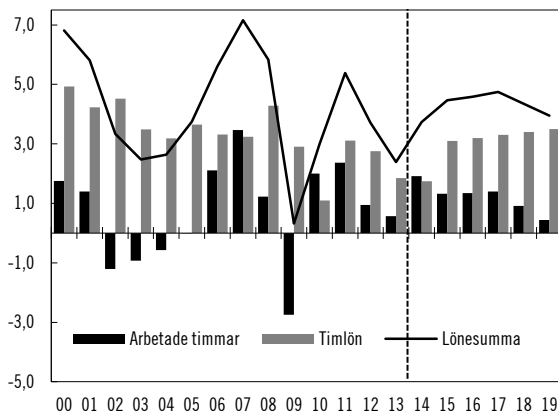
Lönesumman, dvs. utbetalda löner, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen är av stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget för skatt på arbete består av skattepliktiga transfereringar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

År 2014 växte lönesumman med 3,7 procent, vilket var en snabbare ökningstakt än 2013 (se diagram 6.2). Ökningen förklaras av att antalet arbetade timmar ökade jämfört med 2013. Lönesumman beräknas fortsätta att öka, med 4,5 procent 2015 och därefter med i genomsnitt 4,7 procent 2016 och 2017. Timlönens ökningstakt stiger något under hela prognosperioden. Även arbetade timmar växer men i avtagande

takt i slutet av prognosperioden. I slutet av prognosperioden växer lönesumman lite långsammare än åren innan.

**Diagram 6.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2019**

Årlig procentuell förändring



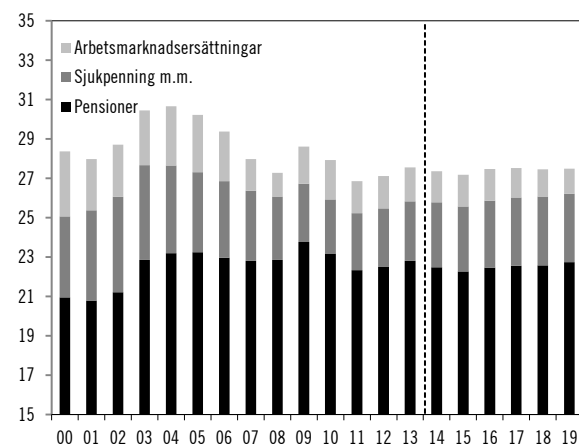
Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt NR:s principer.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Transfereringar till hushållen

Prognosen för de skattepliktiga transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen, eftersom en del av ersättningarna justeras för denna utveckling.

**Diagram 6.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000–2019**

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Den del av skatteunderlaget som utgörs av transfereringar till hushållen beräknas minska något 2015 (se diagram 6.3). Det beror på att pensionsutbetalningarna beräknas växa långsammare än lönesumman. År 2016 ökar däremot transfereringarna till hushållen som andel av skatteun-

derlaget något. Detta beror på att såväl pensionsutbetalningar som ohälsorelaterade ersättningar beräknas växa snabbare än lönesumman. I slutet av prognosperioden är transfereringsinkomsternas andel av skatteunderlaget relativt konstant.

### Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas ha uppgått till drygt 600 miljarder kronor 2014 (se tabell 6.4), vilket motsvarar drygt 15 procent av BNP. Den kommunala inkomstskatten beräknas årligen öka i takt med att det kommunala skatteunderlaget ökar, men den är relativt konstant som andel av BNP.

**Tabell 6.6 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag 2013–2019**

Årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Faktisk utveckling	3,4	2,6	5,3	5,7	5,3	4,7	4,2
Underliggande utveckling	3,6	3,1	4,8	5,4	5,3	4,7	4,2

Anm.: Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget är utvecklingen justerad för regeländringar.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2015 och 2016 uppgå till 4,8 respektive 5,4 procent (se tabell 6.6). År 2017–2019 ökar både det faktiska och det underliggande skatteunderlaget med i genomsnitt 4,7 procent per år.

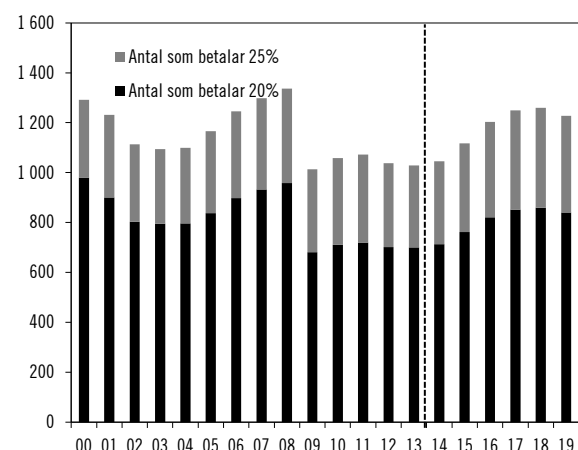
### Statlig inkomstskatt

Intäkterna från den statliga inkomstskatten beräknas ha uppgått till 46 miljarder kronor 2014. År 2015–2019 beräknas intäkterna öka med i genomsnitt 3 miljarder kronor per år, vilket motsvarar en ökningstakt om ca 6 procent per år.

Antalet personer som betalar statlig inkomstskatt ökade 2014. År 2015–2018 förväntas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt fortsätta att öka, med i genomsnitt drygt 50 000 personer per år. Ökningen förklaras av att timlönen i ekonomin bedöms öka snabbare än det jämförelsetal med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt räknas upp (se diagram 6.4).

**Diagram 6.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2019**

Tusentals personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna beräknas uppgå till mellan 224–271 miljarder kronor per år 2014–2019 (se tabell 6.7). Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att skattereduktionerna för läxhjälp (inom ramen för RUT-avdraget) tas bort fr.o.m. 1 augusti 2015. Det bedöms minska skattereduktionerna med 20 miljoner kronor 2015 och därefter med ca 50 miljoner kronor per år. Den sammanlagda skattereduktionerna för husavdraget (ROT- och RUT-tjänster) beräknas uppgå till ca 20 miljarder kronor 2015.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av de pensionsgrundande ersättningarna. Därmed följer intäkterna från denna avgift i regel utvecklingen av skatteunderlaget för de direkta skatterna på arbete. Intäkterna från den allmänna pensionsavgiften beräknas öka från 104 till 130 miljarder kronor mellan 2014 och 2019. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att skattereduktionerna för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

**Tabell 6.7 Skattereduktioner 2013–2019**

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allmän pensionsavgift	-101	-104	-108	-114	-119	-125	-130
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-86	-100	-104	-107	-110	-114	-117
Husavdrag	-18	-20	-20	-21	-21	-22	-23
Gåvor till ideell verksamhet	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summa</b>	<b>-205</b>	<b>-224</b>	<b>-233</b>	<b>-242</b>	<b>-251</b>	<b>-261</b>	<b>-271</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Beloppen för Fastighetsavgift, Sjöinkomst och Gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor. Skattereduktion för Gåvor till ideell verksamhet infördes 2012.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms ha uppgått till 465 miljarder kronor 2014. Arbetsgivar- och egenavgifter utgjorde den huvudsakliga delen av intäkterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden är av stor betydelse för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna. Intäkterna från de indirekta skatterna förväntas öka varje enskilt år under prognosperioden och uppgå till 602 miljarder kronor 2019 (se tabell 6.4).

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att nedsättningen av socialavgifterna för unga tas bort i två steg. I ett första steg, fr.o.m. den 1 augusti 2015, reduceras nedsättningen. Förslaget beräknas öka intäkterna från indirekta skatter brutto med ca 6,6 miljarder kronor 2015.

### Skatt på kapital

Skatt på kapital omfattar bl.a. skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster och kommunal fastighetsavgift och statlig fastighets-skatt.

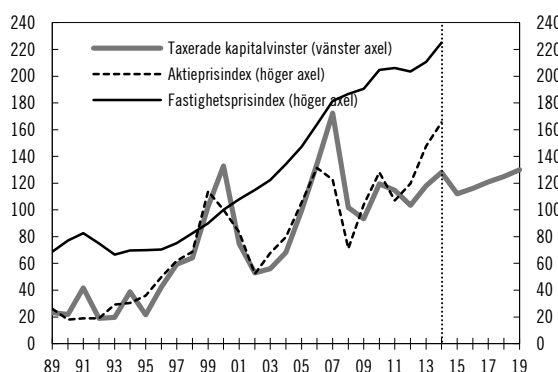
#### *Intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster ökar*

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2014 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda, och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för 2014. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot

av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster, exempelvis vid försäljning av fastigheter eller värdepapper.

**Diagram 6.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser 1989–2019**

Miljarder kronor Index 2000 = 100



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

År 2014 bedöms de taxerade kapitalvinsterna ha uppgått till 128 miljarder kronor (se diagram 6.5), vilket motsvarar ca 3 procent av BNP. Det är betydligt högre än 2013, då de uppgick till ca 118 miljarder kronor. De högre vinsterna kan förklaras både av uppgången på svenska aktiemarknaden och av prisuppgången på bostäder under 2014. Kapitalvinsterna antas i genomsnitt uppgå till drygt 3 procent av BNP under resten av prognosperioden.

Hushållens ränteinkomster och ränteutgifter minskade 2014, medan direktavkastningen från aktier och fonder ökade. Sammantaget bedöms utvecklingen av hushållens kapitalinkomster och kapitalutgifter bidra positivt till utvecklingen av skatteintäkterna 2014.

Sammanlagt beräknas intäkterna från hushållens skatt på kapital ha uppgått till 41 miljarder kronor 2014. Intäkterna uppgår till 43–53 miljarder kronor per år 2015–2019, vilket motsvarar en ökningstakt på ca 5 procent i genomsnitt per år.

#### *Intäkterna från skatt på företagsvinster ökar*

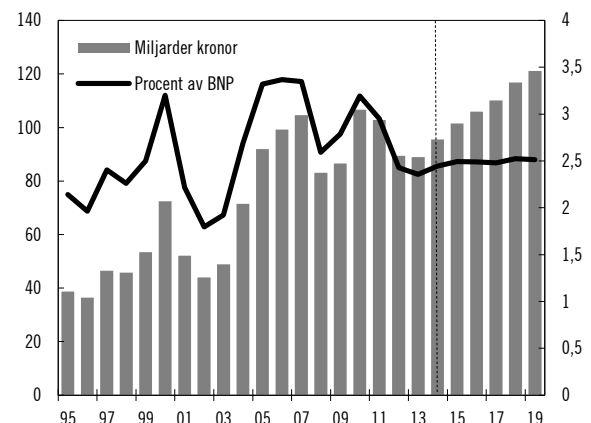
Enligt taxeringsutfallet uppgick intäkterna från skatt på företagsvinster 2013 till ca 89 miljarder kronor. Det är samma nivå som 2012. En förklaring till att skatteintäkterna inte ökade är att bolagsskattesatsen 2013 sänktes från 26,3 procent till 22 procent. En genomgång av de största börsnoterade bolagens redovisade vinster

tyder på att vinstutvecklingen var förhållandevis gynnsam 2014.

Till följd av att den ekonomiska aktiviteten förväntas öka i såväl Sverige som i omvärlden väntas kapacitetsutnyttjandet stiga och företagens vinster fortsätta att växa under återstoden av prognosperioden (2015–2019).

**Diagram 6.6 Skatt på företagsvinster 1995–2019**

Miljarder kronor Procent av BNP



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Detta medför att intäkterna från skatt på företagsvinster ökar 2015–2019. Intäktsökningen bedöms bli som störst 2018. År 2019 förväntas intäkterna från skatt på företagsvinster uppgå till 121 miljarder kronor. Som andel av BNP ökar intäkterna marginellt från 2,4 procent 2014 till 2,5 procent av BNP 2019 (se diagram 6.6).

#### *Avkastningsskatten ger höga intäkter under slutet av prognosperioden*

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, beräknas ha ökat 2014 till 10 miljarder kronor, efter att ha minskat med ca 33 procent mellan 2012 och 2013 till 6,5 miljarder kronor. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret. Det kraftiga intäktsbortfallet 2013 förklaras framför allt av att statslåneräntan föll kraftigt under 2012.

Statslåneräntan föll även under 2014, och bedöms fortsätta falla under 2015, vilket bidrar till minskade skatteintäkter 2015 och 2016. Under resten av prognosperioden ökar intäkterna från avkastningsskatten som en konsekvens av en stigande statslåneränta och ett ökat värde på sparandet i pensions- och kapitalförsäkringar. De årliga intäkterna från avkastningsskatten

bedöms öka till drygt 26 miljarder kronor 2019 (se tabell 6.4).

#### Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift ökar

Intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften beräknas ha uppgått till knappt 32 miljarder kronor 2014, vilket är marginellt högre än 2013.

År 2015–2018 beräknas intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften öka stegvis för att 2019 uppgå till drygt 35 miljarder kronor. Det är framför allt intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften på småhus som bidrar till ökningen. Intäktsoökningen från statlig fastighetsskatt är mer blygsam. Som andel av BNP minskar intäkterna från fastighetsbeskattningen något 2014–2019 (se tabell 6.8).

**Tabell 6.8 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2013–2019**

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Småhus	13,8	14,0	14,3	14,5	14,9	16,0	16,5
varav kommunal avgift	13,3	13,5	13,8	14,0	14,4	15,5	16,0
Hyreshus, bostadslägenheter	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
varav kommunal avgift	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9
Hyreshus, lokaler	7,4	7,5	7,6	7,8	7,9	8,0	8,1
Industrier	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Vattenkraft	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
<b>Summa</b>	<b>31,6</b>	<b>31,9</b>	<b>32,3</b>	<b>32,8</b>	<b>33,3</b>	<b>34,6</b>	<b>35,3</b>
Procent av BNP	0,84	0,82	0,79	0,77	0,75	0,75	0,73

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

#### Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2015 väntas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 494 miljarder kronor (se tabell 6.9). Det innebär en ökning på över 4 procent jämfört med föregående år, vilket är en förhållandevis stark ökning.

**Tabell 6.9 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2013–2019**

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>461</b>	<b>474</b>	<b>494</b>	<b>512</b>	<b>529</b>	<b>548</b>	<b>568</b>
<b>Utvecklingstakt (%)</b>	<b>1,9</b>	<b>2,8</b>	<b>4,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
Mervärdesskatt	339	354	367	383	399	417	435
Utvecklingstakt (%)	2,7	4,2	3,7	4,3	4,3	4,5	4,2
Punktskatter	122	120	128	129	130	131	134
Utvecklingstakt (%)	-0,3	-1,1	6,1	1,1	0,4	1,2	2,1

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

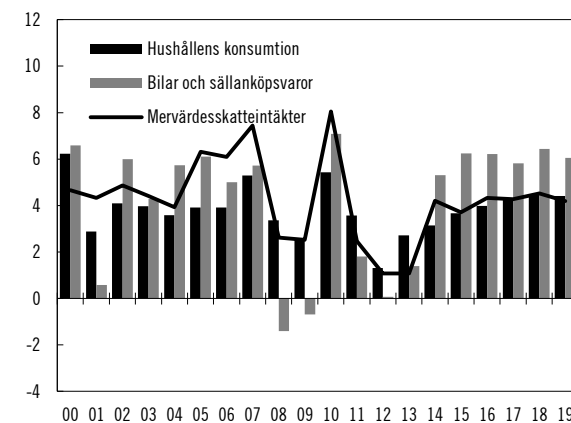
#### Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper påverkas intäkterna också av konsumtionens sammansättning (se diagram 6.7).

Skattebasen för mervärdesskatt består också av investeringar och förbrukning i verksamheter som inte är skattepliktiga, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer ca 80 procent från den privata sektorn.

**Diagram 6.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkter från mervärdesskatt 2000–2019**

Årlig procentuell förändring



Anm.: För mervärdesskatteintäkterna finns utfall t.o.m. 2013. För hushållens konsumtion finns utfall t.o.m. 2014.  
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Under 2014 skedde en viss återhämtning i hushållens konsumtion och intäkterna från mervärdesskatten beräknas ha ökat med mer än 4 procent. Även under prognosperioden 2015–2019 väntas återhämtningen fortsätta och hushållens konsumtion växa. Däremot väntas pristrycket i ekonomin vara fortsatt lågt och priserna på de varor och tjänster som hushållen kon-

sumerar väntas öka långsamt. Efterfrågan från omvärlden väntas sakta stiga och medföra att svenska företag behöver öka sina investeringar, vilket också leder till högre intäkter från mervärdesskatt. Sammantaget bedöms intäkterna från mervärdesskatt öka med runt 4 procent per år under prognosperioden för att 2019 uppgå till 435 miljarder kronor.

#### *Intäkter från punktskatter ökar*

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på hur mycket man konsumerar i stället för på marknadspriset. I likhet med vad som gäller för de flesta andra skatter är det på kort sikt, bortsett från regeländringar, konjunkturen som betyder mest för utvecklingen av intäkterna av punktskatter.

År 2015 väntas dessa intäkter öka med över 6 procent jämfört med föregående år. Det beror till största delen på regeländringar. Det handlar om tidigare beslutade regeländringar, såsom höjningar av energi- och koldioxidsskatter<sup>46</sup>, samt höjningar av tobak- och alkoholskatter men även om de höjningar av skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer samt höjd skatt på bekämpningsmedel och naturgrus som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Under den senare delen av prognosperioden väntas intäkterna från punktskatterna fortsätta att öka, om än i måttlig takt. Det beror på att konjunkturen sakta återhämtar sig och på att användningen av vissa energislag stiger, men även på att en del av punktskattesatserna är indexerade och skrivs upp med inflationen.

### Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Skattekvoten påverkas normalt främst av regelförändringar i skattesystemet.

**Tabell 6.10 Skattekvot 2013–2019**

Procent av BNP

	Utfall		Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Skattekvot</b>	<b>42,8</b>	<b>42,6</b>	<b>43,0</b>	<b>43,5</b>	<b>43,8</b>	<b>44,0</b>	<b>43,9</b>
varav							
Skatt på arbete	25,8	25,4	25,8	26,4	26,8	26,8	26,8
Skatt på kapital	4,6	4,9	4,9	4,9	5,0	5,2	5,2
Skatt på konsumtion	12,2	12,1	12,1	12,0	11,9	11,8	11,8
Övriga skatter	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Skattekvoten beräknas öka med drygt 1 procentenhet mellan 2013 och 2019 (se tabell 6.10). Mellan 2013 och 2014 bedöms skattekvoten minska en aning, vilket framför allt förklaras av införandet av det femte steget av jobbskatteavdraget. Den större delen av ökningen 2014–2017 beror på förslaget om att nedsättningen av socialavgifterna för unga ska slopas i två steg 2015 och 2016.

Utöver nämnda förändringar avseende skatt på arbete är det små förändringar av skattekvoten. Skatt på kapital som andel av BNP väntas växa med omkring 0,5 procentenheter 2013–2019. Ökningen mellan 2013 och 2014 förklaras framför allt av att hushållens kapitalvinster och bolagsvinsterna väntas öka mer än BNP. Ökningarna mot slutet av prognosperioden beror i hög grad på att avkastningsskatten väntas växa i en snabbare takt än BNP, vilket i sin tur förklaras av att statslåneräntan väntas öka i en snabbare takt än BNP.

## 6.3 Statens inkomster

### Skatteinkomster

I propositioner om statens budget tillämpas en periodiserad redovisning av den offentliga sektorns skatteintäkter. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum.

Inkomsterna i statens budget ska enligt budgetlagen (2011:203) i stället redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Av denna anledning redovisas även statens skatter kassamässigt. De kassamässiga skatteinkomsterna består således av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår.

<sup>46</sup> Se prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122.

Skillnaden mellan skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

### Övriga inkomster

Övriga inkomster utgörs av inkomsttyperna 2000 t.o.m. 8000. I tabell 6.11 redogörs för effekten på övriga inkomster av de föreslagna och aviserade reformerna i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt de aviserade reformerna i denna proposition.

**Tabell 6.11** I denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslagna och aviserade förändringar av övriga inkomster

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019
Fonden för inre säkerhet <sup>1</sup>	17	50	63	60	
Europeiska socialfonden <sup>2</sup>	50	222	360	46	
Golv finansieringsavgift AK <sup>2</sup>	5	18	16	15	13
Finansieringsavgift AK <sup>2</sup>	116	395	407	420	432
<b>Övriga inkomster</b>	<b>188</b>	<b>685</b>	<b>846</b>	<b>541</b>	<b>445</b>

<sup>1</sup> Se propositionen Vårändringsbudget för 2015, utgiftsområde 4.

<sup>2</sup> Se propositionen Vårändringsbudget för 2015, utgiftsområde 14.

Källa: Egna beräkningar.

### Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligtgrättsliga avgifter. Inkomsterna för 2014 blev 42 miljarder kronor, vilket är 6 miljarder kronor lägre än 2013 års utfall. Aktieutdelningen från de statligt ägda bolagen uppgick till 12 miljarder kronor 2014, jämfört med 21 miljarder kronor 2013. Den lägre utdelningsnivån beror bl.a. på att lägre elpriser och nedskrivningar med anledning av Nuonförvärvet har inneburit att Vattenfalls resultat sjunkit kraftigt.

Under prognosperioden 2015–2019 beräknas inkomsterna till 32 miljarder kronor 2016 och 2017 för att sedan öka något och uppgå till 35 miljarder kronor 2019.

De lägre inkomsterna förklaras till största delen av att Riksbanken bedöms redovisa negativa justerade resultat under prognosperioden. Riksbankens inlevererade överskott följer det justerade resultatet med ett femårigt glidande medelvärde. Därmed beräknas Riksbankens inlevera-

rade överskott vara lågt under hela prognosperioden.

### Inkomster av försäld egendom

Under denna inkomsttyp redovisas försäljningar av olika slags statlig egendom. Inkomster från försäljningar av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen av dessa inkomster. Utfallet 2014 blev 0,2 miljarder kronor. År 2015–2019 gör regeringen ett beräkningstekniskt försäljningsantagande om 5 miljarder kronor per år, vilket är 10 miljarder kronor lägre per år än vad den förra regeringen antog. Detta beror på att regeringen har en annan ambitionsnivå avseende försäljningar av statligt aktieinnehav.

### Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas återbetalning av lån utställda av staten. Den övervägande delen av inkomsterna under inkomsttypen består av återbetalningar av studiemedel upptagna före 1989. I nuvarande system finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalningar av studielån upptagna 1989 och senare redovisas därför under posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i stället för under denna inkomsttyp. År 2014 uppgick inkomsterna under inkomsttypen Återbetalning av lån till 0,9 miljarder kronor.

År 2015–2019 beräknas inkomsterna under denna inkomsttitel gradvis minska med knappt 0,1 miljarder kronor per år eftersom antalet återbetalare blir färre.

### Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter. De senare utgör huvuddelen av inkomsterna under inkomsttypen. För 2014 uppgick inkomsterna till 9,9 miljarder kronor, varav 9,3 miljarder kronor utgjordes av de statliga pensionsavgifterna. Till och med 2019 väntas dessa inkomster gradvis öka till 11,5 miljarder kronor. Ökningen förklaras främst av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

### Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen Bidrag m.m. från EU redovisas bidrag från olika EU-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen avser bidrag från EU:s jordbruksfonder, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på an-

slag under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, utgiftsområde 22 Kommunikationer samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inkomsterna för 2014 uppgick till 11,9 miljarder kronor, varav bidragen från EU:s jordbruksfonder uppgick till 8,1 miljarder kronor. Under prognosperioden beräknas bidragen m.m. från EU till 9–12 miljarder kronor per år.

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

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredo visas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU, som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgick till 9 miljarder kronor 2014 och beräknas uppgå till 9–10 miljarder kronor per år 2015–2019.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Som avräkningar redovisas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter. Avräkningarna var -90 miljarder kronor 2014 och beräknas uppgå till mellan -93 och -102 miljarder kronor per år 2015–2019.

*Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*  
Under inkomsttypen Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget. År 2014 uppgick dessa negativa inkomster till -8 miljarder kronor och avsåg sjöfartsstöd, samt stöd till nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar. Under prognosperioden beräknas utgifterna under inkomsttypen öka något för att 2019 uppgå till -11 miljarder kronor.

## Ändrad redovisning av inkomstitlar

Följande inkomstitel tillkommer:

2127 *Inlevererat överskott från övriga myndigheter*

Följande inkomstitlar byter namn

1621 *Omprövningar aktuellt taxeringsår*  
1622 *Omprövningar äldre taxeringsår*  
1631 *Omprövningar aktuellt taxeringsår*  
1632 *Omprövningar äldre taxeringsår*

och heter fortsättningsvis

1621 *Omprövningar aktuellt beskattningsår*  
1622 *Omprövningar äldre beskattningsår*  
1631 *Omprövningar aktuellt beskattningsår*  
1632 *Omprövningar äldre beskattningsår*



**Tabell 6.12 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Skatt på arbete</b>	<b>-7,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>-14,1</b>	<b>11,9</b>	<b>14,2</b>	<b>3,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Kommunalskatt</i>	-7,5	1,0	1,2	0,0	5,0	1,0	0,0		
Förändrad medelutdebitering		1,1	2,4	2,5	2,6				
Avdragsrätten f privat pensionssparande, sänkt och slopat avdr.					2,5	1,1			
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)	-7,5		-1,2	-2,5					
Ändrade avdragsregler (pensionssparande m.m.)		0,3							
Övrigt	0,0	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	0,0			
<i>Statlig skatt</i>	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0
Avdragsrätten f privat pensionssparande, sänkt och slopat avdr.					0,7	0,3			
Övrigt				-0,3					
<i>Skattereduktioner</i>	0,0	-0,3	0,0	-12,0	0,0	0,0	0,0		
Slopad skattereduktion för läxhjälp					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag				-12,0					
Övrigt		-0,3			0,0	0,0			
<i>Socialavgifter</i>	-0,1	-0,3	-0,1	-1,8	6,3	12,9	3,6		
Slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg					6,6	12,9	3,6	0,0	0,0
Förändringar i nedsättningen av socialavgifterna för unga					-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedsättning socialavgift	-0,1	-0,3	-0,1	-1,8	-0,1				
<b>Skatt på kapital</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>-13,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Inkomstskatt, företag</i>	0,1	-0,1	-7,2	0,0	0,0	0,0	0,0		
Sänkt skattesats, begränsning av ränteavdrag	0,1		-7,2						
Övrigt		-0,1		0,0					
<i>Fastighetsskatt</i>	1,5	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0		
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, kommunal avg.			-0,6						
Vattenkraft: skattesatsändringar	1,5								
<i>Övriga skatter på kapital</i>	0,6	1,7	-5,3	0,4	0,2	0,0	0,1		
Investeraravdrag			-0,1	-0,7					
Investeringsfonder samt investeringssparkonto		1,6	-4,8	0,5	0,5				
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder	-0,1	0,0	-0,2						
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsfondsskatt	-0,1	-0,2	-0,5	0,5	-0,2	0,0	0,1		
Höjd stämpelskatt	0,7								
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,6</b>	<b>3,1</b>	<b>0,7</b>	<b>4,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Mervärdesskatt</i>	0,0	-5,4	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ej slopande av gruppregistrering					-0,4				
Slopande av gruppregistrering					0,4				
<i>Skatt på energi och miljö</i>	0,7	0,1	2,3	0,0	1,3	1,0	0,0		
Energiskatt	0,9		1,1	0,0	-0,1	0,0			
Koldioxidskatt	-0,2		-0,1	0,0	1,1	0,7	0,0		
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.					0,0	0,0			
Bekämpningsmedelsskatt					0,0	0,0			
Skatt på termisk effekt					0,3	0,4			
Övrigt		0,1	1,3						
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	-1,2	0,7	0,3	0,9	3,1	0,7	0,0		
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	-1,2	-0,1	0,2	0,1	1,7	0,7	0,0		
Skatt på tobak		0,9	0,1	0,1	0,7				
Skatt på alkohol				0,7	0,7				
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-6,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-8,9</b>	<b>-13,0</b>	<b>16,5</b>	<b>16,0</b>	<b>3,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-11,3</b>	<b>-15,5</b>	<b>13,9</b>	<b>16,0</b>	<b>3,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Observera att tabellen visar både tidigare beslutade och nu i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslagna regeländringar.

Källa: Egna beräkningar.

## 6.4 Uppföljning av statens inkomster 2013–2018

### Jämförelse med prognoserna i budgetpropositionen för 2015 och den beslutade budgeten för 2015

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognoserna i budgetpropositionen och den beslutade budgeten för 2015. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2013 och 2014. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 6.14. I tabell 6.13 finns de viktigaste antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med den beslutade budgeten för 2015.

#### Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete har reviderats ned med 8 miljarder kronor 2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2015. År 2015 är nedrevideringen 3 miljarder kronor jämfört med den beslutade budgeten för 2015. Den främsta anledningen till nedrevideringen är en lägre prognos för lönesummans utveckling 2014 (se tabell 6.13).

År 2016–2018 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med mellan 8 och 13 miljarder kronor per år. Det förklaras huvudsakligen av regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 om att ta bort nedläggningen av socialavgifterna för unga.

#### Skatt på hushållens kapital

Jämfört med den beslutade budgeten för 2015 är prognosen för intäkterna från hushållens skatt på kapital uppreviderad samtliga år (2014–2018), med omkring 2–11 miljarder kronor (se tabell 6.14). För 2014 kan upprevideringen till stor del förklaras av att hushållens kapitalvinster bedöms vara högre än i den tidigare bedömningen. För resten av prognosperioden förklaras upprevideringen främst av lägre ränteutgifter till följd av att ränteprognosen har reviderats ned.

**Tabell 6.13 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2015**

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP, marknadpris <sup>1</sup>	2,4	3,5	4,2	4,4	4,4	4,3	4,1
Diff. BP15	0,0	0,0	-0,8	-0,6	-0,3	-0,2	
Arbetade timmar <sup>2</sup>	0,6	1,9	1,3	1,3	1,4	0,9	0,4
Diff. BP15	0,0	0,5	0,0	0,0	0,2	0,1	
Timlön <sup>3</sup>	1,9	1,7	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Diff. BP15	0,0	-0,8	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	2,4	3,7	4,5	4,6	4,7	4,3	4,0
Diff. BP15	0,0	-0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	
Arbetslöshet <sup>4</sup>	8,0	7,9	7,5	7,1	6,7	6,4	6,4
Diff. BP15	0,0	0,0	0,2	0,5	0,3	0,3	
Arbetsmarknads-politiska program <sup>5</sup>	3,9	3,7	4,0	3,9	3,9	3,9	3,8
Diff. BP15	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	
Hushållens konsumtionsutgifter <sup>1</sup>	2,7	3,1	3,6	4,0	4,2	4,5	4,4
Diff. BP15	-0,1	-0,6	-1,1	-0,6	-0,4	-0,1	
Kommunal medelutdebitering <sup>6</sup>	31,73	31,86	31,99	31,99	31,99	31,99	31,99
Diff. BP15	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Statslåneränta <sup>6</sup>	2,0	1,6	0,7	1,4	2,4	3,1	3,6
Diff. BP15	0,0	-0,1	-1,0	-1,2	-1,3	-1,2	
KPI juni-juni	-0,1	0,2	-0,3	0,8	1,7	2,7	3,2
Diff. BP15	0,0	0,0	-1,0	-1,3	-1,3	-0,5	
Inkomstbasbelopp <sup>7</sup>	56,6	56,9	58,1	59,7	62,2	65,3	68,6
Diff. BP15	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,8	-0,8	
Prisbasbelopp <sup>7</sup>	44,5	44,4	44,5	44,4	44,8	45,5	46,7
Diff. BP15	0,0	0,0	0,0	-0,4	-1,0	-1,6	
Inkomstindex	154,8	155,6	158,9	163,1	169,9	178,5	187,7
Diff. BP15	0,0	0,0	0,0	-1,2	-2,2	-2,1	
Skiktgräns <sup>7</sup>	413,2	420,8	430,2	437,7	450,2	466,7	488,9
Diff. BP15	0,0	0,0	8,4	4,5	-1,0	-6,8	
Övre skiktgräns <sup>7</sup>	591,6	602,6	616,1	626,8	644,6	668,2	699,9
Diff. BP15	0,0	0,0	0,0	-6,0	-14,5	-23,5	

Anm.: Dessa antaganden ligger också till grund för budgetpropositionen för 2015.

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

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

<sup>3</sup> Enligt NR:s definition.

<sup>4</sup> Arbetslöshet 15–74 år. <sup>5</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>6</sup> Procent. <sup>7</sup> Tusentals kronor.

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

**Tabell 6.14 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2015, den beslutade budgeten för 2015 samt statens budget för 2013 och 2014**

Miljarder kronor

2013 och 2014 jämfört med BP15, 2015–2018 jämfört med beslutad budget för 2015

Inkomstår	Utfall 2013	Jmf. SB 2013	Aktuell prognos 2014	Jmf SB 2014	Prognos					
					2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Skatt på arbete</b>	<b>964,8</b>	<b>-14,6</b>	<b>982,8</b>	<b>-9,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>-8,4</b>	<b>-2,7</b>	<b>8,1</b>	<b>11,4</b>	<b>12,8</b>
<i>Direkta skatter</i>	523,0	-7,2	525,7	-5,6	-2,1	-7,2	-6,4	-7,5	-6,4	-4,1
Kommunal inkomstskatt	581,9	-2,7	600,0	-2,9	-2,5	-6,0	-3,4	-5,4	-6,0	-5,7
Statlig inkomstskatt	44,8	-2,7	46,2	0,8	-0,3	-1,3	-1,3	-1,0	0,2	1,6
Allmän pensionsavgift	100,9	-0,3	103,9	-0,4	-0,5	-1,0	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7
Artistskatt	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktioner m.m.	-204,6	-1,5	-224,4	-3,1	1,2	1,1	-1,0	-0,4	0,1	0,7
<i>Indirekta skatter</i>	441,9	-7,4	457,1	-3,8	-1,2	-1,2	3,7	15,6	17,8	16,9
Arbetsgivaravgifter	454,3	-3,3	471,5	1,1	0,3	0,0	12,3	21,7	21,3	20,6
Egenavgifter	11,6	-2,0	12,4	-1,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6
Särskild löneskatt	36,8	-3,1	38,2	-2,0	-0,9	-0,9	-2,9	-3,1	-3,3	-3,5
Nedsättningar	-30,5	0,9	-33,8	-1,2	0,1	-0,2	-5,3	-2,6	0,2	0,2
Skatt på tjänstegruppliv	0,7	0,1	0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-31,0	0,0	-31,9	0,2	0,0	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Skatt på kapital</b>	<b>172,7</b>	<b>-5,7</b>	<b>191,8</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>12,5</b>	<b>9,4</b>	<b>3,5</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>
Skatt på kapital, hushåll	32,3	6,0	40,6	6,2	0,8	3,4	2,2	4,9	9,2	11,4
Skatt på företagsvinster	89,0	-14,3	95,5	-1,7	4,8	7,6	6,4	2,5	0,8	-1,6
Avkastningsskatt	6,9	-0,4	10,3	0,4	0,4	0,3	-0,6	-5,3	-6,4	-6,2
Fastighetsskatt	31,6	1,8	31,9	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Stämpelskatt	8,9	1,4	9,3	0,9	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
Kupongskatt m.m.	4,1	-0,2	4,2	-0,2	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>461,1</b>	<b>-17,4</b>	<b>474,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>-5,3</b>	<b>-8,4</b>	<b>-12,3</b>	<b>-14,1</b>
Mervärdesskatt	339,5	-10,1	353,8	1,2	0,8	0,8	-4,2	-5,3	-7,6	-8,0
Skatt på tobak	11,1	-0,5	11,4	-0,1	0,0	0,4	0,1	0,1	-0,1	-0,2
Skatt på etylalkohol	4,0	-0,2	4,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Skatt på vin m.m.	4,9	0,1	5,2	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Skatt på öl	3,3	0,2	3,5	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Energiskatt	40,9	-1,2	39,0	-2,6	0,0	-0,1	-0,5	-2,0	-2,9	-3,6
Koldioxidskatt	24,0	-2,4	23,3	-0,8	0,0	0,7	-0,3	-1,3	-1,9	-2,4
Övriga skatter på energi och miljö	4,4	-1,7	4,4	-1,6	0,0	-0,7	-0,3	0,2	0,3	0,4
Skatt på vägtrafik	16,5	-1,1	16,8	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Skatt på import	5,2	-0,5	5,8	0,6	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Övriga skatter	7,2	0,0	6,7	-0,6	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<b>Restförda skatter och övriga skatter</b>	<b>11,1</b>	<b>7,2</b>	<b>8,9</b>	<b>3,3</b>	<b>0,7</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
Restförda skatter	-6,6	-0,3	-5,9	0,4	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Övriga skatter	17,7	7,4	14,8	2,9	0,7	2,9	0,7	0,8	0,8	0,8
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 609,8</b>	<b>-30,6</b>	<b>1 657,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>4,9</b>	<b>8,6</b>	<b>2,8</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>

**Forts. Tabell 6.14 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2015, den beslutade budgeten för 2015 samt statens budget för 2013 och 2014**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2013	Jmf. SB 2013	Aktuell prognos 2014	Jmf SB 2014	2013 och 2014 jämfört med BP15, 2015–2018 jämfört med beslutad budget för 2015					
					Prognos					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018				
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 609,8</b>	<b>-30,6</b>	<b>1 657,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>4,9</b>	<b>8,6</b>	<b>2,8</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>
Avgår EU-skatte	-6,9	0,5	-8,4	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 602,8</b>	<b>-30,1</b>	<b>1 649,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>8,4</b>	<b>2,6</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>
Avgår, kommunala inkomstskatter	-597,4	2,5	-615,7	2,8	-2,5	-5,9				
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-207,5	0,1	-213,6	0,2	-0,5	-1,7				
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>797,9</b>	<b>-27,4</b>	<b>819,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>7,9</b>	<b>16,0</b>	<b>7,1</b>	<b>11,4</b>	<b>12,6</b>	<b>11,7</b>
<b>Periodiseringar</b>	<b>-20,6</b>	<b>-10,8</b>	<b>-17,9</b>	<b>-8,1</b>	<b>-7,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>14,3</b>	<b>7,1</b>	<b>-0,6</b>
<b>Statens skatteinkomster</b>	<b>777,3</b>	<b>-38,2</b>	<b>802,0</b>	<b>-9,9</b>	<b>0,0</b>	<b>16,0</b>	<b>5,5</b>	<b>25,6</b>	<b>19,7</b>	<b>11,0</b>

Anm.: I jämförelsen i den vänstra delen av tabellen ovan så är utfallet för 2013 och den aktuella prognosen för 2014 beräknad i det statsbudgetsystem som gäller innan 2015 medan jämförelsen i den högra delen är beräknad för samtliga år i det statsbudgetsystem som gäller för 2015 och framåt. I jämförelsen i den högra delen av tabellen ovan så är 2013 och 2014 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2015 medan 2015–2018 är jämfört med beslutad budget för 2015. I beslutad budget för 2015 redovisas förslaget om slopad nedsättning av socialavgifter för unga i posten Arbetsgivaravgifter, medan det redovisas i posten Nedsättning ar i prognosen som ligger till grund för vårpropositionen, vilket försvårar jämförelsen i tabellen.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

*Skatt på företagsvinster*

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2013 uppgick till knappt 89 miljarder kronor. Utfallet var 4,8 miljarder kronor högre än enligt prognosen i budgetpropositionen för 2015. Den främsta förklaringen är att den avräknade utländska skatten 2013 var mycket lägre än normalt och lägre än enligt prognosen i budgetpropositionen för 2015.

Prognosen för skatt på företagsvinster 2014 är uppreviderad med 7,6 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2015.

För 2015–2017 är prognosen för intäkterna från beskattningen av företagsvinster uppreviderade med mellan knappt 1 miljard och 6,4 miljarder kronor per år, medan prognosen för 2018 är nedreviderad med 1,6 miljarder kronor. Den reviderade prognosen är resultatet av en samlad bedömning av en rad faktorer. Till dessa faktorer hör taxeringsutfallet för 2013 och en reviderad prognos gällande den makroekonomiska utvecklingen under perioden (se avsnitt 4).

*Avkastningsskatt*

Intäkterna från avkastningsskatten 2013 blev 0,4 miljarder kronor högre än beräknat i budgetpropositionen för 2015. Prognosen för 2014 är uppreviderad med 0,3 miljarder kronor jämfört med den i budgetpropositionen för 2015.

För 2015–2018 har prognosen reviderats ned betydligt jämfört med den beslutade budgeten för 2015. Den främsta förklaringen till detta är

en stor nedrevidering av prognosen för statslåneräntan för 2014–2017.

*Fastighetskatt och kommunal fastighetsavgift*

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift för 2013 blev 0,7 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen för 2015. År 2014–2018 är prognosen uppreviderad med mellan 0,8 och 0,9 miljarder kronor per år.

*Skatt på konsumtion*

För 2013 blev intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror 0,8 miljarder kronor högre än beräknat i budgetpropositionen för 2015, vilket helt förklaras av att intäkterna från mervärdesskatten blev högre än väntat.

Även för 2014 har utfallet blivit högre än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2015, även om det finns vissa delar av mervärdesskatten som fortfarande är en prognos.

För 2015–2018 har prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats ned i förhållande till den beslutade budgeten för 2015. Det beror huvudsakligen på att konjunkturutsikterna har reviderats ned. Hushållens konsumtion i löpande priser förväntas inte utvecklas lika starkt som tidigare, vilket håller tillbaka intäkterna från mervärdesskatten. Nedrevideringen i inflationsprognosen medför dessutom att de indexreglerade punktskattesatserna inte förväntas skivas upp lika mycket som tidigare. Den svagare efterfrågan från omvärlden väntas

medföra att användningen av olika energislag inom industrin fortsätter att dämpas.

### Övriga inkomster

Utfallet 2014 för intäkter av övriga inkomster var 17 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2015. I huvudsak berodde detta på lägre inkomster av försäld egendom än de 15 miljarder kronor antogs i de beräkningar som låg till grund för budgeten (se tabell 6.15).

**Tabell 6.15 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2015 samt den beslutade budgeten för 2015**

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
2000 Inkomster av statens verksamhet	-1,0	6,4	-2,0	-4,3	-2,0
3000 Inkomster av försäld egendom	-14,8	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	-0,1	-0,1	0,3	0,3	0,3
6000 Bidrag m.m. från EU	-0,8	-1,2	1,2	0,2	-0,1
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-0,3	-1,0	-1,1	-0,6	-0,7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	0,1	0,3	0,5	0,4	0,8
<b>Övriga inkomster</b>	<b>-17,0</b>	<b>-5,6</b>	<b>-11,2</b>	<b>-14,0</b>	<b>-11,8</b>

Anm.: Samtliga år i denna tabell är redovisade enligt det statsbudgetsystem som gäller för 2015 och framåt. 2014 jämförs med prognosen i budgetpropositionen för 2015 medan 2015–2018 är jämfört med beslutad budget för 2015.  
Källa: Egna beräkningar.

År 2015 beräknas inkomsterna bli 6 miljarder kronor lägre än i den beslutade budgeten för 2015. De lägre inkomsterna förklaras av att regeringen har reviderat ned det beräkningstekniska antagandet om intäkter från försäljning av statlig egendom med 10 miljarder kronor samtidigt som de inlevererade överskotten från Exportkreditnämndens garantiverksamhet, Riksbankens inlevererade överskott, samt inkomster av statens aktier sammantaget har reviderats upp med 4 miljarder kronor. För 2016–2019 beräknas inkomsterna bli 11–14 miljarder kronor lägre än prognosen i den beslutade budgeten för 2015. De lägre inkomsterna förklaras i huvudsak av det nedreviderade försäljningsantagandet, men också i viss mån av att bedömningen av inkomsterna från statens aktier har justerats ned.

## Uppföljning av statens budget för 2013 och 2014

### Skatt på arbete

Jämfört med statens budget för 2013 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med knappt 15 miljarder kronor. Intäkterna har reviderats ned till följd av en sämre makroekonomisk utveckling än den bedömning som låg till grund för budgeten. Lönesumman ökade med 2,4 procent, i stället för med 3,8 procent som antogs i de beräkningar som låg till grund för budgetpropositionen för 2013. Samtidigt har skattereduktionerna visat sig bli högre än vad som beräknades i statens budget för 2013, vilket till stor del beror på en högre sammanlagd skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster.

År 2014 bedöms intäkterna från skatt på arbete ha uppgått till 983 miljarder kronor, vilket är ca 9 miljard kronor lägre än enligt budgeten för 2014. Detta kan bl.a. förklaras av att skattereduktionen för främst ROT-tjänster har reviderats upp jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2014.

### Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2013 blev intäkterna från skatt på kapital 5,7 miljarder kronor lägre. Det var framför allt intäkterna från skatt på företagsvinster som bidrog negativt och blev 14,3 miljarder kronor lägre än förväntat. Den stora avvikelser förklaras delvis av att den ekonomiska återhämtningen har varit långsammare än vad som förväntades i statens budget för 2013. Dessutom visade det definitiva taxeringsutfallet för 2012 på ett sämre utfall för intäkter från skatt på företagsvinster än vad som beräknades i statens budget för 2013 och detta har föranlett en omvärdering av de framtida skatteintäkterna.

År 2013 beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster uppgå till 32 miljarder kronor, vilket är 6 miljarder kronor högre än i statens budget för 2013. Ökningen förklaras av att hushållens ränteintäkter är högre än vad som beräknades i budgeten.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2014 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp med 6,5 miljarder kronor. Upprevideringen förklaras främst av en reviderad prognos för inkomster från skatt på hushållens kapitalinkomster. Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster 2014 bedöms bli runt

6 miljarder kronor högre än enligt budgeten för 2014. Det beror på att hushållens kapitalvinster och ränteintäkter bedöms bli högre än vad som beräknades i budgeten. Även prognoserna för intäkter från avkastnings-, fastighets- och stämpelskatt har reviderats upp marginellt. Prognosen för intäkter från företagsvinster har reviderats ned med 1,7 miljarder kronor.

#### Skatt på konsumtion

År 2013 blev intäkterna från mervärdesskatten 10,1 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i statens budget för 2013. Det beror på att hushållens konsumtion inte ökade i den omfattning som förväntades. Prognosen för intäkterna 2014 är 1,2 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgeten för 2014.

År 2013 uppgick intäkterna från punktskatter till 122 miljarder kronor, vilket är ca 7 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten för 2013. Avvikelsen beror på att konjunkturen återhämtade sig långsammare än väntat, vilket

medförde en lägre användning av olika energislag. Även för 2014 förklaras avvikelsen, som uppgår till ca 6 miljarder kronor, av att konjunkturen blev svagare än beräknat samt att industrin och transportsektorn använde mindre energi än väntat.

#### Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster enligt de regler som gäller för redovisning av inkomster på statens budget innan 2015 blev 0,9 miljarder kronor lägre 2013 än vad som beräknades i statens budget för 2013 (se tabell 6.16).

Utfallet för inkomsterna 2014 har minskat med 24 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgeten för 2014. Minskningen förklaras främst av lägre inkomster av försåld egendom än det beräkningstekniska antagandet om 15 miljarder kronor och att inkomster av statens verksamhet har reviderats ned med drygt 7 miljarder kronor.

**Tabell 6.16 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med statens budget för 2013 och 2014**

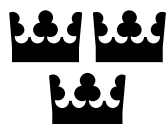
Miljarder kronor

	Utfall 2013	Prognos SB 2013	Utfall 2014	Prognos SB 2014
2000 Inkomster av statens verksamhet	48,1	50,5	41,7	45,3
3000 Inkomster av försåld egendom	20,8	15,0	0,2	15,0
4000 Återbetalning av lån	1,1	1,2	0,9	1,1
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,9	10,7	9,9	10,3
6000 Bidrag m.m. från EU	10,3	11,6	11,9	12,4
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-77,0	-75,0	-76,3	-75,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Övriga inkomster</b>	<b>13,2</b>	<b>14,1</b>	<b>-11,7</b>	<b>8,6</b>

Anm.: Inkomsterna i denna tabell är redovisade enligt det statsbudgetsystem som gäller innan 2015.  
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

7

# Utgifter







## 7 Utgifter

### Sammanfattning

---

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 179 miljarder mellan 2014 och 2019. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 28,0 procent till 26,4 procent under samma period.
  - Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med 84 miljarder kronor mellan 2014 och 2019. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggs pensioner, som bl.a. är en följd av löneökningar, och på att antalet pensionärer ökar under samma period.
  - Utgifterna på utgiftsområdena i statens budget, exklusive utgifterna för statsskuldräntor, ökar med 95 miljarder kronor 2014–2019. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 21,4 till 19,4 procent under samma period.
  - De utgiftsområden som bidrar mest till utgiftsökningen mellan 2014 och 2019 är utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, som sammanlagt ökar med knappt 49 miljarder kronor under perioden.
- 

### 7.1 Utgifterna i statens budget och takbegränsade utgifter

Utgifterna i statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korriger<sup>47</sup>. De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, består av utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 179 miljarder kronor 2014–2019 (se tabell 7.1). Cirka 53 procent av ökningen, 95 miljarder kronor, kan hänföras till utgifterna på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara lägre 2019 än 2014. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter. Dessa beräknas öka med 84 miljarder kronor. Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en ökning från 6,6 till 7,1 procent.

Utgifterna för statsskuldräntor beräknas öka med knappt 29 miljarder kronor mellan 2014 och 2019, huvudsakligen till följd av stigande räntenivåer. Utgifterna varierar dock förhållandevis mycket mellan olika år under perioden, bl.a. till följd av större obligationsbyten.

---

<sup>47</sup> Kassamässig korriger<sup>ing</sup> definieras som skillnaden mellan å ena sidan statsbudgetens saldo mellan anslag och inkomstitlar och å andra sidan saldot mellan ut- och inbetalningar på statsverkets checkräkning (SCR).

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 41 miljarder kronor 2015, 38 miljarder kronor 2016 och 49 miljarder kronor 2017. För 2018 och 2019 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 70 respektive 104 miljarder kronor.

**Tabell 7.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2014–2019**

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldsräntor <sup>1</sup>	837,5	849,2	878,3	906,4	925,0	932,6
Procent av BNP	21,4	20,9	20,7	20,4	20,0	19,4
Statsskuld-räntor m.m.	3,3	29,3	12,5	20,3	27,7	32,1
Procent av BNP	0,1	0,7	0,3	0,5	0,6	0,7
<b>Summa utgifts-områden</b>	<b>840,9</b>	<b>878,5</b>	<b>890,8</b>	<b>926,7</b>	<b>952,8</b>	<b>964,8</b>
Procent av BNP	21,5	21,6	21,0	20,9	20,6	20,0
Ålderspensions-systemet vid sidan av sta-tens budget	258,0	267,5	287,6	307,0	324,1	341,8
Procent av BNP	6,6	6,6	6,8	6,9	7,0	7,1
<b>Takbegränsade utgifter<sup>2</sup></b>	<b>1 095,5</b>	<b>1 116,7</b>	<b>1 165,8</b>	<b>1 213,4</b>	<b>1 249,1</b>	<b>1 274,5</b>
Procent av BNP	28,0	27,4	27,4	27,3	27,0	26,4
<b>Utgiftstak<sup>3</sup></b>	<b>1 107</b>	<b>1 158</b>	<b>1 204</b>	<b>1 262</b>	<b>1 319</b>	<b>1 378</b>
Budgeterings-marginal	11,5	41,3	38,2	48,6	69,9	103,5
Procent av takbegränsade utgifter	1,0	3,7	3,3	4,0	5,6	8,1

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

<sup>2</sup> Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuld-räntor) och ålders-pensionssystemet vid sidan av statens budget.

<sup>3</sup> Regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändrings-budget för 2015 och bedömning av utgiftstak för 2018 och 2019 i denna proposition (se avsnitt 5.2).

Källa: Egna beräkningar.

## Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2015–2019

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2015 och i den redovisade beräkningen av utgiftsramarna för 2016–2019 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar samt föreslagna och aviserade reformer i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och aviserade åtgärder i denna proposition (se tabell 7.4).

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, antaganden om antalet personer inom vissa transfereringssystem samt den pris- och

löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna, uppdaterats jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2015. Regeringen utgår från att de budgetbeslut som fattades av riksdagen i december är baserade på samma förutsättningar och antaganden vad gäller den makroekonomiska utvecklingen och antalet personer i olika transfereringssystem som redovisades i budgetpropositionen för 2015.

Förändringen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2016–2019 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar (se tabell 7.2).<sup>48</sup>

Regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och aviserar i denna proposition budgetförstärkningar som överstiger effekten av regeringens föreslagna och aviserade budgetförsvagningar för 2016–2019. Det är regeringens avsikt att de överstigande medlen ska användas för finansiering av framtida reformer. I denna proposition redovisas medlen som en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn vid sidan av de 27 utgiftsområdena, men som en del av de takbegränsade utgifterna. Den beräkningstekniska överföringen påverkar den offentliga sektorns utgifter på samma sätt som de takbegränsade utgifterna. Överföringen belastar därmed statens budgetsaldo samt det finansiella sparandet i staten och den offentliga sektorn. Den ingår dock inte i redovisningen av förändringar till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder.

<sup>48</sup> Förändringar av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, dvs. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

**Tabell 7.2 Utgifter per utgiftsområde 2014–2019**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2014 Utfall <sup>1</sup>	2015 Anslag <sup>2</sup>	2015 Prognos	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 902	12 303	12 472	12 480	12 600	12 822	13 158
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14 122	14 800	14 500	14 643	14 961	15 339	15 876
3 Skatt, tull och exekution	10 384	10 574	10 507	10 770	10 932	11 145	11 405
4 Rättsväsendet	40 194	40 775	40 105	41 621	42 207	43 038	44 028
5 Internationell samverkan	1 662	1 969	2 054	1 902	1 905	1 910	1 916
6 Försvar och samhällets krisberedskap	47 978	48 447	46 870	47 400	48 530	49 381	50 402
7 Internationellt bistånd	31 027	29 280	29 421	29 096	32 136	38 106	41 064
8 Migration	12 551	17 912	17 777	20 053	17 104	14 215	12 775
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	61 589	63 820	63 967	64 747	65 904	67 416	66 582
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99 036	103 035	102 844	107 713	110 316	112 263	114 656
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39 313	38 148	38 229	36 180	34 128	32 780	31 783
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	80 809	83 297	83 996	87 498	90 425	92 976	95 836
13 Integration och jämställdhet	12 225	16 745	16 396	22 117	30 277	34 445	30 369
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66 901	69 314	68 531	71 799	71 871	71 936	72 230
15 Studiestöd	19 953	20 967	19 768	20 560	20 694	21 013	22 283
16 Utbildning och universitetsforskning	59 419	63 972	62 674	66 947	67 280	67 994	68 798
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 827	12 936	12 830	13 149	13 255	13 346	13 418
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 076	1 223	1 101	1 508	1 507	1 525	1 217
19 Regional tillväxt	2 879	2 701	2 509	3 238	3 316	3 304	3 374
20 Allmän miljö- och naturvård	5 085	5 913	5 831	7 103	6 829	6 814	6 374
21 Energi	2 858	2 383	2 395	2 476	2 260	2 076	2 101
22 Kommunikationer	45 962	49 450	46 947	52 005	53 373	54 047	53 822
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 203	15 681	14 025	16 728	15 925	17 221	17 279
24 Näringsliv	5 439	5 506	5 471	5 690	5 605	5 623	5 684
25 Allmänna bidrag till kommuner	93 599	92 304	92 304	92 315	93 059	93 078	93 142
26 Statsskuldräntor m.m.	3 325	29 326	29 282	12 527	20 334	27 746	32 118
27 Avgiften till Europeiska unionen	41 553	40 126	35 685	32 177	37 505	38 988	40 065
Minskning av anslagsbehållningar				-4 110	-335	-684	-2 190
Beräkningsteknisk överföring till hushållen				443	2 827	2 910	5 193
<b>Summa utgiftsområden<sup>3</sup></b>	<b>840 872</b>	<b>892 907</b>	<b>878 494</b>	<b>890 776</b>	<b>926 729</b>	<b>952 771</b>	<b>964 756</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor<sup>4</sup></b>	<b>837 546</b>	<b>863 581</b>	<b>849 211</b>	<b>878 254</b>	<b>906 400</b>	<b>925 030</b>	<b>932 643</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	257 988		267 520	287 557	306 969	324 059	341 813
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 095 534</b>		<b>1 116 731</b>	<b>1 165 811</b>	<b>1 213 369</b>	<b>1 249 089</b>	<b>1 274 456</b>
Budgeteringsmarginal	11 466		41 269	38 189	48 631	69 911	103 544
<b>Utgiftstak för staten<sup>5</sup></b>	<b>1 107 000</b>		<b>1 158 000</b>	<b>1 204 000</b>	<b>1 262 000</b>	<b>1 319 000</b>	<b>1 378 000</b>

<sup>1</sup> Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2015.<sup>2</sup> Enligt finansutskottets sammanställning (bet. 2014/15:FiU10) och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99).<sup>3</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.<sup>4</sup> Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.<sup>5</sup> Se regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och regeringens bedömning av utgiftstak 2018 och 2019 i avsnitt 5.2.

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med mellan 21 och 49 miljarder kronor per år 2014–2019 (se tabell 7.3). Utgiftsökningen 2015 förklaras bl.a. av ett ökat antal personer i vissa transfereringssystem. Dessa ökningarna består främst av asylsökande inom utgiftsområde 8 Migration, kommunmottagna personer inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet och personer med sjukpenning inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Utgiftsökningen förklaras bl.a. också av reformer inom infrastrukturområdet och utbildningsområdet under utgiftsområde 22 Kommunikationer respektive 16 Utbildning och universitetsforskning samt av förändringar i makrobilden som påverkar utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget (se tabell 7.2).

Utgiftsökningarna 2016–2019 förklaras främst av förändringar i makrobilden som påverkar utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De viktigaste faktorerna bakom den årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 7.3.

**Tabell 7.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år 2015–2019**

*Miljarder kronor*

	2015	2016	2017	2018	2019
Takbegränsade utgifter	21	49	48	36	25
<i>Förklaras av:</i>					
Pris- och löneomräkning	1	3	3	4	6
Övriga makroekonomiska förändringar	9	21	20	21	24
Beslut/aviseringar <sup>1</sup>	5	11	1	1	-5
Tekniska förändringar	-2	-2	-1	0	0
Beräkningsteknisk överföring till hushållen <sup>2</sup>	0	0	2	0	2
Övrigt (antal personer inom vissa transfereringssystem m.m.)	9	15	21	9	-2

<sup>1</sup> Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) föreslås tillföras transfereringsanslagen (i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar av volym (antal personer inom olika transfereringssystem) och makroekonomiska förutsättningar).

<sup>2</sup> Avser den överstigande budgeteffekten av föreslagna och aviserade budgetförstärkningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviserade budgetförstärkningar i denna proposition i förhållande till föreslagna och aviserade budgetförsvagningar.

Källa: Egna beräkningar.

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

Beslutade, föreslagna och aviserade utgiftsförändringar beräknas leda till ökade utgifter under utgiftstaket mellan 2014 och 2019 med sammanlagt 13 miljarder kronor (se tabell 7.4). I tabell 7.4 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största utgiftseffekterna 2015–2019 till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade utgiftsförändringar. Dessa påverkas även av att tidigare reformer eller temporära program upphör eller minskar i omfattning. Anslagskonsekvenserna för 2016–2019 av de förslag och aviseringar som lämnas i propositionen Vårändringsbudget för 2015 redovisas i avsnitt 7.2.

#### *Utgiftsområde 6 Försvar och samballets krisberedskap*

Tidigare beslutade reformer avseende bl.a. anskaffning och utveckling av JAS 39 E samt insatsorganisationens tillgänglighet och användbarhet i närtid i propositionen Höständringsbudget för 2014 (prop. 2014/15:2) ökade utgifterna under utgiftsområdet med ca 2,0 miljarder kronor 2014 jämfört med 2013. Eftersom dessa reformer avsåg åtgärder av engångskaraktär be-

räknas utgifterna under utgiftsområdet minska 2015 jämfört med 2014.

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

Till följd av de utgiftsförändringar avseende bl.a. förlossningsvård och äldreomsorg samt den ökning av anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* som regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och utgiftsförändringar som regeringen aviserar i denna proposition beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,9 miljarder kronor 2015 och minska med mellan 0,3 och 0,4 miljarder kronor 2016–2019, jämfört med föregående år.

Satsningen avseende bemanning i äldreomsorgen är i denna proposition beräknad t.o.m. 2018.

Från och med 2015 upphör ett antal tidigare beslutade tillfälliga satsningar avseende bl.a. patientsäkerhet, tillgänglighet och de mest sjuka äldre, vilket innebär att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska med 1,5 miljarder kronor 2015 jämfört med 2014.

Till följd av att schablonbeloppet för assistanssättningen 2014 och 2015 enligt tidigare beslut räknats upp i en lägre takt än tidigare år, och har beräknats göra det även kommande år, beräknas utgifterna minska med 0,4 miljarder kronor 2015, 0,5 miljarder kronor 2016, 0,6 miljarder kronor 2017 och 0,7 miljarder kronor 2018, jämfört med föregående år.

Utgifterna för bidraget till läkemedelsförmånerna beräknas successivt minska fr.o.m. 2016 med anledning av regeringens ingångna överenskommelse med Läkemedelsindustriföreningen om att utveckla den svenska takprismodellen för äldre läkemedel samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets mer aktiva arbete med att utveckla den värdebaserade pris-sättningen. Dessa åtgärder beräknas minska utgifterna för bidraget till läkemedelsförmånerna med 0,3 miljarder kronor 2015, 0,2 miljarder kronor 2016 och 0,2 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

#### *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*

Till följd av de reformer som regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 avseende bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, extratjänster, traineejobb, utbildningskontrakt och Arbetsförmedlingens verksamhet, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,5 miljarder kronor 2015,

3,0 miljarder kronor 2016 och 1,3 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Ett antal tidigare beslutade temporära satsningar under utgiftsområdet upphör 2015, vilket sammantaget innebär att utgifterna beräknas minska med 1,9 miljarder kronor 2015 jämfört med 2014. De temporära satsningarna avsåg bl.a. Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag, konjunkturrellt motiverade programplatser och utvecklingsanställningar inom Samhall AB till personer som lämnat sjukförsäkringen.

#### *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Till följd av de reformer som regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och aviserar i denna proposition avseende bl.a. grundskolan och utökandet av antalet platser inom högre utbildning och vuxenutbildningen, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,3 miljarder kronor 2015 och 1,5 miljarder kronor 2016, jämfört med föregående år.

Till följd av tidigare beslutade reformer i den beslutade budgeten för 2015 (enligt finansutskottets sammanställning bet. 2014/15:FiU10) avseende bl.a. mindre klasser i lågstadiet, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med ca 2,4 miljarder kronor 2015 jämfört med 2014.

En tidigare beslutad satsning avseende forskning och innovation (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151) innebär en beräknad ökning av utgifterna under utgiftsområdet med 0,4 miljarder kronor 2015 och 0,9 miljarder kronor 2016, jämfört med föregående år.

#### *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*

Till följd av de reformer som regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 för att öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen avseende bl.a. klimatinvesteringar, biologisk mångfald och skydd av natur beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,6 miljarder kronor 2015 och 1,3 miljarder kronor 2016, jämfört med föregående år.

#### *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Till följd av de reformer som regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 avseende bl.a. förstärkning av järnvägsunderhåll, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,6 miljarder kronor 2015 och 0,6 miljarder kronor 2016, jämfört med föregående år.

ende år. Eftersom satsningarna är temporära och upphör 2018 beräknas utgifterna minska med 1,2 miljarder kronor 2019 jämfört med 2018.

Till följd av tidigare beslutade reformer under utgiftsområdet, främst efter förslag i budgetpropositionen för 2013, avseende drift och underhåll av järnvägar och vägar samt nya investeringar, framför allt i nya järnvägar, beräknas utgifterna öka med ca 1,8 miljarder kronor 2015 jämfört med 2014 (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37).

Till följd av tidigare beslutade reformer avseende bl.a. infrastruktursatsningar i Stockholm, i enlighet med förslag i bl.a. propositionen Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop.2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr. 2013/14:186) beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med ca 0,7 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

*Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*  
Till följd av att regeringen har valt att i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslå och avisera att kommunsektorn kompenseras med anledning av förslaget att slopa nedsättningen av arbetsgivaravgiften för unga beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,9 miljarder kronor 2015, 1,7 miljarder kronor 2016 och 0,5 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Till följd av de finansieringar avseende prioriterade utbildningsreformer inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning som regeringen beskriver i denna proposition beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 0,7 miljarder kronor 2016, 1,1 miljarder kronor 2017 och 0,7 miljarder kronor 2018, jämfört med föregående år.

En tidigare beslutad satsning, efter förslag i budgetpropositionen för 2014, avseende utökad matematikundervisning i årskurs 4–6 beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet med 0,2 miljarder kronor 2016 och 0,2 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

De ovan redovisade reformerna motiverar inte någon teknisk justering av utgiftstaket (se avsnitt 5.2).

**Tabell 7.4 Utgiftsförändringar 2015–2019 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.<sup>1</sup>

Utgiftsområde	2015	2016	2017	2018	2019
1 Rikets styrelse	-0,22	-0,01	-0,03	0,00	0,07
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,01	-0,35	0,00	0,00	0,00
3 Skatt, tull och exekution	-0,10	0,00	-0,01	-0,03	-0,01
4 Rättsväsendet	0,00	0,17	0,02	0,00	0,05
5 Internationell samverkan	-0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-1,42	-0,64	0,47	0,16	0,01
7 Internationellt bistånd	0,24	-0,25	0,00	0,00	0,00
8 Migration	-0,50	-0,57	-0,48	-0,05	-0,02
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,16	-1,87	-1,20	-0,94	-2,54
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,13	0,31	-0,01	0,02	0,03
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,15	0,26	0,00	0,00	0,00
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,21	0,36	0,17	-0,01	-0,18
13 Integration och jämställdhet	-0,53	0,27	-0,32	0,08	0,00
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-1,23	3,16	1,28	1,02	-0,54
15 Studiestöd	0,18	0,11	0,05	0,11	0,45
16 Utbildning och universitetsforskning	3,51	2,22	-0,47	-0,16	-0,30
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,01	0,08	0,02	0,01	-0,08
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,01	0,27	-0,01	0,00	-0,33
19 Regional tillväxt	-0,73	0,72	-0,02	-0,01	0,07
20 Allmän miljö- och naturvård	0,65	1,27	-0,30	-0,05	-0,48
21 Energi	-0,40	0,12	-0,18	-0,15	0,00
22 Kommunikationer	4,00	2,69	1,31	0,19	-1,23
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,47	1,47	-0,05	0,98	-0,03
24 Näringsliv	-0,13	0,16	-0,12	-0,03	0,00
25 Allmänna bidrag till kommuner	1,30	1,51	0,74	0,02	0,06
27 Avgiften till Europeiska unionen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>4,68</b>	<b>11,45</b>	<b>0,86</b>	<b>1,15</b>	<b>-4,99</b>

<sup>1</sup> Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslagits (i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer (antal personer inom olika transfereringssystem) och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 7.8 för en fördelning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99). Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket.

Källa: Egna beräkningar.

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

Inom staten genomförs årligen en pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål. Detta görs för att återspegla pris- och löneförändringar i övriga samhället. Anslagen knyts till pris- och löneindex och omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

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

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex som baseras på utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn två år före det aktuella året, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2016 är omräkningstalet 2,35 procent.

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2015 är omräkningstalet -0,08 procent för hyresavtal som inte kan omförhandlas. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas under 2016 bygger på hyresutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast hade kunnat tecknas om. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för samtliga anslag som är föremål för pris- och löneomräkning. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2016 är omräkningstalet 0,03 procent.

Pris- och löneomräkningen gör att utgifterna ökar med 1 miljard kronor 2015 och med drygt 3 miljarder kronor 2016. År 2017–2019 förväntas den årliga omräkningen uppgå till 3, 4 respektive 6 miljarder kronor.

### Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden, eftersom utgifterna under flera anslag påverkas av den allmänna pris- och löneutvecklingen. År 2015 bidrar makroekonomiska förändringar (se avsnitt 4) sammantaget till att de takbegränsade utgifterna ökar med 9 miljarder kronor jämfört med 2014. År 2016 och 2017 ökar utgifterna till följd av sådana faktorer med 21 respektive 20 miljarder kronor. År 2018 och 2019 ökar utgifterna till följd av makroekonomiska förändringar med 21 respektive 24 miljarder kronor.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. Det låga resursutnyttjandet till följd av den ekonomiska krisen förde med sig en svagare pris- och löneutveckling än normalt under de senaste åren. Även 2015 bedöms pris- och löneökningstakten bli dämpad. Därmed ökar även transfereringsutgifterna relativt långsamt till följd av dessa faktorer.

Biståndsramens storlek under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bedöms varje år 2015–2019 motsvara 1 procent av den förväntade bruttonationalinkomsten (BNI), så som BNI beräknades fram t.o.m. hösten 2014. I september 2014 trädde en ny EU-förordning som medförde redovisningstekniska förändringar i beräkningsmetoden för BNI i kraft. Enligt den nya beräkningsmetoden motsvarar biståndsramen 0,96 procent av beräknad BNI. Utvecklingen av BNI bedöms leda till en ökning av biståndet med ca 1,7–2,0 miljarder kronor per år 2015–2019.

Större delen av makroförändringarna 2015–2019 beror på utgiftsförändringar i ålderspensionssystemet. De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. För närvarande befinner sig ålderspensionssystemet i en period av balansering, vilket innebär att pensionerna i stället

följer balansindex, som utöver inkomstindex också påverkas av det s.k. balanstalet.<sup>49</sup>

Makroekonomiska faktorer väntas öka utgifterna för ålderspensionssystemet med 6,5 miljarder kronor 2015 och med mellan 15 och 17 miljarder kronor per år 2016–2019.

*De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar under prognosperioden*

Antalet arbetslösa väntas minska årligen 2015–2018, vilket medför minskande utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen (se tabell 7.5). Antal arbetslösa tillsammans med antal personer i arbetsmarknadspolitiska program mätt som helårsekvivalenter ökar visserligen mellan 2014 och 2015, men eftersom ersättningarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen generellt är lägre än i arbetslöshetsförsäkringen minskar utgifterna totalt sett 2015.

---

<sup>49</sup> Balanstalet uttrycker förhållandet mellan tillgångar, dvs. avgiftstillgång och buffertfond, och pensionsskuld i systemet för inkomstpension och tilläggs pension.



**Tabell 7.5 Helärsekvivalenter i vissa ersättningssystem 2007–2019**

Tusental

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sjuk- och rehabiliteringspenning <sup>1</sup>	196	170	147	131	150	169	183	199	218	235	245	251	254
Sjuk- och aktivitetsersättning	471	458	435	397	354	328	313	304	299	295	293	292	292
Arbetslöshetsersättning	135	94	131	117	88	91	97	88	87	83	79	75	75
Arbetsmarknadspolitiska program <sup>2</sup>	83	76	117	178	168	173	181	168	177	169	159	156	161
Etableringsersättning <sup>3</sup>	-	-	-	-	4	10	18	29	42	59	79	81	62
Ekonomiskt bistånd <sup>4</sup>	77	79	89	96	98	99	102	97	96	94	91	89	89
<b>Summa</b>	<b>961</b>	<b>878</b>	<b>919</b>	<b>918</b>	<b>862</b>	<b>871</b>	<b>893</b>	<b>886</b>	<b>919</b>	<b>935</b>	<b>947</b>	<b>943</b>	<b>932</b>

<sup>1</sup> Inklusiva sjuklön som betalas av arbetsgivaren.<sup>2</sup> Inklusiva deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som uppstår lönestöd i form av särskilt anställningsstöd, instegsjobb samt fr.o.m. 2015 extratjänster och traineejobb. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning.<sup>3</sup> Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.<sup>4</sup> Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

### Övriga utgiftspåverkande faktorer

En stor del av förändringarna av de takbegränsade utgifterna 2014–2019 förklaras av andra faktorer än beslutade åtgärder, pris- och löneomräkningen och makroekonomiska förändringar. Dessa övriga faktorer medför att utgifterna ökar med sammanlagt 53 miljarder kronor 2014–2019 (se tabell 7.3). Förändringarna är framför allt hänförliga till antaganden om att antalet personer i vissa transfereringssystem ökar över tid. Det gäller dels antal asylsökande inom utgiftsområde 8 Migration, som i förlängningen också påverkar antal kommunmottagna personer inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Därtill gäller det ett ökat genomsnittligt antal beviljade timmar per person med statlig assistansersättning inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, ett ökat antal sjukpenningdagar inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, samt ett ökat antal barnbidrag och uttagna föräldrapenningdagar inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

I motsatt riktning verkar att antalet personer med garantipension och med sjukersättning beräknas minska över åren, vilket medför minskande utgifter inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (se tabell 7.6).

#### *Ökande utgifter för asylsökande och nyanlända*

Antalet asylsökande i Sverige var under 2014 det högsta sedan Balkankriget i mitten av 1990-talet och antalet asylsökande förväntas förbli högt under hela prognosperioden 2015–2019. Situat-

ionen i Syrien och Irak, och fortsatt svåra förhållanden i t.ex. Eritrea, driver många människor på flykt.

Personer som söker asyl i Sverige skrivs in i Migrationsverkets mottagningssystem, och den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandet var 334 dagar för inskrivna vid utgången av 2014. År 2014 uppgick genomsnittligt antal inskrivna personer i Migrationsverkets mottagningssystem till 61 900 och de beräknas gradvis öka så att det 2016 uppgår till 101 500, för att därefter sjunka och 2019 uppgå till 55 300 (se tabell 7.6). Utgiftsprognosen för utgiftsområde 8 Migration följer prognosen för genomsnittligt antal inskrivna personer, med ökande utgifter 2015 och 2016, och därefter minskande utgifter 2017–2019. Utgiftsprognosen är gjord med antagande om att Migrationsverkets förvaltningsanslag ökar efter behov under hela prognosperioden, vilket bedöms korta handläggningstiderna och i förlängningen hålla nere kostnaderna för boende och ersättningar. Utgiftsförändringarna under utgiftsområde 8 Migration påverkar också utgiftsområde 7 Internationellt bistånd eftersom en del av kostnaderna för flyktingmottagandet avräknas från biståndet.

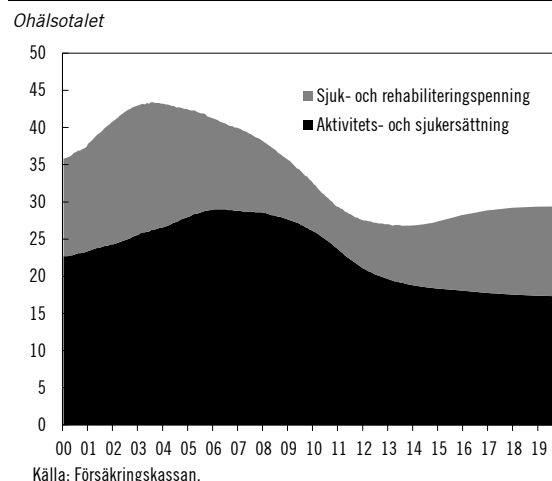
Ersättningar och insatser för etablering av nyanlända under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet beräknas öka med ca 18 miljarder kronor mellan 2015 och 2018 till följd av det ökade antalet nyanlända. Utgifterna väntas därefter sjunka något under 2019. Utgifterna beräknas alltså bli som högst 2018, vilket kan jämföras med utgiftsprofilen för utgiftsområde 8 Migration, där utgifterna beräknas bli som högst 2016. Denna förskjutning uppstår eftersom de personer som befunnit sig i Migrationsverkets

mottagningssystem och sedan beviljats uppehållstillstånd därefter blir kommunmottagna. För detta får kommunerna bl.a. en schablonersättning som utbetalas under en tvåårsperiod. Ungefär hälften av de som beviljats uppehållstillstånd skrivs in i etableringsuppdraget och är därmed berättigade till etableringsersättning. År 2014 uppgick antalet kvarstående som omfattas av etableringsuppdraget till 36 600 och fram t.o.m. 2018 beräknas antalet öka till 101 200 personer, för att därefter sjunka till 77 100 personer 2019 (se tabell 7.6).

#### *Utgifterna för sjukfrånvaron ökar*

Den sammantagna sjukfrånvaron, mätt med det s.k. ohälsotalet<sup>50</sup>, minskade kraftigt 2003–2013. Sedan 2014 har emellertid ohälsotalet uppvisat en svag ökning (se diagram 7.1). Antalet nettodagar i sjukpenningssystemet har ökat sedan 2011, samtidigt som antalet personer med sjukersättning fortsatt att minska. De kommande åren förväntas antalet sjukpenningdagar fortsätta öka, dock med en avtagande ökningstakt (se tabell 7.6). Antalet personer med sjukersättning beräknas fortsätta minska under prognosperioden (se tabell 7.6). Det beror framför allt på att många personer med sjukersättning fyller 65 år och övergår till ålderspension samt på att nybeviljandet av sjukersättningar är lågt. Sammantaget beräknas ohälsotalet öka svagt framöver.

**Diagram 7.1 Ohälsotalet 2000–2019**



#### *Fler barn och pensionärer*

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Allt fler personer som går i pension har inkomstgrundad pension och generellt en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer. Som en följd av detta väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska något 2014–2019.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka med ca 14 procent 2014–2019. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka med ca 14 procent mellan 2014 och 2019.

<sup>50</sup> Ohälsotalet anger hur många heldagar per år befolkningen (16–64 år) i genomsnitt uppbär sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

**Tabell 7.6 Antal personer inom olika transfereringssystem 2013–2019**

Utgifts- område	Köns- fördelning		Utfall 2013	Utfall 2014	Prognos				
	Utfall 2013	Utfall 2014			2015	2016	2017	2018	2019
8 Asylsökande, genom- snittligt antal inskrivna personer	38,9%kv 61,1%m	35,8%kv 64,2%m	43 200	61 900	91 000	101 500	84 500	66 300	55 300
9 Antal personer med assistansersättning	46,1%kv 53,9%m	46,1%kv 53,9%m	15 800	16 000	16 300	16 400	16 400	16 500	16 400
10 Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	62,9%kv 37,1%m	63,5%kv 36,5%m	44,7	50,6	57,3	62,8	66,2	68,1	69,2
10 Antal rehabiliterings- penningdagar (netto), miljoner	67,5%kv 32,5%m	66,5%kv 33,5%m	2,4	2,3	2,9	3,4	3,8	4,0	4,1
10 Antal personer med sjukersättning	59,6%kv 40,4%m	59,7%kv 40,3%m	338 800	325 300	315 500	308 400	302 600	298 100	295 100
10 Antal personer med aktivitetsersättning	46,6%kv 53,4%m	46,8%kv 53,2%m	29 500	32 200	35 500	38 600	41 700	44 600	47 400
10 Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	54,2%kv 45,8%m	54,2%kv 45,8%m	117 200	123 100	124 000	125 300	126 700	127 800	128 900
11 Antal personer med garantipension	80,2%kv 19,8%m	80,0%kv 20,0%m	760 500	785 800	773 000	719 200	647 600	602 700	575 600
11 Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	78,5%kv 21,5%m	77,7%kv 22,3%m	271 700	278 200	285 500	273 600	263 500	255 900	246 300
ÅP Antal personer med tilläggs-pension	52,2%kv 47,8%m	52,1%kv 47,9%m	1 920 800	1 976 000	2 019 200	2 051 000	2 069 600	2 071 500	2 037 800
ÅP Antal personer med inkomstpension	49,8%kv 50,2%m	49,9%kv 50,1%m	1 176 700	1 288 400	1 394 900	1 496 200	1 593 100	1 684 900	1 771 700
12 Antal barnbidrag	91,6%kv 8,4%m	88,0%kv 12,0%m	1 722 200	1 755 900	1 815 600	1 866 000	1 918 900	1 965 700	2 003 900
12 Antal uttagna föräldra- penningda- gar, miljoner	75,2%kv 24,8%m	74,7%kv 25,3%m	52,2	51,7	53,7	55,5	56,9	58,0	58,9
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapeningda- gar, miljoner	55,2%kv 44,8%m	54,8%kv 45,2%m	6,5	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0	7,1
13 Antal kvarstående personer som omfattas av etablerings- uppdraget	48,0%kv 52,0%m	43,5%kv 56,5%m	22 900	36 600	52 000	74 000	98 700	101 200	77 100
15 Antal personer med studiehjälp	48,5%kv 51,5%m	48,3%kv 51,7%m	424 300	406 400	395 700	392 800	394 600	400 600	410 200
15 Antal personer med studiemedel <sup>1</sup>	59,3%kv 40,7%m	59,3%kv 40,7%m	506 300	515 900	549 300	564 300	567 000	568 300	578 400

Anm.: Uppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmaste hundratal. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknads-politiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 4.

<sup>1</sup> Bruttoräknat antal. När studenter under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 472 000 personer 2013 och 482 200 personer 2014.

Källa: Egna beräkningar.

## 7.2 Utgiftsprognos för 2016–2018 jämfört med den beslutade budgeten för 2015

I den beslutade budgeten för 2015 ingick en beräkning av de takbegränsade utgifterna 2016–2018 (bet. 2015/15:FiU1, rskr. 2014/15:29). I tabell 7.7 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2016–2018 mellan beräkningen i denna proposition och beräkningen i den beslutade budgeten, fördelad på olika förklaringsfaktorer.<sup>51</sup> Sammantaget bedöms de takbegränsade utgifterna bli 23,5 miljarder kronor högre 2016, 29,8 miljarder kronor högre 2017 och 34,3 miljarder kronor högre 2018 jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten.

**Tabell 7.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2016–2018 jämfört med den beslutade budgeten för 2015**

Miljarder kronor

	2016	2017	2018
<b>Takbegränsade utgifter i den beslutade budgeten för 2015</b>	<b>1 142,3</b>	<b>1 183,6</b>	<b>1 214,8</b>
Beslut/aviseringar	16,8	17,1	16,5
Reviderad pris- och löneomräkning	1,2	-1,0	-2,3
Övriga makroekonomiska förändringar	-0,1	-5,4	-6,8
Volymförändringar (antal personer inom vissa transfereringssystem)	10,9	16,8	21,8
Tekniska förändringar	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	-5,0	0,6	1,5
Beräkningsteknisk överföring till hushållen <sup>1</sup>	0,4	2,8	2,9
Övrigt	-0,8	-1,2	0,7
<b>Total utgiftsförändring</b>	<b>23,5</b>	<b>29,8</b>	<b>34,3</b>
<b>Takbegränsade utgifter i 2015 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>1 165,8</b>	<b>1 213,4</b>	<b>1 249,1</b>

<sup>1</sup> Avser den överstigande budgeteffekten av föreslagna och aviserade budgetförstärkningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviserade budgetförstärkningar i denna proposition i förhållande till föreslagna och aviserade budgetförsvagningar.

Källa: Egna beräkningar.

## Nya föreslagna och aviserade utgiftsförändringar 2015–2019

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 redovisar regeringen, på sedvanligt sätt, anslagskonsekvenser av de utgiftsförändringar som föreslås för löpande budgetår. Därtill redovisas de fleråriga anslagskonsekvenserna av dessa insatser för 2016–2018. I detta avsnitt redovisas därutöver de aviseringar som i denna proposition görs för 2016–2019, dvs. insatser som regeringen avser att genomföra, men som påbörjas efter 2015. Aviseringarna sammanfattas per utgiftsområde och redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för den beslutade budgeten för 2015. Anslagskonsekvenserna av såväl förslagen och aviseringarna i propositionen Vårändringsbudget för 2015 som aviseringarna i denna proposition framgår av tabell 7.8. I normalfallet förutsätts att de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen högre anslagsnivåer om ca 18,8 miljarder kronor för år 2015. Därav avser 7,5 miljarder kronor nya diskretionära reformer eller andra diskretionära utgiftsförändringar till följd av händelser som inte kunde förutses i samband med beslutet om budgeten för 2015. Av utgiftsförändringen om 7,5 miljarder kronor är 5,9 miljarder kronor en följd av förslag om nya reformer eller utgiftsminskningar som inte är av oförutsedd karaktär. Därtill föreslås anslagsförändringar på sammantaget 11,3 miljarder kronor till följd av högre statskuldsräntor, förändrade antaganden om antal personer i olika transfereringssystem samt vissa effekter av valutakursförändringar.

### Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

För att fortsätta arbetet med strategin för romsk inkludering beräknas anslaget *Åtgärder för den nationella minoriteten romer* ökas med 13 miljoner kronor per år 2016–2019.

För att stärka länsstyrelsernas arbete med bl.a. skydd av värdefull natur, miljötillsyn och det strategiska miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen beräknas anslaget *Länsstyrelserna* ökas med 25 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

### Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

För att alla barn i åldern 8–19 år ska kunna få ekonomiskt bidrag till glasögon beräknas an-

<sup>51</sup> För en förklaring till utgiftsrevideringar 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015, se avsnitt 7.3 och propositionen Vårändringsbudget för 2015.

slaget *Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet* ökas med 120 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

*Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Regeringen avser att avsätta medel för ett statsbidrag för anordnande av läxhjälp. Anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* beräknas därför ökas med 390 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016. För att finansiera reformer inom utgiftsområdet beräknas samma anslag minskas med 160 miljoner kronor 2016, 290 miljoner kronor 2017 och därefter 470 miljoner kronor per år fr.o.m. 2018 till följd av att den tidigare aviserade satsningen på en utbyggnad av karriärtjänstreformen tas bort.

För att förstärka elevhälsan beräknas samma anslag ökas med 200 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2016.

För att finansiera reformer inom utgiftsområdet beräknas samma anslag minskas med 50 miljoner kronor 2016 och därefter med 150 miljoner kronor årligen till följd av att det tidigare aviserade förslaget om att införa en tioårig grundskola utgår.

För att finansiera reformer inom utgiftsområdet beräknas anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* minskas med 35 miljoner kronor per år 2016 och 2017 samt med 25 miljoner kronor per år 2018 och 2019.

Anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* beräknas minskas med 389 miljoner kronor 2016, 612 miljoner kronor 2017 samt 835 miljoner kronor per år fr.o.m. 2018, för att korrigera för den ackumulerade effekten av en otillräcklig neddragning i den beslutade budgeten för 2015 av regeringens satsning på utökat antal utbildningsplatser vid universitet och högskolor.

*Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*

För att möjliggöra en satsning på kulturverksamhet i miljonprogramsområden och till konstnärlig gestaltning av områdenas boendemiljöer beräknas anslaget *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* ökas med 50 miljoner kronor 2016 samt med 60 miljoner kronor per år 2017 och 2018.

*Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*

För att finansiera en ökad arbetsbelastning till följd av nya EU-regler om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden beräknas anslaget *Allmänna reklamationsnämnden* ökas med 2 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

*Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*

För att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen görs flera satsningar. För att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö beräknas anslaget *Sanering och återställning av förorenade områden* ökas med 50 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

För att fortsätta arbetet med kunskapsuppbyggnad kring klimatanpassning beräknas anslaget *Klimatanpassning* ökas med 50 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

Till följd av ökade satsningar på åtgärder för havs- och vattenmiljön beräknas anslaget *Havs- och vattenmyndigheten* ökas med 10 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

*Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*

För en förstärkning av de instrument som disponeras av Skogsstyrelsen för hållbart skogsbruk inklusive skötsel av skyddad skog beräknas anslaget *Skogsstyrelsen* ökas med 7 miljoner kronor fr.o.m. 2016. Anslaget *Insatser för skogsbruket* beräknas ökas med 100 miljoner kronor fr.o.m. 2016 för skydd av skog genom biotopskydd och naturvårdsavtal.

För att öka takten i arbetet med att nå miljömålen beräknas anslaget *Statens jordbruksverk* ökas med 8 miljoner kronor fr.o.m. 2016.

För att öka produktionen av biogas ur gödsel beräknas det existerande stödet för metangasreducering förstärkas genom att anslaget *Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket* ökas med 30 miljoner kronor per år 2016–2019.

För att möjliggöra arbetet med Svenska artprojektet beräknas anslaget *Sveriges lantbruksuniversitet* ökas med 15 miljoner kronor fr.o.m. 2016.

*Utgiftsområde 24 Näringsliv*

För att stödja företagans hantering av immateriella rättigheter samt stärka verksamheten vid Patent- och registreringsverket beräknas anslaget *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* ökas med 20 miljoner kronor per år 2016–2019.

*Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*

Till följd av att regeringen inte avser att införa betyg från årskurs fyra beräknas anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 62 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

Till följd av att medel tas från satsningen på utökad undervisningstid i matematik i högstadiet beräknas det ovan nämnda anslaget minskas med 245 miljoner kronor 2016 och därefter med 490 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017. Sedan den beslutade budgeten för 2015 antogs har regeringen slutit en överenskommelse med Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna om att föra samtal om en ny timplan utifrån det uppdrag som Statens skolverk avlämnat till regeringen. Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om fler matematiklektioner i högstadiet (bet. 2014/15:UbU9, rskr. 2014/15:135). Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2016 i fråga om riksdagens tillkännagivande.

Till följd av att regeringen inte avser att genomföra reformen om tioårig grundskola som aviserades i samband med den beslutade budgeten för 2015, beräknas anslaget minskas med 714 miljoner kronor 2017 och därefter med 1 427 miljoner kronor per år fr.o.m. 2018.

Till följd av att regeringen inte avser att införa en obligatorisk sommarskola beräknas anslaget minskas med 100 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

Till följd av att regeringen inte avser att införa krav på huvudmännen att erbjuda obligatorisk läxhjälp beräknas anslaget minskas med 390 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

Till följd av att regeringen i propositionen Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång (prop. 2014/15:45) bedömer kostnaderna för kommunerna för kravet på en obligatorisk kartläggning och bedömning av nyanlända elevers kunskaper till 60 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016, jämfört med tidigare bedömning på 90 miljoner kronor per år, beräknas anslaget minskas med 30 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

**Tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar 2015–2019**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UO 01 Rikets styrelse</b>	<b>104</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
varav					
Miljö kvalitetsmål		25	25	25	25
Regeringskansliet	93				
Tillskott till följd av omval i Båstads kommun <sup>1</sup>	14				
Fortsatt arbete med strategin för romsk inkludering		13	13	13	13
Besparing SIEPS EU-info	-3	-3	-3	-3	-3
<b>UO 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning</b>	<b>0</b>				
varav					
Beslut inom EU om höjda avgifter för uppbyggnad av EU-myndigheter <sup>1</sup>	2				
Finansiering av höjda EU-avgifter för uppbyggnad av EU-myndigheter <sup>1</sup>	-2				
<b>UO 04 Rättsväsendet</b>	<b>17</b>	<b>50</b>	<b>63</b>	<b>60</b>	
varav					
Ny EU-fond	17	50	63	60	
<b>UO 05 Internationell samverkan</b>	<b>50</b>	<b>-20</b>	<b>-20</b>	<b>-20</b>	<b>-20</b>
varav					
Tillskott valutakurseffekter för avgifter till internationella organisationer <sup>1,2</sup>	87				
Finansiering valutakurseffekter för avgifter till internationella organisationer <sup>1,2</sup>	-17				
Minskning säkerhetspolitisk seminarieverksamhet m.m.	-20	-20	-20	-20	-20
<b>UO 06 Försvar och samhällets krisberedskap</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>	<b>-29</b>	<b>-39</b>	<b>-39</b>
varav					
Besparing Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.	-3	-9	-9	-9	-9
Avveckling Försvarsexportmyndigheten	-1		-20	-30	-30
<b>UO 07 Internationellt bistånd</b>	<b>-229</b>				
varav					
Flyktingskostnader <sup>1</sup>	-479				
Klimatinvesteringar i Syd	250				
<b>UO 08 Migration</b>	<b>479</b>				
varav					
Ersättningar och bostadskostnader <sup>1</sup>	477				
Migrationspolitiska åtgärder <sup>1</sup>	2				
<b>UO 09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b>	<b>1 922</b>	<b>1 499</b>	<b>1 156</b>	<b>882</b>	<b>520</b>
varav					
Minskning av anslaget Bidrag till utveckling av socialt arbete	-30				
Statsbidrag för läkemedelsförmånerna <sup>5</sup>	1 690				
Finansiering valutakurseffekt WHO-avgift <sup>1</sup>	-2				
Tillskott valutakurseffekt WHO-avgift <sup>1</sup>	3				
Förlossningsvård och kvinnors hälsa	200	400	400	400	400
Bidrag till glasögon till barn o unga 8-19 år		120	120	120	120
Omdisponering äldreomsorgsbidrag (till bemanning)	-940	-1 021	-1 364	-1 638	
Mer personal inom äldreomsorgen	1 000	2 000	2 000	2 000	

**Fortsättning tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning</b>	<b>2 561</b>	<b>666</b>	<b>701</b>	<b>738</b>	<b>770</b>
varav					
Tillskott till Försäkringskassan för IT-utveckling t.f.a. reformer	19				
Sjukpenning m.m. <sup>1</sup>	2 367				
Höjd sjukpenning p.g.a. höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen	115	426	461	498	530
Höjd sjuk- och aktivitetsersättning	60	240	240	240	240
<b>UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b>	<b>133</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
varav					
Bostadstillägg till pensionärer	126	380	380	380	380
Äldreförsörjningsstöd	7	20	20	20	20
<b>UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn</b>	<b>172</b>	<b>554</b>	<b>559</b>	<b>555</b>	<b>555</b>
varav					
Minskning t.f.a. ej förstärkt jämställdhetsbonus	-35	-70	-70	-70	-70
Höjt underhållsstöd	207	624	629	625	625
<b>UO 13 Integration och jämställdhet</b>	<b>-2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
varav					
Flyktingguider och familjekontakter	30				
Sfi i anläggningsboenden	50				
Stärkt beredskap och mottagningskapacitet i kommunerna	10				
Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare	-117				
Stärkt stöd tillkvinnojurer	25	100	100	100	100
<b>UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv</b>	<b>1 531</b>	<b>4 558</b>	<b>5 870</b>	<b>6 118</b>	<b>6 281</b>
varav					
Tillskott valutakurseffekt ILO <sup>1</sup>	4				
Finansiering valutakurseffekt ILO <sup>1</sup>	-2				
Tillskott Arbetsförmedlingen	210	260	240	140	140
Utbildningskontrakt	136	372	379	384	397
Traineejobb	32	378	699	724	737
Studier med aktivitetsstöd i sysselsättningsfasen	16	18	17	16	15
Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen	765	2 682	2 593	2 548	2 559
Extratjänster	10	501	1 507	2 210	2 403
Avskaffande av flyttbidraget	-20	-50	-50	-50	-50
Samverkansmedel	75	90	25		
Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga mm.	50	222	360	46	
Ett modernt arbetsliv	35	85	100	100	80
Tidiga programplatser	220				



**Fortsättning tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UO 15 Studiestöd</b>	<b>664</b>	<b>1 208</b>	<b>1 381</b>	<b>1 544</b>	<b>1 593</b>
varav					
Finansiering – ingen fördubblad lärlingsersättning	-91	-120	-132	-142	-150
Höjd bidragsnivå för vissa lärarutbildningar	60	120	120	120	120
Fler platser inom komvux/yrkesvux	144	362	446	536	550
Finansiering – höjd bidragsnivå för nyanlända	-21	-41	-21		
Traineejobb	12	143	223	224	229
Fler platser på folkhögskolan	39	104	105	107	110
Studier med aktivitetsstöd i sysselsättningsfasen	-13	-42	-42	-43	-44
Fler platser på universitet och högskolor	47	54	85	169	195
Utbildningskontrakt	152	317	320	327	338
Åldersavskrivningen av studiemedel behålls	400	395	387	377	377
Finansiering – inget införande av examenspremier	-65	-85	-110	-131	-131
<b>UO 16 Utbildning och universitetsforskning</b>	<b>336</b>	<b>1 831</b>	<b>1 566</b>	<b>1 508</b>	<b>1 260</b>
varav					
Finansiering – besparing på Skolverket	-18	-16	-16	-16	-16
Finansiering – besparing på Skolinspektionen	-12	-12	-12	-12	-12
Läxhjälpmedel (flytt från anslaget kommunal ekonomisk utjämning UO25)		390	390	390	390
Finansiering lov- och sommarskola	-28	-28	70	70	70
Stimulansmedel yrkescollege	2,5	5	5	5	
Nationella skolutvecklingsprogram	20	140	140	140	140
Fler speciallärare och specialpedagoger med fokus på lågstadiet	8	500	500	500	500
Elevhälsosatsning		200	200	200	200
Samverkan för bästa skolan		250	150	200	200
Finansiering implementeringsmedel tioårig grundskola och betyg i åk 4 och 5	-5	-55	-155	-150	-150
Finansiering utbyggnad karriärstegsreformen	-13	-186	-316	-496	-496
Finansiering statsbidrag gymnasieskolans introduktionsprogram	-20	-25	-25		
Finansiering Läsluft	-45	-130	-150	-150	-150
Barnomsorg på kvällar, nätter och helger	25	49	80	80	80
Finansiering generell neddragning anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	-61				
Finansiering studiero	-20				
Informationskampanj lärar- och förskolläraryt utbildning	5				
Kunskapscentrum mot rasism	5				
Finansiering fortbildning av förskollärare inom tioårig grundskola	-68	-170	-204	-170	-170
Finansiering – ej förlängt förskolelyft		-35	-35	-25	-25
Finansiering – ej genomfört förskolecheflyft	-15	-15	-15	-15	-15
Fortbildning av sfi-lärare	15	100	100	100	100
Fortbildning av lärar- och förskolepersonal	2	200	200	200	200
Fortbildning av rektorer och förskolechefer	5	20	20	20	
Utbildningskontrakt	65	136	136	136	136

**Fortsättning tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
Fler platser på komvux/yrkesvux	132	332	404	475	475
Finansiering - höjd bidragsnivå för nyanlända	-6	-12	-6		
Traineejobb	14	169	259	254	248
Statsbidrag till kommuner för pågående satsningar på 20-24 åringar med den högre bidragsnivån inom studiemedlet	97	42	14		
Förstärkning av Skolforskningsinstitutet	5	20	20	20	20
Fler utbildningsplatser vid universitet och högskolor	84	102	175	337	369
Justering av medel för kompletterande utbildningar	-14				
Beräkningsteknisk korrigering av särskilda utgifter inom universitet och högskolor		-389	-612	-835	-835
Tillskott valutakurseffekt till internationella organisationer; CERN <sup>1</sup>	46				
Finansiering valutakurseffekt avgifter till internationella organisationer; CERN <sup>1</sup>	-23				
Klinisk behandlingsforskning	25				
Ökad kvalitet i högskoleutbildning	125	250	250	250	
<b>UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid</b>	<b>151</b>	<b>275</b>	<b>285</b>	<b>275</b>	<b>199</b>
varav					
Kulturverksamhet i miljonprogramsområden	2	50	60	60	
Bredda skapande skola	10	10	10	10	
Förstärkning av kultursamverkansmodellen	15	15	15	15	15
Nationell biblioteksstrategi	5	6	6	6	
Utbildningssatsning mot rasism m.m.	5	10	10		
Medel till trossamfunden för säkerhetshöjande åtgärder	7				
Idrott och etablering	32	64	64	64	64
Särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande	30				
Fler platser på folkhögskolan	45	120	120	120	120
<b>UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik</b>	<b>15</b>	<b>332</b>	<b>332</b>	<b>332</b>	<b>2</b>
varav					
Upprustning av skollokaler	15	330	330	330	
Allmänna reklamationsnämnden		2	2	2	2
<b>UO 20 Allmän miljö- och naturvård</b>	<b>572</b>	<b>1 835</b>	<b>1 835</b>	<b>1 835</b>	<b>1 235</b>
varav					
Naturvårdsverket	15	50	50	50	50
Miljöövervakning	25	50	50	50	50
Åtgärder för värdefull natur	110	350	350	350	350
Sanering av förorenade områden		50	50	50	50
Kemikalieinspektionen	5	10	10	10	10
Klimatanpassning		50	50	50	50
Åtgärder för havs- och vattenmiljö	20	75	75	75	75
Skydd av värdefull natur	250	590	590	590	590
Havs- och vattenmyndigheten		10	10	10	10
Sanktioner <sup>1</sup>	22				
Klimatinvesteringar i kommuner och regioner, inkl laddinfrastruktur	125	600	600	600	

**Fortsättning tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UO 21 Energi</b>	<b>-87</b>	<b>-75</b>	<b>-75</b>	<b>-75</b>	
varav					
Minskat anslag Energimyndigheten	-12				
Indrag av medel för laddinfrastruktur	-75	-75	-75	-75	
<b>UO 22 Kommunikationer</b>	<b>579</b>	<b>1 199</b>	<b>1 199</b>	<b>1 199</b>	<b>-41</b>
varav					
Satsning på järnvägsunderhåll 2015-2018	620	1 240	1 240	1 240	
Neddragning driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation	-6	-6	-6	-6	-6
Minskat anslag för e-förvaltning	-35	-35	-35	-35	-35
<b>UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel</b>	<b>25</b>	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>186</b>
varav					
Tillskott Skogsstyrelsen tfa branden i Västmanland <sup>5</sup>	1				
Skogsstyrelsen		7	7	7	7
Tillskott till Insatser för skogsbruket tfa branden i Västmanland <sup>5</sup>	7				
Skydd och skötsel av skyddad skog		100	100	100	100
Ersättningar för viltskador	10	20	20	20	20
Statens jordbruksverk		8	8	8	8
Metanreduceringsstöd		30	30	30	30
Högskoleplatsatsning	7	6	6	6	6
Svenska artprojektet		15	15	15	15
<b>UO 24 Näringsliv</b>	<b>197</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>335</b>
varav					
Satsning immateriella rättigheter		20	20	20	20
Minskat anslag för Verket för innovationssystem: forskning och utveckling	-30	-30	-30	-30	
Innovationsfrämjande insatser	50	100	100	100	100
Förstärkning VisitSweden AB	30	20	20		
Förstärkning Almi Företagspartner AB	51	90	90	110	110
Rådgivning företagare med utländsk bakgrund	20				
Upphandlingsstöd <sup>5</sup>	21				
Finansiering upphandlingsstöd <sup>5</sup>	-21				
Finansiering valutakurseffekt <sup>1</sup>	-1				
Tillskott valutakurseffekt <sup>1</sup>	2				
Exportoffensiv	75	105	105	105	105
<b>UO 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>863</b>	<b>1 893</b>	<b>1 234</b>	<b>521</b>	<b>521</b>
varav					
Finansiering betyg i åk 4 och 5			-62	-62	-62
Finansiering utökad undervisningstid i matematik åk 7-9		-245	-490	-490	-490
Finansiering tioårig grundskola			-714	-1 427	-1 427
Finansiering obligatorisk sommarskola			-100	-100	-100
Finansiering obligatorisk läxhjälp		-390	-390	-390	-390

**Fortsättning tabell 7.8 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Aviserade utgiftsförändringar i denna proposition samt föreslagna och aviserade utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 i förhållande till den beslutade budgeten för 2015.

Miljoner kronor	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiering obligatorisk, kartläggning/bedömning nyanlända elever		-30	-30	-30	-30
Tillskott kommunerna	863	2 558	3 020	3 020	3 020
<b>UO 26 Statsskuldräntor m.m.<sup>6</sup></b>	<b>8 800</b>				
varav					
Tillskott enl. prognos <sup>1</sup>	8 800				
<b>Summa anslagsförändringar</b>	<b>18 850</b>	<b>16 823</b>	<b>17 083</b>	<b>16 460</b>	<b>13 892</b>
varav Anslagsökningar	21 361	21 323	24 865	26 237	22 065
varav Anslagsminskningar	-2 511	-4 500	-7 782	-9 777	-8 173
varav förslag som föreslås tillföras främst regelstyrda transfererings- anslag till följd av förändrade volymer (antaganden om antal personer i olika transfereringssystem) eller makroekonomiska förutsättningar <sup>1</sup>	11 300				
varav diskretionära förslag och aviseringar	7 549	16 823	17 083	16 460	13 892
Skillnad mellan utgiftseffekt och anslagseffekt <sup>2</sup>	133				
<b>Summa ökning av takbegränsade utgifter<sup>3</sup></b>	<b>10 183</b>	<b>16 823</b>	<b>17 083</b>	<b>16 460</b>	<b>13 892</b>
Beräkningsteknisk överföring till hushållen <sup>4</sup>		443	2 827	2 910	5 193
Ökning av takbegränsade utgifter inklusive beräkningsteknisk överföring till hushållen		17 266	19 910	19 370	19 085

<sup>1</sup> Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) som föreslås tillföras främst regelstyrda transferering sanslag till följd av förändrade volymer (antaganden om antal personer i olika transfereringssystem) eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås. Av de 18,8 miljarder kronor i anslagsförändringar som föreslås 2015 består ca 11,3 miljarder kronor av medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås tillföras främst dessa regelstyrda transfereringsanslag.

<sup>2</sup> Utgiftseffekt och anslagseffekt skiljer sig åt för reformen "Tillskott valutakurseffekter" under utgiftsområde 5, anslag 1:1 *Avgifter till internationella organisationer*.

<sup>3</sup> Motsvarar de utgifter som minskar budgeteringsmarginalen.

<sup>4</sup> Avser den överstigande budgeteffekten av föreslagna och aviserade budgetförstärkningar i denna proposition i förhållande till föreslagna och aviserade budgetförsvagningar.

<sup>5</sup> Diskretionära förslag av oförutsedd karaktär som ej ingår i tabell 3.1. Med beaktande av dessa förslag av oförutsedd karaktär uppgår därmed anslagseffekten av föreslagna utgiftsreformer och besparingar på budgetens utgiftssida i propositionen Vårändringsbudget för 2015 till sammantaget till ca 5,9 miljarder kronor.

<sup>6</sup> Ingår inte i takbegränsade utgifter

Källa: Egna beräkningar.

## Övriga utgiftsförändringar 2016–2018 jämfört med den beslutade budgeten för 2015

I detta avsnitt redovisas de utgiftsförändringar som framgår av tabell 7.7 och som inte förklaras av nya förslag eller aviseringar.

### Reviderad pris- och löneomräkning

Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2016 ökar utgifterna med 1,2 miljarder kronor jämfört med beräkningen i den beslutade budgeten för 2015. Detta beror bl.a. på att omräkningsindex för löner blev högre än enligt det beräkningsantagande som låg till grund för den beslutade budgeten för 2015. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna 2017 och 2018 med 1,0 respektive 2,3 miljarder kronor jämfört med beräkningen i den beslutade budgeten för 2015.

### Övriga makroekonomiska förändringar

De beräknade anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen har för 2016–2018 justerats på grund av en ny makrobild. De nya antagandena (se avsnitt 4) innebär sammantaget att utgifterna beräknas bli 0,1, 5,4 respektive 6,8 miljarder kronor lägre 2016–2018 jämfört med beräkningarna som låg till grund för den beslutade budgeten för 2015. Lägre pris- och löneökningar är huvudförklaringen till nedrevideringarna av utgifterna, framför allt då dessa leder till lägre utgifter för ålderspensions-systemet, men även för andra transfereringssystem som påverkas av pris- och lönenivåer. Ytterligare förklaringar till nedrevideringarna av utgifterna är att BNP-tillväxten, och därmed BNI-nivån, har reviderats ned vilket leder till lägre utgifter för internationellt bistånd. Vidare leder lägre statsobligationsräntor till lägre utgifter för studiemedelsräntor. I motsatt riktning verkar en uppreviderad arbetslöshet, vilket framför allt ökar utgifterna för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Även utgifterna för gårdsstödet har reviderats upp till följd av att kronan har försvagats mot euron.

### Antal personer i vissa transfereringssystem

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för antal personer inom de regelstyrda transfereringssystemen. Sammantaget innebär volymförändringarna i antaganden om antal personer i olika transfereringssystem att utgifterna för 2015 beräknas bli 10,9; 16,8 respektive 21,8 miljarder kronor högre 2016–2018 än vad

som beräknades i budgeten för 2015. Ett högre antal asylsökande och personer i etableringsuppdraget, ett ökat inflöde av nya sjukfall samt längre sjukfall 2016–2018 är de huvudsakliga förklaringarna till de högre utgifterna.

I tabell 7.9 redovisas ett urval prognoser över antalet personer i olika transfereringssystem för 2016–2018 och förändringarna av dessa prognoser jämfört med den bedömning som låg till grund för beräkningen av utgifterna i budgeten för 2015.

**Tabell 7.9 Prognos över antalet personer i olika transfereringssystem 2016–2018**

Förändring mot prognos som låg till grund för den beslutade budgeten för 2015 inom parentes

	2016	2017	2018
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna personer	101 500 (14 400)	84 500 (7 000)	66 300 (-3 500)
Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	62,8 (7,8)	66,2 (10,2)	68,1 (11,4)
Antal personer med sjukersättning	308 400 (1 200)	302 600 (3 600)	298 100 (6 700)
Antal personer med garantipension	719 200 (-10 000)	647 600 (-17 400)	602 700 (-30 500)
Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	6,9 (1,2)	7,0 (1,1)	7,0 (0,9)
Antal kvarstående personer som omfattas av etableringsuppdraget	74 000 (2 800)	98 700 (18 700)	101 200 (29 300)
Antal personer med studiemedel <sup>1</sup>	564 300 (-2 200)	567 000 (10 200)	568 300 (10 300)

Anm.: Uppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmsta hundratal.

<sup>1</sup> Bruttoräknat antal. När studenter under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning.

Källa: Egna beräkningar.

### Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade medel, vilket ger viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas gemensamt för alla ramanslag i beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de tak-

begränsade utgifterna. I förhållande till den beslutade budgeten för 2015 har utgiftsprognoserna justerats ned mer än beräknade anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar beräknas bli 5,0 miljarder kronor lägre 2016. År 2017 och 2018 beräknas posten bli 0,6 respektive 1,5 miljarder kronor högre än vad som tidigare beräknats (se tabell 7.7).

#### *Beräkningsteknisk överföring till hushållen*

Regeringen föreslår och aviserar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och aviserar i denna proposition budgetförstärkningar som överstiger effekten av regeringens föreslagna och aviserade budgetförsvagningar för 2016–2019. Det är regeringens avsikt att de överstigande medlen ska användas för finansiering av framtida reformer. I denna proposition redovisas medlen som en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn vid sidan av de 27 utgiftsområdena, men som en del av de takbegränsade utgifterna. Den beräkningstekniska överföringen påverkar den offentliga sektorns utgifter på samma sätt som de takbegränsade utgifterna. Överföringen belastar därmed statens budgetsaldo samt det finansiella sparandet i staten och den offentliga sektorn. Den ingår dock inte i redovisningen av förändringar till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder.

#### *Övrigt*

Revideringar av utgiftsberäkningarna kan förorsakas av nya prognosmetoder, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 0,8 respektive 1,2 miljarder kronor lägre 2016 och 2017 jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2015. Huvudförklaringen till nedrevideringarna dessa år är ökade avräkningar från biståndet till följd av ökade kostnader för flyktningmottagande. År 2018 beräknas utgifterna bli 0,7 miljarder kronor högre jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2015.

### **7.3 Utgiftsprognos för 2015**

I statens budget för 2015 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till

869,3 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 878,5 miljarder kronor, dvs. 9,3 miljarder kronor högre, vilket främst beror på förväntade högre ränteutgifter. De takbegränsade utgifterna beräknades i den beslutade budgeten för 2015 till 1 116 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas dessa till 1 116,7 miljarder, dvs. 0,8 miljarder kronor högre (se tabell 7.10).

I tabell 7.10 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, föreslagna ändringar i budgeten summerade per utgiftsområde, samt de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Under rubriken Utgiftsprognos för 2015 jämfört med ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2015 för vissa utgiftsområden nedan redovisas de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

Utgifterna i statens budget för 2015, exklusive statsskuldräntor, bedöms totalt sett bli något högre än enligt de beslutade utgiftsramarna. Det är huvudsakligen revideringar inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning som förklarar skillnaden. Även utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. har reviderats upp kraftigt, huvudsakligen till följd av kronans försvagning i förhållande till de valutor som den svenska statsskulden är exponerad mot.

I tabell 7.10 redovisas hur förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 påverkar anslagsnivåerna 2015. Förslagets utgiftseffekter ingår även i de redovisade prognoserna. Totalt föreslår regeringen i propositionen anslagsökningar om 18,8 miljarder kronor. Den större delen av detta belopp, 11,3 miljarder kronor, avser effekter av förslag där medel främst tillförs transfereringsanslag samt anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* under utgiftsområde 26, utan att någon ny reform föreslås. Dessa förslag är föranledda av förändringar i antaganden om antal personer i olika transfereringssystem eller makroekonomiska förutsättningar. Resterande del av anslagsförändringarna, 7,5 miljarder kronor, avser reformer och besparingar samt förslag om andra diskretionära åtgärder i propositionen till följd av händelser som inte kunde förutses i samband med beslutet om statens budget. Med diskretionära åtgärder avses förslag från rege-

ringen som påverkar inkomsterna eller utgifterna i statens budget. Av tabell 7.8 framgår vilka av förslagen i propositionen som är diskretionära reformer och vilka som är föranledda av förändringar i antaganden om antal personer i olika transfereringssystem eller makroekonomiska förutsättningar.

**Tabell 7.10 Utgifter 2014 och 2015**

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2014	2015				Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
	Utfall <sup>1</sup>	Urspr. budget <sup>2</sup>	Ändrings- budget <sup>3</sup>	Totalt anvisat <sup>4</sup>	Prognos		
1 Rikets styrelse	12,9	12,2	0,1	12,3	12,5	0,3	0,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14,1	14,6	0,0	14,6	14,5	-0,1	-0,1
3 Skatt, tull och exekution	10,4	10,6		10,6	10,5	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	40,2	40,8	0,0	40,8	40,1	-0,7	-0,7
5 Internationell samverkan	1,7	1,9	0,1	2,0	2,1	0,1	0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48,0	48,5	0,0	48,4	46,9	-1,6	-1,6
7 Internationellt bistånd	31,0	29,5	-0,2	29,3	29,4	-0,1	0,1
8 Migration	12,6	17,4	0,5	17,9	17,8	0,3	-0,1
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	61,6	61,9	1,9	63,8	64,0	2,1	0,1
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99,0	100,5	2,6	103,0	102,8	2,4	-0,2
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39,3	38,0	0,1	38,1	38,2	0,2	0,1
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	80,8	83,1	0,2	83,3	84,0	0,9	0,7
13 Integration och jämställdhet	12,2	16,7	0,0	16,7	16,4	-0,4	-0,3
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66,9	67,8	1,5	69,3	68,5	0,7	-0,8
15 Studiestöd	20,0	20,3	0,7	21,0	19,8	-0,5	-1,2
16 Utbildning och universitetsforskning	59,4	63,6	0,3	64,0	62,7	-1,0	-1,3
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,8	12,8	0,2	12,9	12,8	0,0	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1,1	1,2	0,0	1,2	1,1	-0,1	-0,1
19 Regional tillväxt	2,9	2,7		2,7	2,5	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	5,1	5,3	0,6	5,9	5,8	0,5	-0,1
21 Energi	2,9	2,5	-0,1	2,4	2,4	-0,1	0,0
22 Kommunikationer	46,0	48,9	0,6	49,5	46,9	-1,9	-2,5
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16,2	15,7	0,0	15,7	14,0	-1,6	-1,7
24 Näringsliv	5,4	5,3	0,2	5,5	5,5	0,2	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	93,6	91,4	0,9	92,3	92,3	0,9	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	3,3	20,5	8,8	29,3	29,3	8,8	0,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	41,6	40,1		40,1	35,7	-4,4	-4,4
Minskning av anslagsbehållningar		-4,6				4,6	
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>840,9</b>	<b>869,3</b>	<b>18,8</b>	<b>892,9</b>	<b>878,5</b>	<b>9,3</b>	<b>-14,4</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. stats- skuldräntor</b>	<b>837,5</b>	<b>848,7</b>		<b>863,4</b>	<b>849,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-14,2</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	258,0	267,2		267,2	267,5	0,3	
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 095,5</b>	<b>1 116,0</b>			<b>1 116,7</b>	<b>0,8</b>	
Budgeringsmarginal	11,5	9,0			41,3	32,2	
<b>Utgiftstak</b>	<b>1 107,0</b>	<b>1 125,0</b>			<b>1 158,0</b>		

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

<sup>1</sup> I utfallet för 2014 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2015.<sup>2</sup> Enligt finansutskottets sammanställning (bet. 2014/15:FIU10).<sup>3</sup> Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.<sup>4</sup> Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut för Statens budget för 2015 (bet. 2014/15:FIU1, rskr. 2014/15:29). samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99).

Källa: Egna beräkningar.



### Utgiftsprognos för 2015 jämfört med ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2015 för vissa utgiftsområden

För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen ursprungligen anvisade i den beslutade budgeten för 2015. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

#### *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror dels på att utgifterna för flertalet anslag beräknas bli något lägre än vad som bedömdes i budgeten, dels på att regeringen har beslutat om en utgiftsbegränsning på anslaget *Försvarsmaktens insatser internationellt* som uppgår till 900 miljoner kronor.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,1 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel, vilket främst förklaras av föreslagna utgiftsförändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015, som bl.a. innehåller ökning av anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna*, anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* och anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken*.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,4 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror i huvudsak på att inflödet av nya sjukfall bedöms öka mer än vad som antogs i den beslutade budgeten för 2015, men även på att sjukfallen blir längre. Ökningstakten för nya sjukfall 2014 blev 7,8 procent, vilket var högre än vad som antogs i den beslutade budgeten för 2015. Detta påverkar utgifterna under utgiftsområdet eftersom sjukfall som inleddes i slutet av 2014 löper in på 2015. Jämfört med den beslutade budgeten för 2015 har antagandena om ökningstakten för nya sjukfall även reviderats upp för 2015, från 0,8 procent till 8,5 procent, baserat på senast tillgängliga utfallsinformation.

#### *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

På grund av mindre prognosrevideringar för ett stort antal anslag bedöms utgifterna under utgiftsområdet sammantaget bli ca 1 miljard kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget.

#### *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,9 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Den främsta förklaringen till detta är att anslagskrediten för anslaget *Utveckling av statens transportinfrastruktur* utnyttjades 2014, vilket har medfört en nedrevidering av prognosen för 2015. Även lägre räntekostnader och svårigheter att påbörja vissa projekt i den takt som tidigare förutsatts innebär nedrevideringar av utgifterna.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel, vilket främst beror på att EU-kommissionens godkännande av Landsbygdsprogrammet för 2014–2020 är kraftigt försenat. Förseningen innebär att utbetalningarna för 2015 kommer att bli förskjutna.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 8,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Ökningen av utgifterna för statskuldsräntorna 2015 förklaras huvudsakligen av kronans försvagning i förhållande till de valutor som den svenska statskulden är exponerad mot. Särskilt förstärkningen av den schweiziska francen i mitten av januari 2015 har inneburit ökade utgifter.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,4 miljarder kronor lägre 2015 än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror främst på att ett antal ändringsbudgetar beslutades sent i december 2014. Ändringsbudgetarna gällde bl.a. en tidigare revidering av medlemsstaternas BNI- och mervärdesskattebasen, som innebar minskade inbetalningar för Sveriges del. Då de minskade inbetalningarna inte hann utföras under 2014 har inbetalningarna i stället minskat med motsvarande belopp 2015 om närmare 3 miljarder kronor. Utöver detta väntas de revi-

derade BNI- och mervärdesskattebaserna innebära ändringsbudgetar för 2015 med förslag om att Sveriges inbetalningar minskar ytterligare.

### Förändring av anslagsbehållningar

I statens budget för 2015 var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna post uppgick i budgeten till -4,6 miljarder kronor, vilket innebär en minskning av statens utgifter med motsvarande belopp. Anslagsbehållningarna förväntades således öka.

I den aktuella prognosen för 2015 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna 2015 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringar i statens budget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 7.11).

**Tabell 7.11 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2015**

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Stats-skuldräntor m.m. exkluderats)

<b>Ingående ramöverföringsbelopp<sup>1</sup></b>	<b>10,3</b>
+ Anvisat på ursprunglig budget <sup>2</sup>	853,3
+ Anvisat på ändringsbudget för 2015 <sup>3</sup>	10,0
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	12,2
- Prognos	849,2
<b>= Beräknat utgående ramöverföringsbelopp</b>	<b>12,2</b>
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	1,9

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

<sup>1</sup> Enligt Årsredovisning för staten 2014 (skr. 2014/15:101).

<sup>2</sup> Enligt finansutskottets sammanställning (bet. 2014/15:FiU10)

<sup>3</sup> Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99).

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet för statens budget 2014 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 10,3 miljarder kronor vid årsskiftet 2014/15.

I statens budget för 2015 anvisades 853,3 miljarder kronor, exklusive stats-skuldräntor, och i propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås anslagsökningar om

sammanlagt 10 miljarder kronor. De beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 12,2 miljarder kronor.

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2015/16 beräknas därmed uppgå till 12,2 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor), vilket innebär en ökning med 1,9 miljarder kronor från årsskiftet 2014/15.

### 7.4 Översyn av utgifter som redovisas på inkomstsidan av statens budget

I budgetpropositionen för 2015 informerade regeringen om att den skulle genomföra en översyn av de stöd som redovisas på budgetens inkomstsida under inkomststypen 8000 Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto. Översynen har aktualiserats av ett nytt regelverk för nationalräkenskaperna som infördes i september 2014 (ENS 2010). Det innebär att vissa stöd i nationalräkenskaperna har omdefinierats från att utgöra en del av statens skatteinkomster till en del av statens utgifter. I 3 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) anges att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Den nya redovisningsstandarden för nationalräkenskaperna, samt det faktum att regeringen föreslog och riksdagen beslutade om ett nytt stödsystem för ersättning för höga sjuklönekostnader, innebär att det i statens budget för 2015 finns fyra stöd som inte följer budgetlagens krav.

Finansutskottet välkomnade översynen och regeringens ambition att leva upp till budgetlagens krav (bet. 2014/15:FiU1 s. 121).

Regeringen avser mot bakgrund av den översyn som nu gjorts att fr.o.m. budgetpropositionen för 2016 övergå till att budgetera och redovisa följande stöd med anslag:

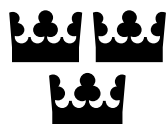
- 8124 Sjöfartsstöd,
- 8125 Nystartsjobb,
- 8126 Stöd till introduktionsanställning, och
- 8128 Ersättningar för höga sjuklönekostnader.

När ett befintligt stöd budgeteras och redovisas på utgiftssidan i stället för på inkomstsidan ökar de takbegränsade utgifterna. Flytten påverkar inte det offentliga åtagandet och bör därför inte

heller medföra att utgiftstakets begränsande effekt på de offentliga finanserna påverkas. Överföringen av stöd från inkomst- till utgifts- sidan av statens budget motiverar därför en teknisk justering av utgiftstakets nivåer. Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen för 2016 återkomma med förslag om anslag för de olika stöden samt förslag till teknisk justering av utgiftstakets nivåer fr.o.m. 2016.



# Den offentliga sektorns finansiering, statens budget- saldo och statseskuld





## 8 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

### Sammanfattning

---

- Underskottet i de offentliga finanserna uppgick 2014 till 74 miljarder kronor eller 1,9 procent av BNP. Den förväntade konjunkturåterhämtningen medför att de offentliga finanserna förstärks 2015 och det finansiella sparandet beräknas till -57 miljarder kronor eller -1,4 procent av BNP. Den fortsatta återhämtningen tillsammans med en ansvarsfull finanspolitik medför att det finansiella sparandet successivt förstärks och beräknas vara i balans från 2018.
- De finansiella tillgångarna översteg 2014 skulderna med 20,8 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2014 till 43,9 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten på 60 procent av BNP.
- Den konsoliderade statsskulden beräknas ha uppgått till 1 347 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar 34,5 procent av BNP. Statsskulden beräknas minska som andel av BNP samtliga år fr.o.m. 2015, och i nominella termer fr.o.m. 2016.
- Det finansiella sparandet i kommunsektorn försämrades 2014 jämfört med 2013. Detta förklaras av att skatteunderlaget utvecklades förhållandevis svagt och av att kommuner och landsting 2013 fick tillfälliga intäkter i form av återbetalningar av premier från AFA Försäkring. I takt med att arbetsmarknadsläget successivt för-

bättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fr.o.m. 2015.

---

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).<sup>52</sup> Med offentlig sektor avses här den gamla definitionen som i NR:s nya redovisning benämns offentlig förvaltning.

I utgifterna i statens budget ingår en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn 2016–2019 till följd av att de föreslagna och aviserade budgetförstärkningarna överstiger effekten av budgetförsvagningarna. Det är regeringens avsikt att dessa medel ska användas för finansiering av framtida reformer. Den beräkningstekniska överföringen påverkar den offentliga sektorns utgifter på samma sätt som de takbegränsade utgifterna. Överföringen belastar därmed statens budgetsaldo och det finansiella sparandet i staten och den offentliga sektorn (se även avsnitt 7.1).

---

<sup>52</sup> Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

## 8.1 Effekterna av regeringens politik på de offentliga finanserna

Statens budget är regeringens viktigaste verktyg för att genomföra sin ekonomiska politik och för riksdagen att utöva sin finansmakt. Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen är regeringens förslag till riksdagen om hur budgetpolitiken ska utformas. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel används till nya ändamål eller fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning.

Redovisningen av budgeteffekter i detta avsnitt utgår från att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

### Effekterna av förslag och aviseringar sedan beslutad budget för 2015

I tabell 8.1 redovisas effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av förslag och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och aviseringar i denna proposition samt hur dessa fördelar sig på utgifter och inkomster enligt NR. Av tabellen framgår således på en övergripande nivå hur utformningen av politiken har förändrats sedan riksdagen beslutade om statens budget för 2015.

Även i tabell 3.1 redovisas hur förslagen och aviseringarna påverkar det finansiella sparandet. Underlaget till tabell 3.1 är detsamma som till tabell 8.1, men tabell 3.1 är uppställd så att politikens inriktning ska framgå på ett tydligt sätt.

I redovisningen av effekten på det finansiella sparandet för 2015 i tabell 8.1 ingår endast den del av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 som avser nya diskretionära reformer eller andra diskretionära utgiftsförändringar till följd av händelser som inte kunde förutses i samband med besluten om budgeten för 2015. Dessa förslag medför att de takbegränsade utgifterna blir ca 7,5 miljarder kronor högre jämfört med den av riksdagen beslutade budgeten för 2015. Av utgiftsförändringen om 7,5 miljarder kronor är 5,9 miljarder kronor en följd av förslag om nya reformer eller utgiftminskningar som inte är av oförutsedd karaktär. Totalt föreslår regeringen högre anslagsnivåer om ca 18,8 miljarder kronor. Av dessa avser ca 11,3 miljarder kronor anslag

där den föreslagna anslagsförändringen är ett resultat av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för anslagsberäkningen i riksdagens beslut om statens budget för 2015. Ändringarna har i dessa fall inte någon koppling till nya reformer, se tabell 7.8

**Tabell 8.1 Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2015–2019**

Förändring i förhållande till den beslutade budgeten för 2015, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor.

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>1</sup>	7,5	16,8	17,1	16,5	13,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-0,5	-0,8	-0,7	-0,8	-0,7
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>7,1</b>	<b>16,0</b>	<b>16,3</b>	<b>15,7</b>	<b>13,2</b>
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter, netto <sup>2</sup>	5,2	15,8	18,3	18,1	17,9
Övriga inkomstreformer <sup>3</sup>	0,2	0,7	0,8	0,5	0,4
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>5,4</b>	<b>16,4</b>	<b>19,2</b>	<b>18,6</b>	<b>18,4</b>
<b>Förändring finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>5,2</b>
<i>procent av BNP</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor inkl. beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn <sup>4</sup>	-1,7	0,0	0,0	0,0	0,0

<sup>1</sup> Se tabell 7.8. Föreslagna anslagsförändringar 2015 beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99). Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Inklusive medel till dessa anslag uppgår förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 till 18,8 miljarder kronor (se vidare avsnitt 7.2).

<sup>2</sup> Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna och aviserade förändringar av skatteregler beskrivs närmare i avsnitt 6.2 och tabell 6.1.

<sup>3</sup> Övriga inkomstreformer beskrivs i avsnitt 6.3 och tabell 6.11.

<sup>4</sup> Den beräkningstekniska överföringen till hushållssektorn avser den överstigande budgeteffekten av föreslagna och aviserade budgetförstärkningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviserade budgetförstärkningar i denna proposition i förhållande till föreslagna och aviserade budgetförsvagningar. Se avsnitt 7.1.

Källa: Egna beräkningar.

Av tabell 8.1 framgår att de föreslagna och aviserade reformerna på budgetens utgifts- och inkomstsida sammantaget medför, jämfört med den av riksdagen beslutade budgeten för 2015, att den offentliga sektorns finanser tillfälligt försvagas med ca 1,7 miljarder kronor 2015 för att därefter förstärkas de därefter följande åren. När den beräkningstekniska överföringen till hushållssektorn inkluderas i effekterna av regeringens politik bedöms det finansiella sparandet 2016–2019 vara oförändrat av regeringens politik.



De föreslagna och aviserade reformer som påverkar de takbegränsade utgifterna beräknas medföra högre utgifter om ca 7 miljarder kronor 2015, 17 miljarder kronor per år 2016–2018 och 14 miljarder kronor 2019. En mer detaljerad genomgång av de förslag och aviseringar som påverkar budgetens utgiftssida finns i avsnitt 7.2. Tabell 7.8 visar de beräknade budgeteffekterna av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde samt anslagsförändringarna under varje utgiftsområde.

De föreslagna och aviserade skatteförändringarna medför att inkomsterna beräknas förstärkas med ca 5 miljarder kronor för 2015 och med 16–19 miljarder kronor årligen 2016–2019 i förhållande till inkomstberäkningen för 2015 respektive de preliminära inkomstberäkningarna för 2016–2018 i besluten om statens budget för 2015. En mer detaljerad genomgång av skatteförslagen finns i avsnitt 6.2. Budgeteffekterna av de enskilda förslagen redovisas i tabell 6.1.

Övriga inkomstreformer väntas förstärka de offentliga finanserna med mellan 0,2 och 0,8 miljarder kronor per år 2015–2019. Dessa förslag redovisas mer detaljerat i avsnitt 6.3.

### Effekter av den samlade politiken i förhållande till föregående år

Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att ta hänsyn till den samlade effekten av regeringens politik, dvs. i vilken utsträckning både tidigare beslutade och nu föreslagna åtgärder sammantaget påverkar förändringen av det finansiella sparandet över tiden. Regeringens bedömning av finanspolitikens inriktning sammanfattas i tabell 8.6.

**Tabell 8.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2014–2019 i förhållande till föregående år**

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></i>						
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	3,7	4,7	11,5	0,9	1,2	-5,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	-0,1	-2,3	-0,2	1,2	3,6	1,3
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	-2,1	-1,7	0,0	1,2	3,6	1,3
varav kapitaltillskott till statliga bolag <sup>4</sup>	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>11,3</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>	<b>-3,7</b>
<i>Inkomstförändringar<sup>1</sup></i>						
Skatter, brutto <sup>5</sup>	-15,5	13,9	16,0	3,7	0,0	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,0	-1,7	-2,8	-0,3	-0,3	-0,1
Övriga inkomstreformer <sup>6</sup>	-2,9	0,8	1,5	0,2	-0,8	-0,1
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-18,4</b>	<b>13,0</b>	<b>14,7</b>	<b>3,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande<sup>1,7</sup></b>						
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>
<i>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande inkl. beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn<sup>8</sup></i>						
<i>procent av BNP</i>			2,9	-0,8	-6,0	1,2
			0,1	0,0	-0,1	0,0

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

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

<sup>2</sup> I tabell 7.4 redovisas förändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår inte. Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (främst transfereringsanslag).

<sup>3</sup> Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

<sup>4</sup> Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken om 2,5 miljarder kronor 2013.

<sup>5</sup> Se tabell 6.12. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 6.12 men ska inte ingå i tabell 8.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

<sup>6</sup> Se avsnitt 6.3 för en genomgång av övriga inkomstreformer i denna proposition.

<sup>7</sup> Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

<sup>8</sup> Den beräkningstekniska överföringen till hushållssektorn avser den överstigande budgeteffekten av föreslagna och aviserade budgetförstärkningar i denna proposition i förhållande till föreslagna och aviserade budgetförsvagningar. Se avsnitt 7.1.

Källa: Egna beräkningar.

Underlaget till bedömningen av den aktiva finanspolitiken i tabell 8.6 redovisas i tabell 8.2, som visar de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år.

Sammantaget försvagas den offentliga sektorns finansiella sparande 2014 med ca 22 miljarder kronor till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer. För 2015 är den hittills beslutade, föreslagna och aviserade aktiva finanspolitiken något åtstramande, medan den sammanlagda effekten för 2016–2019 är runt noll.

Avsnitt 7.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 7.4 redovisas förändringarna av de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde.

I tabell 6.12 särredovisas hur de enskilda regeländringarna på skatteområdet påverkar de offentliga finanserna jämfört med föregående år.

Redovisningen i tabell 8.2 avser både utgifts- och inkomstsidan på statens budget. När det gäller reformer på budgetens inkomstsida beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar inte eventuella indirekta effekter som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om t.ex. konsumentprisindex påverkas av en regeländring uppkommer en indirekt effekt, eftersom utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i detta index. Indirekta effekter på budgetens inkomstsida av utgiftsreformer ingår inte i redovisningen i tabell 8.2. Vidare ingår inte heller anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen. Inte heller medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2015, eller i tidigare propositioner om ändringar i statens budget, föreslagits tillföras anslag och som inte föranletts av någon ny reform ingår (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar).

## Redovisningen av budgeteffekter

I samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2015 har Finansutskottet uttryckt önskemål om vissa förändringar i regeringens redovisning av budgeteffekter (bet. 2014/15:FiU1). Utskottet efterlyser bl.a. en fördelning av budgeteffekter per sektor (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet), att det ska framgå vilken inkomstitel som berörs av inkomstförslagen samt en tydligare redovisning av vilka budgeteffekter som det får att avvisa ett förslag.

Regeringen har sedan lång tid tillbaka löpande i de ekonomiska propositionerna redovisat effekterna på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av den föreslagna eller aviserade politiken. För att systemet med överskottsmål ska fungera väl krävs en transparent uppföljning av målet. Det är i en sådan uppföljning viktigt att effekterna av den aktuella finanspolitiken redovisas tydligt i ett medelfristigt perspektiv.

De budgetpolitiska åtgärdernas effekter på de offentliga finanserna är även av andra skäl av stor betydelse för budgetprocessen. Den sammanlagda effekten på budgetens inkomst- respektive utgiftssida av budgetpolitiska åtgärder ger information om hur åtgärderna sammantaget påverkar det totala skatteuttaget, skattekvoten och den offentliga sektorns omslutning. På en mer detaljerad nivå ger redovisningen av budgeteffekter information om hur ett totalt budgetutrymme föreslås användas för olika politiskt prioriterade åtgärder.

Redovisningen av budgeteffekterna av regeringens förslag ger en vägledning för hur budgeten ska justeras om exempelvis ett utskott skulle avstyrka delar av regeringens budgetförslag. Beslutsprocessen i riksdagen bör i en sådan situation normalt enbart medge korrigeringar för den s.k. bruttobudgeteffekten.

Bruttoeffekten visar åtgärdens direkta effekt på de inkomster eller utgifter som regeländringen direkt avser att påverka och beräknas, i normalfallet, med utgångspunkt från en ekonomi med oförändrade skattebaser. Bruttobudgeteffekten för ett förslag ger grovt sett en rättvisande bild av effekten på inkomstiteln det året förslaget träder i kraft. Bedömningen av bruttobudgeteffekten blir mer osäker för efterföljande år, bl.a. för att skattebaserna förändras över tid.

En åtgärd kan även ge upphov till indirekta effekter av olika slag, exempelvis om underlaget ändras för en annan skatt eller utgift än den regeländringen initialt avsåg att påverka. I nettobudgeteffekten inkluderas sådana indirekta effekter. Det medför att nettoeffektens fördelning på olika inkomstitlar och utgiftsanslag i förekommande fall är mer komplex.

När det gäller avstämningen mot de budgetpolitiska målen i ett medelfristigt, framåtblickande perspektiv är det i första hand den redovisade periodiserade nettoeffekten av de budgetpolitiska åtgärderna som ger en bild av den samlade offentligfinansiella effekten. Regeringen har tidigare framhållit att den nuvarande redovisningen av offentligfinansiella effekter i budgetpropositionen torde uppfylla de krav som bör kunna ställas på beslutsunderlaget i detta avseende (prop. 2013/14:173 s. 26).

Det är viktigt att redovisningen av budgeteffekter på ett tydligt och transparent sätt tillgodoser riksdagen med information för behandlingen av regeringens förslag. Samtidigt är en detaljerad redovisning av budgeteffekter både osäker och komplex. Bland annat är många av de redovisade budgeteffekterna statiska, dvs. ingen hänsyn tas till att åtgärden kan komma att påverka ekonomins funktionssätt genom resursutnyttjandet i ekonomin eller genom s.k. dynamiska effekter som uppkommer av att individer och företag anpassar sitt beteende till förändrade skatte- och bidragsregler. I avsnitt 4 redovisar regeringen sin avsikt att i 2016 års ekonomiska vårproposition redovisa principiella utgångspunkter för hur beteendeffekter ska beaktas i den makroekonomiska prognosen framöver. Regeringen avser att i samma proposition återkomma till riksdagen i frågan om en mer detaljerad redovisning av effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik.

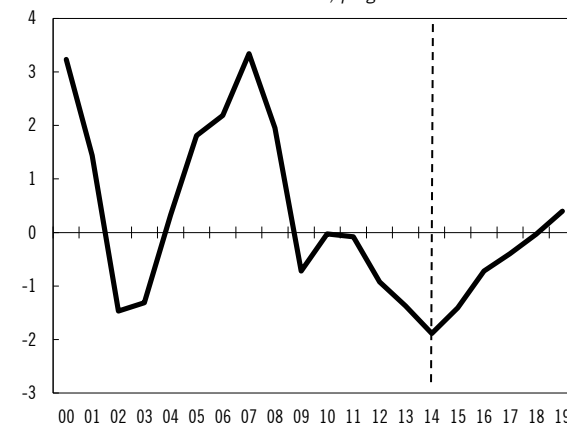
## 8.2 Den offentliga sektorns finanser

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgick 2014 till -74 miljarder kronor, eller -1,9 procent av BNP. Underskottet i de offentliga finanserna har därmed fördubblats sedan 2012 (se diagram 8.1). Denna försämring beror dels på den svaga ekonomiska återhämtningen, dels på de åtgärder som vidtogs efter förslag i budgetpropositionerna för 2013 och 2014. Även

högre utgifter inom områdena migration och ohälsa har bidragit till de försämrade finanserna.

**Diagram 8.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2015 beräknas de offentliga finanserna konsolideras till följd av en starkare makroekonomisk utveckling, samtidigt som de reformer som genomförts finansierats fullt ut. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till -1,4 procent av BNP 2015 (se tabell 8.3).

**Tabell 8.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2014–2019**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>1 896</b>	<b>1 981</b>	<b>2 087</b>	<b>2 191</b>	<b>2 295</b>	<b>2 392</b>
procent av BNP	48,5	48,7	49,1	49,4	49,6	49,6
Skatter och avgifter	1 664	1 743	1 842	1 936	2 028	2 111
procent av BNP	42,6	42,8	43,3	43,6	43,8	43,8
Kapitalinkomster	62	63	66	69	76	83
Övriga inkomster	170	174	179	185	191	198
<b>Utgifter</b>	<b>1 970</b>	<b>2 038</b>	<b>2 118</b>	<b>2 208</b>	<b>2 297</b>	<b>2 373</b>
procent av BNP	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6	49,2
Utgifter exkl. räntor	1 934	2 003	2 083	2 172	2 256	2 325
Räntor <sup>1</sup>	35	35	34	36	41	48
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-74</b>	<b>-57</b>	<b>-31</b>	<b>-18</b>	<b>-1</b>	<b>19</b>
procent av BNP	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
<b>Strukturellt sparande</b>						
procent av BNP	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4

<sup>1</sup> Inklusive räntor på pensionsskulden.

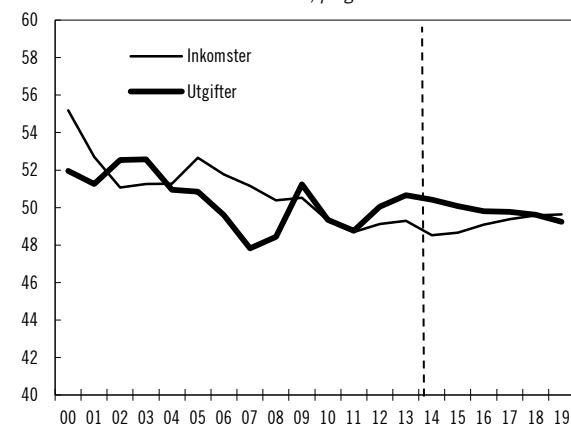
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade fortsatta ekonomiska återhämtningen medför, tillsammans med en an-

svarsfull finanspolitik, att de offentliga finanserna bedöms vara i balans från 2018. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker både genom att inkomsterna ökar och genom att utgifterna minskar i förhållande till BNP.

**Diagram 8.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2014, prognos för 2015–2019



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Skatteintäkter ökar som andel av BNP fram till 2019

Till följd av de skattesänkningar som genomfördes 2014 minskade den offentliga sektorns skatteintäkter som andel av BNP (skattekvoten) med 0,1 procent till 42,7 procent av BNP jämfört med 2013 (se diagram 8.2). De skatteförändringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015, och som beskrivs i avsnitt 6, bidrar till att skattekvoten ökar med 1,3 procentenheter fram t.o.m. 2018. Skattekvoten beräknas uppgå till 44,0 procent 2018 och vara oförändrad 2019 (se tabell 8.4).

**Tabell 8.4 Den offentliga sektorns skatter och avgifter 2014–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens direkta skatter	15,2	15,2	15,5	15,8	16,0	16,0
Företagens direkta skatter	2,6	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	11,9	12,0	12,4	12,5	12,5	12,5
Mervärdesskatt	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Övriga indirekta skatter	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9
<b>Summa</b>	<b>42,7</b>	<b>43,0</b>	<b>43,5</b>	<b>43,8</b>	<b>44,0</b>	<b>44,0</b>
Till offentlig sektor	42,6	42,8	43,3	43,6	43,8	43,8
Till EU	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Anm.: Utfall 2014 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2014 som redovisas i avsnitt 6.2.

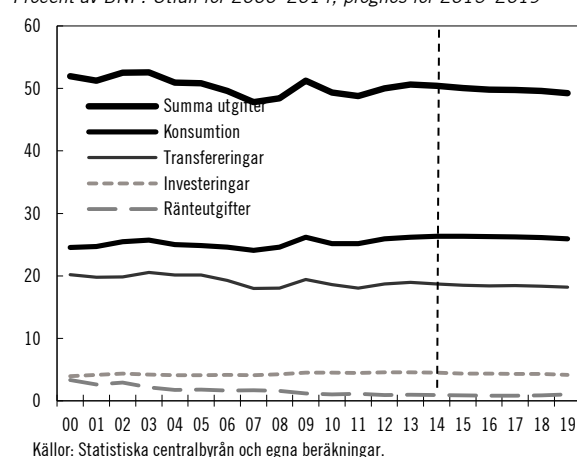
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Utgifterna som andel av BNP minskar under prognosperioden

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, uppgick 2014 till 50,4 procent av BNP. I avsaknad av nya tillkommande utgiftsreformer eller förslag om utgiftsminskningar väntas utgiftskvoten uppgå till 49,2 procent 2019 (se diagram 8.3). Detta beror främst på en starkare konjunkturutveckling och på att arbetslösheten bedöms minska.

**Diagram 8.3 Den offentliga sektorns utgifter 2000–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2014, prognos för 2015–2019



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bland utgifterna är det framför allt den offentliga konsumtionen och investeringarna i kommunsektorn som väntas växa långsammare än BNP. Övriga transfereringar och subventioner, riktade

till företag och utlandet, beräknas minska som andel av BNP (se även tabell 8.5). De olika transfereringarna till hushållen utvecklas i stort sett som BNP. En högre räntenivå i slutet av prognosperioden 2015–2019 medför att ränteutgifterna som andel av BNP ökar något, trots att statsskulden då minskar.

I förhållande till potentiell BNP är dock utgifterna 2015–2018 i stort sett oförändrade som andel av BNP, kring 49,5 procent, men minskar med 0,5 procentenheter 2019.

**Tabell 8.5 Den offentliga sektorns utgifter 2014–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Konsumtion	26,3	26,4	26,3	26,2	26,1	25,9
Investeringar	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,1
Transfereringar till hushåll	15,0	15,0	15,1	15,1	15,0	14,9
Ålderspensioner	8,1	8,0	8,1	8,1	8,1	8,2
Hälsorelaterat	2,8	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Arbetsmarknad	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Familjer och barn	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Övrigt	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7
Övriga transfereringar och subventioner <sup>1</sup>	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4	3,3
Ränteutgifter <sup>2</sup>	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
<b>Summa utgifter</b>	<b>50,4</b>	<b>50,1</b>	<b>49,8</b>	<b>49,8</b>	<b>49,6</b>	<b>49,2</b>
Exklusive räntor	49,5	49,2	49,0	49,0	48,7	48,2

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

<sup>2</sup> Inklusivt räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Finanspolitikens effekter på efterfrågan

En ofta använd indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning och innefattar inte bara aktiv finanspolitik i statens budget utan även flera andra faktorer.

Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar det att finanspolitiken, bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

Nedan redovisas en analys av förändringen av det finansiella sparandet 2015–2019. Analysen görs för att ge en bild av hur finanspolitiken

påverkar efterfrågan framöver. Det bör dock framhållas att osäkerheten i analyser av detta slag är stor.

År 2015 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin öka och det negativa BNP-gapet minska med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se tabell 8.6). En sådan ökning i resursutnyttjandet beräknas förstärka de offentliga finanserna med ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 8.6). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Samtidigt sker en konjunkturell försämring av skattebasernas sammansättning som försvagar sparandet med 0,2 procent av BNP (rad 3 tabell 8.6). Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, skattebasernas sammansättning och engångseffekter, är förändringen av det strukturella sparandet. De engångseffekter på det finansiella sparandets förändring som redovisas 2016 och 2017 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska unionen.

**Tabell 8.6 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP.

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Förändring finansiellt sparande</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
varav:					
Automatiska stabilisatorer	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,1
Skattebasernas sammansättning	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0
Engångseffekter	0,0	0,3	-0,2	0,0	0,0
<b>Förändring strukturellt sparande</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>
varav:					
Aktiv finanspolitik <sup>1</sup>	0,3	0,1	0,0	-0,1	0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Pensionssystemets finanser	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	-0,1	-0,1	0,1	0,3	0,5
<b>BNP-gap, förändring i procentenheter</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2015–2019 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 8.2).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare vid en oförändrad politik. Anledningen till detta är att vissa utgifter, exempelvis barnbidragen, är bestämda nominellt i kronor, medan andra är prisindexerade. Anslagen till de statliga myndig-

heterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts. Utan nya aktiva beslut förstärks därför de offentliga finanserna automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena i Övrigt i tabell 8.6.

Den aktiva finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 8.6) lämnar ett bidrag som är nära noll under prognosperioden. Förändringen av det strukturella sparandet påverkas även av förändringar i sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Medan sparandet förstärks marginellt i kommunsektorn, vilket har en svagt åtstramande effekt, så försvagas det i pensionsystemet varje år utom 2015, vilket verkar expansivt. Nettoeffekten av dessa förändringar i sparandet har en i det närmaste neutral effekt på efterfrågan i ekonomin, förutom 2015 då effekten är svagt åtstramande.

## Ny ansats för att beräkna det strukturella sparandet

Den offentliga sektorns finansiella sparande varierar normalt med BNP. När konjunkturen försvagas sjunker skatteinkomsterna, samtidigt som utgifterna för framför allt arbetslöshet stiger, och det finansiella sparandet blir lägre. Dessa s.k. automatiska stabilisatorer bidrar till att stabilisera konjunkturen.

Det är centralt för det finanspolitiska beslutsfattandet att kunna skilja de konjunkturella variationerna i sparandet från den strukturella, underliggande nivån. Beräkningar av det strukturella sparandet möjliggör bedömningar av finanspolitikens inriktning och av hur de offentliga finanserna förhåller sig till målet för det finansiella sparandet.

Regeringen har tidigare beräknat det strukturella sparandet med en aggregerad modell. I den används en skattad fast budgetelasticitet för hela den samlade offentliga sektorn som multipliceras med BNP-gapet respektive år. Justeringar görs också för engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Budgetelasticiteten anger hur känsligt det finansiella sparandet är för konjunkturella förändringar. Denna ansats används bl.a. av EU och OECD. Enkelheten gör att metoden lämpar sig väl vid bedömningar av ett stort antal länder. Regeringen har använt samma elasticitet som Europeiska kommissionen använder för Sverige.<sup>53</sup>

### En ny modell ger en mer rättvisande bild<sup>54</sup>

Från och med denna proposition går regeringen över till att använda en ny, disaggregerad modell där den offentliga sektorns inkomster och utgifter analyseras var för sig.<sup>55</sup> Justeringar görs även för engångseffekter.

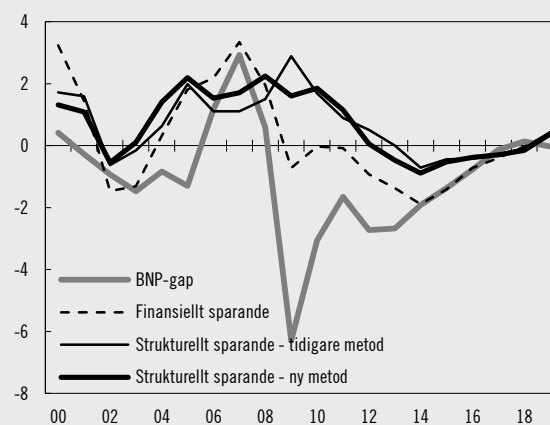
Den nya modellen ger en mer rättvisande bild av det strukturella sparandet. Skillnaden mot den tidigare modellen är framför allt att skattebasernas sammansättning beaktas i den nya modellen. Om sammansättningen exempelvis är

gynnsam för de offentliga finanserna ett enskilt år blir det strukturella sparandet lägre i modellen jämfört med om bara effekten av BNP-gapet beaktas.

Beräkningarna i de båda modellerna skiljer sig främst åt för tidigare år (se diagram 8.4). Under prognosåren 2015–2019 är skillnaderna betydligt mindre. Det beror på att prognosen normalt inte innehåller nya oförutsedda händelser som påverkar ekonomin. Skattebaserna ligger därför nära sina långsiktiga jämviktsnivåer i förhållande till BNP och påverkar endast marginellt det strukturella sparandet. En annan skillnad mellan modellerna är att den nya modellen beaktar att arbetslösheten normalt släpar efter något i konjunkturen. Modellen fångar således att det kan finnas konjunkturella inslag i det finansiella sparandet även när BNP-gapet är slutet.

**Diagram 8.4 Strukturellt sparande enligt olika metoder**

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2009 är skillnaden mellan modellerna särskilt stor. BNP föll kraftigt detta år till följd av finanskrisen. Framför allt minskade exporten när efterfrågan i omvärlden sjönk. Hushållens konsumtion och arbetsmarknaden drabbades inte lika hårt av nedgången. Skattebasernas sammansättning detta år var därför relativt gynnsam för de offentliga finanserna.

### Den nya modellens uppbyggnad

I den nya modellen justeras inkomster och utgifter för konjunkturen var för sig. Skatteinkomsterna delas in i sju grupper som relateras till olika relevanta skattebaser, där kvoten utgör en implicit skattesats. För varje skatteinkomst beräknas en konjunkturjusterad skatteinkomst, dvs. storleken på skatteinkomsten om ekonomin hade varit i konjunkturell balans. Först beräknas

<sup>53</sup> I budgetpropositionen för 2015 användes en budgetelasticitet på 0,55. Därefter har kommissionen reviderat elasticiteten till 0,59.

<sup>54</sup> Se även promemorian Ny modell för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor (Finansdepartementet 2015) på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>55</sup> Både Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket använder en disaggregerad modell.

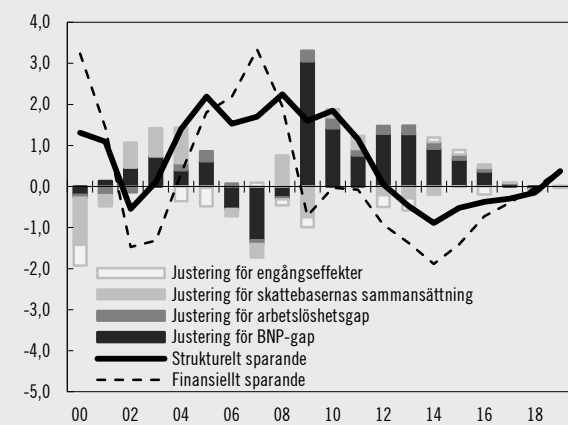
den justerade skattebasen genom att multiplicera potentiell BNP i löpande pris med skattebasens långsiktiga andel i förhållande till BNP. Denna är i sin tur beräknad med ett Hodrick-Prescott-filter, som ger ett mellanting mellan en linjär trend och den faktiska utvecklingen av skattebasandelen. Den justerade skatteinkomsten beräknas därefter genom att multiplicera den justerade skattebasen och den implicita skattesatsen. Sammantaget justeras alltså skatteinkomsterna både för konjunkturella avvikelser i BNP och för avvikelser i skattebaserna i förhållande till sina långsiktiga andelar av BNP.

De konjunkturjusterade utgifterna beräknas som faktiska utgifter, med undantag för utgifterna för arbetslöshet. Dessa justeras med hjälp av skillnaden mellan faktisk arbetslöshet och den bedömda jämviktsarbetslösheten. Den offentliga sektorns nettokapitalinkomster ingår med sina faktiska värden. I modellen har diskretionära politiska beslut som påverkar skattesatser eller utgifter direkt påverkan på det strukturella sparandet.

Den konjuncturella effekten på det finansiella sparandet kan i modellen delas upp i effekter av BNP-gapet, arbetslöshetsgapet, skattebasernas sammansättning och engångseffekter (se diagram 8.5).

**Diagram 8.5 Effekter av BNP-gap, arbetslöshetsgap och skattebasernas sammansättning enligt den nya modellen**

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finns en implicit budgetelasticitet i den nya modellen som varierar mellan åren, beroende på det specifika konjunkturläget. Ett vägt genomsnitt, där elasticiteterna respektive år viktas med BNP-gapet, ger en elasticitet på 0,55 för 2000–2019, vilket är nära 0,59, dvs. den beräknade elasticitet som kommissionen använder.

## Statens finanser

Statens finanser förstärks kraftigt 2015–2019 jämfört med 2014. Statens budgetsaldo visar överskott redan 2016, vilket medför att statskulden också minskar fr.o.m. detta år. Det finansiella sparandet bedöms dock vara i balans först 2018.

### Det finansiella sparandet i staten

Statens inkomster utgörs i huvudsak av skatter och avgifter på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2014 till 86 procent av statens totala inkomster. Av resterande del svarade inkomster från kapital för 2 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till ca 3 procent. Enligt NR redovisas även vissa kalkylmässiga poster, i huvudsak kapitalförslitning, som inkomster. Dessa uppgick till 9 procent av inkomsterna 2014.

**Tabell 8.7 Statens inkomster och utgifter 2014–2019**

Miljarder kronor, om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>968</b>	<b>1 010</b>	<b>1 067</b>	<b>1 118</b>	<b>1 171</b>	<b>1 217</b>
procent av BNP	24,8	24,8	25,1	25,2	25,3	25,3
Skatter och avgifter	832	869	920	967	1014	1054
Kapitalinkomster	24	26	28	29	32	33
Övriga inkomster	112	115	119	122	126	130
<b>Utgifter<sup>1</sup></b>	<b>1 025</b>	<b>1 057</b>	<b>1 088</b>	<b>1 123</b>	<b>1 154</b>	<b>1 174</b>
procent av BNP	26,2	26,0	25,6	25,3	24,9	24,4
Utgifter exkl. räntor <sup>1</sup>	996	1 028	1 059	1 093	1 120	1 136
procent av BNP	25,5	25,2	24,9	24,6	24,2	23,6
Ränteutgifter <sup>1</sup>	28	30	29	31	34	38
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-56</b>	<b>-47</b>	<b>-21</b>	<b>-5</b>	<b>17</b>	<b>43</b>
procent av BNP	-1,4	-1,2	-0,5	-0,1	0,4	0,9

<sup>1</sup> Inklusive beräkningsteknisk överföring till hushållen 2016–2019.

<sup>2</sup> Inklusive räntor på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av de skattesänkningar som genomfördes 2014 minskade inkomsterna från skatter och avgifter med 0,1 procent som andel av BNP. År 2014 medförde lägre utdelningar jämfört med 2013 att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) understeg ränteutgifterna.

Samtantaget redovisade staten ett underskott på 1,4 procent av BNP 2014. År 2015 förstärks det finansiella sparandet i staten med 0,3 procentenheter till -1,2 procent av BNP (se tabell 8.7). Även 2016–2019 beräknas statens finanser förstärkas med i genomsnitt 0,5 procent



av BNP per år. Förstärkningen sker genom att utgifterna minskar som andel av BNP. Detta innebär att det finansiella sparandet i staten 2017 närmar sig balans och 2019 beräknas uppgå till 0,9 procent av BNP.

#### *Från statens finansiella sparande till budgetsaldot*

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

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar eller köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera andra avseenden från redovisningen i NR. Budget-saldot redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Det finansiella sparandet 2014 blev 16 miljarder kronor högre än budgetsaldot (se tabell 8.8). De budgetmässiga räntorna försvagade budgetsaldot med 8 miljarder kronor i förhållande till det finansiella sparandet. Även de kassamässigt inbetalda skatterna blev 17 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna, vilket också tyngde saldoto i förhållande till det finansiella sparandet. Skillnaden förklaras både av uppbördsförskjutningar, huvudsakligen hänförliga till juridiska personer, och betalningsförskjutningar, främst gentemot kommuner och landsting, dvs. de intäkter som hör till kommunsektorn var inte fullt så stora som de utbetalningar staten hade gjort till sektorn under kalenderåret.

Däremot innebar försäljningar av aktieinnehav och extra utdelningar att budgetsaldot förstärktes med 2 miljarder kronor i förhållande till sparandet enligt NR. Övriga finansiella transaktioner förstärkte budgetsaldot ytterligare.

Även 2015 beräknas det finansiella sparandet understiga budgetsaldot. Både de kassamässiga skatterna och räntorna blir lägre än de periodiserade posterna. Samtidigt beräknas försäljningar av aktieinnehav och extrautdelningar förstärka budgetsaldot med 14 miljarder kronor. Övriga

finansiella transaktioner avser i huvudsak lån till Riksbanken för upplåning i utländsk valuta.

Även 2016–2019 förstärks budgetsaldot av beräkningstekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav. Likaså förstärker de kassamässigt inbetalda skatterna budgetsaldot.

**Tabell 8.8 Statens finansiella sparande och budgetsaldot 2014–2019**

Miljarder kronor. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-56</b>	<b>-47</b>	<b>-21</b>	<b>-5</b>	<b>17</b>	<b>43</b>
<i>Till budgetsaldot</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-8	-9	8	1	-4	-4
Periodisering av skatter	-17	-5	13	7	5	4
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	2	14	7	5	5	5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	7	-10	-10	-7	-7	-3
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-72</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>46</b>

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### **Statens budgetsaldot**

Enligt budgetlagen (2011:203) ska budgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett minskat lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldot ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftsidan av statens budget.

**Tabell 8.9 Statens budgetsaldo 2014–2019**

Miljarder kronor. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inkomster	790	837	898	935	979	1016
Utgifter exkl. statskuldsräntor <sup>1</sup>	838	849	878	906	925	933
Statskuld räntor m.m. <sup>2</sup>	3	29	13	20	28	32
Riksgäldskontorets nettoutlåning <sup>3</sup>	22	15	11	7	9	6
varav:						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	0	0	0	-1	-1	-1
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-35	-36	-38	-40	-41	-43
Utbetalning av premiepensionsmedel	35	35	37	40	41	43
CSN, studielån	15	6	5	4	4	6
Investeringslån till myndigheter	1	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden	-4	-3	-4	-4	-5	-6
Kärnavfallsfonden	5	0	0	0	0	0
Lån Riksbanken	4	9	7	4	4	0
Lån till andra länder	-2	0	1	0	0	-1
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	1	0	0	1	5	6
Övrigt, netto	2	4	2	2	2	2
Kassamässig korrigering	0	0	0	0	0	0
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-72</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>46</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

<sup>1</sup> Inklusive förändring av anslagsbehållningar.<sup>2</sup> Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statskuld räntor m.m.<sup>3</sup> Avser Trafikverkets infrastruktur lån (netto).

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 visade statens budget ett underskott på 72 miljarder kronor, varav 50 miljarder kronor avsåg skillnaden mellan inkomster och utgifter och resterande 22 miljarder kronor Riksgäldskontorets nettoutlåning. En effekt av den budgetneutrala omläggningen av finansieringen av studielånen som genomfördes detta år är att både inkomster och nettoutlåning justerats upp med 15 miljarder kronor. Budgetsaldot förstärks gradvis under prognosperioden. År 2015 väntas underskottet i budgetsaldot minska till 57 miljarder kronor och fr.o.m. 2017 och framåt visar saldodot ett överskott, som gradvis ökar fram t.o.m. 2019. Utvecklingen av saldodot redovisas i tabell 8.9 och diagram 8.6.

### Varierande nivå på statskuld räntorna

Utgifterna för statskuld räntorna varierar mycket från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå över tid är statskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplånings-teknik som Riksgäldskontoret väljer kan vidare på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser<sup>56</sup> i samband med emissioner av statsobligationer.

År 2014 uppgick ränteutgifterna till 3 miljarder kronor, vilket var ca 19 miljarder kronor lägre än vad som ursprungligen anvisades i statens budget för 2014. Ränteutgifterna för statskulden har inte varit så låga sedan 1970-talet. Dock var de lägre utgifterna framför allt en tillfällig effekt av högre överkurser (motsvarande ca 15 miljarder kronor) än förväntat vid byten av lån. Överkurser uppstår då Riksgäldskontoret emitterar obligationer med kupongräntor som överstiger de aktuella marknadsräntorna.

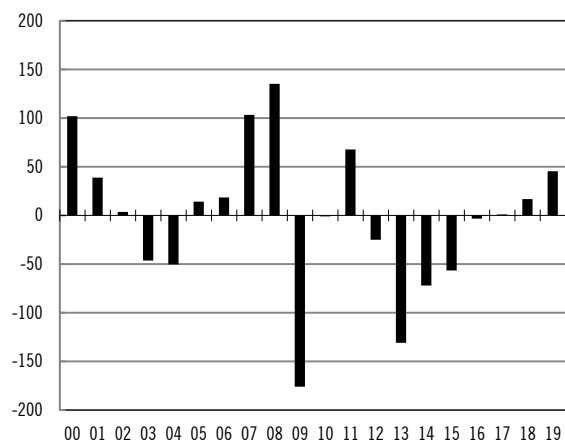
För 2015 prognostiseras ränteutgifterna uppgå till 29 miljarder kronor, vilket är 9 miljarder kronor mer än vad som anslagits i statens budget för 2015. Nivåerna för räntorna 2015 är mer i linje med de senaste årens genomsnittliga utgiftsnivå för räntor på statskulden. De ökade ränteutgifterna innevarande år är en effekt av den svagare kronkursen gentemot den schweiziska francen och de för statskuld räntorna viktiga valutorna amerikanska dollar och euro. Den 15 januari 2015 beslutade den schweiziska centralbanken att överge växelkursgolvet av schweizerfrancen mot euron som centralbanken tidigare upprätthållit, vilket ledde till att francen stärktes kraftigt mot euron och andra valutor (inklusive den svenska kronan). Eftersom den svenska statskulden till viss del är exponerad mot schweizerfrancen innebar detta ökade utgifter för statskuld räntorna om ca 6 miljarder kronor. Nivån på statskuld räntorna 2015 påverkas också av att ett stort realobligationslån förfaller till betal-

<sup>56</sup> Över- och underkurser uppstår vid emission av lån då marknadsräntan avviker från det emitterade lånets kupongränta. Innehavaren av lånet får under dess löptid kupongbetalningar motsvarande lånets kupongränta, innehavaren måste således kompenseras om Riksgäldskontorets kupongränta understiger marknadsräntan eller vice versa om kupongräntan överstiger marknadsräntan.

ning, vilket medför att en inflationskompensation om ca 6 miljarder kronor betalas ut. Realobligationer är lån där räntan är kopplad till utvecklingen av ett visst index. Den ger innehavaren av obligationen en viss avkastning i förhållande till jämförelseindexet då obligationen förfaller. Den exakta avkastningen bestäms således först när lånet löper ut och utvecklingen av det underliggande indexet fastställts. År 2016 minskar ränteutgifterna till ca 13 miljarder kronor. Åren därefter ökar de årligen och uppgår 2019 till 32 miljarder kronor. År 2016–2019 finns huvudsakligen två faktorer som påverkar ränteutgifterna åt motsatt håll: stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld, där den förra har störst påverkan på framtida ränteutgifter.

**Diagram 8.6 Statens budgetsaldo 2000–2019**

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre, men också till följd av att statsskulden har minskat. Under de fem första åren av 2000-talet uppgick de årliga genomsnittliga ränteutgifterna till ca 67 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 2,8 procent av BNP. Under de senaste fem åren har ränteutgifterna i genomsnitt uppgått till ca 21 miljarder kronor eller ca 0,6 procent av BNP.

#### *Riksgäldskontorets nettoutlåning minskar över tiden*

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen omfattar såväl löpande statlig verksamhet – t.ex. studielån – som tillfälliga poster, vilka oftast beslutas med kort varsel och därför inte går att förutse. På

grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De senaste åren har nettoutlåningen vissa år varit hög till följd av extraordinära insatser, såsom Riksbankens lån för att stärka valutareserven 2009 och 2013 samt lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning uppgick till 22 miljarder kronor 2014 (se tabell 8.9).

År 2015 förväntas Riksgäldskontorets nettoutlåning uppgå till ca 15 miljarder kronor. Av beloppet utgör ca 9 miljarder kronor upplåning till Riksbanken och dess förstärkta valutareserv. Vid omsättning av enskilda lån uppstår valutakursdifferenser, vilket påverkar nettoutlåningen. Fram t.o.m. 2019 förväntas valutakursförluster hänförliga till Riksbankens lån uppstå motsvarande 25 miljarder kronor, vilket ökar nettoutlåningen. Förstärkningen av valutareserven är dock en temporär åtgärd, motiverad av finanskrisen, vilket innebär att lånet kan komma att betalas tillbaka om situationen så medger under prognosperioden. År 2015 kommer Exportkreditnämnden att genomföra en extrautdelning till staten om ca 2,3 miljarder kronor från sitt räntebärande konto, vilket ökar Riksgäldskontorets nettoutlåning och de totala utgifterna. Inleveransen kommer att ske till en inkomsttitel på statens budget, och påverkar således inte statens budgetsaldo.

Vidare har regeringen, med förbehåll för riksdagens godkännande, erbjudit Ukraina ett bilateralt lån om 100 miljoner amerikanska dollar (ca 800 miljoner kronor). Lånevillkoren kommer att beslutas efter att förhandlingar om låneavtal har skett med Ukraina. Under förutsättning att en överenskommelse nås planeras lånet betalas ut med start i början av 2016, efter godkännande av riksdagen.

Några förändrade antaganden kring stabilitetsavgiftens konstruktion har inte gjorts. Avgiften betalas av banker och övriga kreditinstitut för att finansiera stabilitetsfonden. Fonden inrättades hösten 2008 för att finansiera åtgärder som motverkar att det finansiella systemet i Sverige drabbas av en allvarlig störning. Regeringen kan komma att återkomma till riksdagen med eventuella förslag på förändringar av avgiftens utformning till följd av genomförandet av det EU-gemensamma krishanteringsdirektivet och införandet av den s.k. resolutionsfonden.

### Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2014 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot negativt med 14 miljarder kronor (se tabell 8.10). De största justeringsposterna är periodisering av EU-avgiften, Kärnavfallsfondens upplåning samt lån till Riksbanken för att bibehålla den förstärkta valutareservens storlek i utländsk valuta i samband med försvagad kronkurs. Den ökade skulden till följd av upplåningen motsvaras dock av en motsvarande fordran på Riksbanken.

**Tabell 8.10 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2014–2019**

Miljarder kronor. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-72</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>46</b>
Större engångseffekter	-14	-12	1	-2	-2	3
varav:						
EU-avgift, försenad rabatt	-3	-3	7	0	0	0
EU-avgift, korr retroaktiv BNI	-3	0	0	0	0	0
Aktieförsäljning, del <sup>1</sup>	0	5	5	5	5	5
Kärnavfallsfonden	-5	0	0	0	0	0
Exportkreditnämnden	2	0	0	0	0	0
Lån till Svenska kraftnät	-2	-1	-1	-1	-1	-1
Lån till Riksbanken <sup>2</sup>	-4	-9	-7	-4	-4	0
Lån till andra länder	2	0	-1	0	0	1
Övrigt, netto	-2	-4	-2	-2	-2	-2
<b>Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter</b>	<b>-58</b>	<b>-45</b>	<b>-4</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>44</b>

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

<sup>1</sup> För perioden 2015–2019 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster från statens aktier motsvarande 5 miljarder kronor per år.

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

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Även 2015 förväntas engångseffekter påverka saldot negativt, med ca 12 miljarder kronor. År 2016–2019 beräknas de engångsvisa effekterna minska och uppgå till mellan -2 till 3 miljarder kronor per år. För 2015–2019 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag vilket förstärker saldot samtliga år.

### Statens budgetsaldo 2015–2019

Budgetsaldot för 2015 beräknas bli 24,1 miljarder kronor lägre än det saldo som redovisades i statens budget för 2015 (se tabell 8.11). Även för kommande år har budgetsaldot reviderats ned. År 2016 beräknas budgetsaldot bli 10,8 miljarder kronor lägre, 2017 25,3 miljarder kronor lägre och 2018 42,6 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten.

Statens skatteinkomster har reviderats upp samtliga år 2015–2019 jämfört med den beslutade budgeten för 2015 med 6–26 miljarder kronor. Revideringen är dels en effekt av regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 om att ta bort nedsättningen av socialavgifterna för unga samt att inkomsterna från hushållens skatt på kapital har reviderats upp samtliga år vilket ger den revidering av statens skatteinkomster i förhållande till den beslutade budgeten för 2015 som redovisas i tabell 8.11.

Statens övriga inkomster har minskat samtliga år, vilket huvudsakligen förklaras av att det beräkningstekniska antagandet om försäljningsinkomster har reviderats ned. Regeringen gör ett beräkningstekniskt antagande om inkomster från försäljningar av statliga ägarandelar i företag om 5 miljarder kronor per år, vilket är 10 miljarder kronor lägre per år än vad den förra regeringen antog. Detta beror på att regeringen har en annan ambitionsnivå avseende försäljningar av statliga ägarandelar i företag.

Utgifterna exklusive statsskuldräntor har reviderats upp med 1–36 miljarder kronor per år 2015–2019 främst beroende på regeringens förslag och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseringar i denna proposition. Detta motverkas av att statsskuldräntorna har reviderats ned för 2016–2019 till följd av lägre marknadsräntor. Statsskuldräntorna påverkas även i stor utsträckning av realiserade kursvinster och förluster under perioden. Den huvudsakliga förklaringen till att statsskuldräntorna har reviderats upp 2015 är att kronan försvagats mot samtliga relevanta valutor mot vilka statsskulden är exponerad, varför den valutaexponerade delen av statsskulden ökar utgifterna för statsskuldräntorna 2015.

**Tabell 8.11 Förändring av statens budgetsaldo 2015–2018 jämfört med statens budget för 2015**

Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018
<b>Statens budgetsaldo i statens budget för 2015</b>	<b>-32,6</b>	<b>7,4</b>	<b>26,4</b>	<b>59,5</b>
<b>Inkomster</b>	<b>0,0</b>	<b>14,4</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,7</b>
Statens skatteinkomster	5,5	25,6	19,7	11,0
Övriga inkomster	-5,6	-11,2	-14,0	-11,8
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>24,1</b>	<b>25,2</b>	<b>31,0</b>	<b>42,0</b>
Utgifter exkl. Statsskuldsträntor	0,5	23,4	32,2	36,2
Statsskuldsträntor	8,8	-10,6	-5,9	0,2
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	14,9	12,5	4,6	5,5
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring av statens budgetsaldo</b>	<b>-24,1</b>	<b>-10,8</b>	<b>-25,3</b>	<b>-42,6</b>
<b>Statens budgetsaldo i denna proposition</b>	<b>-56,7</b>	<b>-3,4</b>	<b>1,1</b>	<b>16,9</b>

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

Källa: Egna beräkningar.

## Ålderspensionssystemets finanser

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2014 till 6 miljarder kronor eller 0,1 procent av BNP (se tabell 8.12). År 2014–2019 beräknas avgiftsinkomsterna vara lägre än pensionsutbetalningarna. År 2014–2016 bedöms dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar vara tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. Det finansiella sparandet är positivt 2014 och 2015, i balans 2016, men väntas bli svagt negativt fr.o.m. 2017.

**Tabell 8.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2014–2019**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014, prognos 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avgifter	236	246	259	270	281	292
Pensioner	255	264	284	303	320	338
<b>Avgiftsöverskott</b>	<b>-19</b>	<b>-18</b>	<b>-25</b>	<b>-33</b>	<b>-39</b>	<b>-46</b>
Räntor, utdelningar	28	29	30	32	35	38
Förvaltningsutgifter m.m.	-6	-5	-5	-5	-5	-6
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>-6</b>	<b>-10</b>	<b>-14</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

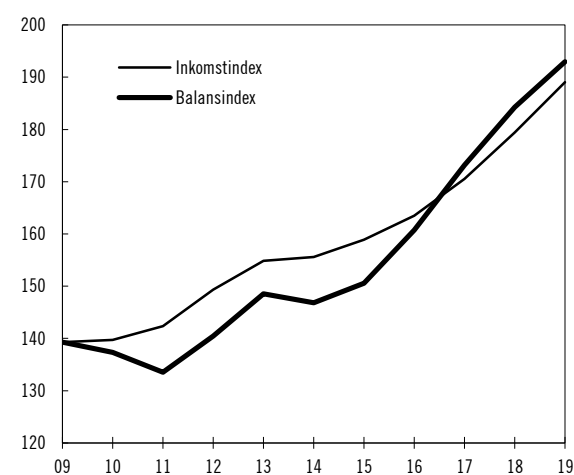
Alla inkomstpensioner och tilläggs pensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett

läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen, vilket innebär att följsamhetsindexeringen bygger på förändringen av balansindex, i stället för inkomstindex. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster.

**Diagram 8.7 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2019**

Fastställda tal 2009–2015, prognos 2016–2019.

Index



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balansindex bestäms utifrån utvecklingen av inkomstindex och balansstalets storlek. Om balansstalet överstiger 1,0000 kommer balansindex utvecklas starkare än inkomstindex det givna året, och omvänt om balansstalet understiger 1,0000 kommer balansindex i stället ha en svagare utveckling än inkomstindex. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger nivån för inkomstindex.

Balanseringen förväntas vara aktiverad t.o.m. 2016 (vilket framgår av att den tjockare linjen i diagram 8.7 ligger under den tunnare fram t.o.m. 2016). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balansstalet överstiger 1,0000. Till följd av det låga balansstalet utvecklades balansindex negativt 2014, trots att inkomstindex ökade samma år. Eftersom balansstalet för 2015 och 2016 överstiger 1,0000, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år (se tabell 8.13). Eftersom balanseringen inte är aktiverad 2017–2019, bestäms följsamhetsindexeringen av inkomstindex, snarare än balansindex för dessa år.

**Tabell 8.13 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2014–2019**

Procentuell förändring om inte annat anges, fastställda tal 2014 och 2015, prognos 2016–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inkomstindex	0,5	2,1	2,9	4,3	5,2	5,4
Balansindex	-1,1	2,5	6,8	7,8	6,4	4,7
Följsamhetsindexering <sup>1</sup>	-2,7	0,9	5,1	4,4	3,6	3,7
<b>Balanstal<sup>2</sup></b>	<b>0,9837</b>	<b>1,0040</b>	<b>1,0375</b>	<b>1,0332</b>	<b>1,0271</b>	<b>1,0207</b>

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

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

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

### Kommunsektorns finanser

Det finansiella sparandet för kommunsektorn (kommuner och landsting) uppgick preliminärt till -21 miljarder kronor, eller -0,5 procent av BNP 2014 (se tabell 8.14). Det finansiella sparandet försämrades därmed kraftigt 2014 jämfört med 2013. Kommunsektorn fick, till skillnad från de närmast föregående åren, inga återbetalningar av premier från AFA Försäkring 2014.<sup>57</sup> Samtidigt utvecklades skatteinkomsterna förhållandevis svagt, trots en höjning av den genomsnittliga kommunala skattesatsen med 13 öre. Utgifterna för investeringar, transfereringar till företag och konsumtion ökade relativt mycket.

År 2015 bedöms skatteunderlaget i kommunsektorn utvecklas betydligt bättre på grund av det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har dessutom höjts med 13 öre även inför detta år. Ökningen av inkomsterna ger utrymme för mer konsumtion och investeringar i sektorn, samtidigt som det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förstärks jämfört med 2014.

Den 26 mars 2015 beslutade AFA Försäkring att återbetala även 2004 års inbetalda premier till kommuner och landsting. Återbetalningen kommer att ske under 2015 och uppgår till ca 5 miljarder kronor. I prognosen för kommunsektorns finanser har detta beslut inte beaktats. Regeringen bedömer att tillskottet från AFA

Försäkring främst kommer att förstärka det finansiella sparandet och resultatet för 2015. Eftersom återbetalningen är en engångshändelse bedöms inte prognosen för kommunsektorns finanser i övrigt påverkas i någon större utsträckning.

**Tabell 8.14 Kommunsektorns finanser 2014–2019**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totala inkomster</b>	<b>901</b>	<b>940</b>	<b>989</b>	<b>1036</b>	<b>1080</b>	<b>1116</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>23,1</i>	<i>23,1</i>	<i>23,3</i>	<i>23,3</i>	<i>23,3</i>	<i>23,2</i>
Skatter	602	634	671	706	739	770
Kommunal fastighetsavgift	16	16	17	17	18	19
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	148	152	161	168	171	168
<i>skatter och bidrag procent av BNP</i>	<i>19,6</i>	<i>19,7</i>	<i>19,9</i>	<i>20,1</i>	<i>20,1</i>	<i>19,9</i>
Kapitalinkomster	13	12	11	12	14	17
Övriga inkomster	122	126	129	133	138	142
varav moms	56	57	59	61	63	65
<b>Totala utgifter</b>	<b>922</b>	<b>957</b>	<b>998</b>	<b>1043</b>	<b>1089</b>	<b>1126</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>23,6</i>	<i>23,5</i>	<i>23,5</i>	<i>23,5</i>	<i>23,5</i>	<i>23,4</i>
Konsumtion	753	786	823	863	903	937
<i>Procentuell utveckling<sup>1</sup></i>	<i>4,5</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6</i>	<i>4,9</i>	<i>4,7</i>	<i>3,8</i>
Investeringar	85	90	91	92	93	92
Övriga utgifter <sup>2</sup>	83	81	84	88	93	97
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-21</b>	<b>-16</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

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

<sup>1</sup> Löpande priser.

<sup>2</sup> Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

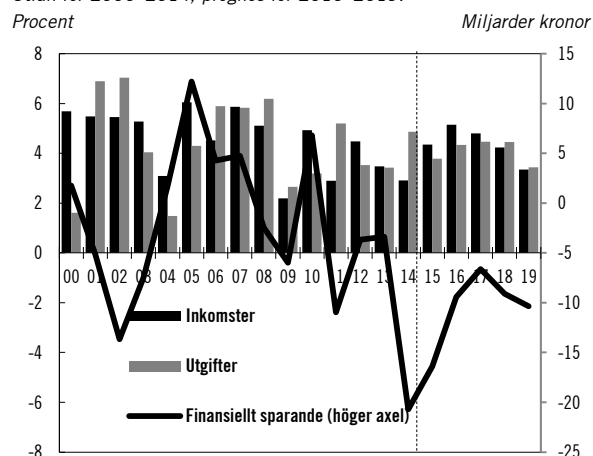
Skatteinkomsterna fortsätter att öka i god takt under 2016 och 2017, samtidigt som statsbidragen höjs. Utgifterna ökar i en lägre takt och därmed förstärks det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet 2016 och 2017 (se diagram 8.8).

Under den senare delen av prognosperioden beräknas det finansiella sparandet försämrats, främst på grund av att statsbidragen och skatteinkomsterna utvecklas något svagare. Det finansiella sparandet uppgår till -0,2 procent av BNP i slutet av prognosperioden.

<sup>57</sup> Kommuner och landsting fick 2012 och 2013 återbetalningar av försäkringspremier från AFA Försäkring för kollektivavtalade sjukförsäkringspremier avseende åren 2005 och 2006.

**Diagram 8.8 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2019**

Utfall för 2000–2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 8.3 Ekonomisk ställning och skuldutveckling

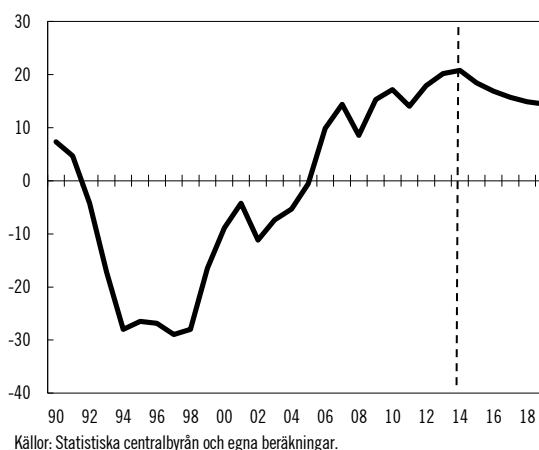
#### Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2014 till 811 miljarder kronor, vilket motsvarade 20,8 procent av BNP. I denna proposition har den ekonomiska ställningen definierats om. Redovisningen överensstämmer nu med finansräkenskaperna enligt Statistiska centralbyrån. Detta innebär att den totala skulden definierats om och till skillnad från tidigare propositioner inkluderas nu statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

I finansräkenskaperna redovisas dessutom nettot av utestående ställning vid årsskiftet avseende obetalda och förbetalda skatter. Sammantaget innebär den nya definitionen att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskar med ca 6 procent som andel av BNP 2014, jämfört med definitionen i tidigare propositioner.

**Diagram 8.9 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2019**

Procent av BNP. Utfall för 1990–2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld. Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 8.9). Den offentliga sektorns, huvudsakligen ålderspensionssystemets, kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

Den finansiella förmögenheten ökade 2014 med motsvarande 0,6 procent av BNP jämfört med 2013. Det finansiella sparandet gav ett negativt bidrag, medan värdeförändringar m.m. gav ett starkt positivt bidrag på 3,2 procentenheter till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,7 procentenheter (se tabell 8.15).

För 2015 medför underskottet i det finansiella sparandet i frånvaro av värdeändringar att den finansiella förmögenheten minskar. I prognosen ingår endast värdeförändringar till följd av de förväntade valutakursförändringarnas effekt på statsskulden. Den ekonomiska ställningen minskar ytterligare netto med 0,8 procentenheter som andel av BNP till följd av den relativt starka BNP-tillväxten.

**Tabell 8.15 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2014–2019**

Procent av BNP. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staten	-9,5	-10,3	-10,3	-10,0	-9,3	-8,2
Ålderspensions-systemet	30,7	29,6	28,3	27,0	25,7	24,4
Kommunsektorn	-0,4	-0,8	-1,1	-1,3	-1,5	-1,7
<b>Offentlig sektor</b>	<b>20,8</b>	<b>18,4</b>	<b>16,9</b>	<b>15,7</b>	<b>14,9</b>	<b>14,5</b>
Förändring	0,6	-2,3	-1,6	-1,2	-0,9	-0,4
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Värdeförändringar m.m.	3,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Nominell BNP-förändring	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den finansiella förmögenheten fortsätter att minska som andel av BNP 2016–2019. Förbättringen i det finansiella sparandet kompenserar inte den minskning av förmögenheten i relation till BNP som följer av ökningen av BNP. Den ekonomiska ställningen beräknas 2019 netto uppgå till ca 700 miljarder kronor, vilket motsvarar 14,5 procent av BNP.

Fram t.o.m. 2019 beräknas den finansiella förmögenheten, i absoluta tal, ha minskat med 114 miljarder kronor jämfört med 2014, vilket främst följer av förändringen av det ackumulerade finansiella sparandet.

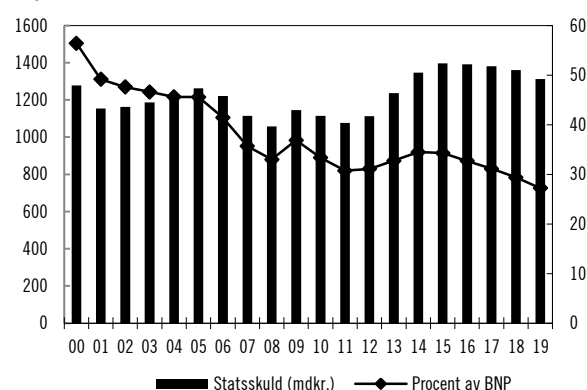
### Skuldtutvecklingen

Statsskulden beräknas uppgå till 1 396 miljarder kronor 2015, vilket är en ökning med 49 miljarder kronor jämfört med 2014 (se tabell 8.16 och diagram 8.10). Ökningen beror på ett större negativt saldo men motverkas till viss del av förändringar av de s.k. statsskuldss dispositionerna, vilka bl.a. innefattar orealiserade valutakursdifferenser som påverkar skulden, men inte statens budgetsaldo och lånebehov.

**Diagram 8.10. Statsskuldens utveckling 2000–2019**

Utfall för 1990–2014, prognos för 2015–2019.

Miljarder kronor



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Från och med 2016 bidrar de förbättrade saldona på statens budget till att statsskulden minskar, både nominellt och uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2019 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 27,2 procent.

**Tabell 8.16 Statsskuldens förändring 2014–2019**

Miljarder kronor. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 277	1 394	1 444	1 440	1 431	1 411
Förändring av okonsoliderad statsskuld	117	50	-4	-9	-20	-47
varav:						
Lånebehov <sup>1</sup>	72	57	3	-1	-17	-46
Skulddispositioner m.m.	45	-7	-8	-8	-3	-1
Okonsoliderad statsskuld <sup>2</sup>	1 394	1 444	1 440	1 431	1 411	1 365
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	48	49	50	51	52	53
Statsskuld vid årets slut <sup>3</sup>	1 347	1 396	1 391	1 380	1 360	1 312
Statsskuld-förändring <sup>4</sup>	110	49	-5	-10	-21	-48
Statsskuld i procent av BNP	34,5	34,3	32,7	31,1	29,4	27,2

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

<sup>1</sup> Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.<sup>2</sup> I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.<sup>3</sup> Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.<sup>4</sup> Avser statsskuld-förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.



## Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

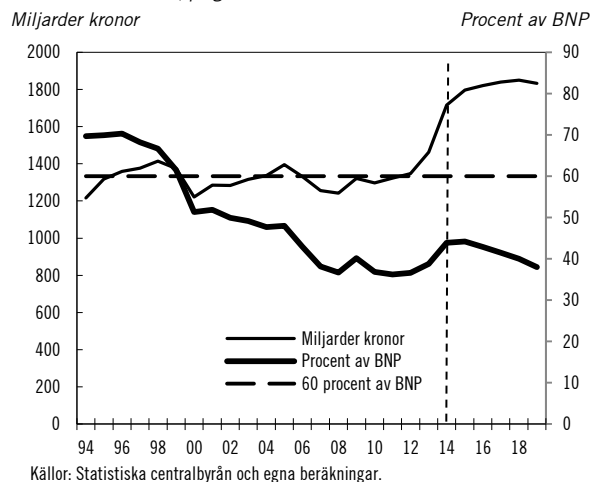
Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och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

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 8.11). Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat kraftigt, för att vid utgången av 2014 uppgå till 1 715 miljarder kronor. Skulden ökade mellan 1994 och 2006 med ca 120 miljarder kronor, trots att underskotten i det finansiella sparandet sammanlagt endast uppgick till ca 20 miljarder kronor 1995–2006. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2012 till 36,6 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten på högst 60 procent av BNP (se diagram 8.11 och tabell 8.17).

**Diagram 8.11 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2019**

Utfall för 1994–2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande

och ränteutgifter samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2014 till 43,9 procent av BNP. Mellan 2012 och 2014 ökade skulden därmed med 370 miljarder kronor, och som andel av BNP med ca 7 procentenheter. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven ökade skulden 2013 med 2,8 procentenheter, medan försäljningar av statens aktieinnehav reducerade skuldkvoten med 1,1 procentenheter.

**Tabell 8.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2014–2019**

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Miljarder kronor</b>	<b>1 715</b>	<b>1 797</b>	<b>1 821</b>	<b>1 840</b>	<b>1 851</b>	<b>1 832</b>
procent av BNP	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0	38,0
Förändring	5,1	0,3	-1,3	-1,4	-1,5	-2,0
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	1,4	0,7	0,1	-0,3	-0,7	-1,2
Ränteutgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Stock-flöde	4,4	0,6	-0,2	0,0	0,2	0,0
Periodisering av räntor och skatter	-0,1	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Försäljning av aktier m.m.	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	4,5	0,6	0,2	0,2	0,3	0,1
Nominell BNP-förändring	-1,3	-1,8	-1,9	-1,8	-1,7	-1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från och med 2014 har förändringar i regelverket inneburit att andra enheter förutom Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor (effekten på tillgångar och skulder blir lika stor men bruttoförd i NR) över årsskiftet. Administrationen av dessa repor ansvarar Kammarkollegiet för och gäller främst tillgångarna i Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämnden. I och med att reporna nu får löpa över årsskiftet, i stället för som tidigare då de var tvungna att stängas inför ett årsslut, ökar både bruttoskulden och tillgångarna enligt NR. År 2014 uppgick reporna till 1,8 procent av BNP, vilket höjer skuld- och tillgångsnivån med motsvarande belopp. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt budgeten.

År 2015 ökar skulden i stort sett i takt med BNP-tillväxten. Från och med 2016 minskar sedan skulden åter som andel av BNP. År 2019 beräknas skuldkvoten uppgå till 34,6 procent av BNP.

#### 8.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Ekonomistyrningsverket (ESV), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken, OECD, Europeiska kommissionen och Internationella valutafonden (IMF). Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.

##### Prognosjämförelse avseende det finansiella sparandet

Regeringen räknar med en snabbare återhämtning i de offentliga finanserna än framför allt de inhemska bedömarna gör. Jämfört med ESV, som räknar med den svagaste utvecklingen av det finansiella sparandet, uppgår skillnaden till 0,6 procent av BNP (se tabell 8.18). Skillnaden gentemot regeringens prognos kan i stor utsträckning förklaras av att ESV prognostiserar lägre inkomster till följd en svagare utveckling av skattebaserna. KI:s prognos av den offentliga sektorns finansiella sparande överensstämmer däremot relativt väl med regeringens.

**Tabell 8.18 Bedömningar av finansiellt sparande 2015–2019**

Procent av BNP.

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Regeringen</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
ESV, 150327	-1,7	-1,5	-1,3	-1,1	-0,7
Konjunkturinstitutet, 150325	-1,5	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3
EU-kommissionen, 150205	-1,6	-1,0			
Riksbanken, 150212	-1,4	-0,8	-0,7		
IMF, 141007	-0,8	-0,1	0,4	1,1	1,5
OECD, 141114	-1,3	-0,6			

Anm.: Konjunkturinstitutets prognos med förändrad finanspolitik som netto i stort sett är neutral för den offentliga sektorns finansiella sparande.  
Källor: Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD samt Internationella valutafonden (IMF).

Regeringens prognoser av det finansiella sparandet skiljer sig även förhållandevis lite från Europeiska kommissionens prognoser. Skillnaden uppgår till 0,2–0,3 procent av BNP. Skillnaderna mellan de olika prognoserna av det finansiella sparandet beror framför allt på olika bedömningar av den ekonomiska återhämtningen, konsumtionsefterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Prognoskillnaden mellan ESV och regeringen för det finansiella sparandet ökar successivt fram till 2019 till följd av olika bedömningarna av den allmänna ekonomiska återhämtningen.

##### Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 8.19 redovisas de olika bedömarnas prognoser på den offentliga sektorns strukturella sparande. Skillnaderna gentemot andra bedömare är i vissa fall större vid jämförelse av det strukturella sparandet. Detta beror på dels olika prognoser för BNP-gapet, dels olika beräkningsmetoder.

Aven om det föreligger skillnader uppskattar samtliga inhemska bedömare att det strukturella sparandet ligger tydligt under 1 procent av BNP och att överskottsmalet vid en oförändrad finanspolitik inte förväntas nås under mandatperioden.

**Tabell 8.19 Bedömningar av strukturellt sparande 2015–2019**

Procent av BNP eller potentiell BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Regeringen</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>
ESV, 150327	-1,6	-1,4	-1,3	-1,1	-0,7
Konjunkturinstitutet, 150325	-1,1	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3
EU-kommissionen, 150205	-1,0	-0,9			
IMF, 141007	-0,6	-0,2	0,3	0,9	1,4
OECD, 141114	-0,6	-0,1			

Anm.: Konjunkturinstitutets prognos med förändrad finanspolitik som netto i stort sett är neutral för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Källor: Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV), Europeiska kommissionen, OECD, Internationella valutafonden (IMF), Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 8.5 Uppföljning av statens budgetsaldo

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2014 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2014 (skr. 2014/15:101).

Statens budgetsaldo visade 2014 ett underskott om 72 miljarder kronor. Utfallet blev därmed 6 miljarder kronor lägre än den prognos som gjordes i beräkningarna till budgetpropositionen för 2015 (se tabell 8.20).

Skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen och utfallet för statens budgetsaldo förklaras i huvudsak av att Kärnavfallsfonden minskade sina behållningar över årsskiftet 2014/15 med ca 4 miljarder kronor. Kärnavfallsfonden har tidigare haft som policy att inte ha några återköpsavtal av värdepapper (s.k. repor) utestående över kvartalsskiftena. Fonden har nu förändrat sin policy och behållit sina positioner i repor över årsskiftet, varför deras placeringar av överskottslikviditet hos Riksgäldskontoret över årsskiftet minskat. Vidare innebar refinansieringen av Riksbankens förstärkta valutareserv att Riksbankens skuld hos Riksgäldskontoret ökade mer än förväntat, till följd av att kronan utvecklades svagare än vad som tidigare antagits.

Inkomsterna blev 790 miljarder kronor 2014, vilket är 1,0 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2015. Statens skatteinkomster uppgick 2014 till 815 miljarder kronor och övriga inkomster till -25 miljarder kronor. Differensen mellan utfall och prognos för statens skatteinkomster

beror huvudsakligen på att företagens skatt på bolagsvinster blivit högre än väntat medan prognosen för uppbornds- och betalningsförskjutningar sammanföll med utfallet.

Differensen mellan utfall och prognos för övriga inkomster om 17 miljarder kronor beror främst på att inga försäljningar av statliga ägarandelar i företag gjordes och ett beräknings-tekniskt antagande i budgetpropositionen för försäljningsinkomster om 15 miljarder kronor. Posten Utgifter m.m. blev framför allt högre till följd av större utlåning i Riksgäldskontorets nettoutlåning, då Riksbankens lån, via Riksgäldskontoret, ökade mer än förväntat och av att Kärnavfallsfonden minskade sin behållning över årsskiftet jämfört med 2013.

**Tabell 8.20 Utfall för statens budget 2014**

Miljarder kronor

	Prognos i BP15	Utfall	Differens utfall – prognos
<b>Inkomster</b>	<b>791,2</b>	<b>790,2</b>	<b>-1,0</b>
Statens skatteinkomster <sup>1</sup>	799,2	815,2	16,0
Övriga inkomster <sup>1</sup>	-8,1	-25,0	-17,0
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>857,2</b>	<b>862,4</b>	<b>5,2</b>
Utgifter exkl. statsskuldräntor <sup>2</sup>	835,8	837,5	1,7
Statsskuldräntor m.m.	6,3	3,3	-3,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning	15,2	22,0	6,8
Kassamässig korrigering	0,0	-0,5	-0,5
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-66,1</b>	<b>-72,2</b>	<b>-6,1</b>

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

<sup>1</sup> För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## 8.6 Uppföljning av den offentliga sektorns finanser

I detta avsnitt jämförs beräkningarna av den offentliga sektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande i denna proposition med beräkningarna som låg till grund för statens budget för 2015. Maastrichtskulden och nettoställningen finns dock inte redovisade i statens budget för 2015. Jämförelsen i denna proposition avseende dessa delar görs därför i stället med bedömningen i budgetpropositionen för 2015.

## Finansiellt sparande jämfört med beräkningarna i statens budget för 2015

Det finansiella sparandet uppgick 2014 till -74 miljarder kronor eller 1,9 procent av BNP (se tabell 8.21). Detta är något högre än beräkningen som låg till grund för statens budget för 2015. I huvudsak blev statens inkomster högre än beräknat.

För 2015–2018 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats ned med 11–26 miljarder kronor per år, eller 0,3–0,5 procent av BNP.

I förhållande till bedömningen i budgeten för 2015 har den offentliga sektorns inkomster reviderats ned marginellt, medan utgifterna i stället har reviderats upp med 16–28 miljarder kronor. De reformer som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseras i denna proposition medför att inkomsterna och utgifterna ökar i förhållande till budgeten för 2015.

**Tabell 8.21 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och jämfört med den beslutade budgeten för 2015**

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Finansiellt sparande enligt budget för 2015</b>	<b>-86</b>	<b>-46</b>	<b>-13</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-2,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>
<b>Förändringar</b>					
Inkomster	18	5	4	1	2
Utgifter	6	16	22	18	28
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>12</b>	<b>-11</b>	<b>-18</b>	<b>-17</b>	<b>-26</b>
Stat	22	-4	-17	-22	-29
Ålderspensionssystem	1	3	7	8	8
Kommunsektor	-10	-11	-7	-4	-5
<i>procent av BNP</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>
<b>Finansiellt sparande i 2015 års vårproposition</b>	<b>-74</b>	<b>-57</b>	<b>-31</b>	<b>-18</b>	<b>-1</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Justerat för de finansierade satsningarna som beskrivs i denna proposition har i första hand skatteintäkterna reviderats ned sedan statens budget för 2015 beslutades. Både inkomsterna från skatt på arbete och skatt på konsumtion beräknas bli lägre.

Både det finansiella sparandet i staten och kommunsektorn har reviderats ned, medan

överskottet i ålderspensionssystemet i stället beräknas bli högre än i statens budget för 2015.

## Konsoliderad bruttoskuld och nettoställning jämfört med budgetpropositionen för 2015

Till följd av den ändrade definitionen, där pensionsskulden och posten obetalda och förutbetalda inkomster och utgifter inkluderats, har den ekonomiska nettoställningen brutto reviderats kraftigt. Värdeförändringar under 2014 medförde dock att den totala effekten på nettoställningen endast uppgick till 36 miljarder kronor (se tabell 8.22).

Även för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har revideringen blivit betydande för 2014.

Detta beror framför allt på förändringen av regelverket som inneburit att Kammarkollegiet får inneha utestående repor (se avsnitt 8.3) över årsskiftet.

Bortsett från det ovan anförda följer revideringarna i stort sett den försämring som beräknas för det finansiella sparandet.

**Tabell 8.22 Offentliga sektorns finansiella ställning. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2015**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Budgetpropositionen för 2015</b>					
Nettoställning	848	807	796	796	821
<i>procent av BNP</i>	<i>21,7</i>	<i>19,7</i>	<i>18,5</i>	<i>17,7</i>	<i>17,4</i>
Konsoliderad skuld	1 568	1 617	1 633	1 633	1 600
<i>procent av BNP</i>	<i>40,1</i>	<i>39,4</i>	<i>37,9</i>	<i>36,2</i>	<i>34,0</i>
<b>Förändringar</b>					
Nettoställning	-36	-56	-79	-99	-133
Konsoliderad skuld	147	181	188	207	251
<b>2015 års vårproposition</b>					
Nettoställning	811	751	717	697	688
<i>procent av BNP</i>	<i>20,8</i>	<i>18,4</i>	<i>16,9</i>	<i>15,7</i>	<i>14,9</i>
Konsoliderad skuld	1 715	1 797	1 821	1 840	1 851
<i>procent av BNP</i>	<i>43,9</i>	<i>44,2</i>	<i>42,8</i>	<i>41,5</i>	<i>40,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Kommunsektorns finanser jämfört med bedömningen i budgeten för 2015

Jämfört med den beslutade budgeten för 2015 har kommunsektorns finansiella sparande revi-

derats ned med 2 miljarder kronor 2013 och med 10 miljarder kronor 2014, till följd av nya uppgifter i form av definitivt och preliminärt utfall från NR (se tabell 8.23). För 2013 beror revideringen på nya redovisade utfall avseende bl.a. skatteinkomster och investeringar. För 2014 beror nedrevideringen främst på att utgifterna underskattades med 11 miljarder kronor. Det var framför allt konsumtionen, investeringarna och subventionerna som blev högre än enligt regeringens prognos.

Prognosen för det finansiella sparandet har vidare reviderats ned med 4–11 miljarder per år 2015–2019. Resultatet före extraordinära poster har reviderats upp med 1 miljard kronor 2014 till följd av redovisat utfall.

Läget i kommunsektorns finanser bedöms nu vara något mer ansträngt än vad som bedömdes i den beslutade budgeten. Kommunerna och landstingen har ökat sina investeringar mer än väntat, samtidigt som bl.a. utgifterna för subventioner av kollektivtrafiken blivit överraskande höga. Vidare har skatterna reviderats ned i prognosen.

**Tabell 8.23 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2015**

*Miljarder kronor*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Totala inkomster</b>	-1	1	-4	-8	-6	-1
Skatter	-1	-4	-3	-5	-6	-6
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	-1	-4	-4	0	5
Övriga inkomster	0	5	4	2	0	0
<b>Totala utgifter</b>	1	11	7	0	-2	4
<b>Finansiellt sparande</b>	-2	-10	-11	-7	-4	-5
<b>Resultat före extraordinära poster</b>	0	1				

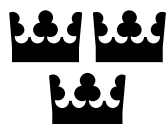
Anm.: Den beslutade budgeten innehåller ingen redovisning av kommunsektorns resultat.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



# 9

## Kommunsektorns finanser och sysselsättning







## 9 Kommunsektorns finanser och sysselsättning

### Sammanfattning

---

- Årets resultat för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2014. Kommunerna redovisade sammantaget ett resultat på 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat på 3 miljarder kronor. Medelresultatet för kommunsektorn 2010–2014 har varit 16 miljarder kronor.
- Kommunsektorns långfristiga skulder uppgick 2014 till 248 miljarder kronor och tillhör de poster i balansräkningen som har ökat procentuellt mest. Den årliga ökningen har 2010–2014 i genomsnitt uppgått till 15 procent. Ökningen förklaras bl.a. av ökade investeringar och av att kommunerna och landstingen har tagit upp lån för vidareutlåning till kommunala företag.
- Den kommunala konsumtionen, dvs. de kommunala skattefinansierade välfärdstjänsterna, förväntas öka med 1,9 procent i fasta priser 2015 och med ca 1,5 procent per år 2016–2019.
- Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 90 000 personer 2014–2019.
- Skatteinkomsterna förväntas öka starkt under de närmaste åren, i takt med att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras. I genomsnitt bedöms ökningen uppgå till 5 procent per år 2015–2019.

- Den starka utvecklingen av inkomsterna ger utrymme för såväl ökade utgifter som en förbättring av kommunsektorns finansiella sparande och resultat under prognosperioden. Det finansiella sparandet bedöms dock vara negativt och uppgå till mellan -7 och -16 miljarder kronor 2015–2019. Resultatet beräknas under samma period uppgå till mellan 10 och 17 miljarder kronor.
- 

### 9.1 Kommunerna och landstingen – en viktig del i svensk ekonomi

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Sektorn utgör därmed en viktig del av den svenska ekonomin och dess totala utgifter motsvarade 2014 ca 24 procent av BNP, varav ca 19 procentenheter utgjordes av konsumtionsutgifter. Resterande del utgjordes av transfereringar, investeringar och ränteutgifter.

De kommunala konsumtionsutgifterna består till stor del av utgifter för hälso- och sjukvård, utbildning samt social verksamhet. Dessa verksamheter är obligatoriska, dvs. utgifter som kommuner och landsting enligt lag ansvarar för. Andra obligatoriska verksamheter är t.ex. räddningstjänst och kollektivtrafik. Frivilliga verksamheter, såsom kultur- och fritidsverksamhet, utgör en mindre del av de kommunala verksamheterna.

Kommunerna och landstingen sysselsätter ungefär en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta i Sverige. Omkring 80 procent av dessa är kvinnor. Därtill kommer personer anställda i privata företag som utför tjänster som finansieras av kommuner och landsting. Totalt var drygt 1,2 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2014.

Kommunerna och landstingen finansierar till två tredjedelar sin verksamhet med kommunal inkomstskatt. Det är därför av stor betydelse för kommunsektorns finanser hur sysselsättningen utvecklas, eftersom den totala lönesumman utgör det huvudsakliga skatteunderlaget.

Statsbidragen, den näst största inkomstposten för kommunsektorn, utgör omkring en sjättedel av de sammanlagda inkomsterna. Statsbidragen utgörs dels av generella statsbidrag, dels av specialdestinerade bidrag. De senare är avsedda att användas till vissa specificerade verksamheter eller ändamål.

Därutöver kan kommuner och landsting finansiera sina verksamheter med avgifter. Möjligheten att använda avgiftsfinansiering är dock begränsad i lag, och varierar mellan olika verksamheter.

## 9.2 Kommunsektorns resultat

### Kommunallagens krav

Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning. Detta har, tillsammans med det krav på en balanserad budget som införts i kommunallagen, stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn, vilket minskar risken för underskott och bidrar till att nå målet för det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn.

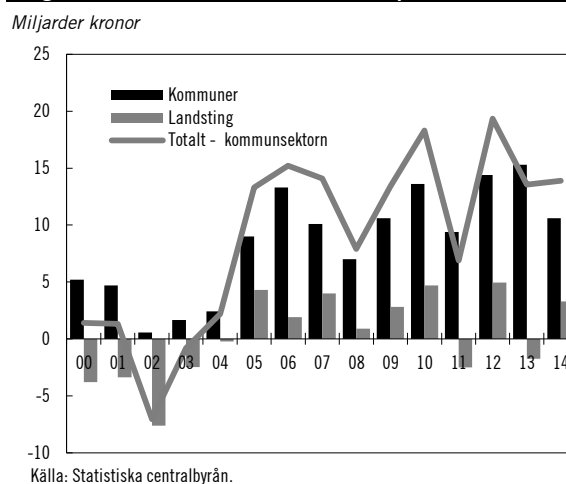
Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder för sin redovisning, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader redovisas i resultaträkningen i den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. Det är resultatet, inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om kommuner och landsting uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget.

### Kommunsektorns resultat 2014

Det preliminära bokslutsresultatet, årets resultat, för kommunsektorn uppgick till 13 miljarder kronor 2014. Kommunerna redovisade sammantaget ett resultat om 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om 3 miljarder kronor. Medelresultatet per år 2010–2014 har varit 16 miljarder kronor.

Jämfört med 2013 blev kommunsektorns resultat 2014 drygt 9 miljarder kronor lägre. Kommunerna redovisade ett resultat som var drygt 14 miljarder kronor lägre, medan landstingen redovisade ett resultat som var 5 miljarder kronor högre, än 2013.

**Diagram 9.1 Resultat före extraordinära poster**



Resultatet före extraordinära poster uppgick 2014 till 14 miljarder kronor, vilket är ungefär i samma nivå som 2013. Medelresultatet per år före extraordinära poster 2010–2014 uppgick till 14 miljarder kronor. Kommunernas resultat uppgick 2014 till 11 miljarder kronor och landstingens till 3 miljarder kronor (se diagram 9.1).

Kommunsektorns resultat har, förutom av extraordinära poster, påverkats av generella tillfälliga poster som påverkat samtliga kommuner och landsting under de senaste åren (se tabell 9.1). År 2014 påverkade dock inga sådana poster resultatet.

**Tabell 9.1 Kommunsektorns resultaträkning 2010–2014**

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Verksamhetens intäkter	152	156	170	179	178
Verksamhetens kostnader	-760	-783	-809	-839	-872
Avskrivningar	-24	-24	-26	-28	-28
<b>Verksamhetens netto-kostnader</b>	<b>-631</b>	<b>-652</b>	<b>-665</b>	<b>-688</b>	<b>-721</b>
Skatteintäkter	522	541	562	585	602
Generella statsbidrag och utjämning <sup>1</sup>	123	123	120	123	127
Finansiella intäkter	12	13	16	16	15
Finansiella kostnader	-8	-20	-14	-22	-10
<b>Resultat före extraordinära poster</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
Extraordinära poster	1	0	0	9	-1
<b>Årets resultat</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>13</b>
<b>Justering för generella tillfälliga och extraordinära poster</b>					
Återbet. AFA Försäkring		-1	-11	-10	
Sänkt diskonteringsränta		8		10	
Extraordinära poster	-1			-9	1
<b>Årets resultat efter justering</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>14</b>

Anm.: Utfallet för 2014 är preliminärt. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till en totalsumma.

<sup>1</sup> Jämfört med tabell 9.3 ingår fastighetsavgift medan riktade statsbidrag, förutom läkemedelsstatsbidraget, redovisas inom verksamhetens intäkter. Källa: Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna ökade med 4,8 procent mellan 2013 och 2014. Om den engångsvisa återbetalningen av premier från AFA Försäkring exkluderas från verksamhetens intäkter uppgick ökningen till 3,3 procent.<sup>58</sup>

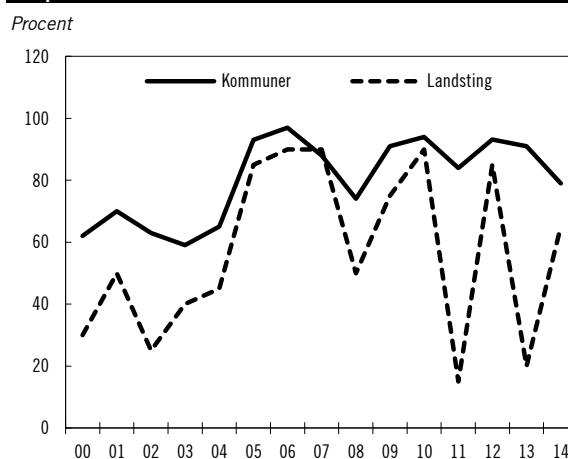
Skatteintäkterna ökade med 17 miljarder kronor eller 2,9 procent mellan 2013 och 2014. Ökningen berodde till en del på att den genomsnittliga utdebiteringen höjdes med 13 öre per 100 kronor (0,13 procentenheter), vilket motsvarade drygt 2 miljarder kronor, men främst på att skatteunderlaget ökade jämfört med 2013.

Avskrivningarna i kommunsektorn uppgick till 28 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 1,2 procent jämfört med 2013. Av-

skrivningarna har i genomsnitt ökat med 4,2 procent per år 2010–2014. Investeringsutgifterna för kommunsektorn var 68 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 11,9 procent jämfört med 2013. Ökade investeringsutgifter medför på sikt ökade avskrivningskostnader.

Landstingen har under de senaste åren haft lägre resultat än kommunerna. Detta beror bl.a. på att diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden har sänkts, vilket har inneburit en skuldökning. Jämfört med kommunerna har landstingen fler anställda i de högre inkomstgrupperna som tjänar in förmånsbestämd pension, vilket innebär att pensionskulden, relativt sett, blir större för landstingen.

Även om kommunsektorn som helhet redovisade ett positivt resultat finns det skillnader mellan enskilda kommuner och landsting. I diagram 9.2 redovisas andelen kommuner och landsting som haft positiva resultat 2000–2014.

**Diagram 9.2 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2014**

Antalet kommuner som redovisade ett positivt resultat uppgick 2014 till 230 av totalt 290 eller 79 procent. Det är en minskning med 33 kommuner jämfört med 2013. Av landstingen redovisade 13 av 20 ett positivt resultat, vilket var en förbättring jämfört med 2013, då 4 landsting redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster.

### God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och

<sup>58</sup> AFA Försäkring ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkras bl.a. anställda inom kommuner, landsting, och vissa kommunala bolag.

ha ett ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi (se fördjupningsrutan Finansiella mål och god ekonomisk hushållning).

Många kommuner och landsting har mål som bygger på att resultatet ska uppgå till en andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. I diagram 9.3 presenteras kommunsektorns resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2014.

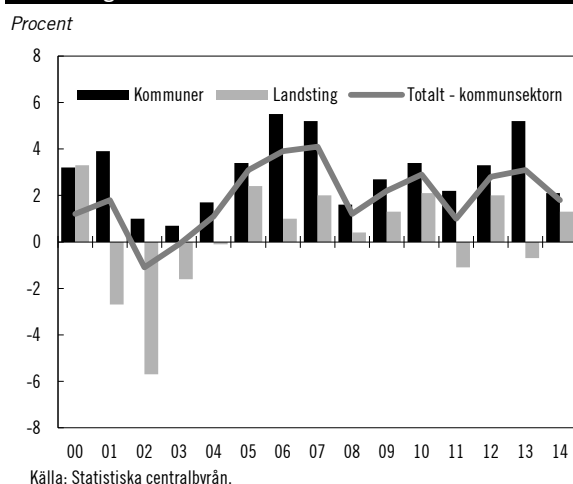
Under den senaste tioårsperioden har kommunsektorns resultat försämrats vid tre tillfällen: 2008, 2011 och 2014. Det försämrade resultatet 2008 berodde dels på att kostnaderna ökade mer än skatteintäkterna och de generella statsbidragen, dels på nedskrivningar av värdet på de finansiella tillgångarna. Resultatförsämringen 2011 kan till stor del förklaras av att diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden då hade sänkts (se tabell 9.1). Diskonteringsräntan sänktes även 2013, men då vägdes det negativa resultatet upp av återbetalningen av premier från AFA Försäkring avseende 2005 och 2006. Mellan 2013 och 2014 försämrades resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag från 3,1 procent till 1,8 procent. En förklaring till detta är att en kommun redovisade en realisationsvinst på närmare 9 miljarder kronor 2013. Om denna exkluderades skulle 2013 års resultat ha varit i nivå med resultatet 2014.

ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år, om det inte föreligger synnerliga skäl.

Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning. Det finns också sedan 2013 en möjlighet för kommunerna och landstingen att använda sig av resultatutjämningsreserver.

Vid tidpunkten för inrapportering av det preliminära bokslutet för 2014 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det föreligger synnerliga skäl att inte återställa ett underskott under angiven tid. Det innebär att ackumulerade negativa resultat som ska återställas per den 31 december 2014 inte kan redovisas. Vid utgången av 2013 var det totalt 19 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,5 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas. Landstingen hade ett sämre resultat än kommunerna 2013 och flertalet har åberopat synnerliga skäl för att underlåta att återställa underskotten. Det var 5 landsting som angav att de vid utgången av 2013 hade ett underskott på sammanlagt 1,3 miljarder kronor att återställa.

**Diagram 9.3 Resultatens andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2014**



## Balanskravet

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet

## 9.3 Kommunsektorns tillgångar och skulder

**Tabell 9.2 Kommunsektorns balansräkning 2010–2014**

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Anläggningstillgångar	605	651	673	712	764
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	2	4
Omsättningstillgångar	191	204	246	256	276
<b>Summa tillgångar</b>	<b>798</b>	<b>857</b>	<b>921</b>	<b>970</b>	<b>1044</b>
Eget kapital	371	376	396	418	433
<i>Varav resultatutjämningsreserv</i>	-	-	-	7	7
Avsättningar	92	102	109	125	134
Långfristiga skulder	142	187	211	220	248
Kortfristiga skulder	193	192	205	207	229
<b>Summa eget kapital, avsättningar och skulder</b>	<b>798</b>	<b>857</b>	<b>921</b>	<b>970</b>	<b>1044</b>
Ansvarsförbindelser	568	621	593	636	--
<i>Varav pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen</i>	332	367	364	387	372

Anm.: Utfallet för 2014 är preliminärt. Värdet är per den 31 december aktuellt år. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till en totalsumma.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Kommunsektorns tillgångar

År 2014 uppgick kommunsektorns totala tillgångar till 1 044 miljarder kronor, vilket var en ökning med 7,7 procent jämfört med 2013. Kommunernas totala tillgångar uppgick till 808 miljarder kronor 2014 och landstingens till 236 miljarder kronor.

När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa inte värderas utifrån marknadsvärdet. I stället ligger det historiska anskaffningsvärdet till grund för värderingen. Det innebär att tillgångar redovisas till utgiften vid anskaffningstillfället, med avdrag för årliga avskrivningar.

Kommunsektorns totala tillgångar hade ökat med i genomsnitt 7,0 procent per år sedan 2010. Värdet på omsättningstillgångar, såsom förråd, lager, kortfristiga placeringar och kassa/bank, hade i genomsnitt ökat med 9,7 procent per år, medan anläggningstillgångarna hade ökat med i genomsnitt 6,0 procent per år. Förändringen mellan 2013 och 2014 var i linje med den genom-

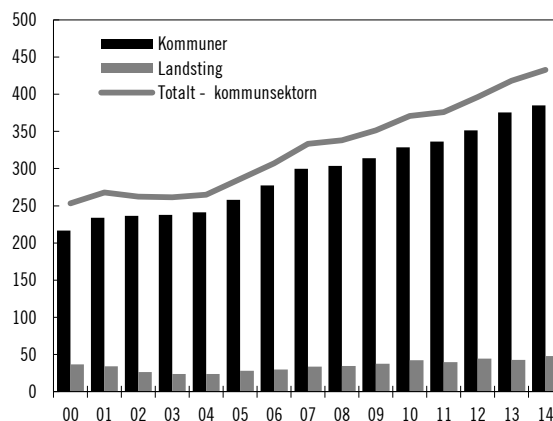
snittliga förändringen 2010–2014 som redovisats ovan. Landstingen skiljer sig från kommunerna genom att anläggningstillgångarna ökade mer än omsättningstillgångarna, både under hela perioden och mellan 2013 och 2014.

### Eget kapital och resultatutjämningsreserv

Kommunsektorns egna kapital uppgick 2014 till 433 miljarder kronor, vilket var en ökning med 3,6 procent jämfört med 2013, se diagram 9.4. Den genomsnittliga ökningen 2010–2014 var 3,9 procent per år. Om den del av pensionskulden som avser pensionsförpliktelser intjänade före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen inkluderades skulle det egna kapitalet vara negativt för landstingen, dock inte för kommunsektorn.

**Diagram 9.4 Eget kapital 2000–2014**

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommuner och landsting tillåts fr.o.m. 2013 att bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserverna gör det möjligt att sätta av en del av överskottet i goda tider för att använda medlen för att täcka negativa resultat vid en lågkonjunktur, vilket i så fall sker i samband med balanskravsutredningen.

Enligt de preliminära boksluten för 2014 hade ett landsting reserverat medel till sin resultatutjämningsreserv och två landsting använt medel från reserven i sin balanskravsutredning. Den sammanlagda storleken på resultatutjämningsreserverna minskade 2014 med 0,2 miljarder kronor jämfört med 2013. Kommunerna har ännu inte redovisat sina balanskravsutredningar, men förändringen av resultatutjämningsreserverna i balansräkningarna indikerar en ök-

ning av avsättningarna med 0,7 miljarder kronor 2014.

De ackumulerade resultatutjämningsreserverna uppgick den 31 december 2014 till 6,4 miljarder kronor i kommunerna (114 kommuner) och 0,6 miljarder kronor i landstingen (6 landsting). Den kommun respektive det landsting som hade de största reserverna hade avsatt 0,9 miljarder kronor respektive 0,3 miljarder kronor.

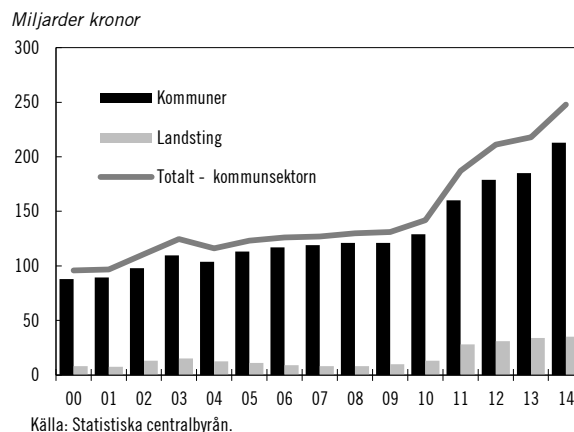
### Kommunsektorns skulder

Kommunsektorns skulder uppgick till 611 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 10,9 procent jämfört med 2013. Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Av avsättningarna på totalt 134 miljarder kronor i kommunsektorn svarade pensionsskulden för den största delen, 114 miljarder kronor, vilket var en ökning med 6,2 procent jämfört med 2013. Med pensionsskulden avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998.

De långfristiga skulderna i kommunsektorn uppgick till 248 miljarder kronor 2014 (se diagram 9.5). Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Under den senaste femårsperioden har de långfristiga skulderna ökat mer än de kortfristiga skulderna. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat med 106 miljarder kronor eller i genomsnitt med 15,0 procent per år 2010–2014. Under samma tidsperiod ökade kommunernas långfristiga skulder med 84 miljarder kronor eller i genomsnitt 13,4 procent per år. Landstingens långfristiga skulder ökade med 22 miljarder kronor eller i genomsnitt 27,8 procent per år. År 2014 omdefinierades dock en skuld om 6 miljarder kronor från att utgöra en långfristig skuld till en kortfristig skuld på grund av att skulden ska betalas 2015. Om denna skuld exkluderas från och med 2010 skulle ökningen av landstingens långfristiga skulder under perioden uppgått till i genomsnitt 49,0 procent eller 28 miljarder kronor.

**Diagram 9.5 Långfristiga skulder i kommunsektorn 2000–2014**



Ökningen av de långfristiga skulderna kan delvis förklaras av kommunernas och landstingens investeringar. En annan förklaring är att lånen för vidareutlåning till kommunala företag ökade under perioden.

Pensionsskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Detta åtagande är relativt stort jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 372 miljarder kronor 2014, vilket var en minskning med 15 miljarder kronor jämfört med 2013. Minskningen beror på att utbetalningarna var högre än uppräknings av skulden. Att värdeuppräknings blev låg beror på en relativt låg uppräkning för inflation och ränta.

År 2010–2014 ökade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 40 miljarder kronor eller med i genomsnitt 2,9 procent per år. Under samma tidsperiod ökade skuldavsättningarna för pensioner i balansräkningen med 50 miljarder kronor eller med i genomsnitt 15,4 procent per år.

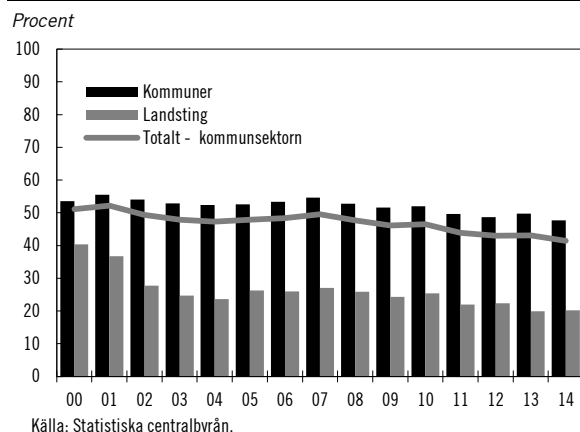
### Kommunsektorns soliditet

Soliditet är ett nyckeltal som anger hur stor del av de totala tillgångarna som är finansierade med eget kapital och är ett mått på det långsiktiga finansiella utrymmet.

Soliditeten varierade under den senaste tioårsperioden mellan 41 procent och 50 procent i kommunsektor som helhet. Kommunernas genomsnittliga soliditet varierade under denna period mellan 48 procent och 55 procent medan

landstingens soliditet minskade från 27 procent till 20 procent (se diagram 9.6).

**Diagram 9.6 Soliditet 2000–2014**



År 2014 minskade soliditeten från 43 procent till 41 procent inom kommunsektorn totalt. För kommunerna minskade soliditeten från 50 procent till 48 procent jämfört med 2013. För landstingen låg soliditeten på 20 procent 2014, vilket var samma nivå som 2013.

Soliditeten för kommunsektorn kan också redovisas inklusive hela pensionsåtagandet, dvs. även inklusive den del av pensionerna som tjänats in före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse. Inklusiva dessa pensionsåtaganden intjänade före 1998 uppgick soliditeten 2014 till 6 procent för kommunsektorn som helhet. Kommunernas genomsnittliga soliditet, mätt på detta sätt, var 21 procent. Kommunernas soliditet var därmed på ungefär samma nivå 2014 som 2005, medan landstingen hade ökat sin soliditet med 30 procentenheter till -45 procent under samma period. Den kommun som hade lägst soliditet 2014 inklusive samtliga pensionsåtagande hade en soliditet på -112 procent och den kommun som hade högst soliditet hade en soliditet på 70 procent. Samtliga landsting har tidigare år haft negativ soliditet om samtliga pensionsåtaganden beaktas. År 2014 hade ett landsting en svagt positiv soliditet och det landsting som hade lägst soliditet hade en soliditet på -149 procent.

## Finansiella mål och god ekonomisk hushållning

Kommuner och landsting ska enligt 8 kap. 1 § kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet i en kommun och ett landsting ligga på en nivå som Realt sett konsoliderar ekonomin. Önskvärt är då att re-investeringarna på lång sikt kan göras utan finansiering med nya lån. En grundläggande princip är att varje generation själv ska bära sina egna kostnader. Ytterligare exempel på vad som krävs för att uppnå en god ekonomisk hushållning är att medelsförvaltningen utövas så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Det kan inte anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning att undergräva sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgeten och det utgör normalt sett inte god ekonomisk hushållning att ta upp lån för driftsändamål (se prop. 1990/91:117 s. 110 f. och prop. 1996/97:52 s. 33).

Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget (8 kap. 5 § kommunallagen). För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning (prop. 2003/04:105). Målen kan bl.a. avse:

- soliditet och skuldsättning på kort och lång sikt,
- strategier för finansiering,
- nivån på betalningsberedskapen,
- risk och andra osäkerhetsfaktorer.

Ett vanligt förekommande mål är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av kommunens eller landstingets skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2005–2014 har kommunsektorn som helhet redovisat ett resultat som i genomsnitt uppgått till 2,7 procent av sektorns årliga skatteintäkter och generella statsbidrag.

Målet för god ekonomisk hushållning bör dock kunna skilja sig åt mellan enskilda kommuner och landsting, bl.a. med beaktande av deras ekonomiska utgångsläge och de framtida förutsättningarna.

Ett sätt att nå god ekonomisk hushållning och konsolidera ekonomin kan vara att eftersträva ett resultat där soliditeten bibehålls eller stärks över tid. Om en kommun eller ett landsting bedömer att soliditeten är tillräckligt god bör det räcka med att soliditeten upprätthålls. Om soliditeten däremot är svag, kan ett rimligt mål vara att ha ett så pass högt resultat att soliditeten på sikt stärks.

Även skuldsättningen är en faktor att beakta vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommuner och landsting som har stora investeringsbehov eller som avser att medfinansiera stora projekt kan behöva ha ett resultatmål som innebär att de klarar att finansiera framtida investeringar utan att låneskulden blir alltför hög. En kommun eller ett landsting som i utgångsläget har en låg låneskuld eller stora finansiella tillgångar skulle dock kunna ha ett något lägre resultat, tills låneskulden hamnar på en nivå som kommunen eller landstinget själv bedömer vara rimlig. Kommuner och landsting som i utgångsläget både har en svag soliditet och ett framtida stort investeringsbehov kan behöva ha ett högre resultatmål för att på sikt upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Framtida pensionskostnader är ytterligare en faktor som bör beaktas vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa kostnader beräknas öka fram till omkring 2020–2025, för att därefter sjunka. En strategi för att hantera detta kan vara att ha ett överskott för att stärka ekonomin inför framtiden.

Vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning bör det också finnas utrymme för osäkerhet gällande framtida kostnadsökningar avseende exempelvis tecknade avtal, framtida hyreskostnader eller åtagande till kommunala företag.

Vid fastställande av finansiella mål spelar flera faktorer in. Ett vanligt förekommande mål är, som ovan anförts, 2 procent av kommunens eller landstingets skatteintäkter och generella statsbidrag. Givet att en bibehållen soliditet på nuvarande nivåer eftersträvas och om exempelvis investeringsnivåerna fortsätter att öka i samma takt som de gjort hittills, torde dock kommunsektorn som helhet under kommande år behöva redovisa ett högre resultat än tidigare.



## 9.4 Kommunsektorns finanser 2015–2019

Kommunsektorns skatteinkomster bestäms av de skattesatser som kommunerna och landstingen fastställt och av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det kommunala skatteunderlaget består främst av summan av utbetalda löner, drygt 70 procent, och pensioner, drygt 20 procent. Lönesumman bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Som tidigare nämnts påverkas därmed kommunsektorns ekonomi i hög grad av utvecklingen på arbetsmarknaden, eftersom två tredjedelar av sektorns inkomster utgörs av skatt på inkomster från arbete. Statsbidragen utgör ungefär 16 procent av inkomsterna.

Kommunsektorns inkomster har en stor påverkan på utvecklingen av konsumtionsutgifterna. Balanskravet innebär att kommuner och landsting måste upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Kommunsektorns utgifter består till ca 82 procent av konsumtion.<sup>59</sup>

### Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande

Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är, som tidigare anförts, kopplade till resultatet, medan det finansiella sparandet är kopplat till överskotts målet för de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter, och definieras av det internationella regelverket för nationalräkenskaper. Redovisningen av investeringar och avskrivningar förklarar den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet. I resultatet ingår endast årets avskrivningar och inte årets investeringsutgifter. I det finansiella sparandet ingår däremot investeringarna som en utgift, vilket drar ned det finansiella sparandet samma år som investeringen görs. Däremot belastar inte avskrivningar det finansiella sparandet.

Det är nationalräkenskaperna som är grunden för regeringens utfallsredovisning och prognos för kommunsektorns finanser.

### Prognosprinciper

I regeringens prognos över kommunsektorns finanser antas kommunsektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. Vidare inkluderas enbart redan beslutade och för det kommande budgetåret föreslagna förändringar av statsbidragen i prognosen. Detta innebär att de generella statsbidragen på några års sikt antas vara nominellt oförändrade. Dessutom antas att den genomsnittliga kommunalskattesatsen är oförändrad. Därmed blir den reala tillväxten i skatteunderlaget i prognosen viktig för den reala utvecklingen av inkomsterna. På några års sikt antas kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.<sup>60</sup>

Prognosen över de kommunala konsumtionsutgifterna de närmaste åren baseras både på den demografiska utvecklingen och på prognosen för kommunsektorns inkomster. Under senare delen av prognosperioden begränsas konsumtionsprognosen av prognosprincipen att kommunsektorn ska redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning. Prognosen baseras då mer på det ekonomiska utrymmet i kommunsektorn och mindre på den demografiska utvecklingen.

Produktiviteten i kommunsektorn antas i prognosen inte öka nämnvärt, varför konsumtionsvolymen i huvudsak avspeglar hur resursinsatsen i termer av arbetade timmar samt insatta varor och tjänster förändras.

### Finansiellt sparande och resultat

De senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet och det ekonomiska resultatet har varit positivt alla år (se diagram 9.7). Skillnaden mellan det finansiella

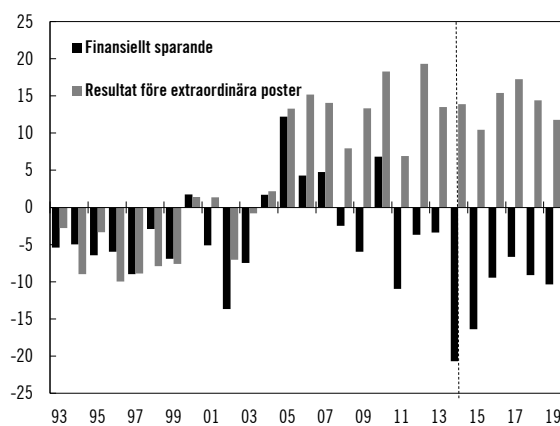
<sup>59</sup> Möjligheten för kommuner och landsting att reservera överskott i s.k. resultatutjämningsreserver kan bidra till att mildra svängningarna i konsumtionsutgifterna över en konjunkturcykel.

<sup>60</sup> God ekonomisk hushållning antas i prognosen motsvara ett resultat som motsvarar ungefär 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst på grund av högre investeringsutgifter.<sup>61</sup>

#### Diagram 9.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2019

Miljarder kronor. Utfall för 1993–2014. Prognos för 2015–2019



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### Svagt finansiellt sparande 2014

Kommunsektorn redovisade 2014 ett preliminärt resultat före extraordinära poster på 14 miljarder kronor. Det finansiella sparandet för kommunsektorn uppgick preliminärt till -21 miljarder kronor, eller -0,5 procent av BNP, vilket var en kraftig försämring jämfört med 2013, då det finansiella sparandet uppgick till -3 miljarder kronor. Kommunsektorn fick, till skillnad från de närmast föregående åren, inga återbetalningar av premier från AFA Försäkring 2014. Samtidigt utvecklades skatteunderlaget förhållandevis svagt, bl.a. på grund av att pensionerna räknades upp långsamt till följd av att den automatiska balanseringen var aktiverad. Inkomsterna ökade sammantaget med 2,9 procent 2014, medan utgifterna ökade med 4,9 procent. Bland annat ökade utgifterna för investeringar och transfereeringar till företag kraftigt. Den kommunala konsumtionen ökade med 4,5 procent, vilket var en högre ökningstakt än på flera år.

#### Förbättrat finansiellt sparande 2015–2017

Skatteinkomsterna förväntas öka starkt under de närmaste åren, i takt med att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras. Samtidigt innebär beslutade och aviserade reformer att stats-

bidragen höjs, särskilt 2016 och 2017. Ökningen av inkomsterna ger utrymme för både en stark ökning av den kommunala konsumtionen och en förbättring av kommunsektorns finansiella sparande och resultat 2015–2017 (se tabell 9.3).

Statsbidragen och skatteinkomsterna förväntas utvecklas något svagare under den senare delen av prognosperioden 2015–2019. Detta beror i huvudsak på lönesummans utveckling samt på prognosens antagande om oförändrade skattesatser i kommunsektorn. Det finansiella sparandet och resultatet försämras därmed 2018 och 2019.

Kommunsektorn bedöms som helhet under prognosperioden uppnå ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.

Den 26 mars 2015 beslutade AFA Försäkring att återbetala även 2004 års inbetalda premier till kommuner och landsting. Återbetalningen kommer att ske under 2015 och uppgår till ca 5 miljarder kronor. I prognosen för kommunsektorns finanser har detta beslut inte beaktats. Regeringen bedömer att tillskottet från AFA Försäkring främst kommer att förstärka det finansiella sparandet och resultatet för 2015. Eftersom återbetalningen är en engångsvis händelse bedöms inte prognosen för kommunsektorns finanser i övrigt påverkas i någon större utsträckning.

<sup>61</sup> Kommunsektorns finanser har de senaste åren även påverkats av tillfälliga poster, exempelvis förändringar av diskonteringsräntan för pensioner, som påverkar jämförelsen mellan resultatet och det finansiella sparandet.

**Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser 2014–2019**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>901</b>	<b>940</b>	<b>989</b>	<b>1036</b>	<b>1080</b>	<b>1116</b>
<i>Utveckling i procent</i>	2,9	4,4	5,1	4,8	4,2	3,3
Skatter	602	634	671	706	739	770
Kommunal fastighetsavgift	16	16	17	17	18	19
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	148	152	161	168	171	168
generella bidrag	90	89	89	89	89	89
riktade bidrag	58	63	72	78	82	78
Kapitalinkomster	13	12	11	12	14	17
Övriga inkomster	122	126	129	133	138	142
Varav komp. moms	56	57	59	61	63	65
<b>Utgifter</b>	<b>922</b>	<b>957</b>	<b>998</b>	<b>1043</b>	<b>1089</b>	<b>1126</b>
<i>Utveckling i procent</i>	4,9	3,8	4,3	4,5	4,4	3,4
Konsumtion	753	786	823	863	903	937
Investeringar	85	90	91	92	93	92
Transfereringar	75	75	78	82	85	86
Övriga utgifter <sup>1</sup>	9	5	6	6	8	11
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-21</b>	<b>-16</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>
<b>Resultat</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

<sup>1</sup> Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består, som tidigare nämnts, framför allt av skatt på arbete och av statsbidrag. Prognosen för statsbidragens utveckling påverkas främst av nya budgetbeslut och aviseringar, men även av demografiska förändringar. Skatteinkomsterna är till stor del beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

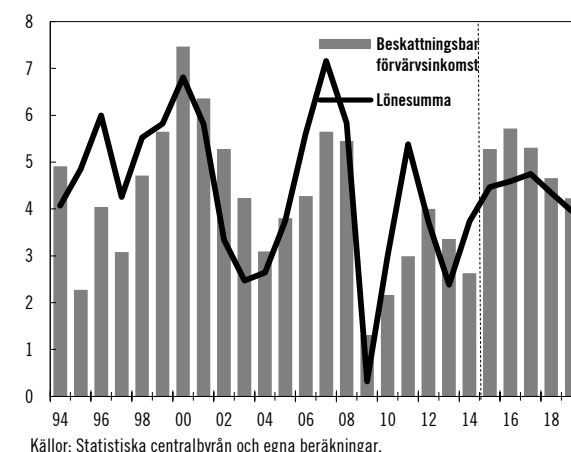
### Skatteinkomsterna ökar i god takt 2015–2019

I regeringens prognos bedöms den starka tillväxten i sysselsättningen fortsätta under de närmaste åren. Lönesumman ökar med i genomsnitt 4,4 procent per år 2015–2019, vilket är starkare än genomsnittet 2000–2014. Detta innebär ett ökat skatteunderlag för kommuner och lands- (se diagram 9.8)

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen för 2015 är 0,13 procentenheter eller 13 öre per hundra kronor i beskattningsbar inkomst högre än för 2014. I landstingen ökade den genomsnittliga skattesatsen med 9 öre och i kommunerna med 5 öre. Detta beräknas öka skatteinkomsterna med drygt 2,6 miljarder kronor 2015.

**Diagram 9.8 Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärsinkomst 1993–2019**

Procentuell förändring. Utfall för 1993–2014. Prognos för 2015–2019



Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras som regel effekterna av dessa genom det generella statsbidraget. I den av riksdagen beslutade budgeten för 2015 begränsades avdragsrätten för privat pensionssparande och i budgetpropositionen för 2015 aviserades att avdragsrätten helt skulle slopas 2016. Detta beräknas öka de kommunala skatteinkomsterna med ca 2,6 miljarder kronor 2015 och med ca 3,8 miljarder kronor per år under resterande del av prognosperioden. En samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag, justerad för skatteregleringar, redovisas i tabell 9.4.

Skatteinkomsterna, justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med 4,8 procent 2015. Till en del beror detta på den höjda genomsnittliga kommunalskatten, men den främsta förklaringen är att det kommunala skatteunderlaget utvecklas starkt. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras under de närmaste åren väntas skatteinkomsterna fortsätta att öka i god takt, med i genomsnitt 4,9 procent per år, justerat för regeländringar (se tabell 9.4).

**Tabell 9.4 Skatter och statsbidrag 2014–2019**

Utfall för 2014 i miljarder kronor

	Utfall 2014	Prognos, procentuell förändring				
		2015	2016	2017	2018	2019
Skatteinkomster justerade för regeländringar	602	4,8	5,4	5,3	4,7	4,2
Varav						
Ökat skatteunderlag		4,4	5,4	5,3	4,7	4,2
Ändrad kommunal- skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	148	4,5	6,6	4,4	2,0	-2,0
<b>Skatter och bidrag exkl. momsersätt- ning</b>	<b>750</b>	<b>4,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,1</b>	<b>3,0</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2016–2019 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### De specialdestinerade statsbidragen ökar

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål). Det generella statsbidraget finansieras från anslaget 1:1 *Kommunal-ekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. De specialdestinerade statsbidragen finansieras från ett flertal anslag.<sup>62</sup> Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen beräknas 2015 utgöra ca 37 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Dessutom får kommunsektorn transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i verksamhet som inte är skattepliktig (56 miljarder kronor 2014).

Tabell 9.5 visar den beräknade utvecklingen av de generella och specialdestinerade statsbidragen 2015–2019. Minskningen av det generella statsbidraget 2015 beror till stor del på en ekonomisk reglering till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande. De specialdestinerade statsbidragen ökar starkt 2015, främst på grund av beslutade och föreslagna satsningar inom utbildnings- och sjukvårdsområdet.

**Tabell 9.5 Årlig förändring av statsbidragen 2014–2019**

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2014, prognos för 2015–2019

	Nivå 2014	Förändring, miljarder kronor				
		2015	2016	2017	2018	2019
Generellt bidrag	90	-1,5	0,0	0,7	0,0	0,1
Specialdestinerade bidrag	58	5,5	8,8	6,4	3,4	-3,5
<b>Totala statsbidrag, faktisk utveckling</b>	<b>148</b>	<b>3,9</b>	<b>8,8</b>	<b>7,1</b>	<b>3,4</b>	<b>-3,4</b>
<b>Totala statsbidrag, justerade för skatte- regleringar</b>	<b>145</b>	<b>6,5</b>	<b>10,0</b>	<b>7,1</b>	<b>3,4</b>	<b>-3,4</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär 1–2 miljarder kronor årligen. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det generella statsbidraget är i princip oförändrat 2016–2019. Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2015 valt att föreslå och avisera att kommuner och landsting kompenseras för avskaffandet av nedsättningen av socialavgifter för unga. Samtidigt innebär andra regleringar, exempelvis till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande, en sänkning av det generella statsbidraget. De specialdestinerade statsbidragen ökar däremot alla år utom 2019. Till följd av ett ökat antal asylsökande ökar bl.a. anslaget 1:2 *Kommunersättningar vid flyktningmottagande* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Dessutom innebär de reformer som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseras i denna proposition en ökning av de specialdestinerade statsbidragen riktade mot främst utbildning, sjukvård och äldreomsorg (se vidare avsnitt 7).

Vidare bedöms kommunsektorns inkomster öka när kommuner och landsting anställer ungdomar eller långtidsarbetslösa till de traineejobb och extratjänster som föreslås i ovan nämnda proposition.

### Kommunsektorns utgifter

Skattefinansierade välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg utgör drygt 82 procent av kommunsektorns utgifter. Kommunerna och landstingen har även utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. ekonomiskt bistånd (tidigare kallat socialbidrag), samt räntor.

<sup>62</sup> Anslagen finns framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

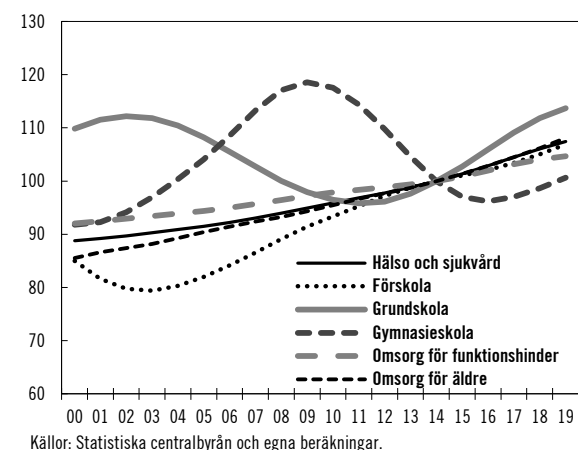
### Demografiska förändringar ökar resursbehovet inom välfärdstjänsterna framöver

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Om exempelvis antalet elever ökar behöver fler lärare anställas för att inte lärartätheten ska sjunka.

I diagram 9.9 visas en modellberäkning för hur demografiska förändringar påverkar resursbehovet inom olika välfärdstjänster 2000–2019. Sedan 2000 har det demografiskt betingade resursbehovet stigit inom nästan alla välfärdstjänster. Undantaget är grundskolan, där elevunderlaget har minskat. Inom gymnasieskolan ökade elevantalet kraftigt fram till 2009, men har därefter minskat.

**Diagram 9.9 Demografiskt betingat resursbehov inom olika välfärdstjänster 2000–2019**

Index 2014=100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Framöver ökar både antalet barn och antalet äldre i befolkningen. Dessa demografiska förändringar medför att resursbehoven ökar inom i stort sett alla välfärdsområden. Störst ökning väntas inom grundskolan, hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen. Inom grundskolan beräknas det demografiskt betingade resursbehovet öka med 14 procent 2014–2019. Inom äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården beräknas det demografiskt betingade resursbehovet öka med 8 respektive 7 procent under samma period. Inom gymnasieskolan minskar antalet elever de närmaste åren för att sedan öka något och nå ungefär samma nivå 2019 som 2014.

### Kommunsektorns konsumtion väntas fortsätta att öka starkt

Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade med 1,9 procent i fasta priser 2014, vilket var högre än genomsnittet sedan 2000 (se diagram

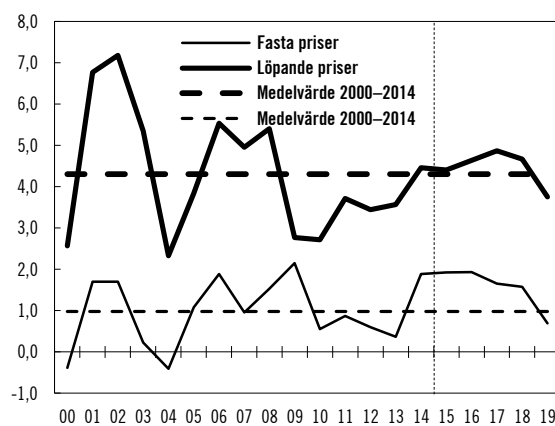
9.10). Konsumtionen bedöms fortsätta att öka i denna takt både 2015 och 2016. Inom kommunerna ökar utgifterna bl.a. på grund av att antalet barn i förskole- och grundskoleålder ökar. Även antalet personer som är 80 år eller äldre ökar. Strukturella förändringar inom äldreomsorgen, som innebär en allt större andel äldre med hemtjänst och en allt mindre andel med särskilt boende, håller emellertid tillbaka ökningen inom äldreomsorgen totalt sett. Fler barn och äldre innebär också ett stigande resursbehov inom sjukvården, vilket väntas leda till en ökad konsumtionsvolym även inom landstingen.

Regeringens föreslagna och aviserade satsningar inom bl.a. utbildningsområdet samt på trainee- och extratjänster bidrar till den starka utvecklingen (se vidare avsnitt 7). Dessutom ökar kommunernas utgifter för migrations- och integrationsinsatser. Den stigande efterfrågan i ekonomin medför att arbetsmarknaden förbättras framöver. Skatteunderlaget ökar därmed, vilket skapar utrymme för ökade kommunala utgifter.

För hela perioden 2015–2019 bedöms konsumtionen öka med i genomsnitt 1,6 procent per år i fasta priser, vilket är klart högre än genomsnittet sedan 2000. Prognosen baseras på att kommunsektorn mot slutet av prognosperioden anpassar utgifterna och uppnår ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. Den kommunala konsumtionen bedöms i prognosen inte fullt ut öka i takt med det demografiskt betingade resursbehovet.

**Diagram 9.10 Utgifter för välfärdstjänster 2000–2019**

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Pris- och löneökningarna väntas bli måttliga under prognosåren till följd av lågkonjunkturen. Lönekostnaden per timme i kommunsektorn

bedöms öka med 2,9–3,5 procent per år 2015–2019. Trots den starka ökningen av konsumtionsvolymen i fasta priser ökar därför konsumtionsutgifterna i löpande priser med 3,8–4,9 procent per år, vilket är nära det årliga genomsnittet 2000–2014 (se diagram 9.10).

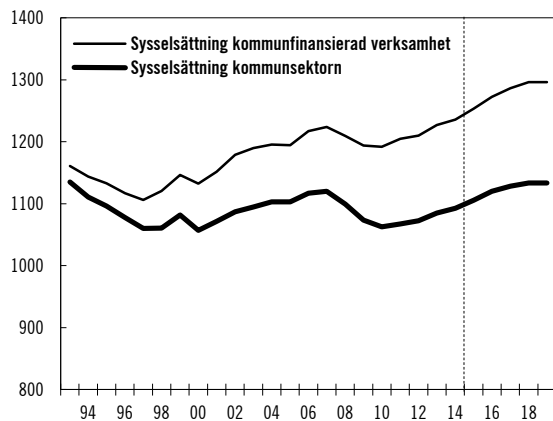
### Kommunalt finansierad sysselsättning

Begreppet kommunalt finansierad sysselsättning omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med skattemedel, exempelvis på friskolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2014 till drygt 1,2 miljoner personer.

Under de senaste åren har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare. Detta har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn har ökat långsammare än den totala kommunalt finansierade sysselsättningen (se diagram 9.11).

#### Diagram 9.11 Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2019

Tusentals personer. Utfall 1993–2014, prognos 2015–2018.



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

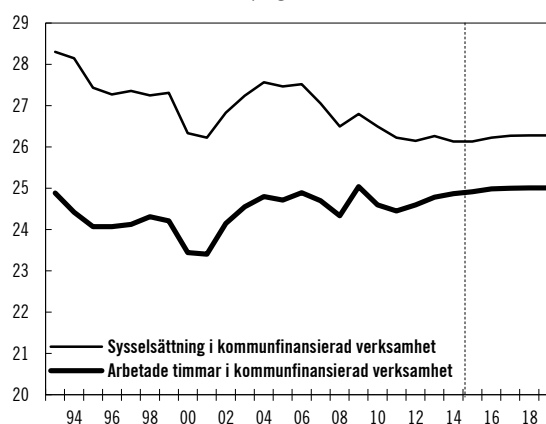
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och bedöms fortsätta öka under prognosperioden. En betydande del av ökningen beror på regeringens föreslagna satsningar på trainee- och extratjänster i kommunerna. Sammantaget bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 90 000 personer mellan 2014 och 2019.

Antalet arbetade timmar är ett bättre mått på den faktiska arbetsinsatsen i de kommunfinansierade verksamheterna än antalet sysselsatta, eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid. Antalet arbetade timmar i kommunalt finansierade verksamheter har sedan början av 1990-talet i stort sett varit konstant som andel av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin (se diagram 9.12). Antalet arbetade timmar har dock utvecklats starkare än sysselsättningen, vilket återspeglar en stigande medelarbetstid i de kommunalt finansierade verksamheterna.

#### Diagram 9.12 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2019

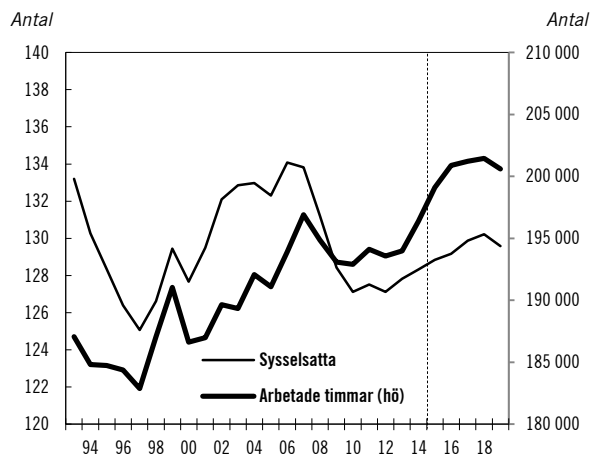
Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin. Utfall 1994–2014, prognos 2015–2018.



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Det kan även vara intressant att sätta den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet kommunalt finansierade arbetade timmar i relation till befolkningen, som ett grovt mått på hur arbetsinsatsen per brukare utvecklas. Den kommunalt finansierade sysselsättningen per invånare minskade påtagligt mellan 2007 och 2010, men har sedan 2013 ökat igen (se diagram 9.13). Sedan 1990-talets början har antalet arbetade timmar per invånare ökat kontinuerligt. Nedgången i antalet arbetade timmar per invånare 2007–2010 var inte lika påtaglig som fallet i sysselsättning. Det beror på att medelarbetstiden bland de sysselsatta ökade dessa år. De närmsta prognosåren väntas både sysselsättningen och antalet arbetade timmar per invånare öka.

**Diagram 9.13 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2019**

Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunfinansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

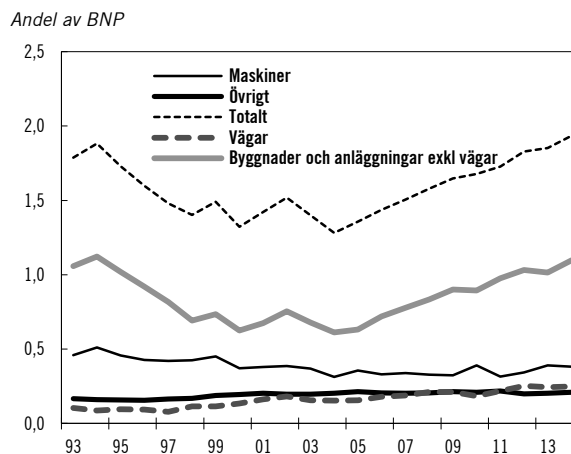
### Investeringar, transfereringar och räntor

Ungefär 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms öka något under prognosperioden och uppgå till 86 miljarder kronor 2019, varav 48 miljarder kronor betalas ut till hushållen, exempelvis i form av ekonomiskt bistånd. Transfereringarna är dock i princip oförändrade som andel av de totala utgifterna.<sup>63</sup>

Ränteutgifterna bedöms minska 2015 och 2016, för att sedan öka under slutet av prognosperioden, i takt med stigande räntenivåer. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat under de senaste åren. En högre skuldsättning leder också till att ränteutgifterna ökar. Räntenettet, dvs. skillnaden mellan ränteinkomster och ränteutgifter, beräknas minska.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt under de senaste åren, trots en djup lågkonjunktur (se vidare bilaga 3). År 2014 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 85 miljarder kronor eller 2,2 procent av BNP. Kommuner och landsting är inne i en period där

omfattande investeringar görs. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, för exempelvis förskolor, samtidigt som den demografiska utvecklingen ökar behoven inom sjukvården och äldreomsorgen i flera kommuner och landsting. Många befintliga byggnader är slitna och behöver ersättas (se diagram 9.14). Ränteläget är dessutom lågt och resultaten har varit relativt goda under de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Ytterligare investeringar sker i de kommunala företagen, såsom exempelvis bostadsbolagen. Investeringarnivån bedöms öka med sammanlagt 7 miljarder kronor de närmaste fem åren. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås och aviseras att statsbidrag till kommunsektorn införs för klimatinvesteringar och skolrenoveringar.

**Diagram 9.14 Kommunala myndigheters investeringsutgifter uppdelat på typ av investeringar 1993–2014**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Anm.: Investeringsutgifterna avser kommunala myndigheter och inkluderar inte investeringsutgifter i huvudsakligen avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Därför är de totala investeringsutgifter i diagrammet något lägre än de totala fasta bruttoinvesteringarna för kommunsektorn.

<sup>63</sup> Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet är främst olika subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.





10

# Utmaningar för syssel- sättningspolitiken





## 10 Utmaningar för sysselsättningspolitiken

### Sammanfattning

---

- En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så att Sverige når målet om att ha lägst arbetslöshet i EU år 2020. Fler människor ska ha ett jobb att gå till och färre ska vara deltidsarbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka.
  - Svensk ekonomi befinner sig i en återhämtningsfas, och arbetslösheten är fortsatt hög. Samtidigt finns det många arbetsgivare som har svårt att hitta rätt kompetens.
  - Arbetslösheten är ojämnt fördelad. Många arbetslösa har varit utan arbete under lång tid. Arbetslösheten är dessutom väsentligt högre bland unga och vuxna med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
  - För att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden, och minska risken för att personer med otillräckliga kunskaper eller med kompetens som inte längre motsvarar arbetsmarknadens behov slås ut från arbetsmarknaden, krävs en bred uppsättning av åtgärder. Utbildningssystemet måste utformas så att unga slutför sin gymnasieutbildning och får den kompetens som arbetsgivare efterfrågar. Det måste även finnas möjligheter att omskola sig senare i livet. Arbetsmarknadspolitiken måste bidra till att människor är anställningsbara och att matchningen mellan arbetssökanden och lediga jobb fungerar väl.
  - Sveriges befolkning förväntas under de närmaste åren öka i snabbare takt än tidigare. Ökningen beror främst på oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige, men är också ett resultat av en ökad arbetskraftsinvandring. Befolkningstillväxten bedöms på längre sikt innebära fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling, men bedöms också inledningsvis leda till högre arbetslöshet. Det är därför än mer angeläget att nyanländas etablering på arbetsmarknaden går så snabbt som möjligt.
  - Regeringen bedömer att arbetsmarknaden återhämtar sig relativt långsamt under de närmaste åren. Risken för en svagare utveckling bedöms vara förhållandevis hög, framför allt om konjunkturutvecklingen i omvärlden blir sämre än väntat. En svagare utveckling skulle särskilt drabba de grupper som redan har en svag förankring på arbetsmarknaden.
-

## 10.1 Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken

Arbetslösheten har varit hög ända sedan finanskrisen inleddes 2008 och långtids-arbetslösheten har ökat.

Arbetslöshet är kostsamt både för den enskilde individen och för samhället. Personer som är arbetslösa får t.ex. lägre inkomst och löper större risk att drabbas av ohälsa. Arbete innebär gemenskap och tillhörighet samt makt att forma sitt liv. När fler kan försörja sig genom arbete minskar också trycket på de offentliga transfereeringssystemen, samtidigt som skatteintäkterna ökar. Detta kan sammantaget bidra till en högre välfärd.

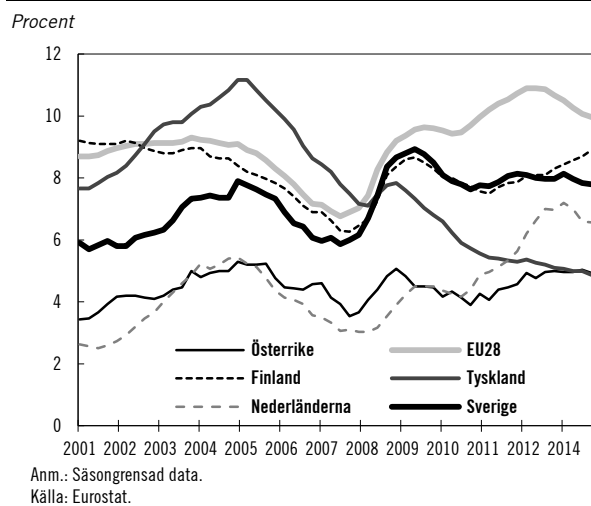
Det är inte bara nivån på den totala arbetslösheten som utgör en utmaning. Arbetslösheten är ojämnt fördelad och en del individer drabbas av långa perioder av arbetslöshet. Dessutom finns det de som har mer betydande svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta skapar klyftor och riskerar att leda till sociala spänningar. Att bekämpa arbetslösheten och öka chanserna att få jobb för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden stärker därför också sammanhållningen i samhället.

En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Ett sysselsättningspolitiskt ramverk med ett tydligt mål om att ha lägst arbetslöshet i EU år 2020 är en viktig del för att nå resultat och tydliggöra prioriteringarna för den ekonomiska politiken. Det är också angeläget att identifiera de huvudsakliga utmaningarna på arbetsmarknaden samt att följa upp om politiken bidrar till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning. Det skapar möjligheter att komplettera eller ändra inriktning på politiken.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller att pressa ned arbetslösheten. Jämfört med andra europeiska länder är den svenska arbetsmarknaden, i vissa avseenden, relativt stark. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är sedan länge bland de högsta i EU, främst till följd av de höga nivåerna bland kvinnor. Sverige bedöms också ha goda förutsättningar att uppnå det ambitiösa målet om en

sysselsättningsgrad på väl över 80 procent bland personer i åldern 20–64 år inom ramen för EU 2020.<sup>64</sup> Arbetslösheten har emellertid länge varit högre än i många jämförbara länder (se diagram 10.1). Detta tyder på att också Sverige skulle kunna minska arbetslösheten väsentligt. Målsättningen med regeringens sysselsättningspolitik under mandatperioden är därför att arbetslösheten ska minska för att år 2020 vara lägst i EU.

Diagram 10.1 Arbetslöshet (15–74 år), internationell jämförelse



Arbetslösheten ska minska genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Fler människor ska ha ett jobb att gå till och färre ska vara deltid-arbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka. En förutsättning för att politiken ska bidra till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning är sunda offentliga finanser, som upprätthålls genom att de budgetpolitiska målen respekteras.

Samtidigt är det viktigt att inte ha ett för ensidigt fokus på den aggregerade arbetslösheten. Vissa personer är mer utsatta än andra på arbetsmarknaden. Sverige har i en internationell jämförelse t.ex. en relativt hög arbetslöshet bland framför allt unga och utrikes födda (se diagram 10.1). Det är i detta sammanhang viktigt att notera att jämförelser mellan länder försvåras av att det ofta finns skillnader i befolkningssamman-

<sup>64</sup> Europa 2020-strategin utgör sedan juni 2010 EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi.

sättning och institutioner som påverkar utfallet på arbetsmarknaden.<sup>65</sup> För att sysselsättningspolitiken ska bli ändamålsenlig och bidra till lägre arbetslöshet behöver målet om lägst arbetslöshet i EU år 2020 och sysselsättningspolitiken följas upp genom en bred beskrivning och analys av utvecklingen på främst den svenska arbetsmarknaden. Nedan redogör regeringen för arbetsmarknadsläget och de utmaningar som politiken står inför på kort och lång sikt. I avsnittet beskrivs också regeringens motiv till inriktningen på sysselsättningspolitiken. Regeringens avsikt är att även framöver följa upp målet och sysselsättningspolitiken i kommande ekonomiska vårpropositioner.

**Tabell 10.1 Arbetslöshetens sammansättning – en jämförelse mellan Sverige, Tyskland och Österrike**

Vuxna, 25–74 år (2013)	SE	DE	AT
<b>Arbetslöshet</b>	<b>5,7</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>
Kvinnor	5,6	4,7	4,2
Män	5,8	5,2	4,3
Inrikes födda	3,8	4,4	3,2
Utrikes födda	14,2	7,9	8,7
Förgymnasial utb.	12,8	12,1	8,4
<b>Långtidsarbetslöshet (12 mån+)*</b>	<b>25,3</b>	<b>48,6</b>	<b>27,5</b>
<b>Ungdomar, 15–24 år (2011)</b>	<b>SE</b>	<b>DE</b>	<b>AT</b>
<b>Arbetslöshet</b>	<b>22,9</b>	<b>8,6</b>	<b>8,3</b>
Studera	32,0	4,8	4,6
Icke-studera	17,7	12,2	10,9
<b>Långtidsarbetslöshet (6 mån+)*</b>	<b>20</b>	<b>42</b>	<b>32</b>
Icke-studera	29	49	35
<b>NEET** (2013)</b>	<b>7,5</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>
Kvinnor	7,2	7,0	7,3
Män	7,7	5,6	6,9

Anm.: SE=Sverige, DE=Tyskland och AT=Österrike. \* Långtidarbetslösa som andel av arbetslösa. \*\* NEET = "Young people neither in employment nor in education and training", avser de som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Källa: Statistiska centralbyrån.

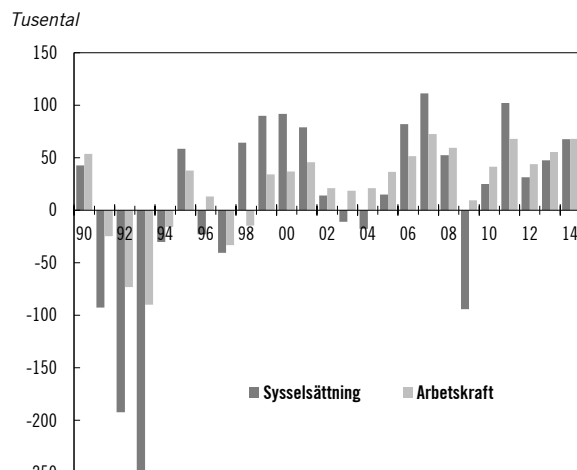
## 10.2 Långsam återhämtning på arbetsmarknaden

Svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturåterhämtning. Både arbetskraften och sysselsättningen har ökat de senaste sex åren (diagram 10.2). Antalet sysselsatta minskade i samband med finanskrisen, men har ökat sedan slutet på 2009 och är nu högre än i början av lågkonjunkturen. Återhämtningen på arbetsmarknaden går dock långsamt och sysselsättningen har inte ökat tillräckligt mycket för att arbetslösheten ska minska (se diagram 10.3 och diagram 10.4). Arbetslösheten är fortsatt hög, knappt 8 procent, och långtidsarbetslösheten är högre än innan finanskrisen inleddes (se diagram 10.5). Utvecklingen har varit likartad för kvinnor och män.

Att allt fler står till arbetsmarknadens förfogande är positivt. Det är emellertid inte tillräckligt många som fått ett arbete.

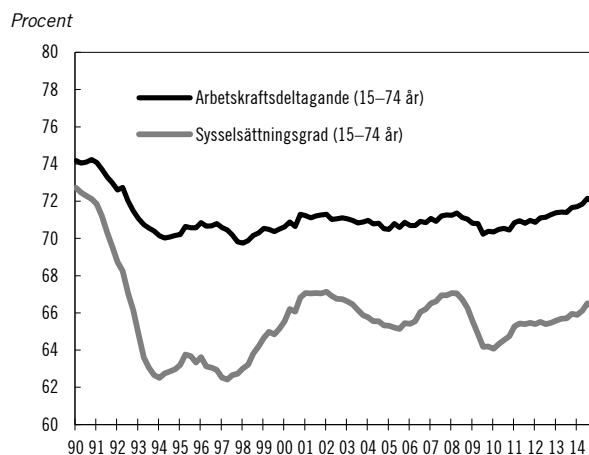
<sup>65</sup> Ett exempel är hur yrkesutbildningarna i gymnasieskolan i Sverige är utformade, vilken huvudsakligen är skolförlagd och innebär att de flesta inte deltar i arbetskraften (om de inte har/vill ha ett extrajobb). Österrike och Tyskland har väl utbyggda lärlingssystem, lärlingar har en anställning och räknas därmed som sysselsatta. För Sveriges del får detta till följd att antalet personer i arbetskraften (sysselsatta och arbetslösa) blir lägre och att arbetslösheten därmed blir högre.

**Diagram 10.2 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)**



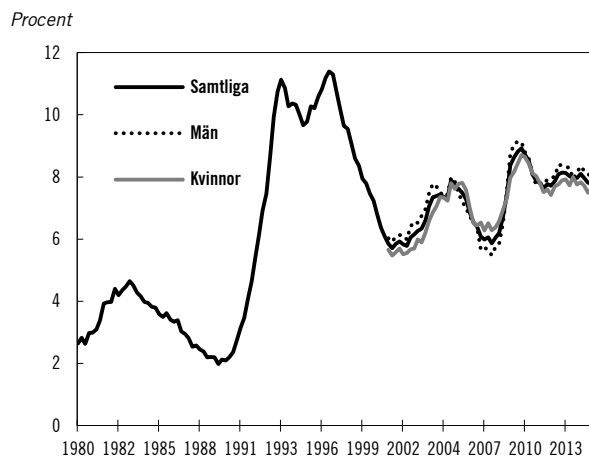
Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.3 Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande**



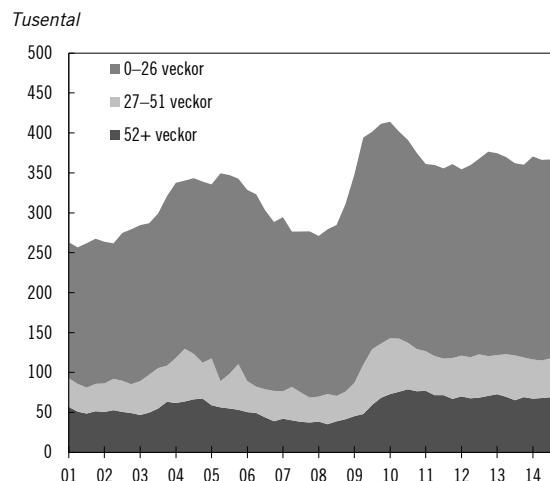
Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.4 Arbetslösheten (15–74 år)**



Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.5 Arbetslösheten fördelat på arbetslöshetstider**

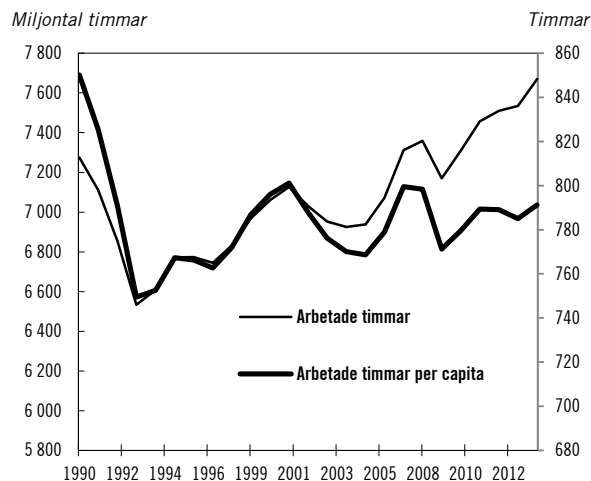


Anm.: Antal arbetslösa med en ökad arbetslöshetstid har exkluderats från diagrammet, varför intervallen inte summerar till den aggregerade arbetslösheten. Säsongrensad data.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet arbetade timmar i ekonomin har ökat sedan 2005 men utslaget på hela befolkningen har antalet arbetade timmar per capita inte ökat nämnvärt (se diagram 10.6). För att bibehålla en hög välfärd är det viktigt att utvecklingen i antalet arbetade timmar är tillräcklig för att kompensera för en växande och åldrande befolkning (se avsnitt 11).

**Diagram 10.6 Årligen arbetade timmar och årligen arbetade timmar per capita**



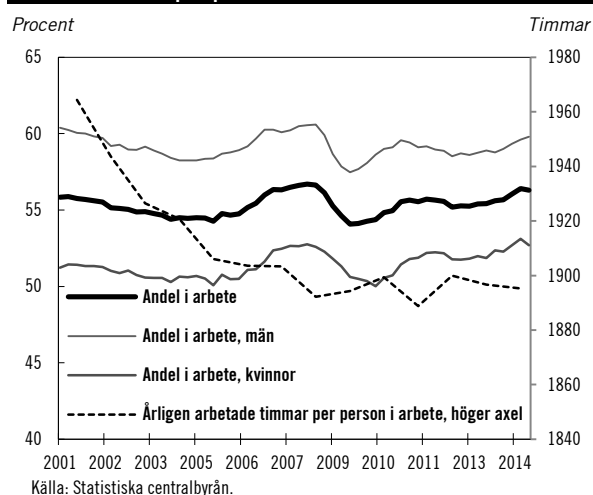
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av antalet arbetade timmar beror på att andelen personer i arbete utvecklats förhållandevis positivt under senare år, särskilt bland kvinnor (se diagram 10.7). Samtidigt har det genomsnittliga antalet årligen arbetade timmar per person i arbete minskat. Detta kan delvis förklaras av att det är fler äldre på arbetsmarknaden än tidigare och att de i genomsnitt arbetar färre timmar per år jämfört med övriga grupper.

Män (i åldersgruppen 20–64 år) arbetar i genomsnitt marginellt mindre i dag än 2005 medan kvinnor fortsätter att arbeta allt mer.

Det finns fortfarande många individer, framför allt kvinnor, som ofrivilligt arbetar deltid. Deras inkomster begränsas och deras arbetsutbud tas inte tillvara fullt ut (se diagram 10.8). Undersysselsättningen är högre bland de som saknar gymnasieutbildning och bland utrikes födda än bland de övriga.<sup>66</sup>

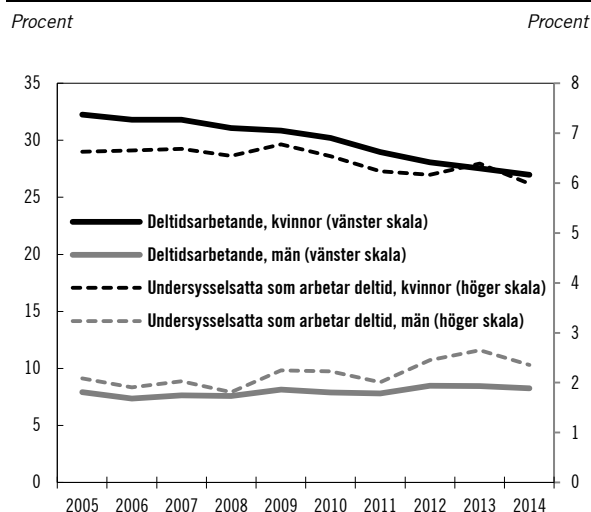
**Diagram 10.7** Andel i arbete av befolkningen och årligen arbetade timmar per personer i arbete (15–74 år)



Källa: Statistiska centralbyrån.

<sup>66</sup> Med undersysselsatta avses personer som är sysselsatta men både vill och kan öka arbetstiden. För att anses kunna arbeta mer ska personen ha kunnat arbeta mer under en referensvecka alternativt utöka arbetstiden inom två veckor efter referensveckans slut. Således kan även heltidsarbetande som vill arbeta mer inkluderas i detta begrepp.

**Diagram 10.8** Deltidsarbetande och undersysselsatta deltidssarbetande (25–54 år) som andel av sysselsatta



Anm.: Gränsdragningen mellan heltid och deltid görs av urvalspersonen själv, genom att man använder det självdefinierade måttet för heltidssysselsättning.

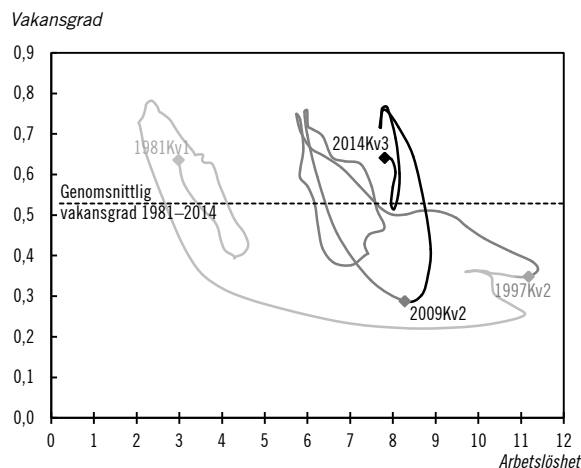
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Ökade obalanser

Samtidigt som arbetslösheten är hög är antalet lediga jobb på historiskt höga nivåer. Det tyder på stora obalanser på arbetsmarknaden. En indikation på detta är att den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 10.9) som relaterar arbetslösheten till vakansgraden (antal vakanser<sup>67</sup> som andel av sysselsatta) har rört sig utåt. Det betyder att arbetslösheten varit väsentligt högre vid en given nivå på vakansgraden under senare år.<sup>68</sup> En annan indikation på att obalanserna har ökat är att det i genomsnitt tar längre tid för företagen att rekrytera än tidigare. Den genomsnittliga rekryteringstiden är i dag t.o.m. längre än under de senaste högkonjunkturerna. Beveridgekurvan relaterar dock arbetslöshet och vakanser på aggregerad nivå och ger ingen information om varför kurvan rört sig utåt.

<sup>67</sup> Med vakanser avses här obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart (vakanser är således en delmängd av indikatorn lediga jobb). Därmed definieras vakanser på ett sådant sätt att antalet vakanser mäter otillfredsställd efterfrågan på arbetskraft (arbetskraftsbrist) på samma sätt som antalet arbetslösa i arbetskraftsundersökningen (AKU) mäter otillfredsställt utbud på arbetskraft. Arbetslösa i AKU definieras som arbetssökande utan arbete som kan ta arbete omedelbart och vakanser definieras här som lediga jobb utan bemanning som kan tillträdas omedelbart.

<sup>68</sup> Exempelvis har vid en vakansgrad om drygt 0,6 arbetslösheten stigit från runt 7 procent 2006 till 8 procent 2014.

**Diagram 10.9 Beveridgekurvan 1981–2014**

Anm.: Vakansgrad avser vakanser i näringslivet enligt Konjunkturstatistik för Vakanser (KV) i procent av antal anställda i näringslivet enligt Kortperiodisk Sysselsättningsstatistik (KS). Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. För åren 1981–1997 har antal anställda i näringslivet länkats med sysselsatta enligt AKU. Data är säsongrensad och utjämnad.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Beveridgekurvan kan röra sig utåt till följd av en generellt lägre efterfrågan eller ett högre utbud på arbetskraft. Men obalanserna kan också uppstå av att arbetslösa har en annan, eller för låg, kompetens i relation till den som efterfrågas. Det kan också vara så att jobben skapas i andra regioner än där de arbetslösa bor. Den aggregerade obalansen på arbetsmarknaden är således resultatet av hur utbud och efterfrågan utvecklas på en mängd delarbetsmarknader.

De senaste årens låga efterfrågan i ekonomin bedöms ha bidragit till större obalanser.<sup>69</sup> Dessutom har efterfrågan förändrats, sysselsättningen har t.ex. ökat kraftigt i tjänstebranscherna och fortsatt minska inom industrin. Vissa sektorer har även ett stort rekryteringsbehov till följd av pensionsavgångar. Det gäller särskilt inom den kommunfinansierade sektorn. Det ökade arbetskraftsdeltagandet, särskilt i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, bedöms också ha bidragit till en högre arbetslöshet och därmed till större obalanser. De större obalanserna bedöms även bero på att långtidsarbetslösheten ökade i samband med finanskrisen.

De närmaste åren förväntas obalanserna minska i takt med att konjunkturen förbättras.

Den högre arbetslösheten som följd av det ökade arbetskraftsdeltagandet bedöms också minska, erfarenheten visar att sysselsättningen på sikt anpassar sig efter arbetskraftsdeltagandet. Om de arbetslösa inte har den kompetens som efterfrågas, eller om den yrkesmässiga- och geografiska rörligheten är låg, riskerar anpassningen att gå långsamt och arbetslösheten bita sig fast på en hög nivå. Det är därför viktigt att säkerställa att de som söker arbete är anställningsbara och beredda att flytta dit jobben finns. Det är också viktigt att motverka obalanser genom att öka rörligheten bland dem som har en sysselsättning. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll, både genom att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för unga, nyanlända och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, och genom att underlätta möjligheterna till kompetensutveckling och omställning under hela arbetslivet.

### 10.3 Arbetslösheten är allt mer ojämnt fördelad

Den höga arbetslösheten är ojämnt fördelad. En förhållandevis stor andel av de arbetslösa riskerar långvarig arbetslöshet. Det finns också de som möter särskilda problem som försvårar eller försenar etableringen på arbetsmarknaden. I statistiken återfinns dessa till stor del bland grupper som klassificeras som personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bland utomeuropeiskt födda och en del återfinns i gruppen äldre och unga. Bland dem som saknar en fullständig gymnasieutbildning, oavsett ålder och härkomst, är risken för långvarig arbetslöshet särskilt hög. Dessa grupper har i genomsnitt en svagare förankring på arbetsmarknaden än andra grupper och det är därför särskilt viktigt att följa deras arbetsmarknads-situation.

#### Långsam minskning av långtidsarbetslösheten

Långtidsarbetslöshet är särskilt bekymmersamt eftersom chanserna att komma tillbaka till arbete minskar ju längre tid en person är arbetslös. Det kan förklaras av flera faktorer. Individens förlorar arbetsrelaterade kunskaper under tiden som arbetslös, samtidigt som motivationen att söka

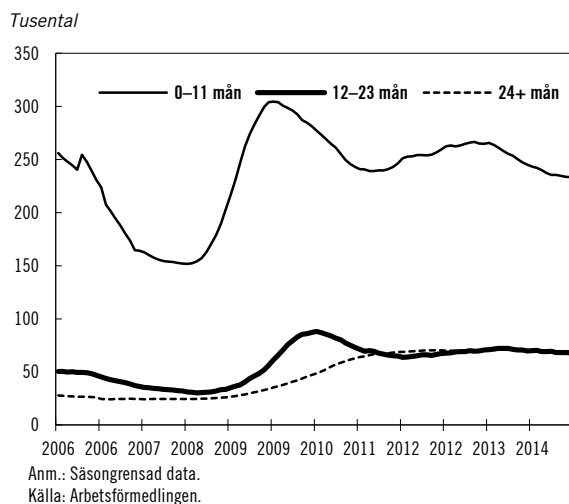
<sup>69</sup> Med större avses större obalanser än när ekonomin befinner sig i jämvikt, t.ex. till följd av utbuds- eller efterfrågeöverskott som är större än i ett normalt konjunkturläge.



arbete kan minska. Det kan också vara så att arbetsgivare utgår från att personer som varit arbetslösa länge, trots likvärdiga meriter, är mindre produktiva än de som varit arbetslösa en kortare period.

Långtidsarbetslösheten ökade kraftigt i samband med finanskrisen 2008 och antalet personer som har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år är i dag dubbelt så högt som före 2008 (se diagram 10.10). Utvecklingen har varit likartad för både kvinnor och män. Antalet långtidsarbetslösa minskar något sedan en tid tillbaka, men återgången mot tidigare nivåer är mycket långsam. Att motverka att fler blir långtidsarbetslösa, och samtidigt öka möjligheterna för personer som varit arbetslösa under en längre period att få ett arbete, är således en viktig utmaning för sysselsättningspolitiken.

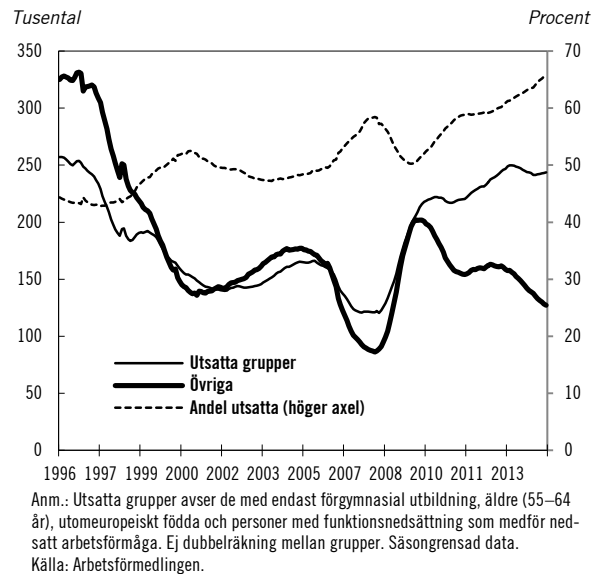
**Diagram 10.10** Inskrivna arbetslösa (16–64 år) hos Arbetsförmedlingen fördelat på tid utan arbete



### Fortsatt svag arbetsmarknadsutveckling för vissa grupper

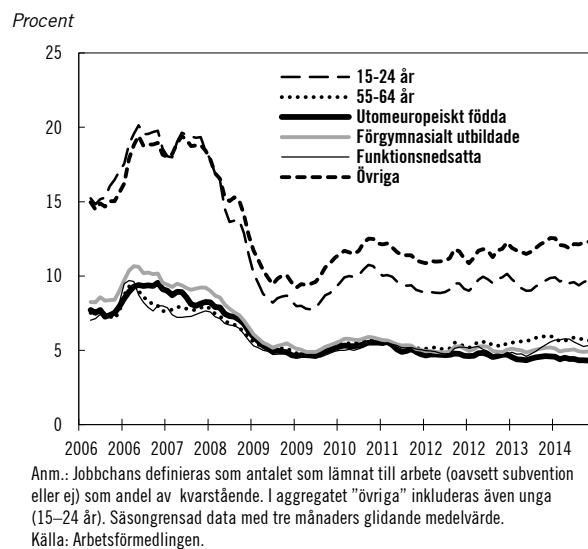
För de grupper med svag förankring på arbetsmarknaden finns en högre risk att drabbas av arbetslöshet när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. De utgör också en allt större del av de arbetslösa (se diagram 10.11).

**Diagram 10.11** Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga



Dessa grupper har i genomsnitt ungefär hälften så stor chans att lämna arbetslöshet för ett arbete som övriga på arbetsmarknaden (se diagram 10.12). De har även i mer normala konjunkturlägen svårare att hitta ett jobb och lågkonjunkturen har förstärkt skillnaderna.

**Diagram 10.12** Jobbchanser för grupper med svag förankring



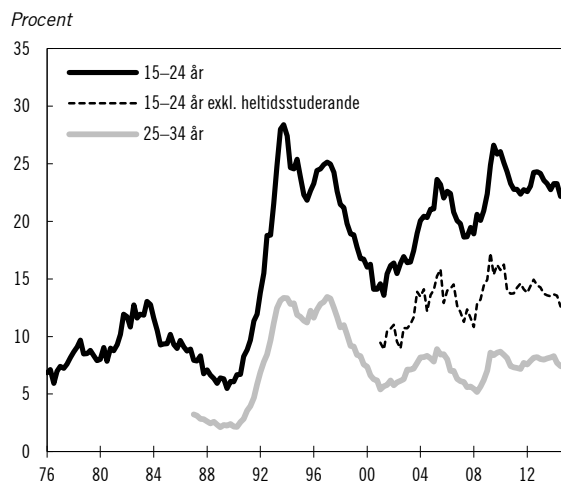
De som saknar gymnasieutbildning eller är utrikes födda har också i genomsnitt en relativt sett svagare ställning på arbetsmarknaden genom att de i större utsträckning än andra har tillfälliga anställningar eller arbetar deltid. För en del kan en tidsbegränsad anställning vara ett steg in på arbetsmarknaden. Chansen att få en fast anställning är betydligt högre för tidsbegränsat anställda än för arbetslösa. Samtidigt kan det finnas

en risk för att vissa individer blir kvar i osäkra anställningar eller får återkommande perioder av arbetslöshet. Det är därför viktigt att motverka att individer fastnar i jobb med sämre arbetsvillkor (s.k. dual arbetsmarknad) och att etableringen på arbetsmarknaden påskyndas.<sup>70</sup>

### Unga möter olika svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden

Längre arbetslöshetsperioder i unga år kan ge långvariga konsekvenser för möjligheten att senare etablera sig på arbetsmarknaden. Ett misslyckat arbetsmarknadsinträde innebär att förmågor som man skaffat sig i sin utbildning inte praktiseras och värdefull kompetens riskerar därmed att förloras. Det är också tänkbart att ungdomars vilja att arbeta eller att utbilda sig i framtiden påverkas av deras första erfarenheter på arbetsmarknaden.

**Diagram 10.13 Ungdomsarbetslöshet**



Anm.: Data för gruppen 15 till 24 år mellan 2001 och 2005 länkade av Statistiska centralbyrån (SCB), medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) har ökat under det senaste decenniet och steg kraftigt i samband med finanskrisen (se diagram 10.13). År 2014 uppgick ungdomsarbetslösheten till 23 procent och utgör därmed en betydande andel av den totala arbetslösheten.

Det är dock framför allt unga som saknar en slutförd gymnasieutbildning som löper hög risk för att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet. Arbetslösheten bland unga (20–24 år) utan gymnasieutbildning var 40 procent 2014, vilket kan jämföras med 16 procent för unga (20–24 år) som har en fullständig gymnasieutbildning.<sup>71</sup> Det är således centralt att påskynda och underlätta etableringen på arbetsmarknaden genom att få unga personer att slutföra sin gymnasieutbildning och säkerställa att de har de färdigheter som efterfrågas när de lämnar skolan.

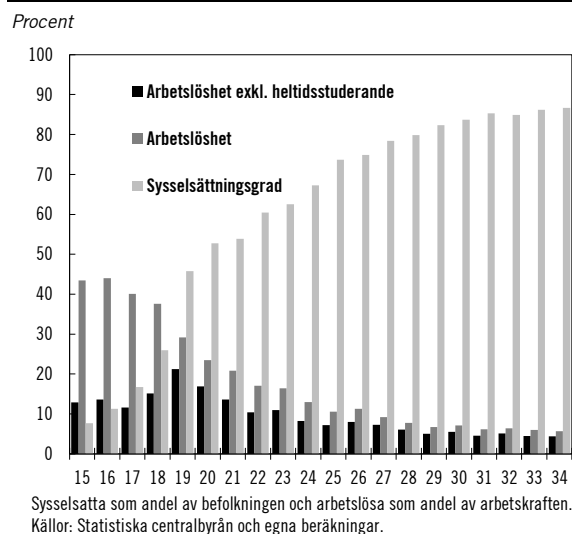
Det finns emellertid fler orsaker än brist på utbildning som skulle kunna förklara den höga arbetslösheten bland unga.<sup>72</sup> Unga är i en fas när de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Begränsad arbetslivserfarenhet och få referenser från tidigare arbetsgivare kan göra det svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens. Den begränsade arbetslivserfarenheten kan också innebära att unga har svårt att konkurrera med dem som har betydligt längre arbetslivserfarenhet och därmed högre kompetens. Förekomsten av tillfälliga kontrakt kan vara en väg in på arbetsmarknaden för unga och andra inträdande, men det är samtidigt viktigt att de inte fastnar i denna typ av anställning under lång tid.

Långtidsarbetslösheten bland unga är förhållandevis låg både i relation till äldre och vid en internationell jämförelse. Detta gäller även de som saknar en gymnasieutbildning. De allra flesta lyckas etablera sig på arbetsmarknaden efter en viss tid. Arbetslösheten sjunker och sysselsättningsgraden stiger snabbt med åldern (se diagram 10.14). Det gäller för både kvinnor och män. Det är dock viktigt för både de unga själva och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden påskyndas.

<sup>70</sup> Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

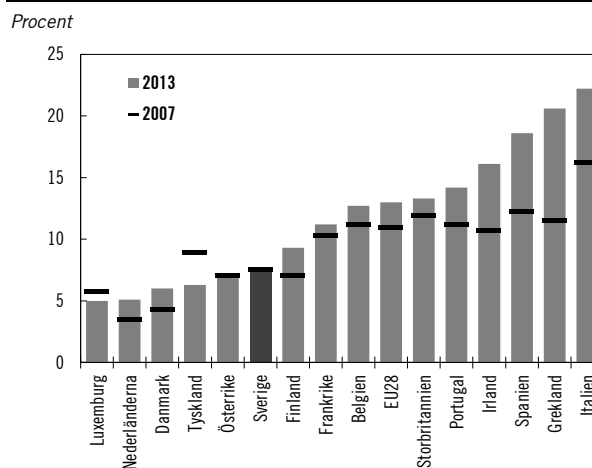
<sup>71</sup> Statistiska centralbyrån.

<sup>72</sup> För en översikt, se exempelvis Nordström Skans (2009), Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?

**Diagram 10.14 Etableringen på arbetsmarknaden 15–34 år, 2014**

Ungdomsarbetslösheten består också till knappt hälften av studerande som studerar heltid och som samtidigt söker arbete. Denna grupp har ökat de senaste åren (se diagram 10.13). Bland de allra yngsta (15–19 år) söker majoriteten extra-jobb eller sommarjobb vid sidan av sina studier i gymnasieskolan och merparten av heltidsstuderande som söker arbete betraktar sig också som i huvudsak studerande.<sup>73</sup> Det är dock viktigt att även ta tillvara deras arbetsutbud. Vidare kan den arbetslivserfarenhet som heltidsstuderande erhåller under studietiden underlätta den framtida arbetsmarknadsetableringen.

Det finns unga utanför arbetskraften, som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program och som potentiellt kan ha mer allvarliga arbetsmarknadsrelaterade problem. En del av dessa ungdomar jobbar eller semesterar utomlands, men det finns också de som har stora svårigheter att få jobb. Dessa riskerar att helt hamna utanför arbetsmarknaden om de inte ges möjlighet att arbeta eller studera. Flera faktorer påverkar risken för att varken arbeta eller studera. Unga utrikes födda och unga utan gymnasieutbildning löper större risk, liksom unga med en svag socioekonomisk bakgrund. Jämfört med andra länder har Sverige en låg andel unga som varken arbetar eller studerar. (se diagram 10.15). Detta gäller både för kvinnor och för män.

**Diagram 10.15 Unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (NEET)**

Anm.: NEET (Young people neither in employment nor in education and training) avser de som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

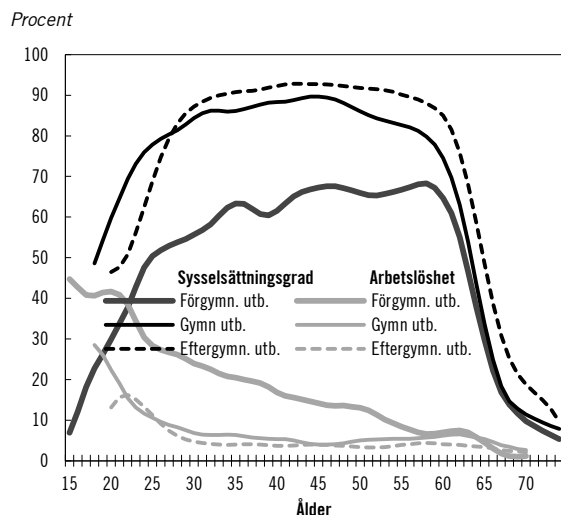
Källa: Eurostat.

### Svårt att konkurrera på arbetsmarknaden även för vuxna utan gymnasieutbildning

Även för vuxna (25–74 år) som saknar gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet högre än för andra och sysselsättningsgraden är lägre. Arbetslösheten bland personer som saknar gymnasieutbildning är mer än dubbelt så hög jämfört med dem som har en gymnasieutbildning (se diagram 10.16). Risken för långtidsarbetslöshet bland dessa är också stor. Omkring hälften av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har varit arbetslösa i över ett år. Skillnaden i arbetslöshet mellan personer med olika utbildningsnivå är särskilt tydlig bland kvinnor.

Att personer med relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb och att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. Även om de som saknar en fullständig gymnasieutbildning så småningom lyckas få ett jobb löper de en större risk att bli av med jobbet när företag behöver dra ned på arbetsstyrkan. Avsaknaden av en fullständig gymnasieutbildning försvårar därmed både inträdet på arbetsmarknaden för unga och omställningen senare i yrkeslivet.

<sup>73</sup> Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.16 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på utbildningsnivå, 2014**

Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade på grund av osäkerhet till följd av ett begränsat urval. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Arbetslösheten är hög bland personer födda utanför Europa

Arbetsmarknadssituationen är generellt svårare för utrikes födda än för inrikes födda (se diagram 10.17). Utrikes födda är dock en heterogen grupp med olika förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland utrikes födda återfinns t.ex. arbetskraftsmigranter<sup>74</sup>, flyktingar<sup>75</sup> och anhöriga. Medan den förstnämnda kategorin har relativt goda utsikter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden, är förutsättningarna för flyktingar och anhöriga betydligt sämre.<sup>76</sup>

Utomeuropeiskt födda, som till stor del utgörs av flyktingar och deras anhöriga, har en särskilt svår situation. Det gäller både unga och vuxna, men särskilt vuxna (se diagram 10.17). I åldersgruppen 25–74 år, var arbetslösheten 2014 ungefär 20 procent bland utomeuropeiskt födda vuxna, vilket kan jämföras med knappt 4 procent

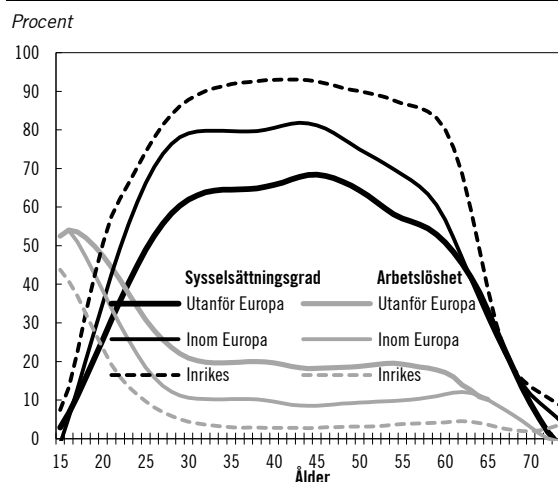
<sup>74</sup> Avser både migranter från och utanför EU/EES.

<sup>75</sup> Avser personer vars grund för bosättning i Sverige antingen var flyktingsskäl eller andra skyddsbehövande.

<sup>76</sup> Etableringstiden är betydligt längre för de som migrerat av familjeskäl eller på grund av skyddsbehov jämfört med övriga orsaker (särskilt arbete), se exempelvis Integration – etablering på arbetsmarknaden (Statistiska centralbyrån 2014) och le Grand, Szulkin, och Tåhlin (2010) Vid arbetslivets gränser: Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010, underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

för vuxna födda i Sverige. Den svaga konjunkturutvecklingen, det ökade arbetskraftsdeltagandet och befolkningsökningen bland utomeuropeiskt födda har bidragit till denna utveckling.

Även bland utomeuropeiskt födda medför avsaknaden av en gymnasial utbildning en ökad risk för arbetslöshet (se diagram 10.18).<sup>77</sup> Bland utomeuropeiskt födda som saknar gymnasieutbildning har arbetslösheten stigit kraftigt de senaste åren och är i dag drygt 35 procent. Detta kan jämföras med 6,6 procent för inrikes födda som saknar gymnasieutbildning. De som har en gymnasial eller högre utbildning har större chanser att ha ett jobb. Skillnaden i sysselsättningsgrad är dock liten mellan de med eftergymnasial utbildning och de med endast gymnasieutbildning. En betydande andel av de utrikes födda med eftergymnasial utbildning har dessutom arbeten som inte motsvarar deras utbildningsnivå.

**Diagram 10.17 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på födelseregion, 2014**

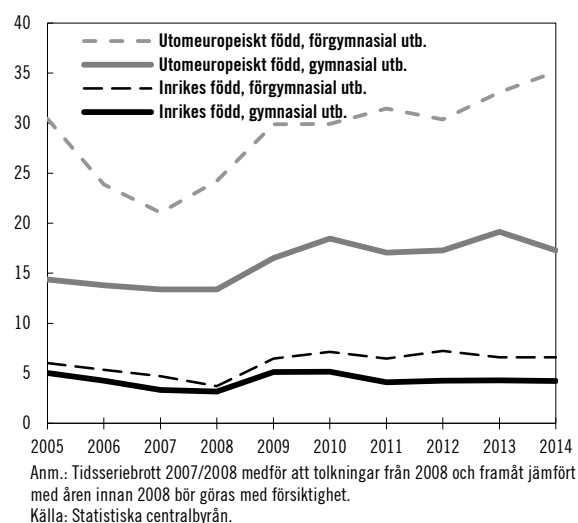
Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade pga. dålig reliabilitet till följd av det begränsade urvalet. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>77</sup> Skillnaden mellan män och kvinnor bland de utomeuropeiskt födda vuxna är liten i båda utbildningsnivåerna medan inrikes födda förgymnasialt utbildade vuxna kvinnor har betydligt högre arbetslöshet jämfört med män (8,8 respektive 5,7 procent).

**Diagram 10.18 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda**

Procent



Nyanlända befinner sig, liksom unga, i en fas då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Sannolikheten för att få ett jobb ökar med vistelsetiden i Sverige, men det tar för lång tid för många utomeuropeiskt födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Liksom för unga försvåras etableringen av att många ofta saknar jobbrelaterade nätverk. Det kan även vara svårt för arbetsgivare att värdera utbildningar och yrkeskompetens som förvärvats utomlands, vilket påverkar nyanländas möjligheter att hitta ett arbete. Även bristande kunskaper i svenska språket och förekomsten av diskriminering försvårar arbetsmarknadsetableringen.

De närmaste åren förväntas Sveriges befolkning öka till följd av oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige. Det innebär på sikt ett ökat arbetsutbud, vilket bedöms leda till fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling. Inledningsvis förväntas emellertid befolkningsökningen leda till högre arbetslöshet. Det är därför angeläget att etableringen på arbetsmarknaden går så snabbt som möjligt och att insatser som påskyndar nyanländas etablering på arbetsmarknaden fortsätter att anpassas efter individers olika förutsättningar och behov (se fördjupningsrutan Utmaningar och möjligheter till följd av flyktinginvandringen de närmaste åren).

## Fortsatt svår situation på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga

Personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen som helhet. Det finns också tecken på att situationen på arbetsmarknaden för dessa individer har blivit svårare de senaste åren. Enligt Arbetsförmedlingens statistik ökade antalet arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kraftigt 2008–2013. Samtidigt visar statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) att arbetslösheten i denna grupp legat på samma nivå sedan 2006 och att sysselsättningsgraden har stigit sedan 2008.<sup>78</sup>

Skillnaden mellan dessa statistikällor kan förklaras av att de delvis fångar upp individer med olika typ av problematik som leder till nedsatt arbetsförmåga. Funktionsnedsättning enligt SCB:s statistik är självrapporterad, medan klassificeringen av funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingens statistik föregås av myndighetens bedömning. Kartläggningen av arbetslösa har också blivit mer grundlig, vilket enligt Arbetsförmedlingen inneburit att fler personer blivit klassificerade med en funktionsnedsättning.

Enligt Arbetsförmedlingen förklaras ungefär 70 procent av den totala ökningen av inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning sedan 2010 av överföringen av personer från sjukförsäkringssystemet. En stor andel (ca 35 procent) av de personer med en funktionsnedsättning som kommit till Arbetsförmedlingen från sjukförsäkringen, till följd av att dagarna med sjukpenning eller aktivitetsersättning har tagit slut, lämnar dock Arbetsförmedlingen under det första året utan att de fått ett jobb eller påbörjat en formell utbildning.<sup>79</sup> Dessa personer återvänder till sjukförsäkringen, får ekonomiskt bistånd eller faller helt ut ur transfereringssystemen.

<sup>78</sup> Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning (Statistiska centralbyrån 2013).

<sup>79</sup> 35 procent är ett genomsnitt för åren 2010–2013 och i uppföljningen ingår personer som avslutat programmet arbetslivsintroduktion, se Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete 6b – Arbetslivsintroduktionen (Arbetsförmedlingens återrapportering dnr: Af-2013/508922).

Det är viktigt att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till det stöd de behöver så att deras kompetens tas tillvara och att fler personer får ett arbete. Regeringen avser därför att se över förutsättningarna för att förstärka möjligheterna till arbete och sysselsättning utifrån bl.a. FunkA-utredningens (SOU 2012:31) förslag och den danska modellen med "fleksjobb".

## Utmaningar och möjligheter till följd av invandringen av flyktingar och anhöriga de närmaste åren

De närmaste åren förväntas befolkningen i Sverige öka i snabbare takt än tidigare. Detta är främst en följd av oroligheter i omvärlden som gör att många människor flyr till Sverige, men är också ett resultat av en ökad arbetskraftsinvandring.

Befolkningen väntas öka med 676 000 personer 2015–2020. Av dessa förväntas 420 000 vara utrikes födda, vilket kan jämföras med en ökning om ca 285 000 utrikes födda 2005–2010. En betydande andel av dessa personer förväntas vara flyktingar och anhöriga.<sup>80</sup>

En ökad befolkning genom invandring innebär stora möjligheter för Sverige. Det bedöms på längre sikt innebära fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling. Invandringen kan bidra till att motverka den demografiska utmaningen, där de yngre i framtiden ska försörja allt fler, och till att motverka rekryteringsproblem inom vissa bristyrken. En stor andel av de som kommer är i yrkesaktiv ålder, samtidigt som andelen äldre är väsentligt lägre än i befolkningen i övrigt. Knappt hälften av de nyanlända förväntas vara mellan 20 och 35 år. En tredjedel förväntas ha eftergymnasial utbildning, flera med kompetens inom bristyrken. Andelen med kort utbildning är dock högre än bland befolkningen i övrigt.<sup>81</sup>

Samtidigt innebär en hög flyktinginvandring utmaningar på arbetsmarknaden. En ökad invandring bedöms inledningsvis leda till högre arbetslöshet, särskilt om nyanlända personers nuvarande etableringstider på arbetsmarknaden kvarstår eller förlängs. Det finns flera förklaringar till att sysselsättningsgraden är låg bland de som varit kort tid i landet, t.ex. bristande språkkunskaper och begränsade jobbrelaterade nätverk.<sup>82</sup> Under de första fem åren i landet är arbetslösheten bland de som invandrat av flyktingarskäl i dag ca tre gånger högre än bland övriga utomeuropeiskt födda.

Ökningen av antalet nyanlända kommer även att innebära stora utmaningar för mottagande kommuner. Om flyktingar och anhöriga huvudsakligen bosätter sig på samma orter som tidigare nyanlända, koncentreras befolkningsökningen till kommuner som redan i dag har en hög andel utomeuropeiskt födda.<sup>83</sup> Detta kan komma att påverka tillgången till bostäder, och möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden genom en inledningsvis högre arbetslöshet. Samtidigt kan arbetsmarknads-etableringen gynnas av tillgången till viktiga nätverk genom bosättning bland landsmän.

En ojämn bosättning kan också komma att innebära en ökad utmaning för tillgången till utbildning. En stor andel av de nyanlända är barnfamiljer, och därutöver förutses ett ökat antal ensamkommande barn. Sammantaget antas ungefär 100 000 barn invandra 2015–2020.<sup>84</sup> Många har uppnått skolålder, och har en varierande skolbakgrund. Redan i dag halkar många nyanlända barn efter i skolan och går ut grundskolan utan behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan. Framför allt de barn som anländer i tonåren har problem att slutföra sina studier i den svenska skolan.

Utomeuropeiskt födda, framför allt de som kommit av flykting- eller familjeskäl, möter redan i dag svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För både den enskilda individen och samhället är det av stor vikt att nyanlända får det stöd de behöver för att underlätta och påskynda etableringen.

<sup>80</sup> Statistiska centralbyrån.

<sup>81</sup> Egen bearbetning av registerdata i databasen LINDA.

<sup>82</sup> Se exempelvis Petersson (2014), Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt, och Eriksson, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.

<sup>83</sup> Exempelvis uppskattas nyanlända (max fem år) utgöra ca 16 procent av befolkningen i Södertälje kommun och 9 procent i Eskilstuna år 2020.

<sup>84</sup> Se Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning.

## 10.4 Inriktningen på regeringens sysselsättningspolitik

En väl fungerande arbetsmarknad som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta är grunden för vår välfärd. Även om sysselsättningsgraden har ökat i Sverige är arbetslösheten och långtidsarbetslösheten fortsatt på höga nivåer. Dessutom är arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet ojämnt fördelat. Arbetsmarknadens funktionssätt måste förbättras så att fler har en egen försörjning och samtidigt kan bidra till finansieringen av den offentliga sektorn.

För att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten krävs en rad åtgärder. Det är nödvändigt att stimulera jobbtillväxten genom att skapa förutsättningar för fler och växande företag. En näringspolitik som bidrar till att inte minst små och medelstora företag ges möjlighet att växa ger förutsättningar för en hög efterfrågan och fortsatt tillväxt. Genom växande företag och genom att antalet personer som arbetar ökar bidrar näringspolitiken till regeringens övergripande sysselsättningspolitiska mål. En viktig förutsättning är också en väl fungerande välfärdssektor. Exempelvis kan en väl fungerande barnomsorg bidra till att kvinnors och mäns sysselsättning kan öka.

För att möta arbetsmarknadens behov av kompetens krävs investeringar i utbildning. Det är också viktigt med en geografisk och yrkesmässig rörlighet både bland dem som har ett jobb och bland de som är arbetslösa. Investeringar i infrastruktur och bostäder skapar en god grund för att fler ska söka och kunna ta jobb i hela landet, genom att det finns tillräckligt med bostäder och väl fungerande pendlingsmöjligheter. Näringspolitiken kan också bidra till att understödja strukturomvandlingen i ekonomin genom att stödja framväxten av innovationer och genom utveckling av t.ex. ny teknik. När lågproduktiva jobb lättare kan ersättas med mer högproduktiva skapas tillväxt. Denna inriktning på politiken bidrar till en starkare jobbtillväxt och lägre arbetslöshet.

De obalanser som finns på arbetsmarknaden bedöms bero på att arbetskraftsefterfrågan är låg och på att strukturomvandlingen medför att efterfrågan förändras. Obalanserna bedöms även bero på att arbetskraftsdeltagandet ökat, särskilt i grupper som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och på att långtidsarbetslösheten ökat i samband med låg-

konjunkturen. Politiken har en central roll för att motverka obalanserna och underlätta för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har också ett ansvar för att motverka att arbetslösheten biter sig fast, men också för arbetsmarknadens funktionssätt mer generellt. Parterna har t.ex. en viktig roll både genom att underlätta arbetsmarknadsetableringen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden och genom att underlätta möjligheterna till kompetensutveckling och omställning senare i arbetslivet.

För att motverka att människor blir arbetslösa är utbildning grundläggande. Fler unga måste fullfölja gymnasieskolan och skolan måste ge unga de kunskaper och färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar. De unga som blir arbetslösa på grund av att de lämnat skolan i förtid bör först och främst få stöd för att återuppta studierna. De bör också få hjälp att hitta ett arbete. För vuxna med otillräckliga kunskaper eller kompetens som inte längre motsvarar arbetsmarknadens behov måste det finnas möjligheter till omskolning.

Arbetsmarknadspolitikerna måste underlätta för de arbetslösa att hitta ett jobb. Arbetsförmedlingen har en viktig roll genom sitt matchningsuppdrag och ge stöd och vägledning i individens jobbsökande. En väl fungerande Arbetsförmedling ska även genom att skapa goda arbetsgivarkontakter bidra till att underlätta för de som saknar jobbrelaterade nätverk.

Arbetsmarknadspolitikerna ska också bidra till att skapa bättre möjligheter för människor att få ett jobb genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utbildning och praktik för dem som löper en förhållandevis hög risk för långtidsarbetslöshet. För individer som har varit utan arbete under lång tid kan lönesubventioner öka möjligheterna att få ett arbete.

Arbetslösheten är lika hög bland kvinnor som bland män, men en betydligt större andel kvinnor arbetar ofrivilligt deltid än män. Kvinnor deltar också i lägre utsträckning i arbetskraften. Det gäller särskilt kvinnor födda utanför Europa. Att minska ofrivilligt deltidsarbete och att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande är en viktig del i att skapa en mer jämställd arbetsmarknad. En viktig förutsättning för att människor inte ska behöva gå ned i arbetstid för att vårda anhöriga, barn och äldre är att välfärden är tillräckligt utbyggd och håller en tillräckligt god kvalitet.



Politiken måste också verka för ett längre arbetsliv, både genom att påskynda ungas genomströmning i utbildningssystemet och påskynda deras arbetsmarknadsetablering men också genom att underlätta för människor att arbeta längre upp i åldrarna.

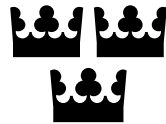
Även om Sverige befinner sig i en konjunkturuppgång är riskerna för en svagare utveckling betydande, främst till följd av långsammare konjunkturåterhämtning i omvärlden (se avsnitt 4). En sådan utveckling skulle särskilt drabba de som redan är långtidsarbetslösa och de som ska träda in på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att deras möjligheter att hitta ett arbete ökar först när läget på arbetsmarknaden börjar normaliseras.

Att befolkningen de närmaste åren förväntas öka i snabbare takt än tidigare innebär stora möjligheter för Sverige. En ökad befolkning till följd av invandring kan motverka den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning. Samtidigt innebär det på kort sikt flera utmaningar. Utomeuropeiskt födda möter redan i dag svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och den snabba befolkningsökningen kan göra det ännu svårare. Insatserna för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden behöver fortsätta att anpassas efter individers behov och förutsättningar. Vuxenutbildningen och svenska för invandare behöver effektiviseras och bli mer individanpassad. Även kommunernas möjligheter att erbjuda insatser behöver utvecklas. Regeringens sysselsättningspolitiska åtgärder har presenterats i avsnitt 3.



11

# Bedömning av finanspoli- tikens långsiktiga håll- barhet





# 11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- Enligt de hållbarhetsberäkningar som redovisas i detta avsnitt är finanspolitiken långsiktigt hållbar.
- Ökningen av antalet personer som är 65 år och äldre förväntas stå för nästan hälften av befolkningsökningen fram till 2050. Detta gör att det demografiska utgiftstrycket ökar framförallt 2020–2035. Det primära finansiella sparandet beräknas gradvis minska med knappt 1 procent av BNP under dessa år.
- Ett antal samhällsekonomiska förändringar kan utgöra en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utgifterna kan öka, inte enbart på grund av en åldrande befolkning, utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen personer i förvärvsaktiv ålder, som i stor utsträckning betalar de skatter som ska finansiera de offentliga utgifterna.
- Att ett långt arbetsliv för fler realiserar är en förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard och för att skattefinansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas i önskvärd omfattning. När medellivslängden ökar är det därför viktigt att antalet yrkesverksamma år också ökar.
- Förutsättningarna för en hållbar finanspolitik förbättras om befolkningens hälsa fortsätter att förbättras och om produktiviteten inom den offentliga sektorn höjs.

Ett försämrat offentligt sparande när det demografiska utgiftstrycket tilltar ökar risken för att finanspolitiken drabbas av hållbarhetsproblem.

---

De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. En framtvängad krishantering ökar ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett konstruktivt sätt. Vid behov kan då stabiliseringspolitiska insatser genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att finanspolitiken är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland landets hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

I detta avsnitt analyseras och bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp eventuella tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och bibehålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras oftast problemen och förändringsarbetet försvåras så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former. En ohållbar

finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att i god tid anpassa sig till nya förutsättningar.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. Det är inte bara den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar på finanspolitiken. Dessa och andra utmaningar analyseras i avsnitt 11.1. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller högre skatter. I avsnitt 11.2 behandlas ett antal möjliga utvecklingsmöjligheter som skulle förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

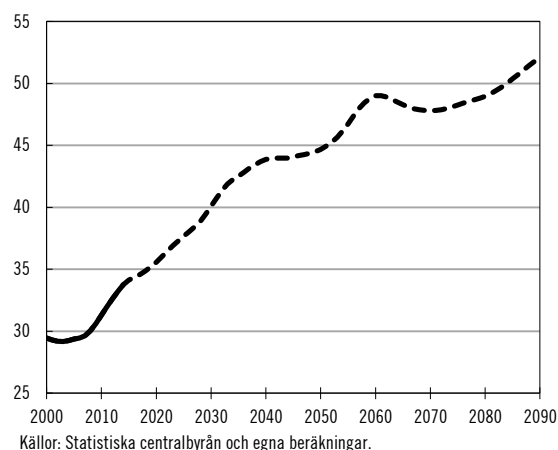
### 11.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

#### Befolkningens genomsnittsålder förväntas öka

De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta framöver. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 11.1 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år. Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre nu börjat öka snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta med korta avbrott under resten av innevarande sekel. År 2014 gick det nästan 34 personer som var 65 år och äldre per hundra personer i yrkesverksam ålder. År 2040 förväntas detta antal ha ökat till ca 44 personer, 2065 till ca 48 personer och 2100 till ca 54 personer.

**Diagram 11.1 Äldreförsörjningskvot**

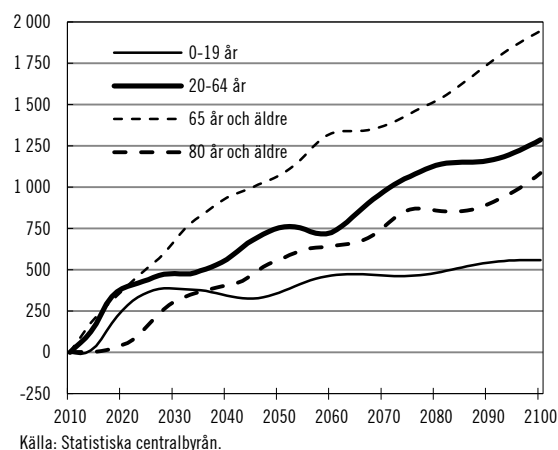
Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år



Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2010 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1,1 miljoner personer till 2050 och med nästan 2 miljoner personer till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med ca 750 000 respektive 1,3 miljoner personer. Under samma tidsperioder ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 550 000 respektive 1,1 miljoner personer, dvs. endast något mindre än antalet personer i yrkesverksam ålder. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

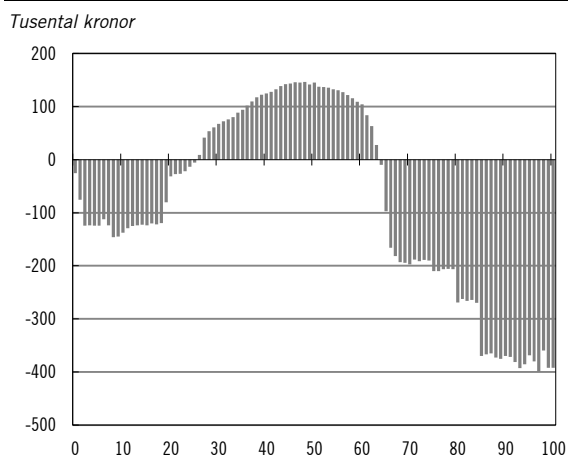
**Diagram 11.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010**

Tusental personer



Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkade den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar 2012.<sup>85</sup> Av diagram 11.3 framgår att det beräknade nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna till personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid 64 års ålder blir nettobidragen åter negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år. De totala åldersfördelade utgifterna är dock betydligt större bland de yngre äldre eftersom relativt få personer blir så gamla.

**Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012**



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 11.2 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram

<sup>85</sup> Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

11.3. Den förväntade befolkningsökningarna sker till stor del i de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereringar är betydligt större än skattebetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med offentlig sektor förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 11.2).

### Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt

Ytterligare en utmaning för finanspolitiken är att det är svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg i samma takt som övrig produktion. Lönerna i dessa sektorer följer i stort utvecklingen i sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.<sup>86</sup> Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en oförändrad omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg med tiden tenderar att öka i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll inom hela den offentliga sektorn.<sup>87</sup> Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den skattefinansierade tjänstproduktionen, exempelvis inom sjukvården.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57, 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76, 1986.

<sup>87</sup> Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Det innebar att produktivitetstillväxten i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivitetstillväxten inom vissa delar av den offentliga sektorn.

<sup>88</sup> Se rapporterna *Hälsa- och sjukvården till 2030* (Sveriges Kommuner och Landsting 2005) samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården* (Sveriges Kommuner och Landsting 2006).

Det är dock svårt att belägga produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av den offentliga produktionen inte avsätts på en marknad med fri prissättning.

För att en eventuell produktivitetsökning ska resultera i lägre offentliga utgifter måste den leda till en minskad resursanvändning. Det innebär att samma antal lärare, sjukvårdspersonal, etc. ska kunna producera en ökad mängd välfärds-tjänster eller att antalet lärare och sjukvårdspersonal i framtiden t.o.m. ska kunna minska utan att servicenivån försämras.

Högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen behöver dock inte automatiskt leda till att utgifterna ökar. De offentliga utgifternas storlek bestäms i en politisk process där nackdelarna med ett ökat skatteuttag måste ställas mot vinsten av att fler tjänster produceras. Högre enhetskostnader kan leda till en minskad produktion i denna process. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning högre produktionskostnader leder till ökade utgifter eller minskad produktion.

### Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Med en hållbar finanspolitik menas att den offentliga sektorn bedöms kunna fullfölja dagens åtagande på lång sikt utan att finanspolitiken behöver läggas om. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet utgår i denna proposition från tre bedömningsgrunder, vilka beskrivs nedan.<sup>89</sup>

I finansiell mening innebär en hållbar finanspolitik att de offentliga utgifterna är lika stora som de offentliga inkomsterna över en längre tidsperiod. För att bedöma om finanspolitiken är finansiellt hållbar har Europeiska kommissionen tagit fram en indikator som benämns S2. Denna indikator visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska vara stabil på lång sikt.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> För en mer omfattande redogörelse för hållbarhetsbegreppet se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 s. 264).

<sup>90</sup> En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015) på regeringens hemsida. Hållbar-

Utöver att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar ska skulden och det finansiella sparandet utvecklas på ett sätt som ligger inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer på de finansiella marknaderna uppfattar som hållbart och trovärdigt. Ett minskat förtroende för finanspolitiken kan leda till höjda riskpremier, och därmed höjda räntor, med en snabbt stigande och ohållbar offentlig skuld som följd.

För en övergripande bedömning av hållbarheten i detta avseende används i första hand de uppsatta reglerna inom Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt.<sup>91</sup> Dessa utgör en etablerad politisk norm med tydliga gränser som skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator användas. Denna indikator visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP år 2030.

Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt oacceptabel kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas. I scenarierna antas därför att de offentliga transferreringarna per individ ökar i samma takt som timlönen, vilket bidrar till att inkomstfördelningen inte förändras avsevärt.

### Ett scenario för utvecklingen fram till 2100

Nedan redovisas ett scenario som illustrerar de ovan nämnda utmaningarna. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringar som beskrivits ovan. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivitetens utvecklingen i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna och den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen i näringslivet. Det bör understrykas att scenariot inte illustrerar den mest sannolika utvecklingen. Syftet med scenariot är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdelta-

hetskriteriet innebär också att den offentliga sektorns tillgångar inte kan växa obegränsat som andel av BNP.

<sup>91</sup> Stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver bl.a. att underskotten i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP, att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP, samt att det offentliga strukturella sparandet inte får underskrida ett lands s.k. medelfristiga budgetmål, som för Sveriges del är -1 procent av BNP.



gande. Genom att göra beräkningar som baseras på olika antaganden är det sedan möjligt att i alternativa scenarier analysera vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

*Beräkningen bygger på ett antal antaganden om möjliga framtida utvecklingar*

Den långsiktiga framskrivningen utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2019 som presenteras i avsnitt 4 och 8 i denna proposition. År 2014 var det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,6 procent av BNP.<sup>92</sup> År 2015–2019 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2015, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2019 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till -0,3 procent av BNP, vilket är det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen av utvecklingen under åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, oavsett om denna sker i offentlig eller privat regi, antas däremot arbetsproduktiviteten vara oförändrad. Denna skillnad i produktivitetsutvecklingen, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, leder till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än i näringslivet. Detta är den s.k. Baumoleffekten som tidigare redogjorts för.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid, för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad fr.o.m. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2019, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare är densamma, uttryckt som en oförändrad resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen är oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen från och med 2020.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.<sup>93</sup>

*Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna*

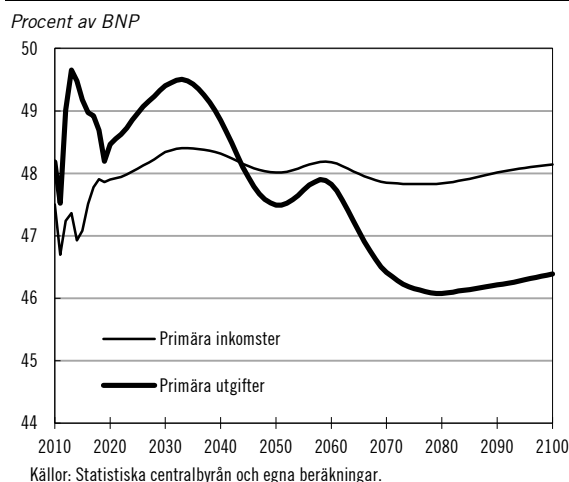
År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 11.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2033, för att därefter falla tillbaka. Utgifterna ökar med ca 1 procent av BNP, vilket orsakas av att de stora åldersklasserna som är födda på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på

<sup>92</sup> Det primära finansiella sparandet är nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet är nettot av samtliga inkomster och utgifter.

<sup>93</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015). I promemorian redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet är negativt fram till ca 2045 (se diagram 11.5).

**Diagram 11.4 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende**



Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 46 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också som andel av BNP med tiden, om än inte lika mycket.

I tabell 11.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2019 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan åter falla. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,4 procent av BNP mellan 2014 och 2019. Efter 2019 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP fram till 2030, för att minska något därefter. Nedgången beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP. En anledning till detta är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPM) i stället för från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från PPM redovisas inte som transfereringar från den offentliga sektorn, eftersom PPM är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 0,4 procent av BNP till 2019 och ökar sedan åter till 2030 då de uttryckt som andel av BNP är fyra tiondelar högre än 2014. Därefter minskar de med ca 2,3 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar samtliga år, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP fram till 2050. Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030, och minskar sedan med ca 0,7 procent av BNP fram till 2050, och med ytterligare 0,7 procent av BNP till 2100, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål faller endast svagt som andel av BNP 2019–2030, men minskar sedan med ca 1,7 procent av BNP till 2100.

**Tabell 11.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende 2014–2100**

Procent av BNP, Utfall för 2014, framskrivning för 2015–2100

	2014	2019	2030	2050	2100
<b>Primära utgifter</b>	<b>49,5</b>	<b>48,2</b>	<b>49,4</b>	<b>47,5</b>	<b>46,4</b>
Off. konsumtion	26,3	25,9	26,7	25,5	24,4
Utbildning	5,0	4,9	5,0	4,3	3,6
Omsorg	6,3	6,2	6,8	7,3	8,1
Sjukvård	6,1	6,0	6,2	6,0	5,6
Övrigt	9,0	8,8	8,7	8,0	7,0
Investeringar	4,5	4,1	4,4	4,4	4,4
Transfereringar	18,6	18,2	18,3	17,6	17,6

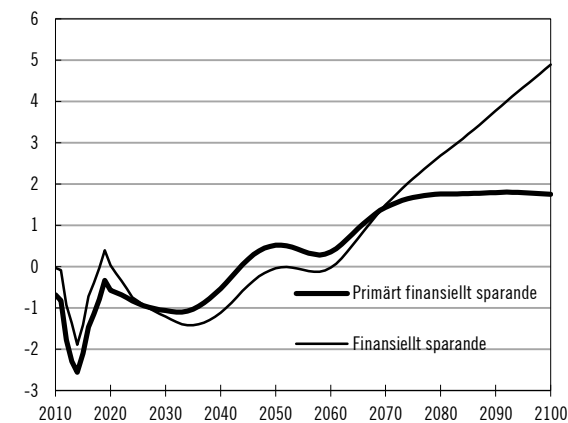
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 11.4).

Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från -0,3 procent av BNP 2019 till -1,1 procent 2033 (se diagram 11.5). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet så att det uppgår till ca 1,8 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 11.5 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångar som illustreras i diagram 11.6.

**Diagram 11.5 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



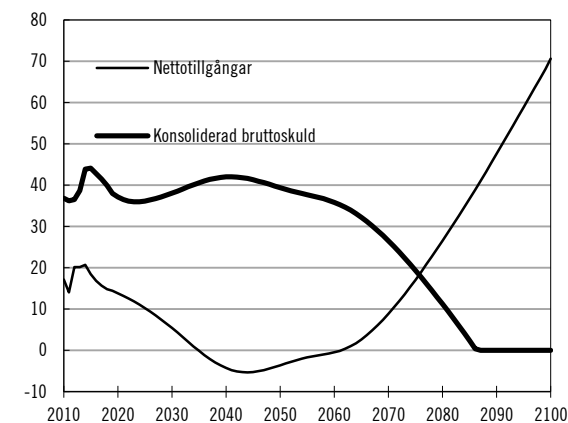
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 11.6). Denna skuld beräknas uppgå till ca 34 procent av BNP 2019. Den ökar något som andel av BNP till ca 2040, men minskar därefter successivt och har helt återbetalats ca 2085. Från ca 2040 byggs de finansiella tillgångarna gradvis upp, vilket medför att kapitalinkomsterna ökar kraftigt. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, och uppgår 2100 till närmare 5 procent av BNP.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket i det närmaste uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 11.5 verkligen uppstod.

**Diagram 11.6 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hållbarhetsindikatorn S2 är ett mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga nettoställningen ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är S2-indikatorn -1,1 procent av BNP, beräknat från 2016, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt sett kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP detta år och nettoskulden fortfarande stabiliseras på mycket lång sikt. Det faktum att framskrivningen inte är en prognos utan endast en konsekvensanalys av de redovisade antagandena gör att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvis reformutrymme. Indikatorvärdet är i stället ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och ju tidigare i framskrivningen en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behöva läggas om.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera S2-indikatorn med en indikator för finanspolitikens effekter i ett kortare tidsperspektiv, den s.k. S1-indikatorn. Denna indikator anger, på samma sätt som S2, storleken på den omedelbara och permanenta budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga bruttoskulden ska nå ett angivet riktmärke över en viss tidsperiod. I detta avsnitt beräknas S1 utifrån att den offentliga sektorns bruttoskuld ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom bruttoskulden endast motsvarade ca 44 procent av BNP 2014 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säkerhetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1-indikatorn uppgår till -1,5 procent av BNP beräknad från 2016, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030 kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om -1,5 procent av BNP detta år.

Med utgångspunkt i de kriterier och indikatorer som använts ovan bedöms finanspolitiken därmed vara långsiktigt hållbar i detta scenario. Det bör dock understrykas att bedömningen bygger på relativt strikta antaganden. Nedan beskrivs ett antal alternativa scenarier, som byg-

ger på andra antaganden, för att ge en mer utförlig bild av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### Finanspolitikens effekt på fördelningen mellan olika generationer

Diagram 11.3 visar de genomsnittliga nettobidragen till den offentliga sektorn från olika åldersgrupper, dvs. individens skatte- och avgiftsbetalningar minus värdet av individens åldersrelaterade offentliga konsumtion och individens transfereringar. Diagrammet illustrerar att unga och äldre får relativt stora belopp i form av transfereringar och offentligt finansierade tjänster, samtidigt som de betalar relativt lite skatt. Det omvända förhållandet gäller för individer i arbetsför ålder. I den bemärkelsen försörjer personer i arbetsför ålder den övriga befolkningen.

En redovisning av de offentliga inkomsterna och utgifterna på detta sätt visar när i livet individer i genomsnitt tar del av den offentliga sektorns tjänster och under vilka år de betalar för dessa. Den ger dock ingen information om en genomsnittlig persons nettobidrag till den offentliga sektorn sett över hela livsrymden. En person som är i arbetsför ålder i dag, och därmed ger ett positivt nettobidrag, kommer i framtiden att ta del av de offentliga tjänster och transfereringar som erbjuds.

För att ta reda på om en person bidrar positivt eller negativt till den offentliga sektorn över hela livsrymden kan i stället det samlade värdet av individens samtliga in- och utbetalningar över livet beräknas. Om beloppet är positivt betalar personen in mer än vad hon eller han får tillbaka, och om det är negativt gäller det motsatta.

#### *Generationsräkenskaper ger information om vem som betalar*

Det samlade värdet av individens samtliga in- och utbetalningar över livet kan sedan användas för att göra generationsräkenskaper<sup>94</sup>, som är ett annat sätt att analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Generationsräkenskaperna syftar till att beräkna vad dagens generationer<sup>95</sup>,

utifrån ett offentligfinansiellt perspektiv, lämnar ifrån sig till de generationer som ännu inte är födda.

Dagens generationer har ärvt de tidigare generationernas belopp, och har dessutom bidragit till den offentliga sektorn tidigare under sitt liv. Summan av tidigare generationers ställning och dagens generationers tidigare nettobidrag återspeglas i dagens offentliga nettoskuld. Om de nettobidrag<sup>96</sup> som förväntas ges i framtiden läggs till denna summa, summerar detta till generationsräkenskaperna, som säger hur mycket kommande generationer kommer att behöva betala till den offentliga sektorn för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Om summan är positiv finns det utrymme för dagens och framtida generationer att öka de offentliga utgifterna eller att sänka skatterna. Om summan i stället är negativt gäller det omvända.

Om nuvärdet av en generations summerade skatte- och avgiftsinbetalningar är lika stora som nuvärdet av de offentliga utgifterna för konsumtion, transfereringar och investeringar så kan generationen anses vara neutral gentemot den offentliga sektorn. I så fall består generationsräkenskaperna endast av tidigare generationers ställning. Om alla tidigare generationer tillsammans med dagens generationer är neutrala gentemot den offentliga sektorn blir summan av de offentliga nettotillgångarna och nuvärdet av alla nu levandes framtida nettoinbidrag noll.

Det är värt att notera att denna beräkning görs i rent monetära termer. Det innebär att en relativt snäv definition av om en generation är vinnare eller förlorare i förhållande till den offentliga sektorn används. Ingen hänsyn tas till den subjektiva nytta individen får av den offentliga konsumtionen, eller förlorar när den privata konsumtionen minskar på grund av beskattning. I stället fokuseras enbart på finansiella flöden mellan hushållen och den offentliga sektorn.

De generationsräkenskaper som presenteras i detta avsnitt har gjorts med den makro-

<sup>94</sup> Beräkningen introducerades av Auerbach, Gokhale och Kotlikoff år 1991 i artikeln *Generational Accounts, A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*

<sup>95</sup> Med generation menas här alla människor födda ett visst år.

<sup>96</sup> Här används därmed begreppet nettobidrag i en vidare mening än i diagram 11.3, där nettobidragen enbart tar hushållens skattebetalningar, den individuella konsumtionen och transfereringarna i beaktande. Här antas i stället att även den kollektiva konsumtionen och de offentliga investeringarna kommer individen till del, och att individen indirekt får betala för de skatter som betalas av andra än hushållen.

ekonomiska simuleringsmodellen MIMER.<sup>97</sup> I MIMER modelleras individens ekonomiska beteende över hela livsrymden. Hushållen väljer hur mycket de ska spara och arbeta genom att maximera sin egen nytta. Flera generationer simuleras sedan samtidigt, och tillsammans bildar deras individuella livsval utfallet i ekonomin som helhet över en mycket lång tidsperiod. Det scenario som simuleras innehåller konstanta implicita skattesatser, transfereringar som utvecklas i takt med löneutvecklingen i ekonomin samt en oförändrad real offentlig konsumtion per åldersgrupp och kön över hela simuleringsperioden. Därmed är antagandena i simuleringen i linje med det scenario som presenteras ovan.

Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar förväntas motsvara knappt 10 procent av BNP 2019. I simuleringen beräknas nuvärdet av nettobidragen för alla levande män 2020 till 94 procent av BNP. Motsvarande siffra för kvinnorna är -194 procent av BNP. Först och främst visar dessa värden att den offentliga sektorns verksamhet innebär en omfördelning från män till kvinnor. Eftersom kvinnor i genomsnitt tjänar mindre än män betalar de in mindre i skatter och avgifter. Samtidigt är transfereringarna högre till kvinnor i arbetsför ålder. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män använder de också de offentliga tjänsterna och erhåller åldersrelaterade transfereringar under fler år i genomsnitt än männen. Man bör dock ha i åtanke att många av de transfereringar som egentligen går till barn och ungdomar ofta går till kvinnornas konto, och att många familjer har gemensam ekonomi, vilket betyder att även män i viss utsträckning tar del av de transfereringar som går till kvinnor.

Vidare visar beräkningen, om man slår ihop männens och kvinnornas nettobidrag, att de generationer som lever 2020 kommer att lämna ett negativt offentligfinansiellt avtryck efter sig som totalt motsvarar 101 procent av BNP. Eftersom nettotillgångarna 2019 är 10 procent av BNP, och de då levande generationerna lämnar ett negativt framtida nettobidrag motsvarande

101 procent av BNP, betyder det att generationerna födda 2020 eller senare behöver lämna ett positivt bidrag till den offentliga sektorn motsvarande ca 90 procent av 2020 års BNP.

#### *Kommande generationer får betala tillbaka dagens och tidigare generationers skuld*

För att finanspolitiken ska vara hållbar måste kommande generationer enligt ovanstående beräkning lämna ett positivt offentligfinansiellt bidrag. I simuleringarna sker också detta för varje generation född 2022 och senare. Det betyder att dessa generationer får tillbaka mindre från staten, kommunerna och landstingen än de betalar i skatt. Därmed sker en omfördelning från kommande generationer till dagens generationer. Detta gäller för generationen som helhet. Samtidigt får varje generation kvinnor tillbaka mer än de betalar in.

**Diagram 11.7 Nuvärdesberäknade nettobidrag för generationer födda 2020-2100**

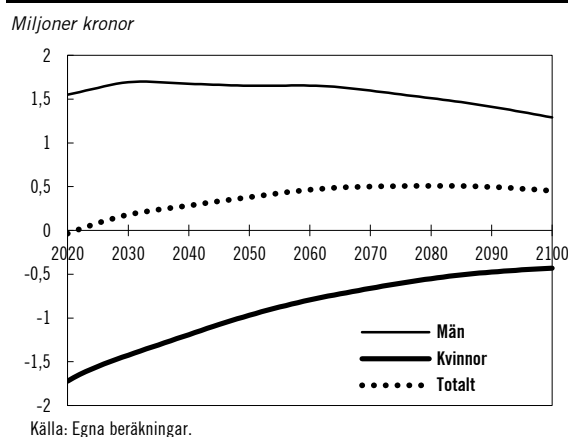


Diagram 11.7 visar de nuvärdesberäknade nettobetalningarna för alla generationer födda år 2020–2100. En kvinna född 2020 uppvisar ett underskott på i genomsnitt 1,7 miljoner kronor gentemot den offentliga sektorn, medan en man född samma år uppvisar ett överskott på i genomsnitt 1,6 miljoner kronor. Motsvarande siffra för personer födda år 2100 är ungefär 1,3 miljoner kronor för män och -0,4 miljoner kronor för kvinnor.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Se Finansdepartementets promemorior En utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, samt "Teknisk beskrivning av modellen MIMER" som finns på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) för en mer detaljerad beskrivning av modellen MIMER.

<sup>98</sup> Detta kan jämföras med nuvärdet av en genomsnittlig individs totala löneinkomster över livet. Om en person arbetar mellan 20 och 64 års ålder, har en ingångslön på 18 000 kronor i månaden och en nominell lönetillväxt på 4 procent per år är nuvärdet av individens totala löneinkomst vid livets början 6,4 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis väntas dagens befolkning lämna ifrån sig en skuld motsvarande 90 procent av BNP givet dagens finanspolitik. Denna skuld betalas sedan successivt tillbaka av kommande generationer, särskilt de som föds under andra halvan av seklet. Under förutsättning att den förda finanspolitiken är hållbar med marginal finns det dock utrymme för kommande generationer att öka kostnaderna för den offentliga konsumtionen och transfereringarna eller att sänka skatterna. Detta skulle till viss del jämna ut skillnaderna i bidrag mellan dagens och kommande generationer. Om det utrymme för budgetförsvagande åtgärder som enligt hållbarhetsindikatorerna uppstår i framtiden tas ut i närtid så förstärks i stället de skillnader som redan i utgångsläget finns mellan generationerna.

### Ett stigande välstånd kan öka efterfrågan på välfärdstjänster

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, förväntas öka under framskrivningsperioden. En högre BNP per capita möjliggör ökad konsumtion men kan även medföra förändrade beteenden såsom ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mätas, samtidigt som fritid värderas allt högre.<sup>99</sup> Mer fritid och färre arbetade timmar leder till minskande skatteinkomster, utan att de offentliga utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning, vilket kan försvaga finanspolitikens hållbarhet.

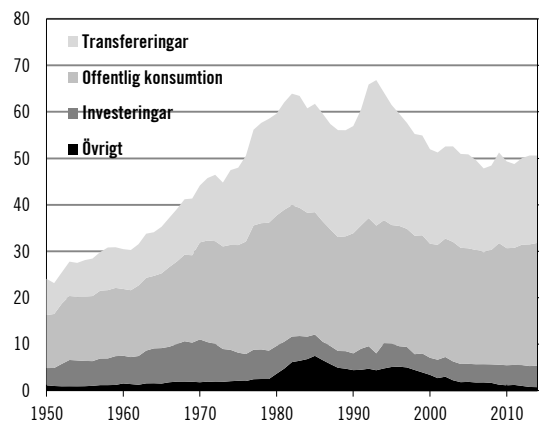
Samtidigt kan framtida generationer arbeta fler timmar än i dag och ändå öka sin fritid. Om arbetslivet förlängs i takt med att medellivslängden ökar, ökar det sammanlagda arbetsutbudet över livet. Detta skulle kunna vara fallet även om den genomsnittliga årsarbetstiden minskade något. Ett längre liv skulle således kunna användas för att både öka antalet arbetade timmar och fritiden över livsrymden.

<sup>99</sup> Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, senare inträde på, eller tidigare utträde från, arbetsmarknaden. Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet då högre inkomster gör att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som uppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten).

En annan möjlighet är att ett ökat välstånd leder till att kraven på det skattefinansierade välfärdsåtagandet ökar. Denna effekt, som ibland benämns Wagners lag, innebär att efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller ökar som andel av BNP när BNP växer.<sup>100</sup> Ett skäl till detta kan vara att ett samhälle med högre välstånd samtidigt blir mer komplext, och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet därför blir större. En annan förklaring är att högre inkomster medför ökade krav på skattefinansierade välfärdstjänster som vård, utbildning och kultur. För finanspolitiken innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem eftersom kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

**Diagram 11.8 Offentliga utgifter 1950–2014**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

I Sverige ökade de offentliga utgifterna från ca 24 procent av BNP 1950 till ca 64 procent av BNP 1982 (se diagram 11.8). Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna ökade under perioden. Den snabba ökningen av de offentliga utgifterna möjliggjordes av att skatterna kunde höjas kraftigt från låga nivåer. Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade åter snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 till ca 67 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till strax över 50 procent av BNP 2014, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund

<sup>100</sup> Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för de skattefinansierade tjänsterna är större än ett.

av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att sambandet mellan tillväxt och utgiftskvot har varit svagt i Sverige de senaste 35 åren. Det empiriska stödet för Wagners lag är tvetydigt och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.<sup>101</sup>

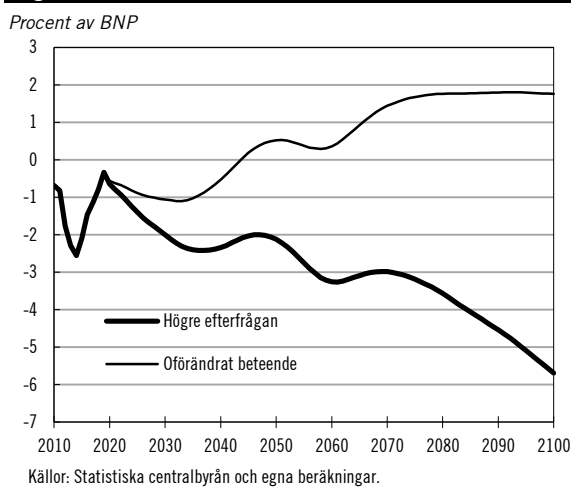
#### *Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försämrar det offentliga sparandet*

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välbefinnande presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år<sup>102</sup> jämfört med scenariot med oförändrat beteende, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara ca 120 timmar kortare per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande ca tre arbetsveckor per år eller ca en dryg halv timme per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av kraven på en gradvis ökande standard i de offentliga tjänsterna. Personaltätheten inom vård, skola och omsorg antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn drygt 17 procent högre 2100 jämfört med scenariot med oförändrat beteende. Detta innebär i sin tur att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts den offentliga sektorn för

ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

**Diagram 11.9 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan**



Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 11.9). S1-indikatorn uppgår till -1,1, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2-indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 4,9 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på skattefinansierad välfärd ökar.

#### *Det finns flera sätt att finansiera välfärden i framtiden*

Beräkningarna ovan antyder att finanspolitiken i ett scenario med oförändrat arbetskraftutbud och oförändrad standard på tjänsteutbudet är långsiktigt hållbar, men att det finns flera alternativa utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifterna kan öka på grund av en åldrande befolkning, Baumols lag eller en högre efterfrågan när BNP ökar.<sup>103</sup> Dessa utgifter kan komma att behöva

<sup>101</sup> Se t.ex. Durevall och Henrekson, *The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditures*, 2011 och Agell, Lindh och Ohlsson, *Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay*, *European Journal of Political Economy* 13:1, 1997

<sup>102</sup> Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara oförändrad jämfört med scenariot med oförändrat beteende.

<sup>103</sup> Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av exempelvis den medicintekniska utvecklingen. Se exempelvis *Den ljusnande framtiden är vård* (Socialdepartementet 2010). En

finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster möjligtvis vill öka sin fritid.

En fråga som då inställer sig är i vilken utsträckning det är rimligt att i dag öka det offentliga sparandet för att framtida generationer förväntas vilja ha fler eller bättre välfärdstjänster eller mer fritid. Frågan om vilka framtida problem som morgondagens beslutsfattare ska lämnas att hantera, och vilka som kräver åtgärder i dag, är i slutändan en normativ fördelningspolitisk fråga.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte heller nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En allt större privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna att själv betala för välfärdstjänster har ökat. Möjligheten att köpa privata tjänster beror dock på den egna inkomsten och är inte jämnt fördelad i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkerställs att välfärdstjänsterna kan utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

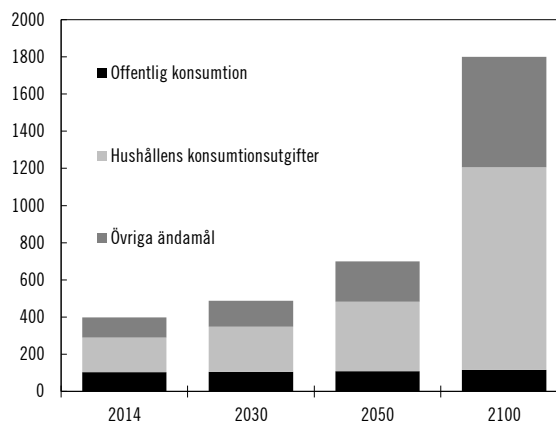
Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall är till nytta inte enbart för dem som brukar dessa tjänster, utan även för samhället i stort. Preferenser för en jämn fördelning av välfärdstjänsterna och förekomsten av positiva externa effekter talar för att produktionen av välfärdstjänsterna till stor del bör finansieras med skatter även framöver.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta denna utmaning ökar. Diagram 11.10 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050, och mer än fyra gånger så hög 2100, som 2014. Hushållens konsumtionsutgifter ökar ännu något snabbare i beräkningen, medan den skattefinansierade konsumtionen av olika välfärdstjänster, den offentliga konsumtionen, endast ökar i mycket begränsad omfattning i fasta

priser. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora utmaningen är därför inte framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven. I vilken utsträckning välfärdstjänsterna ska finansieras offentligt eller privat är en avvägning där såväl fördelningspolitiska hänsyn som strukturpolitiska överväganden måste beaktas.

**Diagram 11.10 BNP per person fördelat efter användning**

Tusental kronor, 2013 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 11.2 Förutsättningarna för långsiktig hållbarhet kan förbättras

Som redogjorts för ovan bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på oförändrad politik och oförändrade betenden. Denna bedömning grundar sig emellertid på en viss uppsättning antaganden. Som redovisas i avsnitt 11.1 finns det faktorer som kan sätta finanspolitiken under press. I detta avsnitt behandlas ett antal möjliga alternativ för att minska risken för att problem ska uppstå. Genom att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet, förbättra etableringen av nyanlända invandrare, öka arbetsutbudet bland utrikes födda och bland kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och situationen för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga, samt höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

ökad effektivisering av offentlig verksamhet kan till viss del motverka kostnadsökningen (se avsnitt 0).



## Vägar till ett längre arbetsliv

Mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet sköts det genomsnittliga inträdet på arbetsmarknaden upp, samtidigt som utträdet skedde allt tidigare. Under senare år har dessa trender brutits. Ett sätt att förbättra finanspolitikens hållbarhet är att förlänga arbetslivet genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

### Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden

Den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden har sedan 1970-talet ökat med tre år till knappt 21 år 2010.<sup>104</sup> Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige var medianåldern för examinerade från universitet och högskola ca 27 år 2012/13, och för första gångsexaminerade var den ca 26,4 år. Genomsnittsåldern för examen i Sverige var högre, 29,4 år 2011. I OECD-länderna var den 26,4 år 2011 medan den endast var 24,0 år i Storbritannien och 25,2 år i Tyskland.<sup>105</sup> En tidig examen ökar individens livsinkomst eftersom perioden med den högre inkomst som den högre utbildningen resulterar i då blir längre.

Med en lägre examensålder kan antalet arbetade timmar förväntas bli fler, och skatteinkomsterna därmed högre. En annan effekt är att det offentliga kostnader minskar till följd av att transfereringar under studietiden blir mindre. Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern förbättras förutsättningarna för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.

### Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionär än tidigare generationer. Både utträdesåldern och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste 30 åren, men utträdesåldern har ökat i betydligt långsammare takt än medellivslängden (se tabell 11.2). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63,4 år i genom-

snitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern relativt hög i Sverige. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år.<sup>106</sup> Sysselsättningsgraden åren före 65 år är hög i internationell jämförelse, men den faller snabbt efter denna ålder. Uppfattningen att sextiofem år är en naturlig pensionsålder verkar således vara fast etablerad, trots den möjlighet till en senare pensionsålder som det nya pensionssystemet ger.

**Tabell 11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd**

	Kvinnor		Män	
	1980	2012	1980	2012
Utträdesålder	60,9	62,9	63,3	63,9
Återstående medellivslängd vid 65	18,0	21,0	14,3	18,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.<sup>107</sup> Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar visar att utträdesåldern kan förväntas öka bl.a. på grund av detta.<sup>108</sup>

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka betydligt långsammare än de förvärvsaktivas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhets-

<sup>104</sup> Se Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011). Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 40-åring (som är en del av arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften oavsett arbetstid enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar.

<sup>105</sup> Se OECD, Education at a Glance 2014.

<sup>106</sup> Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

<sup>107</sup> Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011).

<sup>108</sup> Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

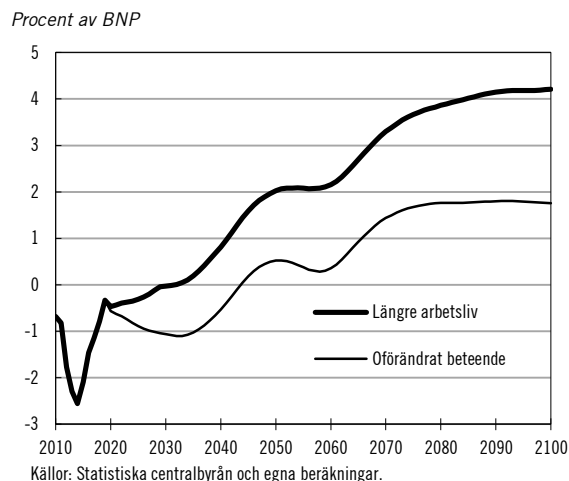
problem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. bostadstillägg för pensionärer. Pensionerna kan därtill komma att upplevas som otillräckliga, vilket kan medföra krav på kompensation, t.ex. i form av höjd pension eller sänkt skatt, för att utjämna den relativa skillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

#### *Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna*

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år 2020–2029. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern ökar med närmare ett och ett halvt år till 2050, och med drygt tre år till 2100. I beräkningen har antagits att de yngre som kommer in på arbetsmarknaden kommer att utnyttja arbetslöshets- och sjukförsäkringen i samma utsträckning som dagens sysselsatta ungdomar i dessa åldrar, medan äldre aktiva kommer att vara sjuka, arbetslösa och förtidspensionerade i samma utsträckning som dagens äldre aktiva. I övrigt har inga ytterligare utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 11.11). S1-indikatoren förbättras med ca 0,4 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatoren förbättras med 1,9 procent av BNP till -3,0. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

**Diagram 11.11 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv**



#### **Snabbare etablering av utrikes födda**

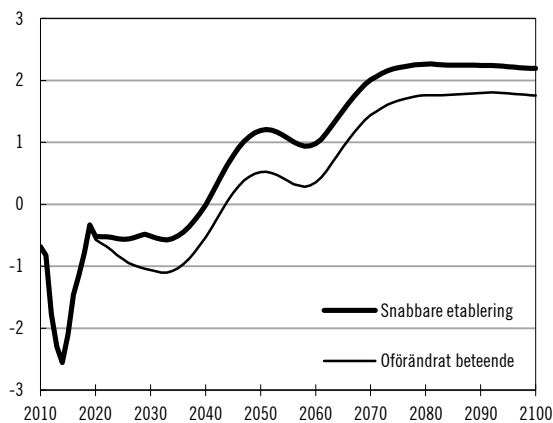
Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har ökat under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än hos inrikes födda. Sysselsättningsgraden var 2014 knappt 59 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med knappt 68 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 16 procent jämfört med 6 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig åt även mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är flyktingar födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga. Andra viktiga faktorer är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå.

Det finns flera skäl till att etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda tar relativt lång tid. Som exempel kan nämnas att många nyanlända är flyktingar och anhöriga med relativt kort utbildning. Andra faktorer kan vara svårigheter för arbetsgivare att värdera kompetens som förvärvats utomlands, att utrikes födda saknar nätverk som underlättar inträdet på arbetsmarknaden, och att de utsätts för diskriminering.<sup>109</sup> Med en snabbare etablering av nyanlända invandrare förbättras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

<sup>109</sup> Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).

**Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att bedöma effekten av en snabbare etablering för hållbarheten har en känslighetskalkyl genomförts där det antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel mellan 2020 och 2029. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 2 procent fram till 2050. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet de närmaste 15–20 åren i det närmaste uteblir, (se diagram 11.12), samt till att S1 och S2 förbättras med 0,2 respektive 0,5 procent av BNP.

### Fler arbetade timmar för kvinnor

Kvinnor har ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro och jobbar deltid i större utsträckning än män, särskilt om det finns barn i hushållet. Om kvinnors arbetskraftsdeltagande och arbetstid ökade skulle de offentliga finanserna förstärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, samtidigt som olika inkomstberoende transfereeringsutgifter skulle minska. I den utsträckning som arbetsutbudet skulle öka som en följd av minskad sjukfrånvaro skulle även utgifterna för sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning minska.

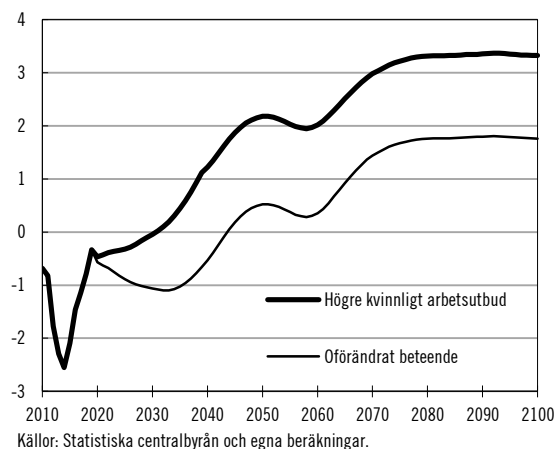
Storleken på effekten av ett ökat arbetsutbud från kvinnor beror till stor del på hur mäns arbetsutbud påverkas. Om mäns förvärvsarbete sjunker i motsvarande grad som kvinnornas ökar, t.ex. som en följd av att det i stället är männen som utför det oavlönade arbetet i hemmet, är effekten på de offentliga finanserna liten.

Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade arbetet i hemmet minskar, skulle detta ha en positiv inverkan på finanspolitikens hållbarhet.

Kvinnors ökade förvärvsarbete skulle så småningom även innebära högre pensionsinkomster för kvinnliga pensionärer. Detta skulle innebära en lättnad för de offentliga finanserna genom lägre utbetalningar av bl.a. garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

**Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras mellan 2020 och 2039. Det innebär att både kvinnors sysselsättningsgrad och medelarbetstid ökar. Antalet kvinnor som uppbär ersättning från sjukförsäkringen antas öka i paritet med sysselsättningen, medan antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas vara konstant. Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin 2050 är närmare 6 procent högre än i scenariot vid oförändrat beteende. Det gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.13) och att S1 förbättras med 0,4 procent av BNP, medan S2 förbättras med 1,4 procent av BNP.

### Ett förbättrat hälsoläge

Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste 20 åren. Flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger att de har

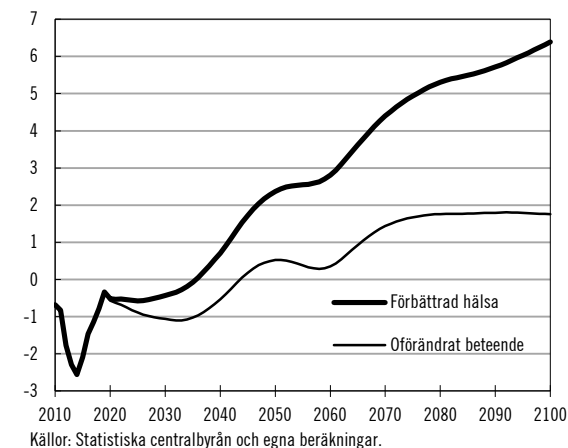
sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv.<sup>110</sup> En fortsatt förbättring av hälsan innebär sannolikt en betydande positiv effekt på de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga årliga kostnaden för vård och omsorg uppgick exempelvis 2012 till drygt 24 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till ca 65 000 kronor per person i åldern 70–74 år och till ca 209 000 kronor per person i åldern 85–89 år. En minskad risk för insjuknande, särskild bland de äldre, skulle därför avsevärt reducera kostnaderna för vård och omsorg. Detta kan vara centralt för finanspolitikens hållbarhet, inte minst när andelen äldre i befolkningen ökar.

Genom att minska ojämlikhet i hälsa, förbättra livsvillkor samt identifiera riskgrupper, kan livsstil och levnadsvanor påverkas och risken för ohälsa och sjukdom minskas. I den utsträckning förbättrad hälsa även innebär ökad livslängd kan det dock medföra att fler personer uppnår åldrar där förekomsten av vissa vårdkrävande sjukdomar, t.ex. demens, är stor.<sup>111</sup> Detta skulle i så fall minska den offentliga besparingspotentialen.

**Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa**

Procent av BNP



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas i en beräkning att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och

äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär med andra ord ett relativt sett friskare år. År 2100 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.15), och förbättrar S1 med 0,3 procent av BNP och S2 med 3,1 procent av BNP.

### Produktivitets betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välståndet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna i samhället ökar, och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock faktorer som verkar i motsatt riktning som är i det närmaste lika stora. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer, som tidigare nämnts, utvecklingen i näringslivet, vilket ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att de offentliga transfereringarna per individ på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket också ökar utgifterna. En produktivitetökning i näringslivet bidrar visserligen till lägre kostnader på de insatsvaror som används i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, men eftersom dessa utgör en betydligt mindre kostnadsandel än personalkostnaderna i så gott som alla verksamheter förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En produktivitetökning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för hållbarheten eftersom en ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser, eller samma produktion till lägre kostnader.

Det finns i dag stora skillnader mellan olika sjukhus och landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.<sup>112</sup> Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna för

<sup>110</sup> Den ljusnande framtid är vård (Socialdepartementet 2010).

<sup>111</sup> Se exempelvis Klevmarcken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, *Contribution to Economic Analysis* 285, 2008.

<sup>112</sup> Hälsa- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges Kommuner och Landsting 2009).

hälso- och sjukvård i Sverige kunna minska med drygt 2,8 procent av BNP om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna.<sup>113</sup> I en liknande beräkning för utbildningssektorn bedömer OECD att kostnaderna skulle kunna minska med ca 0,7 procent av BNP.

I en känslighetskalkyl antas att arbetsproduktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar kontinuerligt med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,1 procent av BNP.

### 11.3 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med hållbarhetsbedömningen som gjordes i 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100).

#### Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende, se avsnitt 11.1. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas. I tabell 11.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna i avsnitt 11.1 och 11.2 påverkar S1 och S2. Dessutom

redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.<sup>114</sup> Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av de olika beräkningarna. S1-indikatoren är negativ i alla redovisade scenarier utom vid ett försämrat utgångsläge, och S2 endast positiv i det sistnämnda scenariot och vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

**Tabell 11.3 S1 och S2 i de olika scenarierna**

Procent av BNP	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,5	-1,1
<b>Försämrar hållbarheten</b>		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,1	3,8
Mer fritid	-1,3	0,4
Ökad standard	-1,2	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,3	-0,7
Försämrat utgångsläge	0,2	0,6
<b>Förbättrar hållbarheten</b>		
Längre arbetsliv	-1,9	-3,0
Lägre inträdesålder	-1,8	-1,7
Högre utträdesålder	-1,6	-2,4
Förbättrad integration	-1,7	-1,6
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-1,9	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,8	-4,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,6	-2,2

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagnings är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2 med ca 0,4 procent av BNP.

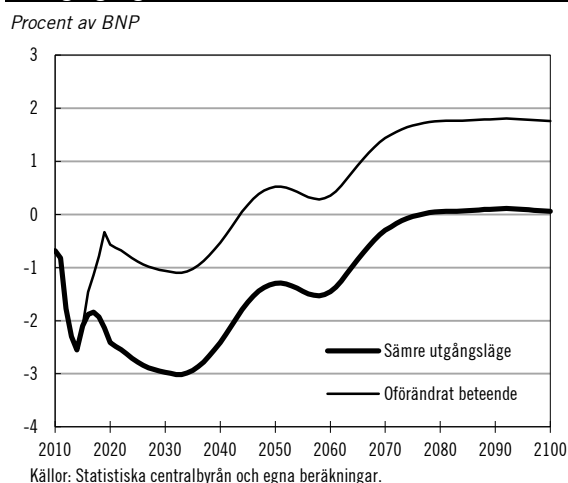
I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2019 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2016–2019, så

<sup>113</sup> Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011 (OECD 2011). De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet enligt OECD är Schweiz och Australien

<sup>114</sup> I scenarierna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, och i scenarierna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv. I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015), som finns tillgänglig på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta nivån på budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar ca 1,8 procent av BNP 2019, antas ske utan någon motsvarande finansiering på budgetens inkomstsida, dvs. det primära finansiella sparandet försämras i samma utsträckning som utgifterna ökar. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -2,1 procent av BNP 2019, jämfört med ca -0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,8 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.15.

**Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge**



Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till 0,2 respektive 0,6 procent av BNP. Risken för att finanspolitiken blir ohållbar ökar således om det finansiella sparandet är betydligt lägre än i dag det år då framskrivningarna startar.

#### Hållbarheten är något försvagad jämfört med tidigare bedömning

I scenariot med ett oförändrat beteende uppgår S1 till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. I 2014 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP i samma scenario. En anledning till att hållbarheten försämrats något sedan bedömningen i 2014 års ekonomiska vårproposition är skillnaden i utgångsläge för beräkningen. Det strukturella sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkning-

en som ligger till grund för långsiktframskrivningen är 0,7 procent av potentiell BNP lägre än i 2014 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 försämras med 0,7 procent av BNP.

Ett skäl till att S1-indikatorn reviderats ned är att den konsoliderade bruttoskulden reviderats upp relativt mycket sedan 2014 års ekonomiska vårproposition. Detta beror framför allt på Kärnavfallsfondens och Insättningsgarantinämndens ändrade hantering av transaktioner med återköpsavtal s.k. repor och omvända repor.<sup>115</sup>

Faktorer som bidrar till att stärka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet något är att den nya befolkningsprognos som den aktuella beräkningen bygger på har en något snabbare utveckling av befolkningen i arbetsför ålder än tidigare prognos, och att arbetskraftutbudet per person i olika åldrar, av olika ursprung och kön är något starkare än i tidigare bedömning.

#### 11.4 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i Sverige görs av flera olika bedömare.

##### De flesta bedömningar indikerar en svag risk för att finanspolitiken är ohållbar

Den svenska finanspolitiken är svagt ohållbar i finansiell mening enligt de flesta bedömningar som inkluderas i denna sammanställning.

Hållbarhetsindikatorn S1 baseras i regeringens och Europeiska kommissionens bedömningar på att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Sveriges bruttoskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken finansiellt hållbar enligt denna indikator i regeringens och Europeiska kommissionens bedömningar (se tabell 11.4). OECD:s och Internationella valutafondens (IMF) S1-värden är dock svagt positiva, men inte jämförbara med regeringens och Europeiska kommissionens bedöm-

<sup>115</sup> Se avsnitt 8.3 för en mer utförlig redovisning av denna förändring.

ningar eftersom de utgår från det striktare kravet att skuldkvoten 2030 ska vara oförändrad på utgångsårets nivå.

Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan 0,6 och 3,5 procent av BNP. Att Konjunkturinstitutet bedömer att finanspolitiken är mindre hållbar beror dels på att dess bedömning av utvecklingen på medellång sikt är mer pessimistisk, dels på att Konjunkturinstitutet har en definition av begreppet oförändrad politik som gör att den offentliga konsumtionen växer i betydligt snabbare takt än i regeringens beräkning. Konjunkturinstitutet antar i sin bedömning att standarden inom de skattefinansierade tjänsterna ökar med 0,6 procent per år, medan regeringen räknar med en oförändrad standard.

**Tabell 11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1 (eller motsvarande)	S2
Regeringen	-1,5	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2015)		0,6 – 3,5
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2014)	1,4	

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se texten). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulderna ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen och regeringen) eller dagens nivå 2030 (OECD och IMF).

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och egna beräkningar.

Även Finanspolitiska rådets rapport uppvisar S2-värden som pekar på ett mindre konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar. Rådet bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.<sup>116</sup> Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.<sup>117</sup>

Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av oför-

ändrad politik är olika. Regeringen utgår i sina beräkningar från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant, medan övriga bedömare antar att den reala standarden för en viss tjänst ökar räknat per brukare inom åldersgruppen. Framskrivningarna förutsätter därmed att det i viss utsträckning fattas politiska beslut med en sådan inriktning. I känslighetsberäkningen Ökad standard görs ett liknande antagande. I detta scenario uppgår S2 till 2,0 procent av BNP, vilket ligger närmare övriga bedömares beräkningar.

En annan anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare gör explicita beräkningar för det primära sparandet på olika lång sikt. I beräkningen av S2-värdet diskonteras värdet av framtida primära över- och underskott så att saldon som uppkommer långt in i framtiden gradvis får minskad betydelse. Diskonteringsfaktorn, som är skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och den nominella statsskuldrentan, är dock så liten att även primära saldon flera hundra år in i framtiden blir betydelsefulla för S2-värdet. Normalt görs dock endast beräkningar av primärsaldon för den tid som det finns meningsfull demografisk information, och därefter antas att primärsaldot är oförändrat. Regeringen och Konjunkturinstitutet gör beräkningar till 2100, medan Europeiska kommissionen i stället har 2060 som slutår.

Det faktum att primära saldon även efter slutåret för de faktiska beräkningarna påverkar S2-värdets storlek i relativt stor utsträckning gör att dess relevans för policyslutsatser minskar. I scenariot med oförändrat beteende uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 1,8 procent av BNP 2100, medan det endast uppgår till 0,4 procent av BNP 2060. Om 2060 används som slutår i beräkningen av S2 i stället för 2100 i detta scenario försämras indikatorvärdet med ca 0,9 procent av BNP, från -1,1 till -0,2 procent av BNP. I scenariot där efterfrågan på både välfärdstjänster och fritid ökar förbättras S2 från 3,8 till 2,6 när slutåret ändras till 2060, vilket ligger nära kommissionens bedömning. Att S2 förbättras beror på att den trendmässigt ökande efterfrågan på fritid och välfärdstjänster påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna under en kortare tid när antalet framskrivningsår minskar.

Resultatet av beräkningarna kan även skilja sig åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika

<sup>116</sup> Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

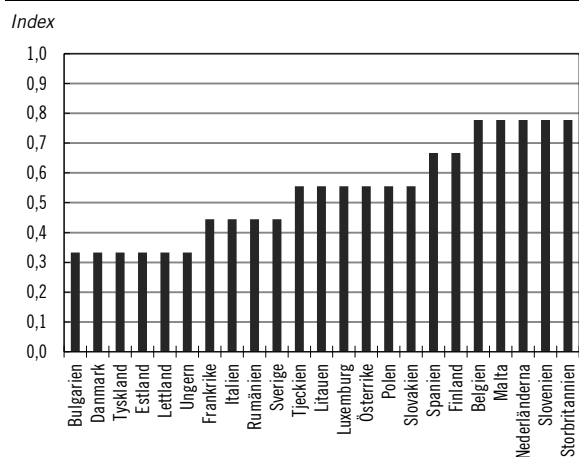
<sup>117</sup> Den övre gränsen för låg hållbarhetsrisk är enligt Europeiska kommissionen S2-värdet 2,0

antaganden kring potentiell tillväxttakt, prisökningar, räntor, arbetslöshet, demografi etc.

### Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder

Finanspolitikens hållbarhet bedöms vara god i ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och IMF gör alla återkommande internationella jämförelser av finanspolitikens hållbarhet. Europeiska kommissionen bedömer finanspolitiken i samtliga medlemsländer utifrån tre indikatorer.

**Diagram 11.16 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet**



Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

I diagram 11.16 redovisas ett index för hållbarhet baserat på dessa indikatorer.<sup>118</sup> Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av Europeiska kommissionen bedöms ha hög risk för en ohållbar utveckling enligt samtliga indikatorer, medan det lägsta värdet 0,33 ges till länder som bedöms ha låg risk enligt samtliga indikatorer. Sverige, som klassas som ett medelriskland i en kategori, får indextalet 0,44.

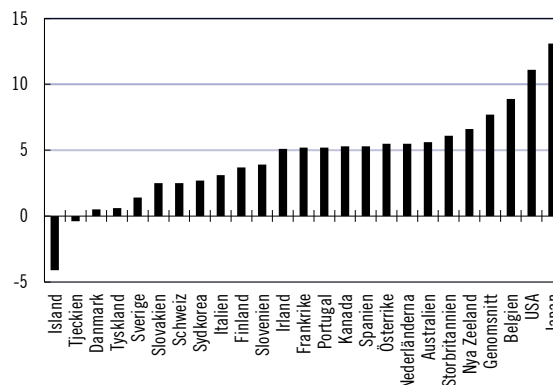
I OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha låg risk för en

<sup>118</sup> Europeiska kommissionen delar in medlemsländerna i tre riskgrupper (hög, medel, låg) för varje indikator (S0, S1 och S2). Utifrån detta har ett riskindex beräknats på följande sätt: Låg risk för en indikator motsvarar 1 poäng, medel risk 2 poäng, hög risk 3 poäng. För S0 finns det endast två riskkategorier: hög (3 poäng) och låg (1 poäng). Indexet beräknas genom att dela summan av poängen för de tre indikatorerna med 9 (dvs. högsta möjliga risknivå). Resultatet blir en 7-gradig skala som varierar mellan 0,33 och 1.

ohållbar utveckling. Nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn visar hur stor budgetkonsolidering IMF bedömer är nödvändig för att för att stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP 2030, eller på 2014 års nivå om bruttoskulden är lägre än 60 procent av BNP detta år. I denna jämförelse har Sverige det femte lägsta indextalet, vilket indikerar en låg risk för en ohållbar utveckling.<sup>119</sup>

**Diagram 11.17 IMF:s hållbarhetsindikator**

Procent av BNP



Anm.: Anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att 2030 stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP, eller på 2014 års nivå om bruttoskulden detta år är lägre än 60 procent av BNP.

Källa: IMF.

### En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga ofinansierade reformer förutom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition genomförs. S1 uppgår då till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

Pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster mins-

<sup>119</sup> Det bör noteras att IMF:s hållbarhetsindikator bygger på prognoser för det strukturella primära sparandet som även tar hänsyn till de förväntade ekonomiska effekterna av de omfattande reformer som flera krisdrabbade länder under senare år har genomfört.



kar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern inte senareläggs.

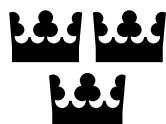
År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med drygt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en politik fortsatt inriktad på att öka antalet arbetade timmar. En förutsättning för att pensionärer ska ha en god ekonomisk standard och för offentligt finansierade tjänster av god kvalitet, är ett långt och produktivt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande långt upp i åldrarna, både bland kvinnor och bland män.



12

Ändrad fördelning av  
ändamål och  
verksamheter på  
utgiftsområden





# 12 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

## 12.1 Flytt av ändamål och verksamheter

Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.3 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas av riksdagen i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana beslut.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2016. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

### Statens va-nämnd

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser handläggning av ärenden enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och som finansieras från anslaget 1:9 *Statens va-nämnd* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

---

**Skälen för regeringens förslag:** I syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar organisation och en effektiv prövning av hög kvalitet avser regering-

en att föreslå att prövningen av ärenden som enligt nuvarande ordning handläggs i Statens va-nämnd i stället ska prövas av mark- och miljödomstolarna samt att Statens va-nämnd avvecklas. Den nya ordningen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser handläggning av ärenden enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och som finansieras från anslaget 1:9 *Statens va-nämnd* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För de beräknade utgiftsramarna för 2016 innebär förslaget att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 9 141 000 kronor samt att utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik minskar med motsvarande belopp.

### Upphandlingsstödet

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser upphandlingsstöd och som finansieras från anslagen 1:15 *Konkurrensverket* och 1:23 *Upphandlingsmyndigheten* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Ett samordnat upphandlingsstöd spelar en nyckelroll i genomförandet av regeringens politik inom upphandlingsområdet. Genom att en fristående myndighet bildas förbättras förutsättningarna för att arbeta med upphandling utifrån ett strategiskt perspektiv. Rätt använd kan upphandlingen utgöra ett effektivt instrument för att åstadkomma flera positiva effekter i samhället, inklusive främja en ökad tillväxt och sysselsättning samt en hållbar utveckling med hänsyn till miljömässiga, sociala och etiska aspekter. En särskild myndighet för upphandlingsstöd blir även mer synlig för målgrupperna. Offentlig upphandling är betydelsefull för den offentliga sektorns funktion och för en väl fungerande samhällsservice som tillgodoser medborgarnas förväntningar. Genom att bilda en ny myndighet med ansvar för upphandlingsstödet bedömer regeringen att förutsättningarna för att åstadkomma väl fungerande upphandlingar skulle förbättras.

Enligt tilläggsbestämmelse 7.5.1 och bilagan till riksdagsordningen ska finansutskottet bl.a. bereda ärenden om upphandling i allmänhet samt anslag inom utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.

Mot bakgrund av det ovan anförda, samt bl.a. Upphandlingsstödsutredningens och Upphandlingsutredningens slutsatser, och remissinstansernas yttranden över dessa betänkanden, bedömer regeringen att det statliga upphandlingsstödet bör förstärkas och samordnas genom att en ny myndighet för upphandlingsstöd bildas. I budgetpropositionen för 2015 aviserade regeringen också att en ny organisation för upphandlingsstöd skulle bildas under 2015 dit nuvarande upphandlingsstöd vid Konkurrensverket skulle flyttas (prop. 2014/15:1 utg. omr. 2).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser upphandlingsstöd och som finansieras från anslagen 1:15 *Konkurrensverket* och 1:23 *Upphandlingsmyndigheten* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2016 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning ökar med 76 750 000 kronor och att utgiftsområde 24 Näringsliv minskar med motsvarande belopp.

## 12.2 Ändrat namn på utgiftsområde

---

**Regeringens förslag:** Utgiftsområde 13 ändrar namn till Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

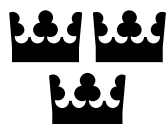
---

**Skälen för regeringens förslag:** För att bättre stämma överens med regeringens nya politik inom integrationsområdet bör utgiftsområde 13 benämnas Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Förslaget medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag finns i avsnitt 2.1.

Bilaga 1

Tabellsamling  
makroekonomisk  
utveckling och offentliga  
finanser







## Bilaga 1

# Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

### Innehållsförteckning

---

1	Tabeller till avsnitt 4 Den makroekonomiska utvecklingen .....	5
2	Tabeller till avsnitt 7 Utgifter .....	13
3	Tabeller till avsnitt 8 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld .....	17

## Tabellförteckning

---

Tabell 1 BNP-tillväxt i omvärlden .....	5
Tabell 2 Försörjningsbalans, fasta priser .....	5
Tabell 3 Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad.....	6
Tabell 4 Försörjningsbalans, löpande priser.....	6
Tabell 5 Försörjningsbalans, deflatorer .....	7
Tabell 6 Bidrag till BNP-tillväxt.....	7
Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar .....	7
Tabell 8 Hushållens ekonomi.....	8
Tabell 9 Näringslivets produktion, baspris .....	8
Tabell 10 Offentlig produktion, baspris.....	9
Tabell 11 Bytesbalans.....	9
Tabell 12 Bruttonationalinkomst (BNI) .....	9
Tabell 13 Arbetsmarknad .....	10
Tabell 14 Sysselsatta i näringslivet .....	11
Tabell 15 Sysselsatta i offentliga myndigheter .....	11
Tabell 16 Resursutnyttjande och potentiella variabler .....	11
Tabell 17 Löneutveckling och inflation.....	12
Tabell 18 Räntor och valutor .....	12
Tabell 19 Utgiftstak och budgeteringsmarginal .....	13
Tabell 20 Utgifter per utgiftsområde 2014–2019 .....	14
Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2004–2019 .....	15
Tabell 22 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2004–2019.....	16
Tabell 23 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	17
Tabell 24 Statens finanser.....	18
Tabell 25 Ålderspensionssystemet.....	18
Tabell 26 Kommunsektorns finanser .....	19
Tabell 27 Strukturellt sparande .....	19

# 1 Tabeller till avsnitt 4 Den makroekonomiska utvecklingen

**Tabell 1 BNP-tillväxt i omvärlden**
*Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
USA	2,5	1,6	2,3	2,2	2,4	3,3	3,1	2,9	2,6	2,4
Euroområdet	2,0	1,7	-0,7	-0,4	0,9	1,4	1,7	1,6	1,6	1,5
EU	2,0	1,8	-0,4	0,1	1,4	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0

Källor: Eurostat, Bureau of Economic Analysis och egna beräkningar.

**Tabell 2 Försörjningsbalans, fasta priser**

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtionsutgifter	1 761	3,9	1,9	0,8	1,9	2,4	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4
Offentliga konsumtionsutgifter	988	1,3	0,8	1,1	0,7	1,9	1,9	1,4	0,8	0,7	0,0
Stat	268	3,4	0,7	2,5	1,6	1,8	1,8	-0,1	-1,7	-1,9	-2,2
Kommunsektor	721	0,6	0,9	0,6	0,4	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	834	6,0	5,7	-0,2	-0,4	6,5	2,9	4,5	3,6	3,5	3,1
Näringsliv	670	5,7	7,1	-0,7	-0,9	7,7	3,3	5,3	3,8	3,6	3,6
Stat	91	7,8	-2,8	-0,6	0,6	-2,1	-0,5	2,0	5,7	5,4	2,8
Kommunsektor	70	6,8	3,9	5,1	3,5	6,7	3,1	-0,2	-0,9	0,0	-1,9
Lagerinvesteringar <sup>2</sup>	1	2,1	0,5	-1,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	1 660	11,9	6,1	1,0	-0,2	3,3	4,4	5,3	5,0	5,1	5,2
Varuexport	1 185	15,8	6,8	0,3	-1,7	1,7	4,5	5,2	4,8	5,0	5,1
Tjänsteexport	476	2,2	4,0	3,0	4,0	7,3	4,1	5,8	5,3	5,3	5,5
Import <sup>3</sup>	1 470	12,8	7,3	0,5	-0,7	6,5	4,3	5,7	5,0	5,3	5,3
Varuimport	1 042	17,2	8,7	-0,8	-2,3	4,8	4,9	5,5	4,4	4,8	4,9
Tjänsteimport	428	2,3	3,7	4,3	3,5	10,8	3,0	6,0	6,4	6,3	6,2
<b>BNP</b>	<b>3 775</b>	<b>6,0</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

<sup>2</sup> Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

<sup>3</sup> I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 3 Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad**

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtionsutgifter	1 761	3,8	1,9	0,9	1,9	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,4
Offentliga konsumtionsutgifter	988	1,0	0,8	1,6	0,7	2,1	1,5	1,0	1,1	0,8	0,0
Stat	268	3,1	0,7	2,9	1,6	2,0	1,5	-0,4	-1,4	-1,7	-2,2
Kommunsektor	721	0,2	0,9	1,2	0,4	2,1	1,5	1,6	2,0	1,8	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	834	5,6	5,7	0,3	-0,4	6,7	2,5	4,2	4,0	3,6	3,1
Näringsliv	670	5,4	7,1	-0,4	-0,8	7,9	2,9	4,9	4,2	3,7	3,6
Stat	91	7,6	-2,8	-0,3	0,6	-2,0	-0,8	1,7	6,1	5,5	2,8
Kommunsektor	70	6,8	3,9	5,0	3,5	6,7	3,0	-0,3	-0,9	0,0	-1,9
Export	1 660	11,5	6,1	1,6	-0,2	3,6	4,0	5,0	5,4	5,3	5,2
Varuexport	1 185	15,3	6,9	0,9	-1,7	2,0	4,0	4,8	5,2	5,2	5,1
Tjänsteexport	476	1,9	4,0	3,4	4,0	7,5	3,8	5,5	5,6	5,5	5,5
Import <sup>2</sup>	1 470	12,3	7,4	1,1	-0,7	6,8	3,9	5,3	5,4	5,4	5,3
Varuimport	1 042	16,5	8,7	0,0	-2,3	5,1	4,3	5,0	5,0	5,0	4,9
Tjänsteimport	428	2,1	3,7	4,6	3,4	10,9	3,0	5,9	6,5	6,3	6,2
<b>BNP</b>	<b>3 775</b>	<b>5,7</b>	<b>2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>

<sup>1</sup> Referensår 2013, ej kalenderkorrigerade.<sup>2</sup> I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 4 Försörjningsbalans, löpande priser**

	Mdkr 2013	Procentuell förändring, löpande priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtionsutgifter	1 761	5,4	3,6	1,3	2,7	3,1	3,6	4,0	4,2	4,5	4,4
Offentliga konsumtionsutgifter	988	3,0	3,9	3,7	3,5	4,1	4,3	4,1	4,2	4,0	3,2
Stat	268	3,8	4,4	4,4	3,4	3,0	3,9	2,6	2,2	1,9	1,7
Kommunsektor	721	2,7	3,7	3,4	3,6	4,5	4,4	4,6	4,9	4,7	3,8
Fasta bruttoinvesteringar	834	6,7	5,9	0,5	0,0	8,4	4,5	6,1	5,2	5,0	4,6
Stat	91	8,7	-2,0	1,2	0,5	-0,9	1,6	3,5	7,3	6,9	4,3
Kommunsektor	70	8,9	7,0	6,6	3,8	8,1	5,2	1,3	0,6	1,5	-0,5
Export	1 660	11,2	5,0	0,0	-2,7	5,1	5,7	6,5	5,9	6,0	6,2
Varuexport	1 185	14,7	5,2	-1,4	-5,1	3,7	5,6	6,0	5,3	5,6	5,7
Tjänsteexport	476	2,4	4,5	4,0	3,6	8,6	5,9	7,8	7,2	7,1	7,3
Import <sup>1</sup>	1 470	12,6	7,1	-0,6	-3,6	8,5	5,5	6,9	6,1	6,4	6,4
Varuimport	1 042	17,6	8,3	-2,7	-6,1	6,0	5,4	6,8	5,5	6,0	6,1
Tjänsteimport	428	0,9	3,6	5,3	3,0	14,5	5,8	7,3	7,5	7,4	7,2
Nettoexporten som andel av BNP	190	5,5	4,7	4,9	5,0	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
<b>BNP</b>	<b>3 775</b>	<b>7,0</b>	<b>3,9</b>	<b>0,8</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>

<sup>1</sup> I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 5 Försörjningsbalans, deflater**

Procentuell förändring. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtionsutgifter	1,5	1,7	0,5	0,8	0,7	0,9	1,3	1,6	1,8	2,0
Offentliga konsumtionsutgifter	1,7	3,0	2,6	2,8	2,2	2,3	2,7	3,4	3,3	3,3
Fasta bruttoinvesteringar	0,7	0,3	0,8	0,4	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Lagerinvesteringar	2,4	1,9	179,6	-63,2	13,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Export	-0,7	-1,0	-1,0	-2,6	1,7	1,3	1,1	0,9	0,9	0,9
Varuexport	-1,0	-1,6	-1,7	-3,4	1,9	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5
Tjänsteexport	0,3	0,5	0,9	-0,5	1,1	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7
Import	-0,1	-0,2	-1,1	-2,9	1,8	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Varuimport	0,3	-0,3	-1,9	-3,9	1,1	0,5	1,2	1,1	1,1	1,2
Tjänsteimport	-1,4	0,0	0,9	-0,4	3,3	2,6	1,2	1,0	1,0	0,9
Bytesförhållande	-0,5	-0,8	0,1	0,4	-0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>BNP</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 6 Bidrag till BNP-tillväxt**

Procentenheter om inte annat anges. Fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtionsutgifter	1,8	0,9	0,4	0,9	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Offentliga konsumtionsutgifter	0,3	0,2	0,3	0,2	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,0
Stat	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunsektor	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	1,3	1,3	-0,1	-0,1	1,4	0,7	1,0	0,8	0,8	0,7
Lagerinvesteringar	2,1	0,5	-1,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	5,3	2,8	0,5	-0,1	1,5	1,9	2,4	2,3	2,4	2,5
Import	-4,9	-3,0	-0,2	0,3	-2,5	1,8	2,3	2,1	2,3	2,4
<b>BNP<sup>1</sup></b>	<b>6,0</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>

<sup>1</sup> Procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar**

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Näringsliv <sup>2</sup>	537	4,1	6,8	2,3	-1,6	4,6	1,1	5,4	3,6	3,3	3,4
Varuproducenter	255	4,5	5,5	-0,4	-2,2	4,8	-1,0	5,6	3,9	3,3	3,9
Industri	163	3,4	8,8	-3,1	-1,4	5,4	-2,2	6,5	4,0	3,2	3,9
Övriga varuproducenter	92	6,4	-0,2	4,7	-3,5	3,7	1,3	4,0	3,5	3,5	3,8
Tjänsteproducenter <sup>2</sup>	282	3,8	8,1	4,8	-1,0	4,4	3,1	5,3	3,4	3,4	2,9
Bostäder	133	12,7	8,0	-11,8	2,1	20,3	11,0	5,0	4,4	4,3	4,1
Offentlig sektor <sup>3</sup>	161	7,4	-0,2	1,7	1,8	1,7	1,1	1,0	2,7	3,0	0,7
Stat	91	7,8	-2,8	-0,6	0,6	-2,1	-0,5	2,0	5,7	5,4	2,8
Kommunsektor	70	6,8	3,9	5,1	3,5	6,7	3,1	-0,2	-0,9	0,0	-1,9
<b>Totalt</b>	<b>834</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>6,5</b>	<b>2,9</b>	<b>4,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.<sup>2</sup> Exklusive bostäder.<sup>3</sup> Här avses den skattefinansierade delen av offentlig sektor som i nationalräkenskaperna benämns Offentliga myndigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 8 Hushållens ekonomi***Hushållens inkomster*

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Real disponibel inkomst <sup>2</sup>		1,6	4,1	3,8	2,1	2,7	2,7	3,2	3,0	2,4	2,0
Prisindex <sup>3</sup>		1,5	1,7	0,5	0,8	0,7	0,9	1,3	1,6	1,8	2,0
Nominell disponibel inkomst	1 913	3,1	5,9	4,3	2,9	3,5	3,6	4,5	4,6	4,2	4,0
Lönesumma <sup>4</sup>	1 530	3,0	5,4	3,7	2,4	3,7	4,5	4,6	4,7	4,3	4,0
Övriga faktorinkomster	166	8,0	2,4	-6,9	4,6	1,6	3,4	3,3	3,5	3,4	3,2
Räntor och utdelningar, netto <sup>5</sup>	120	0,5	0,5	1,1	0,1	0,5	0,2	0,7	0,8	0,8	0,5
Offentliga transfereringar	580	0,3	-1,1	4,3	4,5	0,9	3,9	4,9	4,4	3,4	3,6
Pensioner	316	0,8	0,5	6,3	5,7	0,3	2,7	5,5	5,1	4,5	4,7
Sjukdom	105	-6,3	-2,2	2,1	2,5	3,7	6,4	4,5	3,8	3,2	3,3
Arbetsmarknad	35	9,0	-13,7	6,7	6,1	-7,2	5,5	3,7	-2,3	-3,7	-5,9
Familjer och barn	65	3,8	2,4	4,2	3,7	2,6	3,5	4,1	3,2	2,8	2,6
Studier	14	2,8	-0,5	0,5	0,5	1,2	0,8	2,0	-0,1	1,9	2,7
Övrigt	47	1,1	-2,5	-3,2	2,1	2,8	6,9	4,7	8,6	2,3	4,8
Privata transfereringar	105	3,6	23,3	9,5	4,9	4,8	3,8	6,2	6,0	5,3	5,7
Skatter och avgifter	587	2,5	-0,1	2,8	3,8	2,2	6,1	6,5	6,4	5,3	4,3
<b>Hushållens sparande</b>											
	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Andel av disponibel inkomst									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eget sparande	152	2,9	5,0	7,8	7,9	8,2	8,2	8,7	9,0	8,7	8,4
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps <sup>6</sup> )	174	9,0	8,7	8,8	9,1	9,2	8,9	8,9	8,8	8,9	8,8
Total sparkvot <sup>7</sup>	326	10,9	12,6	15,2	15,6	16,0	15,7	16,2	16,3	16,2	15,8
Finansiellt sparande	292	8,8	10,9	14,7	15,3	15,3	14,9	15,3	15,4	15,1	14,6

Anm.. Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkning av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringarna överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

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

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

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

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

<sup>6</sup> Premiepensionssparande.

<sup>7</sup> Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 9 Näringslivets produktion, baspris**

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Varuproducenter	911	14,8	2,3	-4,2	-0,5	1,3	2,3	3,6	4,0	3,5	3,1
Industri	571	23,1	4,1	-7,0	-0,7	-1,3	1,1	4,4	5,4	4,6	3,8
Byggverksamhet	183	3,6	-2,3	-5,9	-0,6	10,1	6,7	3,3	2,5	2,5	2,4
Tjänsteproducenter	1 690	4,0	4,8	2,0	3,2	2,9	3,5	3,1	2,5	2,7	2,4
Tjänsteproducenter exkl. FoF <sup>2</sup>	1 251	6,6	4,7	1,8	2,9	3,3	3,6	4,0	3,1	3,1	2,8
<b>Näringslivet totalt</b>	<b>2 601</b>	<b>8,0</b>	<b>3,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

<sup>2</sup> Finans- och fastighetstjänstebranscherna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 10 Offentlig produktion, baspris**

	Mdkr 2013 <sup>1</sup>	Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommunsektor	475	-0,9	-0,3	0,0	-1,5	0,9	2,1	2,0	1,5	1,3	0,7
Stat	213	3,4	-0,8	2,4	0,9	2,0	1,9	0,2	-1,3	-1,4	-1,7
<b>Total offentlig produktion</b>	<b>689</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Fasta priser, referensår 2013.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 11 Bytesbalans**

Miljarder kronor, löpande priser, om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Handelsbalans	138	131	136	137	118	127	125	130	131	133
<i>procent av BNP</i>	<i>3,9</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,0</i>	<i>3,1</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>
Tjänstebalans	50	67	68	80	63	68	75	79	83	90
Faktorinkomster	71	100	110	122	131	131	133	134	135	137
Löpande transfereringar	-47	-46	-69	-64	-68	-59	-58	-67	-73	-77
Bytesbalans	212	252	244	276	245	266	275	275	276	282
<i>procent av BNP</i>	<i>6,0</i>	<i>6,9</i>	<i>6,6</i>	<i>7,3</i>	<i>6,3</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,2</i>	<i>6,0</i>	<i>5,8</i>
Kapitaltransfereringar	-5	-8	-6	-9	-4	-6	-6	-6	-7	-7
Finansiellt sparande	207	243	238	267	241	260	269	269	269	275
<i>procent av BNP</i>	<i>5,9</i>	<i>6,7</i>	<i>6,5</i>	<i>7,1</i>	<i>6,2</i>	<i>6,4</i>	<i>6,3</i>	<i>6,1</i>	<i>5,8</i>	<i>5,7</i>
Bytesförhållande										
<i>procentuell utveckling</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>

Anm.: Utfall för handels- och tjänstebalans enligt Betalningsbalansstatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 12 Bruttonationalinkomst (BNI)**

Miljarder kronor, löpande priser. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP	3 520	3 657	3 685	3 775	3 908	4 071	4 251	4 437	4 630	4 819
Primära inkomster netto	97	104	115	137	143	131	140	136	137	138
<b>BNI</b>	<b>3 617</b>	<b>3 761</b>	<b>3 800</b>	<b>3 912</b>	<b>4 050</b>	<b>4 202</b>	<b>4 391</b>	<b>4 573</b>	<b>4 766</b>	<b>4 957</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 13 Arbetsmarknad**

Nivå, tusental om inte annat anges	2013	Procentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP <sup>1</sup>	3 775	6,0	2,7	-0,3	1,3	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4	2,0
Produktivitet <sup>2</sup>	444	3,6	1,0	0,0	1,0	0,6	0,9	0,9	1,7	1,8	1,7
Produktivitet i näringslivet	488	4,3	1,3	0,2	1,7	1,0	1,2	1,2	2,2	2,3	2,1
Arbetade timmar <sup>3</sup>	7 511	2,6	2,0	-0,1	0,3	1,5	1,9	1,9	0,8	0,7	0,4
Medelarbetstid <sup>4</sup>	1 596	2,0	-0,3	-0,8	-0,7	0,0	0,5	0,6	-0,3	-0,2	-0,1
<i>Kalenderkorrigerad utveckling<sup>5</sup></i>											
BNP <sup>1</sup>	3 780	5,7	2,7	0,1	1,3	2,3	2,4	2,5	2,7	2,5	2,0
Produktivitet <sup>2</sup>	443	3,9	0,9	-0,5	0,9	0,4	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7
Produktivitet i näringslivet	487	4,7	1,2	-0,3	1,7	0,8	1,6	1,6	1,8	2,1	2,1
Arbetade timmar <sup>3</sup>	7 535	2,0	2,0	0,7	0,3	1,8	1,3	1,3	1,4	0,9	0,4
Medelarbetstid <sup>4</sup>	1 602	1,4	-0,3	0,0	-0,7	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
Sysselsatta, 15–74 år	4 705	0,6	2,3	0,7	1,0	1,4	1,4	1,3	1,2	0,9	0,5
Sysselsatta, 20–64 år	4 439	0,4	2,2	0,6	1,0	0,9	1,3	1,3	1,1	0,9	0,5
Sysselsättningsgrad 15–74 år <sup>6</sup>		64,4	65,4	65,5	65,7	66,2	66,6	66,7	66,8	66,9	66,9
Sysselsättningsgrad 20–64 år <sup>6,7</sup>		78,1	79,4	79,4	79,8	79,9	80,3	80,4	80,5	80,5	80,5
Arbetskraften, 15–74 år	5 116	0,8	1,4	0,9	1,1	1,3	0,9	0,9	0,7	0,6	0,4
Arbetskraftsdeltagande 15–74 <sup>8</sup>		70,5	70,9	71,1	71,5	71,9	72,0	71,8	71,6	71,4	71,4
Arbetslöshet, 15–74 år <sup>9</sup>	411	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,5	7,1	6,7	6,4	6,4
Befolkning, 15–74 år	7 156	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	0,9	1,1	1,1	0,8	0,5
Befolkning, 20–64 år	5 565	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,9	1,1	1,0	0,8	0,5
Programdeltagare <sup>10</sup>	243	4,4	4,4	4,5	4,7	4,6	4,9	4,9	4,9	5,0	4,9

**Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen**

	Tusental personer, årsgenomsnitt									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sysselsatta	10	9	10	14	16	21	32	46	53	55
I utbildning	175	168	177	186	176	190	174	162	156	155
<b>Totalt<sup>11</sup></b>	<b>185</b>	<b>178</b>	<b>187</b>	<b>201</b>	<b>192</b>	<b>210</b>	<b>206</b>	<b>209</b>	<b>209</b>	<b>205</b>

<sup>1</sup> BNP till marknadspris, fasta priser. Nivå avser miljarder kronor.<sup>2</sup> Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.<sup>3</sup> Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.<sup>4</sup> Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmideltal för antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt AKU.<sup>5</sup> Konjunkturinstitutets kalenderkorrigering.<sup>6</sup> Antal sysselsatta i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.<sup>7</sup> Sysselsättningsgrad enligt EU:s 2020-mål.<sup>8</sup> Antal i arbetskraften i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.<sup>9</sup> I procent av arbetskraften.<sup>10</sup> Personer i nystartsjobb eller konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen, i procent av arbetskraften.<sup>11</sup> Till följd av avrundning stämmer inte alltid totalen med delarna.

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



**Tabell 14 Sysselsatta i näringslivet**

Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	Nivå, tusental 2013	Procentuell förändring		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		2010	2011								
Varuproducenter	1 076	0,1	3,1	-0,3	-1,7	-0,2	0,2	0,4	0,7	0,4	0,4
Industri	595	-1,6	1,3	-1,8	-2,7	-1,5	-0,2	0,2	0,5	0,3	0,4
Byggverksamhet	322	2,2	4,9	1,8	0,1	2,1	1,5	1,1	1,5	1,1	0,8
Tjänsteproducenter	2 156	2,4	2,9	1,1	2,1	2,4	2,1	1,9	1,4	1,2	0,8
exkl. finans- och fastighetsverksamhet	1 985	2,7	2,9	1,2	2,1	2,4	2,2	2,0	1,5	1,2	0,9
<b>Näringslivet totalt</b>	<b>3 232</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>

Anm.: Tabellen avser sysselsättning enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 15 Sysselsatta i offentliga myndigheter**

Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	Nivå, tusental 2013	Procentuell förändring		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		2010	2011								
Kommunala myndigheter	1 085	-1,0	0,5	0,5	1,1	1,0	1,3	1,5	1,9	1,3	0,3
Staten	243	2,4	0,2	1,9	1,9	1,3	1,2	-0,3	-1,1	-1,4	-1,9
<b>Offentliga myndigheter totalt</b>	<b>1 328</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>

Anm.: Enligt nationalräkenskaperna (NR). Offentliga myndigheter och kommunala myndigheter är NR-begrepp som skiljer sig från begreppen offentlig sektor respektive kommunal sektor. Skillnaden ligger i att kommunernas så kallade affärsdrivande verksamheter inte omfattas av de förstnämnda begreppen, utan förs till näringslivet i NR:s branschindelade (funktionsindelade) statistik.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 16 Resursutnyttjande och potentiella variabler****Resursutnyttjande**

	Skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP-gap	-3,1	-1,7	-2,7	-2,7	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Produktivitetsgap	-0,3	0,4	-0,4	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Produktivitetsgap i näringslivet	-0,3	0,4	-0,6	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Timgap	-2,8	-2,0	-2,3	-2,8	-1,9	-1,5	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Sysselsättningsgap	-3,1	-2,0	-2,3	-2,4	-1,9	-1,5	-0,8	-0,2	0,1	0,0

**Potentiella variabler**

	Nivå 2013	Procentuell förändring i fasta priser om annat ej anges. Kalenderkorrigerade värden									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Potentiell BNP <sup>1</sup>	3 884	2,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2
Potentiell produktivitet <sup>2</sup>	443	1,0	0,3	0,3	0,4	0,6	1,1	1,3	1,4	1,6	1,7
Pot. produktivitet i näringslivet <sup>2</sup>	486	0,2	0,5	0,7	0,9	1,0	1,4	1,6	1,9	2,1	2,1
Pot. antal arbetade timmar <sup>3</sup>	7 750	1,4	1,2	1,1	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6
Pot. sysselsättning, 15-74 år <sup>4</sup>	4 818	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,6	0,6	0,6	0,5
Jämviktsarbetslöshet, 15-74 år <sup>5</sup>		6,5	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4	6,5	6,5	6,4	6,4

**Potentiella variabler, löpande priser**

	Miljarder kronor									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Potentiell BNP <sup>1,6</sup>	3 622	3 710	3 793	3 884	3 994	4 128	4 275	4 443	4 628	4 826

<sup>1</sup> Potentiell BNP till marknadspris. Miljarder kronor.<sup>2</sup> Kronor per timme.<sup>3</sup> 10 000-tal.<sup>4</sup> 1 000-tal.<sup>5</sup> Skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning i procent av potentiell arbetskraft.<sup>6</sup> Beräknad som potentiell BNP till marknadspris multiplicerat med BNP-deflatoren.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 17 Löneutveckling och inflation**

Procentuell förändring. Utfall för 2010–2014\*, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nominell löneutveckling, konjunkturlönestatistiken</b>										
Industri	2,8	2,5	3,9	2,0	2,5	2,8	3,2	3,3	3,4	3,5
Byggindustri	1,9	3,1	2,6	3,0	3,1	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5
Näringslivets tjänstesektorer	2,4	2,4	3,0	2,3	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Statliga myndigheter	3,1	1,9	2,1	2,6	2,4	2,8	3,2	3,3	3,4	3,5
Kommunala myndigheter	2,7	2,3	2,7	2,9	2,8	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5
<b>Totalt, konjunkturlönestatistiken</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>
Totalt, nationalräkenskaperna <sup>1</sup>	1,1	3,1	2,8	1,9	1,7	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
<b>Konsumentprisernas utveckling</b>										
KPI, årsgenomsnitt	1,2	3,0	0,9	0,0	-0,2	0,0	0,9	1,7	2,7	3,2
KPIF, årsgenomsnitt <sup>2</sup>	2,0	1,4	1,0	0,9	0,5	0,8	1,4	1,6	1,8	2,0
Nettoprisindex, årsgenomsnitt	1,8	2,0	1,2	-0,3	-0,1	0,2	1,0	1,8	2,8	3,4
Prisbasbelopp, tusen kronor	42,4	42,8	44,0	44,5	44,4	44,5	44,4	44,8	45,5	46,7

Anm.: Konjunkturlönestatistiken för 2014 avser prognos.

<sup>1</sup> Kalenderkorrigerad.<sup>2</sup> Mätt på underliggande inflation. I beräkningen av KPIF (KPI med fast bostadsränta) hålls den del av förändringen i räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser konstant.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 18 Räntor och valutor**

Årsgenomsnitt. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6-månadersränta <sup>1</sup>	0,6	1,7	1,2	0,9	0,4	0,0	0,1	0,4	1,5	2,3
5-årsränta <sup>1</sup>	2,3	2,3	1,2	1,6	0,9	0,4	1,1	2,1	2,8	3,3
10-årsränta <sup>1</sup>	2,9	2,6	1,6	2,1	1,7	0,8	1,5	2,5	3,2	3,8
Differens 10-årsränta SEK-DEM <sup>1</sup>	0,1	0,0	0,0	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
6-månadersränta (EUR) <sup>1</sup>	0,5	0,7	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,9	1,9
Växelkurs, kronindex KIX <sup>2</sup>	114	108	106	103	107	112	110	108	106	106
SEK per EUR	9,5	9,0	8,7	8,6	9,1	9,3	9,2	9,1	8,9	8,9
SEK per USD	7,2	6,5	6,8	6,5	6,9	8,2	7,9	7,6	7,4	7,2
USD per EUR	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2

<sup>1</sup> Avser statsskuldväxel för löptider kortare än ett år och statsobligation för löptider längre än ett år.<sup>2</sup> Index, oktober 1992 = 100.

Källor: Riksbanken och egna beräkningar.

## 2 Tabeller till avsnitt 7 Utgifter

**Tabell 19 Utgiftstak och budgeteringsmarginal**

Milljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2009–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Utgiftstak	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 204	1 262	1 319	1 378
Takbegränsade utgifter	986	989	1 022	1 067	1 096	1 117	1 166	1 213	1 249	1 274
Budgeteringsmarginal	38	74	62	28	11	41	38	49	70	104
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	3,7	3,3	4,0	5,6	7,9

Anm.: Se regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och regeringens bedömning av utgiftstak 2018 och 2019 i avsnitt 5.2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 20 Utgifter per utgiftsområde 2014–2019**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2014 Utfall <sup>1</sup>	2015 Anslag <sup>2</sup>	2015 Prognos	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 902	12 303	12 472	12 480	12 600	12 822	13 158
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14 122	14 800	14 500	14 643	14 961	15 339	15 876
3 Skatt, tull och exekution	10 384	10 574	10 507	10 770	10 932	11 145	11 405
4 Rättsväsendet	40 194	40 775	40 105	41 621	42 207	43 038	44 028
5 Internationell samverkan	1 662	1 969	2 054	1 902	1 905	1 910	1 916
6 Försvar och samhällets krisberedskap	47 978	48 447	46 870	47 400	48 530	49 381	50 402
7 Internationellt bistånd	31 027	29 280	29 421	29 096	32 136	38 106	41 064
8 Migration	12 551	17 912	17 777	20 053	17 104	14 215	12 775
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	61 589	63 820	63 967	64 747	65 904	67 416	66 582
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99 036	103 035	102 844	107 713	110 316	112 263	114 656
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39 313	38 148	38 229	36 180	34 128	32 780	31 783
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	80 809	83 297	83 996	87 498	90 425	92 976	95 836
13 Integration och jämställdhet	12 225	16 745	16 396	22 117	30 277	34 445	30 369
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66 901	69 314	68 531	71 799	71 871	71 936	72 230
15 Studiestöd	19 953	20 967	19 768	20 560	20 694	21 013	22 283
16 Utbildning och universitetsforskning	59 419	63 972	62 674	66 947	67 280	67 994	68 798
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 827	12 936	12 830	13 149	13 255	13 346	13 418
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 076	1 223	1 101	1 508	1 507	1 525	1 217
19 Regional tillväxt	2 879	2 701	2 509	3 238	3 316	3 304	3 374
20 Allmän miljö- och naturvård	5 085	5 913	5 831	7 103	6 829	6 814	6 374
21 Energi	2 858	2 383	2 395	2 476	2 260	2 076	2 101
22 Kommunikationer	45 962	49 450	46 947	52 005	53 373	54 047	53 822
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 203	15 681	14 025	16 728	15 925	17 221	17 279
24 Näringsliv	5 439	5 506	5 471	5 690	5 605	5 623	5 684
25 Allmänna bidrag till kommuner	93 599	92 304	92 304	92 315	93 059	93 078	93 142
26 Statsskuldsräntor m.m.	3 325	29 326	29 282	12 527	20 334	27 746	32 118
27 Avgiften till Europeiska unionen	41 553	40 126	35 685	32 177	37 505	38 988	40 065
Minskning av anslagsbehållningar				-4 110	-335	-684	-2 190
Beräkningsteknisk överföring till hushållen				443	2 827	2 910	5 193
<b>Summa utgiftsområden<sup>3</sup></b>	<b>840 872</b>	<b>892 907</b>	<b>878 494</b>	<b>890 776</b>	<b>926 729</b>	<b>952 771</b>	<b>964 756</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor<sup>4</sup></b>	<b>837 546</b>	<b>863 581</b>	<b>849 211</b>	<b>878 254</b>	<b>906 400</b>	<b>925 030</b>	<b>932 643</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	257 988		267 520	287 557	306 969	324 059	341 813
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 095 534</b>		<b>1 116 731</b>	<b>1 165 811</b>	<b>1 213 369</b>	<b>1 249 089</b>	<b>1 274 456</b>
Budgeteringsmarginal	11 466		41 269	38 189	48 631	69 911	103 544
<b>Utgiftstak för staten<sup>5</sup></b>	<b>1 107 000</b>		<b>1 158 000</b>	<b>1 204 000</b>	<b>1 262 000</b>	<b>1 319 000</b>	<b>1 378 000</b>

<sup>1</sup> Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2015.<sup>2</sup> Enligt bet. 2014/15:FIU1, rskr. 2014/15:29 och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99).<sup>3</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.<sup>4</sup> Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.<sup>5</sup> Se regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och regeringens bedömning av utgiftstak 2018 och 2019 i avsnitt 5.2.

Källa: Egna beräkningar.

**Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2004–2019**

Miljarder kronor

Utfall 2004–2014, prognos 2015 och beräknat 2016–2019. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2015.

Utgiftsområde	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 Rikets styrelse	9,8	9,9	10,6	10,6	11,0	12,2	11,7	11,2	11,5	11,8	12,9	12,5	12,5	12,6	12,8	13,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	9,2	11,0	11,8	11,2	11,4	12,0	12,1	12,9	13,5	16,1	14,1	14,5	14,6	15,0	15,3	15,9
3 Skatt, tull och exekution	8,6	8,6	9,0	9,7	9,4	9,4	9,4	9,9	10,3	10,4	10,4	10,5	10,8	10,9	11,1	11,4
4 Rättsväsendet	26,3	27,0	28,5	30,6	32,7	33,6	35,5	37,2	38,2	39,3	40,2	40,1	41,6	42,2	43,0	44,0
5 Internationell samverkan	1,3	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	2,0	1,9	1,5	1,8	1,7	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43,3	44,0	44,3	46,5	43,0	42,1	45,7	44,2	45,5	45,4	48,0	46,9	47,4	48,5	49,4	50,4
7 Internationellt bistånd	19,9	22,3	25,9	25,4	27,5	29,6	26,7	29,2	30,2	30,8	31,0	29,4	29,1	32,1	38,1	41,1
8 Migration	5,2	4,8	4,5	5,3	6,1	6,5	7,1	7,6	8,2	9,9	12,6	17,8	20,1	17,1	14,2	12,8
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	36,8	38,5	42,2	46,7	49,1	53,1	56,0	56,5	58,7	59,0	61,6	64,0	64,7	65,9	67,4	66,6
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	122,9	127,0	125,7	119,5	115,9	110,0	99,9	95,8	94,9	96,4	99,0	102,8	107,7	110,3	112,3	114,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	51,2	46,1	45,0	43,7	42,6	42,3	41,5	41,6	41,3	40,0	39,3	38,2	36,2	34,1	32,8	31,8
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	57,5	59,1	63,7	64,9	66,4	68,1	70,2	72,0	75,6	78,5	80,8	84,0	87,5	90,4	93,0	95,8
13 Integration och jämställdhet	6,5	6,4	3,4	4,3	5,0	5,3	5,2	5,0	6,8	8,8	12,2	16,4	22,1	30,3	34,4	30,4
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	64,3	66,4	69,5	54,9	47,8	60,6	68,6	63,3	66,6	69,7	66,9	68,5	71,8	71,9	71,9	72,2
15 Studiestöd	21,2	20,2	20,6	19,7	19,5	21,4	22,6	21,8	21,1	20,6	20,0	19,8	20,6	20,7	21,0	22,3
16 Utbildning och universitetsforskning	43,6	43,3	46,1	41,8	44,2	48,9	53,3	53,7	53,8	56,5	59,4	62,7	66,9	67,3	68,0	68,8
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8,7	9,0	9,6	10,1	10,1	10,3	11,3	12,0	12,3	12,7	12,8	12,8	13,1	13,3	13,3	13,4
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3,1	3,1	2,9	2,4	2,1	1,9	1,6	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,5	1,5	1,5	1,2
19 Regional tillväxt	3,3	3,3	3,3	2,9	2,8	3,2	3,2	3,2	3,4	3,3	2,9	2,5	3,2	3,3	3,3	3,4
20 Allmän miljö- och naturvård	3,1	4,0	4,5	4,3	4,7	5,2	5,2	5,1	4,8	4,8	5,1	5,8	7,1	6,8	6,8	6,4
21 Energi	2,1	1,4	1,6	2,2	2,1	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,9	2,4	2,5	2,3	2,1	2,1
22 Kommunikationer	29,0	31,7	31,0	44,3	61,5	40,6	39,8	38,7	42,9	43,7	46,0	46,9	52,0	53,4	54,0	53,8
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	12,2	17,4	21,0	15,5	16,5	16,4	17,4	16,4	16,4	16,0	16,2	14,0	16,7	15,9	17,2	17,3
24 Näringsliv	3,5	3,5	3,9	4,2	12,7	6,5	8,5	5,3	5,9	5,2	5,4	5,5	5,7	5,6	5,6	5,7
25 Allmänna bidrag till kommuner	69,8	57,3	60,2	73,0	64,8	81,6	75,7	88,0	85,1	88,9	93,6	92,3	92,3	93,1	93,1	93,1
26 Statsskuldräntor m.m.	52,7	32,7	49,5	47,3	48,2	36,5	23,4	34,5	27,4	16,8	3,3	29,3	12,5	20,3	27,7	32,1
27 Avgiften till Europeiska unionen	25,6	25,6	25,9	26,6	31,5	19,2	30,4	30,6	31,5	37,4	41,6	35,7	32,2	37,5	39,0	40,1
Minskning av anslagsbehållningar													-4,1	-0,3	-0,7	-2,2
Beräkningsteknisk överföring till hushållen													0,4	2,8	2,9	5,2
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>740,7</b>	<b>725,0</b>	<b>765,5</b>	<b>769,2</b>	<b>790,3</b>	<b>781,3</b>	<b>786,4</b>	<b>801,5</b>	<b>811,1</b>	<b>827,4</b>	<b>840,9</b>	<b>878,5</b>	<b>890,8</b>	<b>926,7</b>	<b>952,8</b>	<b>964,8</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor</b>	<b>688,0</b>	<b>692,3</b>	<b>716,1</b>	<b>721,9</b>	<b>742,1</b>	<b>744,8</b>	<b>763,0</b>	<b>767,0</b>	<b>783,7</b>	<b>810,6</b>	<b>837,5</b>	<b>849,2</b>	<b>878,3</b>	<b>906,4</b>	<b>925,0</b>	<b>932,6</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	167,5	172,0	179,1	188,2	201,4	219,8	222,9	222,0	238,5	256,7	258,0	267,5	287,6	307,0	324,1	341,8
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>855,6</b>	<b>864,3</b>	<b>895,2</b>	<b>910,1</b>	<b>943,4</b>	<b>964,6</b>	<b>985,9</b>	<b>989,0</b>	<b>1022,2</b>	<b>1067,3</b>	<b>1095,5</b>	<b>1116,7</b>	<b>1165,8</b>	<b>1213,4</b>	<b>1249,1</b>	<b>1274,5</b>
Budgeteringsmarginal	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	38,1	74,0	61,8	27,7	11,5	41,3	38,2	48,6	69,9	103,5
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>858</b>	<b>870</b>	<b>907</b>	<b>938</b>	<b>957</b>	<b>989</b>	<b>1024</b>	<b>1063</b>	<b>1084</b>	<b>1095</b>	<b>1107</b>	<b>1158<sup>1</sup></b>	<b>1204<sup>1</sup></b>	<b>1262<sup>1</sup></b>	<b>1319<sup>1</sup></b>	<b>1378<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup>Baseras på regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och bedömning av utgiftstak för 2018 och 2019 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

**Tabell 22 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2004–2019**

Utfall 2004–2014, prognos 2015 och beräknat 2016–2019. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2015. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil.

Utgiftsområde	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 Rikets styrelse	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
3 Skatt, tull och exekution	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
4 Rättsväsendet	3,1	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,5
5 Internationell samverkan	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	5,1	5,1	4,9	5,1	4,6	4,4	4,6	4,5	4,4	4,3	4,4	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
7 Internationellt bistånd	2,3	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1	2,7	3,0	3,0	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	3,1	3,1
8 Migration	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,6	1,7	1,4	1,1	1,1
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	4,3	4,4	4,7	5,1	5,2	5,5	5,7	5,7	5,7	5,5	5,6	5,7	5,6	5,4	5,4	5,4
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	14,4	14,7	14,0	13,1	12,3	11,4	10,1	9,7	9,3	9,0	9,0	9,2	9,2	9,1	9,0	9,0
<i>10 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>14,8</i>	<i>14,7</i>	<i>14,0</i>	<i>13,1</i>	<i>12,3</i>	<i>11,4</i>	<i>10,1</i>	<i>9,7</i>	<i>9,2</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>	<i>9,2</i>	<i>9,2</i>	<i>9,1</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	6,0	5,3	5,0	4,8	4,5	4,4	4,2	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4	3,1	2,8	2,6	2,5
<i>11 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,5</i>	<i>4,4</i>	<i>4,2</i>	<i>4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,4</i>	<i>3,1</i>	<i>2,8</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6,7	6,8	7,1	7,1	7,0	7,1	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5	7,4	7,5
<i>12 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>6,7</i>	<i>6,9</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,3</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>7,4</i>	<i>7,5</i>
13 Integration och jämställdhet	0,8	0,7	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	1,1	1,5	1,9	2,5	2,8	2,4
<i>13 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,5</i>	<i>1,9</i>	<i>2,5</i>	<i>2,8</i>	<i>2,4</i>
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	7,5	7,7	7,8	6,0	5,1	6,3	7,0	6,4	6,5	6,5	6,1	6,1	6,2	5,9	5,8	5,7
<i>14 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>7,8</i>	<i>7,9</i>	<i>8,0</i>	<i>6,3</i>	<i>5,1</i>	<i>6,3</i>	<i>7,0</i>	<i>6,4</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</i>	<i>6,2</i>	<i>5,9</i>	<i>5,8</i>	<i>5,7</i>
15 Studiestöd	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
<i>15 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>
16 Utbildning och universitetsforskning	5,1	5,0	5,2	4,6	4,7	5,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,4	5,6	5,7	5,5	5,4	5,4
<i>16 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>4,1</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,7</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>5,4</i>	<i>5,6</i>	<i>5,7</i>	<i>5,5</i>	<i>5,4</i>	<i>5,4</i>
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
<i>17 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
19 Regional tillväxt	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
21 Energi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22 Kommunikationer	3,4	3,7	3,5	4,9	6,5	4,2	4,0	3,9	4,2	4,1	4,2	4,2	4,5	4,4	4,3	4,2
<i>22 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>3,5</i>	<i>3,8</i>	<i>3,5</i>	<i>5,0</i>	<i>6,6</i>	<i>4,3</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>	<i>4,2</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>	<i>4,2</i>	<i>4,5</i>	<i>4,4</i>	<i>4,3</i>	<i>4,2</i>
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,4	2,0	2,3	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
24 Näringsliv	0,4	0,4	0,4	0,5	1,4	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
25 Allmänna bidrag till kommuner	8,2	6,6	6,7	8,0	6,9	8,5	7,7	8,9	8,3	8,3	8,5	8,3	7,9	7,7	7,5	7,3
<i>25 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>7,7</i>	<i>8,2</i>	<i>8,2</i>	<i>8,2</i>	<i>8,5</i>	<i>9,8</i>	<i>8,6</i>	<i>9,0</i>	<i>8,5</i>	<i>8,3</i>	<i>8,2</i>	<i>8,1</i>	<i>7,9</i>	<i>7,7</i>	<i>7,5</i>	<i>7,3</i>
26 Statsskuldsräntor m.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27 Avgiften till Europeiska unionen	3,0	3,0	2,9	2,9	3,3	2,0	3,1	3,1	3,1	3,5	3,8	3,2	2,8	3,1	3,1	3,1
Minskning av anslagsbehållningar													-0,4	0,0	-0,1	-0,2
Beräkningsteknisk överföring till hushållen													0,0	0,2	0,2	0,4
<b>Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget</b>	<b>19,6</b>	<b>19,9</b>	<b>20,0</b>	<b>20,7</b>	<b>21,3</b>	<b>22,8</b>	<b>22,6</b>	<b>22,4</b>	<b>23,3</b>	<b>24,1</b>	<b>23,5</b>	<b>24,0</b>	<b>24,7</b>	<b>25,3</b>	<b>25,9</b>	<b>26,8</b>
<b>Budgeringsmarginal</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>	<b>2,5</b>	<b>3,9</b>	<b>7,5</b>	<b>6,0</b>	<b>2,6</b>	<b>1,0</b>	<b>3,7<sup>1</sup></b>	<b>3,3<sup>1</sup></b>	<b>4,0<sup>1</sup></b>	<b>5,6<sup>1</sup></b>	<b>8,1<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup>Baseras på regeringens förslag till utgiftstak för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och bedömning av utgiftstak för 2018 och 2019 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### 3 Tabeller till avsnitt 8 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

**Tabell 23 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**
*Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>1 736</b>	<b>1 780</b>	<b>1 810</b>	<b>1 861</b>	<b>1 896</b>	<b>1 981</b>	<b>2 087</b>	<b>2 191</b>	<b>2 295</b>	<b>2 392</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>49,3</i>	<i>48,7</i>	<i>49,1</i>	<i>49,3</i>	<i>48,5</i>	<i>48,7</i>	<i>49,1</i>	<i>49,4</i>	<i>49,6</i>	<i>49,6</i>
Skatter och avgifter	1 516	1 549	1 563	1 613	1 664	1 743	1 842	1 936	2 028	2 111
<i>procent av BNP</i>	<i>43,1</i>	<i>42,4</i>	<i>42,4</i>	<i>42,7</i>	<i>42,6</i>	<i>42,8</i>	<i>43,3</i>	<i>43,6</i>	<i>43,8</i>	<i>43,8</i>
Kapitalinkomster	65	74	71	72	62	63	66	69	76	83
Övriga inkomster	155	158	176	176	170	174	179	185	191	198
<b>Utgifter</b>	<b>1 737</b>	<b>1 783</b>	<b>1 844</b>	<b>1 912</b>	<b>1 970</b>	<b>2 038</b>	<b>2 118</b>	<b>2 208</b>	<b>2 297</b>	<b>2 373</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>49,3</i>	<i>48,8</i>	<i>50,0</i>	<i>50,7</i>	<i>50,4</i>	<i>50,1</i>	<i>49,8</i>	<i>49,8</i>	<i>49,6</i>	<i>49,2</i>
Transfereringar och subventioner <sup>1</sup>	656	658	684	717	729	755	784	821	851	880
Hushåll	540	534	557	582	588	611	641	670	693	718
Näringslivet	59	66	67	68	73	80	84	83	82	84
Utlandet	57	58	60	67	68	64	59	68	76	77
Konsumtion	886	921	955	988	1 029	1 073	1 117	1 163	1 209	1 248
Investeringar m.m.	152	158	165	169	177	175	182	188	196	196
Ränteutgifter <sup>2</sup>	42	46	40	37	35	35	34	36	41	48
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-1</b>	<b>-3</b>	<b>-34</b>	<b>-52</b>	<b>-74</b>	<b>-57</b>	<b>-31</b>	<b>-18</b>	<b>-1</b>	<b>19</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>
Staten	-15	-12	-41	-43	-56	-47	-21	-5	17	43
Pensionssystemet	7	20	10	-5	3	6	0	-6	-10	-14
Kommunsektorn	7	-11	-4	-3	-21	-16	-9	-7	-9	-10
<b>Finansiell ställning</b>										
Konsoliderad bruttoskuld	1 297	1 323	1 347	1 462	1 715	1 797	1 821	1 840	1 851	1 832
<i>procent av BNP</i>	<i>36,8</i>	<i>36,2</i>	<i>36,6</i>	<i>38,7</i>	<i>43,9</i>	<i>44,2</i>	<i>42,8</i>	<i>41,5</i>	<i>40,0</i>	<i>38,0</i>
Nettoställning	605	514	660	762	811	751	717	697	688	697
<i>procent av BNP</i>	<i>17,2</i>	<i>14,1</i>	<i>17,9</i>	<i>20,2</i>	<i>20,8</i>	<i>18,4</i>	<i>16,9</i>	<i>15,7</i>	<i>14,9</i>	<i>14,5</i>

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

<sup>2</sup> Inklusiva räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 24 Statens finanser**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>933</b>	<b>943</b>	<b>927</b>	<b>954</b>	<b>968</b>	<b>1 010</b>	<b>1 067</b>	<b>1 118</b>	<b>1 171</b>	<b>1 217</b>
Skatter och avgifter	795	800	784	807	832	869	920	967	1014	1054
Kapitalinkomster	33	38	32	35	24	26	28	29	32	33
Övriga inkomster	105	104	111	112	112	115	119	122	126	130
<b>Utgifter</b>	<b>947</b>	<b>954</b>	<b>968</b>	<b>998</b>	<b>1 025</b>	<b>1 057</b>	<b>1 088</b>	<b>1 123</b>	<b>1 154</b>	<b>1 174</b>
Transfereringar till privat sektor <sup>1</sup>	377	377	387	400	407	425	431	444	454	464
Bidrag till kommunsektorn	183	185	182	192	203	209	220	229	234	232
Ålderspensionsavgifter	24	21	21	20	22	22	24	24	24	25
Konsumtion	235	245	256	265	272	283	291	297	303	308
Investeringar m.m.	92	87	91	92	92	88	93	98	105	107
Ränteutgifter <sup>2</sup>	37	39	30	29	28	30	29	31	34	38
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-15</b>	<b>-12</b>	<b>-41</b>	<b>-43</b>	<b>-56</b>	<b>-47</b>	<b>-21</b>	<b>-5</b>	<b>17</b>	<b>43</b>
<i>procent av BNP</i>	-0,4	-0,3	-1,1	-1,1	-1,4	-1,2	-0,5	-0,1	0,4	0,9
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-7</b>	<b>68</b>	<b>-25</b>	<b>-131</b>	<b>-72</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>46</b>
<i>procent av BNP</i>	-0,2	1,9	-0,7	-3,5	-1,8	-1,4	-0,1	0,0	0,4	0,9
<b>Statsskuld</b>	<b>1 113</b>	<b>1 075</b>	<b>1 113</b>	<b>1 236</b>	<b>1 347</b>	<b>1 396</b>	<b>1 391</b>	<b>1 380</b>	<b>1 360</b>	<b>1 312</b>
<i>procent av BNP</i>	31,6	29,4	30,2	32,8	34,5	34,3	32,7	31,1	29,4	27,2

<sup>1</sup> Inklusiva ofördelade utgifter.<sup>2</sup> Inklusiva räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 25 Ålderspensionssystemet**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>233</b>	<b>245</b>	<b>252</b>	<b>255</b>	<b>265</b>	<b>276</b>	<b>290</b>	<b>304</b>	<b>318</b>	<b>333</b>
Socialförsäkringsavgifter	184	196	203	208	214	224	234	246	257	268
Statliga ålderspensionsavgifter m.m.	24	21	21	20	22	23	25	25	24	25
Räntor, utdelningar m.m.	25	28	28	26	29	30	31	34	37	40
<b>Utgifter</b>	<b>226</b>	<b>225</b>	<b>242</b>	<b>260</b>	<b>262</b>	<b>270</b>	<b>290</b>	<b>310</b>	<b>328</b>	<b>346</b>
Pensioner	220	220	236	254	255	264	284	303	320	338
Övriga utgifter	6	5	6	6	7	6	6	7	7	8
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>-5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>-6</b>	<b>-10</b>	<b>-14</b>
<i>procent av BNP</i>	0,2	0,5	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



**Tabell 26 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>787</b>	<b>810</b>	<b>846</b>	<b>875</b>	<b>901</b>	<b>940</b>	<b>989</b>	<b>1 036</b>	<b>1 080</b>	<b>1 116</b>
Skatter	523	538	561	582	602	634	671	706	739	770
Kommunal fastighetsavgift	14	14	15	16	16	16	17	17	18	19
Statsbidrag	137	136	132	140	148	152	161	168	171	168
Skatter och statsbidrag, procent av BNP	19,1	18,8	19,2	19,5	19,6	19,7	19,9	20,1	20,1	19,9
Kapitalinkomster	11	11	14	14	13	12	11	12	14	17
Övriga inkomster	103	110	124	124	122	126	129	133	138	142
varav kompensation för mervärdesskatt	46	49	50	52	56	57	59	61	63	65
<b>Utgifter</b>	<b>780</b>	<b>821</b>	<b>850</b>	<b>879</b>	<b>922</b>	<b>957</b>	<b>998</b>	<b>1 043</b>	<b>1 089</b>	<b>1 126</b>
Transfereringar till hushåll	38	39	38	39	39	40	41	45	47	48
Övriga transfereringar	28	29	32	33	35	35	37	37	38	38
Konsumtion	649	673	696	721	753	786	823	863	903	937
Investeringar <sup>1</sup>	60	70	74	77	85	87	89	90	91	89
Ränteutgifter <sup>2</sup>	6	10	10	9	9	8	8	8	10	14
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>7</b>	<b>-11</b>	<b>-4</b>	<b>-3</b>	<b>-21</b>	<b>-16</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>
procent av BNP	0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
<b>Resultat före extraordinära poster</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

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

<sup>1</sup> Investeringarna inkluderar även köp av mark och fastigheter, netto.<sup>2</sup> Inklusive räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 27 Strukturellt sparande**

Procent av BNP, om inte annat anges. Utfall för 2010–2014, prognos för 2015–2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande, miljarder kronor</b>	<b>-1</b>	<b>-3</b>	<b>-34</b>	<b>-52</b>	<b>-74</b>	<b>-57</b>	<b>-31</b>	<b>-18</b>	<b>-1</b>	<b>19</b>
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
Justering för BNP-gap	1,4	0,8	1,3	1,3	0,9	0,7	0,4	0,1	-0,1	0,0
Justering för arbetslöshetsgap	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	0,2	0,3	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
Justering, för engångseffekter <sup>1</sup>	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>
BNP-gap, procent <sup>2</sup>	-3,1	-1,7	-2,7	-2,7	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,1	0,0

<sup>1</sup> Engångseffekten för 2012 resp. 2013 rör engångseffekterna återbetalningen av försäkringspremier från AFA-försäkring på 11 miljarder kronor och 10 miljarder kronor.

Engångseffekter 2014–2016 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska Unionen.

<sup>2</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga 2

# Fördelningspolitisk redogörelse

**Logotyp  
infogas  
vid  
incheck  
ning**



## Bilaga 2

# Fördelningpolitisk redogörelse

### Innehållsförteckning

---

1	Inledning.....	8
2	Inkomstutveckling för olika grupper .....	9
3	Ekonomisk utsatthet .....	10
4	De samlade inkomstskillnaderna.....	13
5	Inkomstfördelningens långsiktiga utveckling och kapitalets betydelse.....	15
6	Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster .....	19
7	Inkomstskillnader när hänsyn tas till inkomströrlighet.....	20
8	Regionala inkomstskillnader.....	21
9	Fördelningseffekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 .....	24
	Underbilaga.....	27

## Tabellförteckning

---

Tabell 2.1 Inkomstutveckling för olika åldersgrupper 1995–2013 .....	9
Tabell 2.2 Inkomstutveckling för olika hushållstyper 1995–2013 .....	9
Tabell 2.3 Inkomstutveckling efter vistelsetid i Sverige 1995–2013 .....	9
Tabell 3.1 Andel med låg ekonomisk standard i olika grupper 2013 .....	11
Tabell 3.2 Ekonomisk utsatthet inom EU .....	12
Tabell 4.1 Inkomstnivå 2013 samt utveckling över tiden för olika inkomstgrupper.....	13
Tabell 4.2 Inkomstskillnader inom EU 2000–2012 .....	15
Tabell 6.1 Inkomstspridning för olika inkomstslag 2012.....	20
Tabell 7.1 Inkomströrlighet inom olika grupper, 1995–2004 resp. 2004–2013.....	21
Tabell 8.1 Ekonomisk standard i olika regioner, 1995 och 2013 .....	22
Tabell 8.2 Ekonomisk standard efter offentliga välfärdstjänster och boendeutgifter i olika regioner 2012.....	24
Tabell 9.1 Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard av förslagen i VÄB15 .....	25
Tabell u.1 Svensk konsumtionsenhetsskala .....	27
Tabell u.2 Nyckeltal 1995 och 2000–2013.....	31

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2013.....	10
Diagram 3.1 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2013 .....	11
Diagram 4.1 Inkomstillväxt i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2013.....	13
Diagram 4.2 Gini-koefficientens utveckling 1995–2013 .....	14
Diagram 5.1 Den översta hundraandelens inkomstandel, 1900–2012.....	16
Diagram 5.2 Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för topprocenten, 1900–2012.....	16
Diagram 5.3 Inkomsternas sammansättning i Sverige 2012.....	16
Diagram 5.4 Den översta tusendelens inkomstandel och inkomstsammansättning i Sverige 1995–2012 .....	17
Diagram 5.5 Kapitalinkomsternas andel av toppinkomsterna i Sverige 1920–2012 .....	17
Diagram 5.6 Kapitalinkomsternas andel av toppinkomsterna i USA 1920–2010.....	17
Diagram 5.7 Kapitalkvoten i Europa från 1870 och framåt .....	18
Diagram 6.1 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2012 .....	19
Diagram 7.1 Minskning av Gini-koefficienten när beräkningen av inkomst förlängs stegvis från ett till tio år, 1995–2004 resp. 2004–2013.....	21
Diagram 7.2 Gini-koefficienter för årsinkomster respektive långsiktiga inkomster, 1995–2004 resp. 2004–2013 .....	21
Diagram 8.1 Ekonomisk standard i olika regioner 2007–2013 .....	23
Diagram 9.1 Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper av förslagen i VÄB15 .....	25
Diagram 9.2 Effekt på ekonomisk standard för olika hushållstyper av förslagen i VÄB15.....	25
Diagram 9.3 Effekt på ekonomisk standard för olika åldersgrupper av förslagen i VÄB15.....	25
Diagram 9.4 Effekt på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män (20+år) av förslagen i VÄB15 .....	26
Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva.....	28



## Sammanfattning

---

- Mellan 1995 och 2013 ökade hushållens ekonomiska standard med i genomsnitt 59 procent, eller med 2,6 procent per år. Den ekonomiska standarden ökade mest för sammanboende i åldern 30–64 år, medan yngre vuxna och personer över 65 år hade en svagare inkomstutveckling.
  - Den individuella disponibla inkomsten för personer i förvärvsaktiv ålder är ca 20 procent lägre för kvinnor än för män. Denna relation har varit förhållandevis stabil sedan mitten av 1990-talet. I kronor räknat har skillnaden i medianinkomst mellan kvinnor och män dock ökat 1995–2013, från 32 000 kronor till 45 000 kronor.
  - Mätt med en relativ låginkomstgräns (t.ex. 60 procent av medianinkomsten) har andelen med låg ekonomisk standard ökat gradvis sedan mitten av 1990-talet. Orsaken är att inkomstökningen har varit lägre för grupper med låga inkomster än för grupper med medelinkomster.
  - År 1995–2013 ökade inkomsterna mest högt upp i inkomstfördelningen. Tiondelen med högst inkomster 2013 hade i genomsnitt 114 procent högre ekonomisk standard än tiondelen med högst inkomster 1995. Motsvarande ökning i mitten av inkomstfördelningen var 59 procent.
  - De samlade inkomstskillnaderna, mätt med Gini-koefficienten, har ökat såväl i Sverige som internationellt de senaste 20 åren. Jämfört med de flesta andra länder har Sverige dock fortfarande en jämn inkomstfördelning.
  - De ökade inkomstskillnaderna i Sverige har olika förklaringar under olika tidsperioder. Sett över perioden 1995–2013 förklaras ökningen framför allt av ökade kapitalinkomster och av att skatterna har blivit mindre inkomstutjämnande.
  - Den internationella forskningen har på senare år analyserat de långsiktiga trenderna i utvecklingen mot en ojämnare inkomstfördelning. I en del länder, t.ex. i USA och i Storbritannien, har den yttersta toppens andel av de samlade inkomsterna ökat kraftigt sedan början av 1980-talet. I dessa länder börjar toppinkomstandelarna närma sig de nivåer som existerade före första världskriget. I andra länder, t.ex. i de kontinental-europeiska och i de nordiska länderna, har uppgången varit betydligt mindre.
  - Offentligt subventionerade välfärdstjänster, såsom omsorg om unga och gamla, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. När dessa tjänster beaktas reduceras de samlade inkomstskillnaderna med ca 20 procent, främst till följd av att barn, ungdomar och äldre pensionärer flyttas uppåt i inkomstfördelningen.
  - Skillnaderna i ekonomisk standard mellan personer som bor i olika delar av landet har ökat något under perioden 1995–2013, i synnerhet skillnaden mellan Stockholms län och övriga Sverige. År 1995 hade medianinkomsttagaren i Stockholms län ca 13 procent högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren i regionen med lägst ekonomisk standard. År 2013 hade skillnaden ökat till ca 20 procent.
  - Inkomströrligheten har i princip varit oförändrad 1995–2013. De ökade inkomstskillnader som observeras för årliga disponibla inkomster de senaste tjugo åren kan därför inte förklaras av en ökad rörlighet, eller större tillfälliga variationer, i de disponibla inkomsterna. Inkomstskillnaderna har ökat även för inkomstmått som fångar mer långsiktiga inkomster.
  - I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen bl.a. förstärkningar av arbetslöshetsförsäkringen, en höjning av underhållstödet, höjd sjuk- och aktivitetsersättning samt en förstärkning av bostadstillägget för pensionärer. Förslagen gynnar främst personer i den nedre delen av inkomstfördelningen och stärker den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.
-



## 1 Inledning

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller till budgetpropositionen. I redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Ambitionen är inte att varje enskild redogörelse ska innehålla heltäckande analyser av inkomstfördelningens samtliga dimensioner. Delar som får stort utrymme ett visst år kortas eller utgår i nästföljande redogörelse. Detta skapar utrymme för nya fördjupningar.

### Inkomstbegreppet

Fördelningsanalyser fokuserar i regel på fördelningen av disponibel inkomst erhållen under ett kalenderår och justerad för försörjningsbörd. Analyserna i denna redogörelse baseras också i huvudsak på detta inkomstbegrepp. Årlig disponibel inkomst som mått på de ekonomiska resurserna kan visserligen kritiseras i flera avseenden, men det finns också en rad goda skäl att använda detta mått i fördelningsanalyser.<sup>1</sup> Uppgifter om disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgängliga på regelbunden basis och dess egenskaper är väl kända och har varit föremål för intensiv forskning. Samtidigt är slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst. Det kan även noteras att många politiska beslut i första hand syftar till att förstärka just den disponibla inkomsten. Det är därför meningsfullt att studera en åtgärds konsekvenser för den disponibla inkomstens fördelning.

Den disponibla inkomsten är sammansatt av ett antal olika komponenter: inkomst från arbete, kapital och näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, med avdrag för direkt skatt. Inkomsterna räknas samman på hushållsnivå och justeras för försörjningsbörd med hjälp av en s.k. ekvivalensskala

(se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning). Det beräknade måttet benämns ekvivalerad disponibel inkomst, eller hushållets ekonomiska standard. Varje individ i hushållet tilldelas denna ekonomiska standard, dvs. standarden antas vara lika stor för alla i hushållet. Det bör understrykas att varje enskild individs ekonomiska standard bestäms av hela hushållets inkomster och att hushållets sammansättning bestämmer vilken standard som uppnås. Ju fler personer som ska försörjas av en viss disponibel inkomst, desto lägre ekonomisk standard har hushållet.

Genom att alla individer i hushållet tilldelas samma inkomst antas således i denna redogörelse att hushållets resurser delas lika mellan familjemedlemmarna. Detta innebär att sammanboende kvinnor och män får samma ekonomiska standard. Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det argumenteras för att egen inkomst medför ekonomisk självständighet och att det i stället är mer relevant att studera hur stora resurser som individen direkt förfogar över. I denna bilaga presenteras en kortare redovisning av hur kvinnors och mäns individuella inkomster har utvecklats. En utförlig beskrivning av kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser återfinns i en årlig bilaga till budgetpropositionen.<sup>2</sup>

### Data

Statistiska centralbyrån (SCB) följer regelbundet inkomstfördelningen i Sverige genom undersökningen av hushållens ekonomi (HEK). Analysen i följande avsnitt grundar sig huvudsakligen på denna undersökning. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Den senaste versionen av HEK avser 2013 och i undersökningen ingår ca 39 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vilka resurser som ska beaktas i fördelningsssammanhang är en mångfacetterad fråga som studeras inom många olika discipliner. Det finns emellertid inte någon bred enighet om något bästa alternativ till inkomst som välfärdsindikator. En god översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i Canberra Group Handbook on Household Income Statistics (United Nations Economic Commission for Europe 2011).

<sup>2</sup> Se prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

<sup>3</sup> Se underbilagan för en utförligare beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen. I underbilagan redogörs också för de modeller, metoder, begrepp och definitioner som används i denna bilaga.

## 2 Inkomstutveckling för olika grupper

År 1995–2013 förbättrades den ekonomiska standarden för samtliga åldersgrupper och familjetyper (se tabell 2.1 och tabell 2.2). Den reala medianinkomsten i befolkningen ökade med 59 procent, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt 2,6 procent per år.

Sedan 1995 har det skett vissa förskjutningar mellan olika åldersgruppers ekonomiska standard. Individer i yrkesaktiv ålder över 30 år har haft en stabil inkomstökning, medan yngre vuxna i åldern 20–29 år har haft en svagare utveckling.<sup>4</sup> Även personer över 65 år har haft en förhållandevis svag inkomstutveckling. Orsaken är att pensionerna inte har ökat lika snabbt som de förvärvsaktivas löner.<sup>5</sup>

**Tabell 2.1 Inkomstutveckling för olika åldersgrupper 1995–2013**

Procent	Andel av befolkningen 2013	Relativ inkomst		Real utveckling per år 1995–2013
		1995	2013	
0–19 år	23,1	90	93	2,8
20–29 år	12,7	96	92	2,3
30–49 år	25,6	103	105	2,7
50–64 år	18,7	129	127	2,5
65+ år	19,9	92	87	2,3
<b>Samtliga</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2,6</b>

Anm.: Relativ inkomst är kvoten mellan medianinkomsten (ekvivalerad disponibel inkomst) för respektive grupp och medianinkomsten för hela befolkningen.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ekonomiska standarden har sedan 1995 ökat något snabbare för sammanboende än för ensamstående. I synnerhet ensamstående kvinnor med barn har fått se sin relativa inkomstposition försämrats. Ensamstående föräldrars disponibla inkomster består i större utsträckning av transfereringar (t.ex. bostadsbidrag). Dessa ersättningar har utvecklats långsammare än den genomsnittliga löneökningstakten.

De utrikes föddas position i inkomstfördelningen har försämrats mellan 1995 och 2013 (se

<sup>4</sup> En viktig orsak till den relativt svaga inkomstutvecklingen för yngre vuxna är att andelen ungdomar i högskolestudier ökade kraftigt under 1990-talet. Den stigande ungdomsarbetslösheten under 2000-talet har också bidragit.

<sup>5</sup> Pensionärernas reala inkomstförbättring beror till stor del på att pensionärskollektivet hela tiden förnyas och de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade.

tabell 2.3). En orsak till detta är att invandringsstrukturen har förändrats över tiden. Från att nästan helt ha dominerats av arbetskraftsinvandring har flykting- och anhöriginvandring sedan 1990-talet kommit att utgöra en allt större del av invandringen.

**Tabell 2.2 Inkomstutveckling för olika hushållstyper 1995–2013**

Procent	Andel av befolkningen 2013	Relativ inkomst		Real utveckling per år 1995–2013
		1995	2013	
<b>20–64 år</b>				
Ensamst. utan barn				
Kvinnor	8,2	97	89	2,1
män	10,3	102	103	2,6
Ensamst. med barn				
Kvinnor	2,6	81	69	1,7
män	1,0	91	89	2,5
Sammanboende				
utan barn	14,8	140	145	2,8
med barn	20,1	99	104	2,9
<b>65+ år</b>				
Ensamstående				
kvinnor 65–74 år	2,3	84	74	1,9
män 65–74 år	1,8	94	81	1,7
kvinnor 75+ år	3,5	78	66	1,7
män 75+ år	1,2	82	73	1,9
Sammanboende				
65–74 år	7,2	111	114	2,8
75+ år	3,9	95	88	2,2

Anm.: Relativ inkomst är kvoten mellan medianinkomsten (ekvivalerad disponibel inkomst) för respektive grupp och medianinkomsten för hela befolkningen.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 2.3 Inkomstutveckling efter vistelsetid i Sverige 1995–2013**

Procent	Andel av befolkningen 2013	Relativ inkomst		Real utveckling per år 1995–2013
		1995	2013	
Inrikes födda	86,1	101	103	2,7
Utrikes födda	13,9	87	78	2,0
Vistelsetid				
0–3 år	1,9	67	57	1,7
3–10 år	3,4	78	67	1,7
10–20 år	2,9	92	81	1,9
20+ år	5,7	102	92	2,0

Anm.: Relativ inkomst är kvoten mellan medianinkomsten (ekvivalerad disponibel inkomst) för respektive grupp och medianinkomsten för hela befolkningen.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av tabellerna ovan framgår även nivån på olika gruppers ekonomiska standard i förhållande till

medianen i hela befolkningen. Ensamstående har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än sammanboende och hushåll med barn har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än hushåll utan barn. Personer över 65 år, oftast ålderspensionärer, har i genomsnitt förhållandevis låg ekonomisk standard. Det finns dock betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll. Generellt gäller att ensamstående och äldre pensionärer har en lägre ekonomisk standard än yngre och sammanboende pensionärer.

Utrikes födda har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än inrikes födda. Det allmänna mönstret är att ju mer nyligen en person har invandrat till Sverige, desto längre ner i inkomstfördelningen finns personen.<sup>6</sup> Den huvudsakliga anledningen är att utrikes födda som har bott en kort tid i Sverige har en lägre sysselsättningsgrad än de som bott i landet en längre tid.<sup>7</sup>

### Kvinnors och mäns individuella inkomster

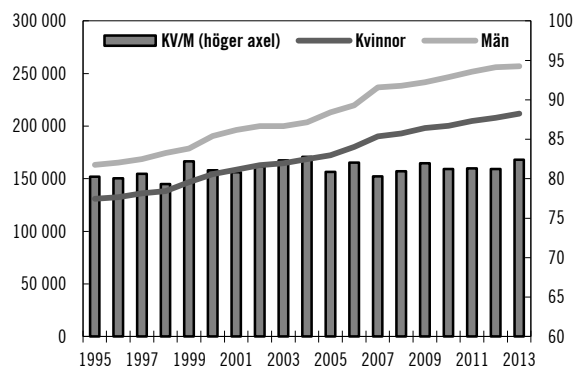
Som beskrivits ovan kan det ur ett jämställdhetsperspektiv vara mer relevant att studera hur stor disponibel inkomst kvinnor respektive män förfogar över, eftersom en egen inkomst medför ekonomisk självständighet.

De skillnader mellan män och kvinnor som finns på arbetsmarknaden beträffande t.ex. löner, befordringsmöjligheter, arbetstid och frånvaro, leder till att kvinnor har betydligt lägre arbetsinkomster än män. Skatter och transfereringsinkomster jämnar dock ut inkomstskillnaden till viss del.<sup>8</sup> Den individuella disponibla inkomsten för personer i förvärsaktiv ålder är ca 20 procent lägre för kvinnor än för män, och denna re-

lation har varit förhållandevis stabil sedan mitten av 1990-talet (se diagram 2.1). I kronor räknat har skillnaden i medianinkomst mellan kvinnor och män dock ökat 1995–2013, från ca 32 000 kronor till ca 45 000 kronor.

#### Diagram 2.1 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2013

Medianinkomst i kronor (2015 års priser) och kvinnors andel av mäns inkomst i procent



Anm.: Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, som arbetsinkomst och kapitalinkomst, samt transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar (exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag) fördelas lika mellan sammanboende.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 3 Ekonomisk utsatthet

Det finns flera olika sätt att beskriva och beräkna hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga, och vilka grupper som är i behov av ytterligare stöd. I denna bilaga redovisas därför flera olika mått, eftersom detta kan bidra till en djupare förståelse av begreppet ekonomisk utsatthet.

Mått på ekonomisk utsatthet kan vara direkta eller indirekta. Direkta mått bygger på observationer av hur människor har det, dvs. den faktiska levnadsstandarden. Indirekta mått baseras i stället på ekonomiska data. De vars ekonomiska standard ligger under en given gräns betraktas som individer med låg ekonomisk standard. De indirekta måtten har flera fördelar. Det finns data som beskriver hushållens och individernas ekonomi, vedertagna inkomstbegrepp och väl-etablerade metoder för att mäta andelen med låg inkomst.<sup>9</sup> En kritik som kan riktas mot att an-

<sup>6</sup> Placeringen i inkomstfördelningen varierar också med de invandrades ursprungsländer, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12: 100 bilaga 3). Personer födda i något övrigt nordiskt land, EU15 eller i något av de rikare OECD-länderna har ungefär samma ekonomiska standard som inrikes födda. De som är födda i övriga länder är däremot kraftigt överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen.

<sup>7</sup> Det finns en stor forskningslitteratur om orsakerna till att arbetsmarknadssituationen generellt sett är sämre för utrikes födda än för inrikes födda. För en utförlig forskningsöversikt, se t.ex. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2011:5) och Petersson, Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt, Stockholms universitets Linnécentrum, 2014. De vanligaste förklaringarna är bl.a. problem kopplade till individens utbildning och tillgång till informella nätverk samt diskriminering.

<sup>8</sup> För en utförlig beskrivning av kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser, se prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

<sup>9</sup> Ett problem är dock att en redovisad årsinkomst ibland inte speglar den ekonomiska standarden särskilt väl, framför allt inte för dem med de

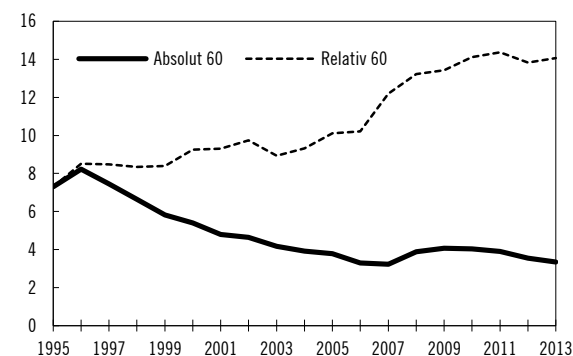
vända inkomst som mått på ekonomisk utsatthet är att inkomst snarast anger förutsättningar för en acceptabel levnadsstandard. Inkomsten mäter dock inte uttrycken för ekonomisk utsatthet – om personer deltar i det sociala livet, har mat och drägligt boende osv.

De inkomstbaserade måtten kan vara både absoluta och relativa. En absolut låginkomstgräns innebär att låginkomstgränsen läses ett visst år och därefter bara skrivs upp med prisutvecklingen. Med en relativ gräns höjs gränsen som avgör vilken inkomst som krävs för att en person inte ska betraktas som fattig när medianinkomsten i ett samhälle ökar. Det betyder att den relativa dimensionen beaktas – att fattigdom ses i förhållande till det samhälle som beskrivs. Med andra ord fångar det relativa fattigdomsmåttet bättre människors faktiska möjligheter i relation till andra människor.

Bilden av hur andelen med låg ekonomisk standard har utvecklats över tid kan se helt olika ut beroende på vilken typ av mått som används. Med en absolut låginkomstgräns – här beräknad som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst – minskade andelen med låg ekonomisk standard stadigt 1996–2007 (se diagram 3.1). Orsaken till minskningen är att de reala inkomsterna ökade över hela inkomstfördelningen under denna period.

**Diagram 3.1 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2013**

Procent



Anm.: Absolut 60 avser andelen med låg ekonomisk standard när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst. Relativ 60 avser andelen när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med en relativ låginkomstgräns – beräknad som 60 procent av den årliga medianinkomsten – har

lägsta inkomsterna. Registrerade årsinkomster fångar exempelvis inte upp ekonomiska resurser i form av förmögenhet, arv och liknade överföringar inom familjen eller mellan olika hushåll, och inte heller inkomster från svart arbete.

andelen med låg ekonomisk standard i stället ökat sedan mitten av 1990-talet. Den reala inkomstökningen i mitten av inkomstfördelningen har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstökningen har varit lägre för grupper i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen ökat. Andelen med inkomster under den relativa låginkomstgränsen accelererade efter 2006, vilket bl.a. berodde på att jobbskatteavdraget och sänkta ersättningar i arbetslöshets- respektive sjukförsäkringen förstärkte skillnaderna mellan förvärvsarbetande i mitten av inkomstfördelningen och icke förvärvsarbetande i den nedre delen av fördelningen.

**Tabell 3.1 Andel med låg ekonomisk standard i olika grupper 2013**

Andelar i procent och förändring i procentenheter

	Andel av befolkning 2013	Andel med låg ek. standard 2013		Förändring 1995–2013	
		absolut	relativ	absolut	relativ
Inrikes födda	86,1	2,5	11,4	-4,2	4,7
Utrikes födda	13,9	8,4	30,4	-3,7	18,3
0–19 år	23,1	4,2	17,9	-5,7	8,0
20–29 år	12,7	7,3	21,9	-4,1	10,5
30–64 år	44,3	2,8	11,1	-2,7	5,6
65+ år	19,9	1,0	11,2	-4,0	6,1
Kvinnor 20+ år	39,3	3,1	14,4	-3,3	8,0
Män 20+ år	37,6	3,1	11,4	-3,5	4,8
Heltidsarbetande i hushållet, 20-64 år	42,2	0,7	2,9	-2,5	-0,2
Ej heltidsarbetande i hushållet, 20-64 år	14,8	12,7	43,7	-2,8	28,1
<b>20–64 år</b>					
Ensamst. u. barn	18,5	6,8	21,2	-4,0	10,4
Ensamst. m. barn,	3,6	7,0	30,5	-5,3	18,2
Sam.boende u. barn	14,8	1,5	4,5	-1,6	1,4
Sam.boende m. barn	20,1	2,1	10,1	-4,3	3,7
<b>65+ år</b>					
Ensamst.	8,8	1,7	20,1	-6,9	11,6
Sammanboende	11,0	0,5	3,9	-1,5	1,9
<b>Hela befolkningen</b>	<b>100,0</b>	<b>3,3</b>	<b>14,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>6,8</b>

Anm.: Andelar med låg ekonomisk standard avser andelar inom respektive grupp. Absolut avser andelen när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst. Relativ avser andelen när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Oavsett om låg ekonomisk standard definieras med hjälp av en absolut eller en relativ låginkomstgräns är det i stort sett samma grupper i befolkningen som identifieras som mest ekonomiskt utsatta (se tabell 3.1). Om ingen hushållsmedlem arbetar heltid är risken för låg ekono-

misk standard betydande. Bland unga vuxna 20–29 år, varav många är studerande, är andelen med låg ekonomisk standard avsevärt högre än för personer i åldern 30–64 år. Utrikes födda (särskilt de med kort vistelsetid och utomeuropeiskt ursprung) löper större risk för ekonomisk utsatthet än inrikes födda. Ensamstående föräldrar är en annan grupp där andelen med låg ekonomisk standard är förhållandevis stor, särskilt jämfört med gruppen sammanboende utan barn.<sup>10</sup>

### Sverige jämfört med andra länder

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi Europa 2020 har det tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard. Den direkta indikatorn avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard.<sup>11</sup>

Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 1 procent till 43 procent (se tabell 3.2). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna, medan den högsta andelen finns i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien och Rumänien. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. År 2005–2009 sjönk andelen med mycket låg materiell standard i två tredjedelar av medlemsstaterna. År 2009–2013 har andelen i stället ökat i två tredjedelar av medlemsstaterna. I Sverige har andelen minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,6 procent 2009 och till 1,4 procent 2013.

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska standarden mäts med indirekta mått baserade på ekonomiska data. Den mest aktuella inkomststatistiken från Eurostat avser inkomståret 2012. Andelen med en inkomst

understigande 60 procent av den nationella medianinkomsten varierar mellan ca 9 och 23 procent. Låga andelar finns bl.a. i Tjeckien, Nederländerna och i de nordiska länderna. De högsta andelarna finns i Grekland, Rumänien och Bulgarien. I början av 2000-talet hade Sverige, tillsammans med Tjeckien, den lägsta andelen personer med låg relativ ekonomisk standard. Därefter har andelen ökat snabbt i Sverige, och 2012 hade Sverige den tionde lägsta andelen bland EU-länderna.

**Tabell 3.2 Ekonomisk utsatthet inom EU**

	Andelar i procent och förändring i procentenheter			
	Mycket låg materiell standard		Låg relativ ekonomisk standard (relativ 60)	
	2013	Förändring 2005–2013	2012	Förändring 2000–2012
Sverige	1,4	-0,9	14,8	5,8
Luxemburg	1,8	0,0	15,9	3,9
Nederländ.	2,5	0,0	10,4	-0,6
Finland	2,5	-1,3	11,8	0,8
Danmark	3,8	0,6	12,3	2,3
Österrike	4,2	0,7	14,4	2,4
Belgien	5,1	-1,4	15,1	2,1
Frankrike	5,1	-0,2	13,7	0,7
Tyskland	5,4	0,8	16,1	5,1
Spanien	6,2	2,1	20,4	1,4
Tjeckien	6,6	-5,2	8,6	0,6
Slovenien	6,7	1,6	14,5	3,5
Estland	7,6	-4,8	18,6	0,6
Storbrit.	8,3	3,0	15,9	-2,1
Malta	9,5	4,1	15,7	0,7 <sup>1)</sup>
Irland	9,9	4,8	14,1	-6,9
Slovakien	10,2	-11,9	12,8	--- <sup>2)</sup>
Portugal	10,9	1,6	18,7	-1,3
Polen	11,9	-21,9	17,3	1,3
Italien	12,4	6,0	19,1	0,1
Kroatien	14,7	--- <sup>3)</sup>	19,5	1,5 <sup>4)</sup>
Litauen	16,0	-16,6	20,6	3,6
Cypern	16,1	3,9	15,3	0,3 <sup>4)</sup>
Grekland	20,3	7,5	23,1	3,1
Lettland	24,0	-15,3	19,4	3,4 <sup>1)</sup>
Ungern	26,8	3,9	14,3	3,3
Rumänien	28,5	-8,0 <sup>5)</sup>	22,4	5,4
Bulgarien	43,0	-14,7 <sup>6)</sup>	21,0	5,0

Anm. 1: I tabellen rangordnas länderna efter andelen med mycket låg materiell standard 2013. För detta mått finns det bara jämförbara länderdata fr.o.m. 2005. Anm. 2: Inkomster exkl. kapitalvinster. 1) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999. 2) Data saknas för år 2000 och för närliggande år. 3) Data saknas för år 2005 och för närliggande år. 4) Data saknas för 2000; i stället används data för 2002. 5) Data saknas för 2005; i stället används data för 2007. 6) Data saknas för 2005; i stället används data för 2006.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

<sup>10</sup> En förhållandevis stor andel, ca 20 procent, av de ensamstående pensionärerna har en inkomst som understiger den relativa låginkomstgränsen. Andelen har nästan fördubblats mellan 1995 och 2013. Inkomsterna för denna grupp, som bl.a. består garantipensionärer, ligger i regel strax under den relativa låginkomstgränsen. Få ensamstående pensionärer, 1,7 procent, har en inkomst under den absoluta låginkomstgränsen.

<sup>11</sup> Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-tv, att ha en telefon och att äga en bil.

## 4 De samlade inkomstskillnaderna

Om alla individer i befolkningen rangordnas efter inkomst, och därefter delas in i tio lika stora grupper, framgår att den ekonomiska standarden ökade för samtliga inkomstgrupper 1995–2013 (se tabell 4.1). Ökningen var störst i de översta inkomstgrupperna. I den högsta inkomstgruppen (inkomstgrupp 10) ökade den reala ekonomiska standarden med i genomsnitt 4,3 procent per år. Motsvarande ökning i mitten av inkomstfördelningen var 2,6 procent och för den lägsta inkomstgruppen (inkomstgrupp 1) var den 1,9 procent per år.

**Tabell 4.1 Inkomstnivå 2013 samt utveckling över tiden för olika inkomstgrupper**

*Inkomstnivå i kronor (2015 års priser). Relativ inkomst och utveckling per år i procent.*

	Inkomstnivå 2013	Relativ inkomst		Real utveckling per år 1995–2013
		1995	2013	
Inkomstgrupp 1	83 600	43,3	38,5	1,9
Inkomstgrupp 2	132 100	70,6	60,9	1,8
Inkomstgrupp 3	156 400	80,1	72,1	2,0
Inkomstgrupp 4	180 800	87,9	83,3	2,3
Inkomstgrupp 5	205 000	95,8	94,5	2,5
Inkomstgrupp 6	229 500	104,5	105,8	2,7
Inkomstgrupp 7	257 000	114,7	118,5	2,8
Inkomstgrupp 8	292 300	128,0	134,8	2,9
Inkomstgrupp 9	345 600	147,3	159,4	3,0
Inkomstgrupp 10	626 500	213,8	288,8	4,3
<b>Medianinkomst</b>	<b>216 900</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>

Anm.: Inkomstnivån avser medelvärdet av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för inkomstgruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

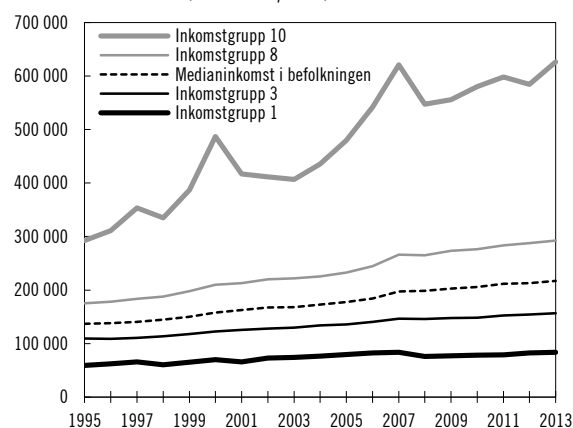
Den starka inkomstillväxten i inkomstfördelningens övre del och den svagare tillväxten i den nedre delen har lett till att inkomstfördelningen har dragits isär. Avståndet mellan toppen och mitten av inkomstfördelningen har ökat gradvis sedan mitten av 1990-talet (se diagram 4.1).<sup>12</sup> År 1995 var den genomsnittliga inkomsten i den högsta inkomstgruppen 2,1 gånger större än

medianinkomsten i befolkningen. År 2005 hade kvoten vuxit till 2,7 och 2013 var den 2,9.<sup>13</sup>

Avståndet mellan mitten och den nedre delen av fördelningen har ökat i stort sett kontinuerligt sedan mitten av 1990-talet. Den främsta förklaringen till att inkomsterna har ökat långsammare i fördelningens nedre del är att andelen som får sin huvudsakliga försörjning från transfereringar är större där än i de högre inkomstskikten. Transfereringarna är ofta kopplade till prisutvecklingen och växer därmed i genomsnitt långsammare än lönerna. Avståndet mellan mitten och den nedre delen av fördelningen har ökat snabbare efter 2006, vilket bl.a. beror på införandet av jobbskatteavdraget (se avsnitt 3 ovan).

**Diagram 4.1 Inkomstillväxt i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2013**

*Inkomstnivå i kronor (2015 års priser)*



Anm.: Inkomstnivån avser medelvärdet av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 4.2 analyseras inkomstskillnaderna med hjälp av den s.k. Gini-koefficienten. Detta är ett ofta använt mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen. Ju lägre värde desto jämnare är fördelningen.<sup>14</sup> År 1995–2013 ökade Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst från 0,227 till 0,301. Detta innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, ökade med ca 33 procent.

<sup>12</sup> Observera att det inte är samma personer i inkomstgrupperna varje år. Många personer som under ett år befinner sig i t.ex. inkomstgrupp 1 återfinns senare år i andra inkomstgrupper.

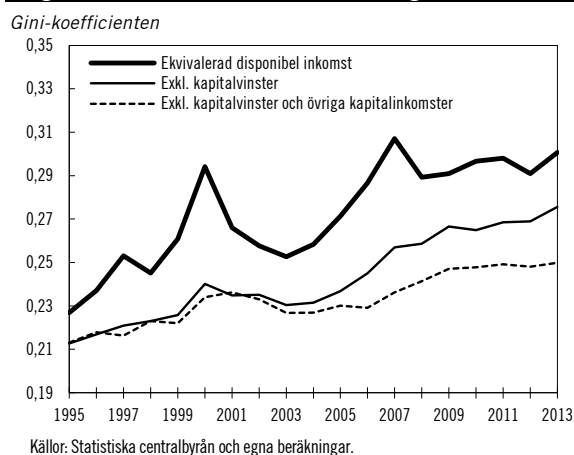
<sup>13</sup> Åren 2000 och 2007 var speciella, med extra höga inkomster från kapitalvinster, vilket syns som toppar i kurvan för toppinkomstgruppen. Med kapitalvinster avses realiserade vinster vid försäljning av värdepapper, bostäder m.m.

<sup>14</sup> Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst och om den är 1 får en person alla inkomster. I underbilagan redogörs mer i detalj för Gini-koefficientens definition.

I diagram 4.2 redovisas även utvecklingen när hushållens inkomster mäts exklusive kapitalvinster. Denna utveckling är av betydelse då kapitalvinsterna varierar kraftigt mellan enskilda år och inte speglar individens avkastning på kapital på ett helt rättvisande sätt (se underbilagan). När kapitalvinsterna rensas bort blir variationerna mellan åren betydligt mindre. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar.

Om även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar) exkluderas blir den trendmässiga ökningen av inkomstspridningen något flackare. Sett över hela perioden 1995–2013 är det därför tydligt att ökade kapitalinkomster kan förklara en betydande del av de ökade inkomstskillnaderna. Men inkomstspridningen ökar i stort sett kontinuerligt även när samtliga kapitalinkomster exkluderas. Detta visar att utvecklingen av andra inkomstslag än kapitalinkomster också har påverkat utvecklingen.

**Diagram 4.2 Gini-koefficientens utveckling 1995–2013**



En uppdelning av olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten från 1995 och framåt visar bl.a. följande<sup>15</sup>:

- Ökade kapitalinkomster är tillsammans med mindre inkomstutjämnande skatter de viktigaste förklaringarna till att inkomstskillnaderna är större 2013 än de var 1995.
- Under 2000-talet har skatternas utjämnande effekt minskat. Under perioden infördes

<sup>15</sup> En uppdelning av inkomstspridningen med avseende på inkomstslag har redovisats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. För en utförligare redovisning, se t.ex. 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100 bilaga 2).

bl.a. en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften och ett jobbskatteavdrag. Därtill avskaffades fastighetsskatten och förmögenhetsskatten.

- Löneskillnadernas bidrag till inkomstspridningen är ungefär lika stort 2013 som det var 1995. Löneskillnaderna ökade under 1990-talet, men har inte bidragit till ökad inkomstspridning under 2000-talet.

### Sverige jämfört med andra länder

Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder sammanställs regelbundet av olika statistikproducenter. Den mest aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser inkomståret 2012. Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2012 framgår att Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Sverige hade de lägsta inkomstskillnaderna (se tabell 4.2). Gini-koefficienten för Sverige var ca 0,25, vilket kan jämföras med ca 0,31 för EU som helhet.<sup>16</sup>

Inkomstskillnaderna har ökat i många EU-länder under 2000-talet. I 19 av 27 länder för vilka data finns tillgängliga både 2000 och 2012 har Gini-koefficienten ökat. I Sverige framstår ökningen som förhållandevis måttlig. Det är också värt att notera att utvecklingen under krisåren 2008–2012 ser olika ut i olika länder. Inkomstskillnaderna har under dessa år fallit tillbaka i hälften och ökat i den andra hälften av medlemsstaterna.<sup>17</sup> Ett liknande mönster framträder i en nyligen publicerad OECD-rapport som undersöker hur inkomstfördelningen i OECD-länderna påverkades av den ekonomiska utvecklingen under krisåren. I rapporten konstateras också bl.a. att krisen i flertalet länder endast har

<sup>16</sup> Eurostats och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metodval. Eurostat använder t.ex. ett mindre individurval, en annan ekvivalensskala och inkluderar inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

<sup>17</sup> Det är viktigt att vara försiktig vid tolkningen av dessa data. I vissa länder har inkomstskillnaderna minskat till följd av att inkomsterna har minskat för breda grupper i befolkningen, vilket knappast är en önskvärd utveckling. Inkomstskillnaderna faller t.ex. om inkomsterna minskar för hela befolkningen, och om minskningen är större för höginkomsttagare än för låginkomsttagare.

haft små effekter på de samlade inkomstskillnaderna.<sup>18</sup>

**Tabell 4.2 Inkomstskillnader inom EU 2000–2012**

Gini-koefficienter

	2012	2007	2000
Slovakien	0,24	0,24	--- <sup>1)</sup>
Slovenien	0,24	0,23	0,22
Tjeckien	0,25	0,25	0,25
Sverige	0,25	0,24	0,24
Nederländerna	0,25	0,28	0,27
Finland	0,25	0,26	0,27
Belgien	0,26	0,28	0,28
Österrike	0,27	0,28	0,24
Danmark	0,28	0,25	0,22
Malta	0,28	0,28	0,30 <sup>2)</sup>
Ungern	0,28	0,25	0,25
Tyskland	0,30	0,30	0,25
Irland	0,30	0,30	0,29
Frankrike	0,30	0,30	0,27
Storbritannien	0,30	0,34	0,35
Luxemburg	0,30	0,28	0,27
Polen	0,31	0,32	0,30
Kroatien	0,31	0,28	0,29 <sup>3)</sup>
Cypern	0,32	0,29	0,27 <sup>3)</sup>
Italien	0,33	0,31	0,29
Estland	0,33	0,31	0,35
Spanien	0,34	0,32	0,33
Rumänien	0,34	0,36	0,30
Portugal	0,34	0,36	0,37
Grekland	0,34	0,33	0,33
Litauen	0,35	0,34	0,31
Lettland	0,35	0,38	0,34 <sup>2)</sup>
Bulgarien	0,35	0,36	0,26

Anm. 1: I tabellen rangordnas länderna efter storleken på Gini-koefficienten 2012. Anm. 2: Inkomster exkl. kapitalvinster. 1) Data finns varken för år 2000 eller för närliggande år. 2) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999. 3) Data saknas för 2000; i stället används data för 2002.  
Källa: Eurostat (EU-SILC).

## 5 Inkomstfördelningens långsiktiga utveckling och kapitalets betydelse

### Inkomstfördelningens historiska utveckling

Bristen på tillförlitliga och tillgängliga data över längre tidsperioder gjorde det länge svårt att studera historiska trender för inkomstfördelningen. På senare år har dock forskare i växande utsträckning börjat utnyttja historisk taxeringsstatistik. Statistik över taxerade inkomster har publicerats sedan början av 1900-talet i de flesta utvecklade länder. Före andra världskriget behövde emellertid endast personer med högre inkomster deklarerat sina inkomster, och av den anledningen är det just toppens (brutto)inkomster som kan studeras över längre perioder.

Toppinkomsterna kan relateras till nationalinkomsten, som beräknas utifrån länders historiska nationalräkenskaper. Med kännedom om folkmängden går det därmed att beräkna koncentrationen av individuell bruttoinkomst i befolkningen. Det mått på inkomstjämlighet som vanligen används är den s.k. toppinkomst-andelen, dvs. andelen av alla inkomster som går till toppen av inkomstfördelningen (t.ex. tiondelen eller hundradelen med högst inkomst).

Forskare har de senaste åren beräknat historiska serier över toppinkomstandelar i olika länder, och eftersom alla studier grundar sig på i princip samma sorts data är de också jämförbara både över tid och mellan länder. Den databas som dessa studier har medverkat till att skapa täcker i dag in nästan 30 länder över stora delar av 1900-talet.<sup>19</sup>

Diagram 5.1 visar toppprocentens inkomstandel för ett urval av länder sedan början av 1900-talet. Flera intressanta utvecklingsmönster framträder. Topprocentens inkomstandel tycks ha varit historiskt hög i början av 1900-talet i nästan samtliga länder för vilka data finns tillgängliga. Omkring en femtedel av nationalinkomsten tillföll då hundradelen med högst inkomster i befolkningen. Från 1900-talets början till runt 1980 minskade inkomstkoncentrationen

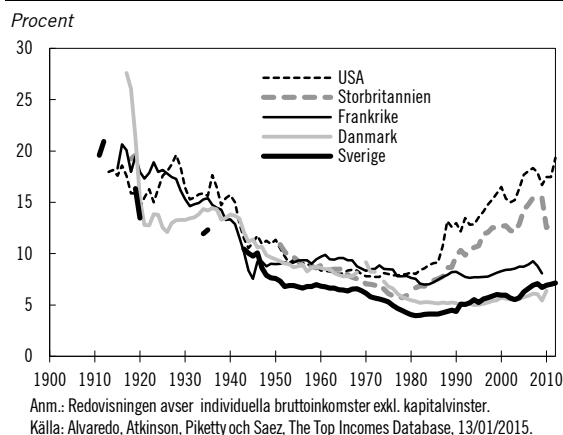
<sup>18</sup> Se Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind (OECD 2014).

<sup>19</sup> Data inom toppinkomstprojektet finns fritt tillgängliga på World Top Income Database ([www.topincomes.parisschoolofeconomics.eu](http://www.topincomes.parisschoolofeconomics.eu)).



och topprocentens inkomstandel mer än halverades i de flesta länder.

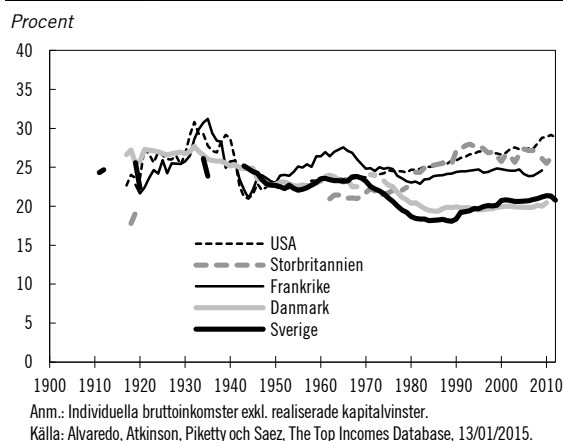
**Diagram 5.1 Den översta hundra delens inkomstandel, 1900–2012**



Från åren omkring 1980 fram till i dag har toppinkomstandelarna ökat i många länder. I några länder har den yttersta toppens inkomstandel ökat kraftigt, i vissa fall (som i USA) nästan till de nivåer som existerade före första världskriget. Även i övriga anglosaxiska länder, dvs. Storbritannien, Kanada och Australien, har toppinkomstandelarna ökat markant. I de kontinental-europeiska och de nordiska länderna har utvecklingen däremot varit mindre dramatisk.

Utvecklingen ser väsentligt annorlunda ut för den övriga inkomsttoppen strax under den högsta procenten (se diagram 5.2). Inkomstandelen för dessa höginkomststagare har varit relativt konstant över tiden. Detta mönster är påfallande likartat i olika länder. Slutsatsen är att mycket av det som har hänt med inkomstandelen för tiondelen med högst inkomster i själva verket har drivits av utvecklingen för den yttersta toppen.

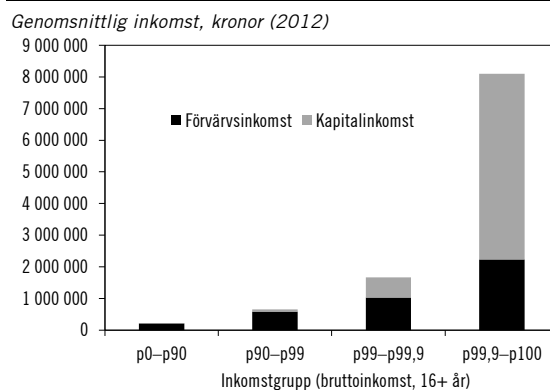
**Diagram 5.2 Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för topprocenten, 1900–2012**



## Kapitalinkomsternas betydelse

Individens inkomster kan grovt delas upp i två kategorier, förvärvsinkomster och kapitalinkomster.<sup>20</sup> I de nedre nio tiondelarna (p0–p90) av fördelningen av individuella bruttointkomster i Sverige är inkomsterna från kapital obetydliga (se diagram 5.3). Inom fördelningens översta tiondel är skillnaderna stora mellan olika undergrupper. För de lägsta nio tiondelarna (p90–p99) utgör kapitalinkomster ca 10 procent av den totala inkomsten. Om man begränsar sig till den allra översta procentens inkomster, och gör samma uppdelning där, visar det sig att de lägsta nio tiondelarna (p99–p99,9) har ungefär en tredjedel av sina inkomster från kapital. Den översta tiondelen, dvs. fördelningens toptusendel (p99,9–p100), har kapitalinkomster motsvarande ca tre fjärdedelar av gruppens samlade inkomster.

**Diagram 5.3 Inkomsternas sammansättning i Sverige 2012**

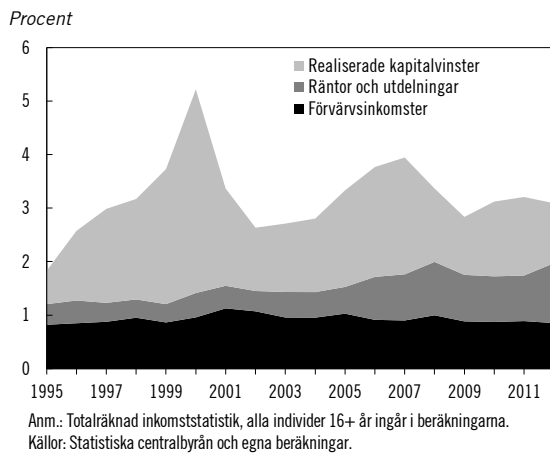


Realiserade kapitalvinster utgör huvuddelen av toptusendelens kapitalinkomster (se diagram 5.4). Noteras bör dock att räntor, och framför allt aktieutdelningar, ökar i betydelse; i dag är de lika viktiga i toppen som de realiserade kapitalvinsterna är. En möjlig förklaring till denna förskjutning är att den är en effekt av de gyn-

<sup>20</sup> Med förvärvsinkomster avses inkomster från tjänst och näringsverksamhet samt skattepliktiga transfereringar, medan kapitalinkomster utgörs av inkomstnettot av räntor, utdelningar och realiserade kapitalvinster. Individerna i beräkningsunderlaget (16+ år) rangordnas efter summan av förvärvs- och kapitalinkomster före skatt. p0–p90 avser de nedre nio tiondelarna av fördelningen, p90–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten osv.

sammare skatteregler för fåmansbolag som infördes 2006.<sup>21</sup>

**Diagram 5.4 Den översta tusendelens inkomstandel och inkomstsammansättning i Sverige 1995–2012**



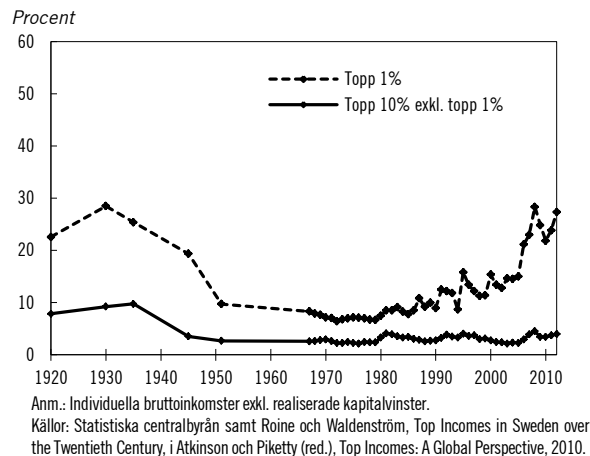
Kapitalinkomster är således mycket viktiga för den yttersta inkomstoppen, och de har bidragit till de senaste decenniernas ökade inkomstspredning i Sverige (se även avsnitt 4 i denna bilaga). Är denna situation unik för Sverige eller går det att urskilja liknande mönster i andra länder? Diagram 5.5 och diagram 5.6 visar kapitalinkomsternas andel av toppinkomsterna i Sverige och USA, och hur denna andel har utvecklats under 1900- och 2000-talen.<sup>22</sup> För båda länderna gäller, oavsett tidsepok, att kapitalinkomsterna utgör en större del av den totala inkomsten allra högst upp i fördelningen. Kapitalinkomsterna betydelse har däremot varierat över tid, och utvecklingen skiljer sig även mellan länderna.

I samband med mellankrigstidens kriser och andra världskriget minskade kapitalinkomsternas betydelse i både USA och Sverige. Forskare har studerat anledningarna till denna utveckling och har funnit att de främsta orsakerna var tillgångsvärdeminskningar och en ökad progressivitet i inkomst- och kapitalbeskattningen, medan den

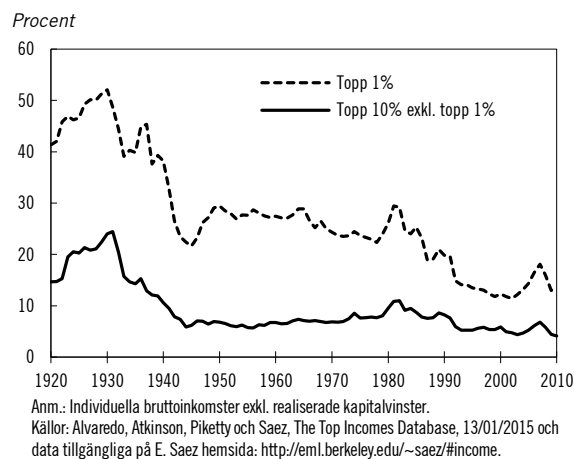
krigsrelaterade direkta kapitalförstörelsen spelade en mindre roll.<sup>23</sup>

I USA har toppprocentens kapitalinkomstandel minskat sedan början av 1980-talet. Toppinkomstandelarna i USA har alltså ökat till följd av ökade löner (och andra ersättningar kopplade till arbete), inte till följd av ökade kapitalinkomster.<sup>24</sup> I Sverige har däremot toppprocentens kapitalinkomstandel ökat sedan början av 1980-talet, och denna utveckling förklarar merparten av den ökade toppinkomstandelen i Sverige.

**Diagram 5.5 Kapitalinkomsternas andel av toppinkomsterna i Sverige 1920–2012**



**Diagram 5.6 Kapitalinkomsternas andel av toppinkomsterna i USA 1920–2010**



<sup>21</sup> Se t.ex. Alstadsæter och Jacob, Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4. De s.k. 3:12-reglerna förändrades den 1 januari 2006.<sup>21</sup> Regeländringarna innebar bl.a. att skattesatsen för utdelningar i fåmansbolag sänktes med 10 procentenheter och att gränsen för hur mycket som får tas ut i form av utdelning höjdes.

<sup>22</sup> För USA saknas information om realiserade kapitalvinster. För att jämförelsen inte ska bli missvisande har kapitalinkomsterna för de svenska toppinkomsttagarna beräknats exklusive kapitalvinster.

<sup>23</sup> Se t.ex. Piketty och Zucman, Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010, Quarterly Journal of Economics 129(3), 2014, och Piketty, Capital in the 21st Century, 2014.

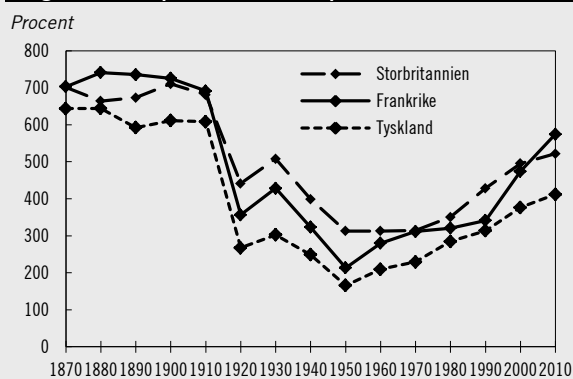
<sup>24</sup> En förklaring till den ökade koncentrationen av löneinkomster till den yttersta toppen är att media och modern kommunikationsteknik, skapar fokus på de absolut bästa individerna i olika verksamheter. Det möjliggör extrema inkomster för dessa individer; se t.ex. Rosen, The Economics of Superstars, The American Economic Review 71(5), 1981.

## Kapitalets ackumulation och inkomsternas fördelning: Pikettys förklaring

Avkastningen på kapital och förmögenheter har en väsentlig påverkan på inkomstfördelningen. För att förstå inkomstfördelningens dynamik behöver det analyseras hur mycket kapital som finns i ekonomin, hur kapitalet ackumuleras och vilken avkastning det ger.

I sin uppmärksammade bok om kapitalets betydelse i det tjugoförsta århundradet presenterar Thomas Piketty en enkel makroekonomisk modell som relaterar kapitalkvoten (värdet av kapitalstocken dividerat med nationalinkomsten) till ekonomins sparande och den ekonomiska tillväxttakten.<sup>25</sup> Kapitalkvoten visar kapitalets relativa betydelse i ekonomin. Hur stor kapitalkvoten är bestäms av hur högt sparandet är jämfört med inkomstillväxten, alltså kapitalackumulationens hastighet i förhållande till inkomstökningarna.<sup>26</sup>

**Diagram 5.7 Kapitalkvoten i Europa från 1870 och framåt**



Källa: Piketty och Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010*, *Quarterly Journal of Economics* 129(3), 2014. Data finns tillgängliga på Pikettys hemsida: <http://piketty.pse.ens.fr/capitalisback>.

Diagram 5.7 visar utvecklingen av kapitalkvoten i tre europeiska länder sedan 1870. Före första

världskriget var värdet av kapitalstocken sex till sju gånger större än den årliga nationalinkomsten. Kapitalkvoten föll sedan kraftigt under första hälften av 1900-talet. Därefter har kvoten ökat, och börjar närma sig de nivåer som rådde i slutet av 1800-talet.

Den aggregerade kapitalkvotens rörelser säger i sig inte något entydigt om den individuella fördelningen av inkomster, eftersom den senare också bl.a. beror på avkastningen på kapitalet och på hur kapitalägandet är fördelat i befolkningen. Givet att förmögenheter (kapital) är mer skevt fördelade än de totala inkomsterna<sup>27</sup>, och givet att personer med höga totala inkomster också äger mer kapital, bör dock en ökande kapitalinkomstandel (t.ex. till följd av en ökad kapitalkvot) leda till att ojämlikheten ökar. Piketty föreslår en systematisk tankeram som kopplar samman kapitalkvoten och inkomstojämligheten utifrån förhållandet mellan kapitalavkastningen  $r$  och inkomstillväxten  $g$ . Om  $r$  är större än  $g$  växer de ojämnt fördelade förmögenheterna snabbare än de jämnt fördelade totala inkomsterna och inkomstskillnaderna ökar.

Hur väl stämmer den empiriska relationen mellan  $r$  och  $g$  med inkomstojämlighetens utveckling? Här innehåller Pikettys analys inte mycket mer än ett fåtal indikativa observationer av tillväxten och räntan från olika historiska episoder. Hans slutsats är att under den förindustriella eran, då ojämlikheten var relativt hög, var kapitalets avkastning klart högre än den förhållandevis låga ekonomiska tillväxten. Under 1900-talet, då ojämlikheten minskade i hela västvärlden, ökade tillväxten kraftigt medan kapitalet avkastade allt mindre till följd av krig, kriser och ökad beskattning. Dessa båda tidsepoker motsäger därmed inte Pikettys enkla förklaringsmodell, även om det statistiska sambandet förefaller vara svagt.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Se Piketty, *Capital in the 21st Century*, 2014. Se även Roine, *Kapitalet i det 21:a århundradet* av Thomas Piketty – sammanfattning och svenskt perspektiv, 2014. Med kapital avser Piketty det totala värdet av alla tillgångar i ekonomin, från fabriker, bostäder och mark till finansiella tillgångar såsom aktier, fonder och kontanter, minus alla skulder.

<sup>26</sup> Piketty beskriver i sin bok hur avkastningen på kapital och kapitalkvoten tillsammans bestämmer hur stor andel av alla inkomster som tillfaller kapitalägarna (detta kallar Piketty "kapitalismens första lag"). Därefter visar han hur kapitalkvotens storlek på lång sikt styrs av hur mycket kapital som sparas ihop i förhållande till ekonomins tillväxttakt ("kapitalismens andra lag"). Den senare modellen har mötts av viss kritik i forskarvärlden; se t.ex. Krusell, Pikettys kritik av kapitalismen, SNS analys nr 20, 2014.

<sup>27</sup> Detta verkar vara fallet enligt de historiska studier av förmögenhetsfördelningen som finns; se översikten i Roine och Waldenström, *Long-Run Trends in the Distribution of Income and Wealth*, i Atkinson och Bourguignon (red.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, 2015.

<sup>28</sup> I Acemoglu och Robinson, *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, *Journal of Economic Perspectives* 29(1), 2015, lyckas inte författarna finna någon tydlig statistisk korrelation mellan relationen  $r$ - $g$  och toppinkomstandelar.

## 6 Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp att underskatta välfärden.<sup>29</sup> Då förmånerna är generella och tillfaller alla, utan hänsyn till betalningsförmåga, kommer också de uppmätta inkomstskillnaderna att över-skattas. Jämförelser över tid kan också påverkas om den offentliga konsumtionen växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan länder påverkas också då omfattningen och inriktningen av den offentligt finansierade välfärdskonsumtionen skiljer sig mellan länder.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att försöka belysa hur de offentliga tjänsterna är fördelade i befolkningen.<sup>30</sup> Hur den svenska inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till offentligt subventionerade välfärdstjänster har analyserats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. Ett huvudresultat är att barn och ungdomar (som erhåller subventionerad utbildning) samt deras familjer lyfts upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts i förhållande till yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Kvinnor mottar totalt sett mer subventionerade välfärdstjänster än män, vilket har en utjämnande effekt på skillnaderna i ekonomisk välfärd mellan kvinnor och män.

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av subventionen, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom alla i hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala

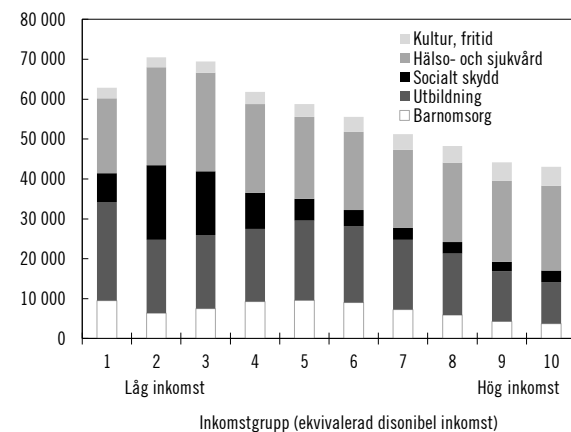
subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Det utvidgade inkomstbegrepp som används i resten av det här avsnittet – utökad inkomst – avser summan av kontant disponibel inkomst (justerad för försörjningsbörda) och beräknad total subvention per person.

SCB:s simuleringsmodell FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och för att fördela dessa till individerna (se underbilagan för en beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats).<sup>31</sup> Denna redogörelse baseras på senast tillgängliga data för 2012 och inkluderar välfärdstjänster inom områdena utbildning, barnomsorg, hälso- och sjukvård, socialt skydd (främst äldreomsorg) samt fritid och kultur.<sup>32</sup>

Välfärdstjänsterna ökar i betydande grad det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper. Välfärdstjänsterna bidrar också till en jämnare fördelning av det ekonomiska välståndet genom att värdet av dem är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre (se diagram 6.1). I de tre lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna ca 60 000–70 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar ca 45 000 kronor.

**Diagram 6.1 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2012**

Kronor, 2012 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I vilken grad välfärdstjänsterna utjämnar inkomstfördelningen kan belysas på olika sätt. Ett sätt är att stegvis analysera olika inkomstslags

<sup>29</sup> De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna som uppgår till ca 15 procent av BNP.

<sup>30</sup> Se t.ex. prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och prop. 2012/13:100 bilaga 2.

<sup>31</sup> Se även prop. 2012/13:100 bilaga 2.

<sup>32</sup> Tjänster som kan konsumeras av många personer gemensamt (kollektiva tjänster), såsom infrastruktur, försvar och rättsväsende, beaktas inte.

effekter på inkomstspridningen (se tabell 6.1). Spridningen för ekvivalerad disponibel inkomst mätt med Gini-koefficienten är 0,293. När värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar inkomstspridningen med 0,059 enheter, eller 20 procent.<sup>33</sup>

**Tabell 6.1 Inkomstspridning för olika inkomstslag 2012**

Gini-koefficienter	
Faktorinkomst (F)	0,493
Disponibel inkomst (D)	0,293
Utökad inkomst (U)	0,234
Total effekt (U-F)	-0,259
Välfärdstjänsteffekt (U-D)	-0,059

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT. Faktorinkomst avser inkomst av lön, näringsverksamhet samt kapital, och justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationellt jämförbar statistik över välfärdstjänsternas betydelse för inkomstfördelningen i olika länder produceras inte regelbundet. Den mest aktuella statistiken kommer från OECD och avser 2007.<sup>34</sup> Sverige och Danmark är de länder som lägger mest resurser på offentliga välfärdstjänster i relation till BNP. Med det utvidgade inkomstbegreppet hade Sverige 2007 den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området.

Under senare år har välfärdstjänsters betydelse för inkomstfördelningen också uppmärksammat allt mer i den akademiska forskningen. En studie av inkomtskillnaderna i ett antal EU-länder tar hänsyn till åldersspecifika skillnader i behov. Anledningen till att äldre erhåller mer vård och omsorg är att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster, dvs. mottagarnas levnadsstandard ökar inte i förhållande till de personer som inte behöver tjänsten. Resultatet blir då att utjämningseffekten av välfärdstjänsterna minskar något.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Storleken på den utjämnande effekten beror delvis på i vilken ordning inkomstslagen adderas till varandra och på hur stor spridningen är före utjämnningen. Om värdet av välfärdstjänsterna läggs till faktorinkomsten blir effekten större än om de läggs till den disponibla inkomsten.

<sup>34</sup> Se *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011).

<sup>35</sup> Se Aaerge, Langørgen och Lindgren, *The Impact of Public Services on the Distribution of Income in European Countries*, i Atkinson och Marlier (Eds.), *Income and Living Conditions in Europe*, 2010. Större delen av utjämningseffekten kvarstår dock i de flesta länder. Behovsjusteringen utradar helt den relativa höjningen av äldre och yngre som sker med traditionella metoder. Den utjämningseffekt som kvarstår beror på att värdet av subventionerna, givet behov, utgör en större andel av den totala inkomsten för personer med lägre inkomster.

## 7 Inkomtskillnader när hänsyn tas till inkomströrlighet

När inkomstfördelningen analyseras i olika studier är det nästan alltid fördelningen av hushållens disponibla årsinkomster som avses. Om inkomsterna i stället mäts under en längre period än ett enskilt år tenderar rörlighet i inkomsterna att minska skillnader mellan individer. De inkomtskillnader som observeras ett visst år beror nämligen till viss del på att individers årsinkomster varierar till följd av tillfälliga händelser, såsom barnafödande, arbetslöshet, sjukdom eller husförsäljning. Årsvisa inkomtskillnader kan också återspegla övergående skillnader mellan personer som befinner sig i olika faser av sin livscykel, t.ex. mellan studenter och yrkesverksamma. Men det kan även handla om mer långsiktiga skillnader som inte jämnas ut över tiden, t.ex. skillnader som reflekterar olikheter i yrkesval och utbildningspremier eller socialt betingade skillnader i chanserna till en god inkomstutveckling över livet.

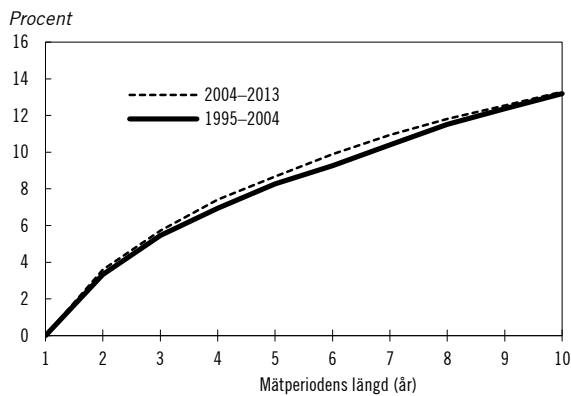
En ofta använd metod för att analysera den relativa betydelsen av tillfälliga respektive mer långsiktiga inkomtskillnader är att studera hur inkomstspridningen förändras när mätperioden skiftar från årsinkomster till inkomsterna under en längre period. Avvikelsen mellan spridningsmått baserade på årsinkomster respektive långsiktiga inkomster speglar den inkomströrlighet som förekommer i inkomstfördelningen. En låg inkomströrlighet indikerar att de inkomtskillnader som observeras ett enskilt år tenderar att bestå även när inkomsterna mäts under en längre period. En hög inkomströrlighet betyder att skillnader mellan individer ett enskilt år tenderar att utjämnas om inkomsterna i stället mäts under en längre period.

Skillnaderna mellan personer i inkomstfördelningen blir mindre när perspektivet skiftar från individers årsinkomster till individers genomsnittliga inkomster under en tioårsperiod (se diagram 7.1).<sup>36</sup> Merparten av sammanpressningen av inkomtskillnaderna uppstår de första

<sup>36</sup> För att mäta individers inkomster under en längre period används SCB:s longitudinella databas LINDA (se underbilagan). I det urval som används respektive undersökningsperiod ingår endast personer som var folkbokförda i Sverige varje år under perioden. Metoden för att mäta inkomströrligheten (den relativa minskningen av Gini-koefficienten när inkomsterna mäts under en längre period) beskrivs i underbilagan.

åren, därefter blir den mindre för varje extra år som analysen baseras på. Gini-koefficienten för långsiktiga inkomster sjunker med ca 13 procent i förhållande till Gini-koefficienten för årsinkomster när mätperioden förlängs till 10 år.<sup>37</sup>

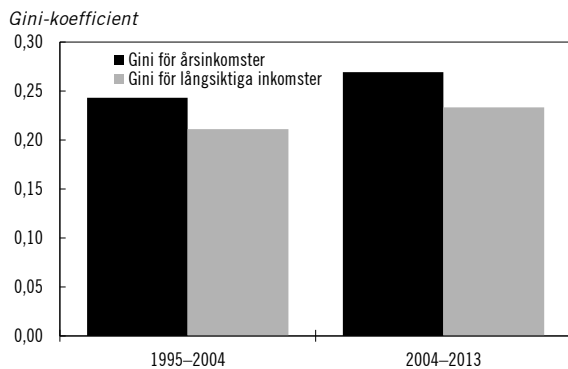
**Diagram 7.1** Minskning av Gini-koefficienten när beräkningen av inkomst förlängs stegvis från ett till tio år, 1995–2004 resp. 2004–2013



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomströrligheten är i stort sett densamma 1995–2004 och 2004–2013. De större inkomstskillnaderna för årliga disponibla inkomster under den senare perioden kan därför inte förklaras av en ökad inkomströrlighet. Den ökande spridningen gäller alltså också för mer långsiktiga inkomster (se diagram 7.2).

**Diagram 7.2** Gini-koefficienter för årsinkomster respektive långsiktiga inkomster, 1995–2004 resp. 2004–2013



Anm.: Med långsiktig inkomst avses individens genomsnittliga inkomst under en tioårsperiod (1995–2004 respektive 2004–2013).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomströrligheten är olika stor för olika grupper i befolkningen (se tabell 7.1). Rörligheten är störst bland yngre vuxna (20–29 år). Detta är främst en följd av att många i gruppen har en god inkomstutveckling när de påbörjar sin yrkesverksamma karriär. Efter pensionering är rörligheten lägre och inkomstnivåerna bestäms i hög utsträckning av de inkomster som genereras under den yrkesverksamma delen av livet. Rörligheten varierar inte nämnvärt mellan män och kvinnor, och inte heller mellan inrikes födda och utrikes födda. Resultaten tyder på att rörligheten kan ha ökat marginellt för flera grupper under den studerade perioden 1995–2013. För utrikes födda är dock rörligheten aningen lägre under periodens senare del.<sup>38</sup>

**Tabell 7.1** Inkomströrlighet inom olika grupper, 1995–2004 resp. 2004–2013

Procent	1995–2004	2004–2013
Kvinnor	13,4	13,4
Män	13,1	13,3
Inrikes födda	13,3	13,7
Utrikes födda	13,3	12,4
20–29 år	21,7	22,6
30–49 år	10,9	11,3
50–64 år	9,9	10,6
65+ år	8,5	10,4
<b>Totalt</b>	<b>13,2</b>	<b>13,3</b>

Anm. 1: Med rörlighet avses den procentuella minskningen av Gini-koefficienten för en specifik grupp när långsiktig inkomst används i stället för årsinkomst. Med långsiktig inkomst avses individens genomsnittliga inkomst under en tioårsperiod.

Anm. 2: Personer tillhör en viss åldersgrupp om de ingick i åldersgruppen det första året av respektive period.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 8 Regionala inkomstskillnader

Syftet med detta avsnitt är att belysa skillnader i ekonomisk standard mellan individer i olika delar av landet och hur utvecklingen har sett ut sedan mitten av 1990-talet. Fokus ligger utslutande på inkomstskillnader mellan regioner. Inkomstskillnader inom de geografiska områdena behandlas inte. För att beskriva inkomst-

<sup>37</sup> Flera tidigare svenska studier har funnit att fördelningen av genomsnittsinkomsterna under längre perioder är betydligt jämnare än fördelningen av årsvisa inkomster. Det övergripande intrycket är att de resultat som presenteras i detta avsnitt ligger väl i linje med den samlade empiriska forskningen på området (se prop. 2013/13:100 bilaga 2 för en utförlig litteraturrenövring).

<sup>38</sup> Förskjutningen mot ökad flyktinginvandring under 2000-talet har sannolikt bidragit till detta. I denna grupp är sysselsättningsgraden lägre och inkomstutvecklingen sämre än genomsnittet inom gruppen utrikes födda.

nivån i en region används medianvärdet inom regionen. På detta sätt skapas en (i det aktuella avseendet) representativ individ för respektive region.

Hur inkomstskillnader mellan regioner utvecklas över tid är en komplex process som bl.a. beror på den regionala näringslivsstrukturen, åldersstrukturen och befolkningsutvecklingen samt den regionala tillväxtpolitiken. Ansatsen i detta avsnitt är dock huvudsakligen deskriptiv.

Regionala indelningar kan göras på flera olika sätt. I detta avsnitt grupperas individer på två alternativa sätt, dels efter riksområden och dels efter kommungruppsstillhörighet. Riksområden är en rent geografisk indelning av landet i åtta delar som baseras på län.<sup>39</sup> Sveriges Kommuner och Landstings gruppering av kommuner i kommungrupper bygger på folkmängd, läge, befolkningstäthet och näringslivsstruktur. Varje grupp innehåller kommuner från olika delar av landet men strukturen är relativt homogen.<sup>40</sup>

### Ekonomisk standard i olika regioner

Den ekonomiska standarden, mätt som disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda, är störst i storstadsområdena, och framför allt i deras förortskommuner (se tabell 8.1). Indelningen i riksområden visar att den ekonomiska standarden för medianinkomsttagaren i Stockholms län är 12 procent högre än medianen i riket. Övriga regioner, med undantag för Norra Mellansverige<sup>41</sup>, avviker med mindre än 5 procent från medianen i riket. Indelningen i kommungrupper visar att det är i storstädernas förortskommuner som den ekonomiska standarden är högst. Förortskommunerna är en mycket heterogen grupp, där den ekonomiska standarden i många kommuner är relativt låg. Detta vägs dock upp av att standarden i andra kommuner är hög. De boende i dessa områden har därför i genomsnitt 14 procent högre ekonomisk standard än medianen i riket. Lägst standard har de som bor i glesbygdskommuner, där standarden

är 11 procent lägre än medianen i riket, men även här finns stora skillnader mellan enskilda kommuner.

**Tabell 8.1 Ekonomisk standard i olika regioner, 1995 och 2013**

	Relativ inkomst		Real inkomstutveckling 1995–2013
	1995	2013	
Hela riket	100	100	58
<b>Riksområden</b>			
Stockholms län	109	112	63
Östra Mellansverige	98	97	56
Småland med öarna	96	96	58
Sydsvetig	99	97	54
Västsvetig	99	100	59
Norra Mellansverige	97	93	52
Mellersta Norrland	98	95	52
Övre Norrland	100	98	54
<b>Kommungrupper</b>			
Storstäder	101	103	60
Förortskommuner till storstäder	111	114	62
Större städer	100	98	55
Förortskommuner till större städer	100	100	57
Pendlingskommuner	98	97	56
Turism- och besöksnäringkommuner	94	95	59
Varuproducerande kommuner	97	94	54
Glesbygdskommuner	93	89	51
Kommuner i tätbefolkad region	96	95	56
Kommuner i glesbefolkad region	98	94	51

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive region. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för regionen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån (LINDA) och egna beräkningar.

Den reala medianinkomsten ökade med drygt 50 procent i de flesta regioner mellan 1995 och 2013. Den geografiska indelningen i riksområden visar att skillnaderna i ekonomisk standard mellan personer som bor i olika delar av landet har ökat något 1995–2013, i synnerhet skillnaden mellan Stockholms län och övriga Sverige. År 1995 hade medianinkomsttagaren i den rikaste regionen ca 13 procent högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren i den fattigaste regionen. År 2013 hade skillnaden ökat till ca 20 procent.

Indelningen i kommungrupper bekräftar tendensen till ökade skillnader mellan regioner. Personer i storstadsområdena (inklusive förorter) hade den högsta ekonomiska standarden 1995, och de hade också en stark inkomstutveckling

<sup>39</sup> Indelningen i riksområden används för redovisning av statistik inom EU.

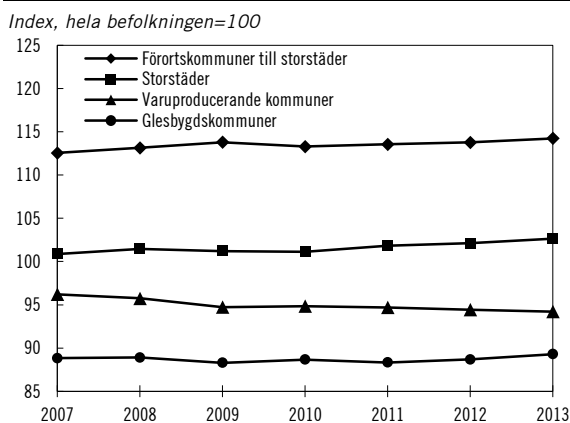
<sup>40</sup> Se Kommungruppsindelning 2011, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

<sup>41</sup> Norra Mellansverige består av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län.

1995–2013. Skillnaden i ekonomisk standard mellan medianinkomsttagaren i den rikaste och den fattigaste regionen ökade från 19 till 28 procent under perioden.

Finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har, till skillnad från 1990-talskrisen, inte lett till en utjämning av inkomstskillnaderna mellan regioner. År 1991–1995 föll den reala medianinkomsten i befolkningen med drygt 8 procent. Minskningen var större för personer i storstäder och förortskommuner än för personer i glesbygdskommuner.<sup>42</sup> År 2007–2013 var de olika regionernas utveckling förhållandevis likartad (se diagram 8.1). I storstadsområdena (inklusive förorter) har den ekonomiska standarden ökat något i relation till befolkningen som helhet. I varuproducerande kommuner har den relativa standarden däremot sjunkit något. I glesbygdskommuner förefaller den relativa ekonomiska standarden ha varit stabil 2007–2013.

**Diagram 8.1 Ekonomisk standard i olika regioner 2007–2013**



Anm.: Inkomstnivån avser medianen av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive region. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för regionen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån (LINDA) och egna beräkningar.

### Regionala inkomstskillnader när hänsyn tas till boendeutgifter och offentliga välfärdstjänster

Att enbart jämföra de disponibla inkomsterna mellan personer som bor i olika delar av landet ger inte en helhetsbild av den ekonomiska välfärden. I vissa regioner påverkas hushållens ekonomi av jämförelsevis höga resekostnader eller

matpriser, medan t.ex. boendeutgifter är höga i andra delar av landet. Många av dessa region-specifika förhållanden är svåra att beakta eftersom statistiskt underlag i många fall saknas. Boendeutgifterna i olika regioner följs dock kontinuerligt av SCB inom ramen för undersökningen om hushållens ekonomi (HEK).

Boendeutgiften är högst i Stockholms län och i storstadsområdena, och lägst i Norrlandsregionerna samt i glesbygdskommuner.<sup>43</sup> Om utgifter för boende dras från den disponibla inkomsten sker en viss utjämning av de regionala skillnaderna i ekonomisk standard (se tabell 8.2). Exempelvis är medianinkomsten i Stockholms län ca 13 procent högre än medianinkomsten i Mellersta Norrland när boendeutgiften har beaktats. Innan boendet hade beaktats var skillnaden ca 18 procent mellan dessa regioner.<sup>44</sup>

Individens ekonomiska välfärd påverkas även av konsumtionen av offentligt finansierade välfärdstjänster (se avsnitt 6 ovan). De regionala variationerna i konsumtionen av dessa välfärdstjänster bidrar i viss utsträckning till att utjämna det ekonomiska välståndet mellan olika regioner (se tabell 8.2).<sup>45</sup> När värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar skillnaden mellan Stockholms län och medianen i riket från 13 till 10 procent. Skillnaden mellan förortskommunerna och medianen i riket minskar från 14 till 10 procent. Samtidigt lyfts regionerna med lägst disponibel inkomst, vilket sammantaget ger en mer sammanpressad inkomststruktur när de offentliga välfärdstjänsterna beaktas i beräkningarna.

Den sammantagna effekten av att ta hänsyn till boendeutgifter och konsumtion av offentliga välfärdstjänster är en påtaglig utjämning av skillnaden i ekonomiskt välstånd mellan regioner. Skillnaden mellan den rikaste och den fattigaste regionen minskar från 24 till 14 procent enligt

<sup>43</sup> Boendeutgifterna beräknas i detta avsnitt med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan för en beskrivning av modellen). För hyresrätt och bostadsrätt används intervjuuppgifter om hyra/månadsavgift. För bostadsrätter tillkommer dessutom skuldränta efter skatt. För boende i ägt småhus beräknas boendeutgiften som summan av fastighetsavgift, skuldränta och tomträttsavgäld efter skatt samt kostnad för drift och värme.

<sup>44</sup> Denna jämförelse av ekonomisk välfärd mellan regioner har vissa uppenbara begränsningar. Det beaktas t.ex. inte att samma boendeutgift kan innebära olika boendestandard i olika delar av landet.

<sup>45</sup> Se avsnitt 6 i denna bilaga och underbilagan för en beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats.

<sup>42</sup> Se 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04: 100 bilaga 3).



indelningen i riksområden och från 30 till 18 procent enligt kommungrupperingen.

**Tabell 8.2 Ekonomisk standard efter offentliga välfärdstjänster och boendeutgifter i olika regioner 2012**

Procent

	Relativ inkomst			
	Disponibel inkomst	Disp.ink. efter boendeutgifter	Disp.ink. efter offentliga välfärdstjänster	Disp.ink. efter boende och offentliga välfärdstjänster
Hela riket	100	100	100	100
<b>Riksområden</b>				
Stockholms län	113	111	110	108
Östra Mellansverige	98	99	97	97
Småland med öarna	97	98	98	99
Sydsverige	98	98	98	98
Västsverige	99	99	99	99
Norra Mellansverige	91	91	95	95
Mellersta Norrland	96	98	98	97
Övre Norrland	99	100	100	102
<b>Kommungrupper</b>				
Storstäder	104	102	102	100
Förortskom. till storstäder	114	114	110	110
Större städer	98	98	99	98
Förortskom. till större städer	100	101	99	98
Pendlingskommuner	95	97	97	98
Turism/besöksnäring-kommuner	95	93	98	98
Varuprod. kommuner	97	99	98	99
Glesbygdskommuner	88	88	91	93
Kom. i tätbefolk. reg.	93	95	96	97
Kom. i glesbefolk. reg.	93	94	96	96

Anm.: Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan medianinkomsten för regionen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK) och egna beräkningar.

## 9 Fördelningseffekter av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015

I detta avsnitt redovisas hur förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (2014/15:99) bedöms påverka hushållens disponibla inkomster. Beräkningarna har gjorts med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan). Förslagen är tänkta att införas vid olika tidpunkter hösten 2015. I beräkningarna i detta

avsnitt redovisas den förväntade helårseffekten 2016 av de föreslagna regeländringarna.

Hänsyn har tagits till de förslag som har en direkt påverkan på hushållens disponibla inkomster. Följande förslag har beaktats<sup>46</sup>:

- Höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen från 680 till 910 kronor per dag. Efter 100 dagars arbetslöshet sänks taket till 760 kronor per dag.
- Höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen från 320 till 365 kronor per dag.
- Höjd sjuk- och aktivitetsersättning från 64 till 64,7 procent av antagandeinkomsten.
- Höjt underhållsstöd med 300 kronor per månad och barn.
- Höjd ersättningsnivå i bostadstillägget till pensionärer från 93 till 95 procent av boendekostnaden.

Inledningsvis redovisas effekterna på den ekvivalerade disponibla inkomsten (den ekonomiska standarden). Därefter studeras hur kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster påverkas.

### Effekter på ekonomisk standard

Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 beräknas förstärka hushållens disponibla inkomster med ca 3,5 miljarder kronor 2016. Den ekonomiska standarden i befolkningen väntas öka med i genomsnitt ca 0,2 procent. Ungefär 25 procent av befolkningen förväntas beröras av förslagen.

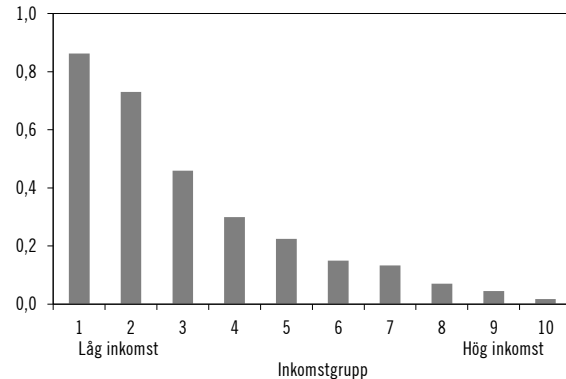
Förslagen har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet (se diagram 9.1). Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och höjningen av sjuk- och aktivitetsersättningen påverkar främst personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Då många barn med låg ekonomisk standard lever i hushåll som är mottagare av underhållsstöd, är ett höjt underhållsstöd en fördelningspolitiskt träffsäker åtgärd. Höjt bostadstillägg till

<sup>46</sup> Reformen som inte har beaktats inbegriper bl.a. satsningar på arbetsmarknadspolitiska program samt åtgärder som huvudsakligen påverkar hushållens inkomster på ett indirekt sätt (t.ex. sänkt nedsättning av socialavgifter för unga och olika typer av miljöskatter). Att det är disponibla inkomster som analyseras innebär också att beräkningarna bortser från eventuella förändringar i fördelningen av offentligt subventionerade tjänster till följd av regeringens politik.

pensionärer är också en åtgärd som gynnar hushåll med svag ekonomi.

**Diagram 9.1 Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper av förslagen i VÄB15**

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent

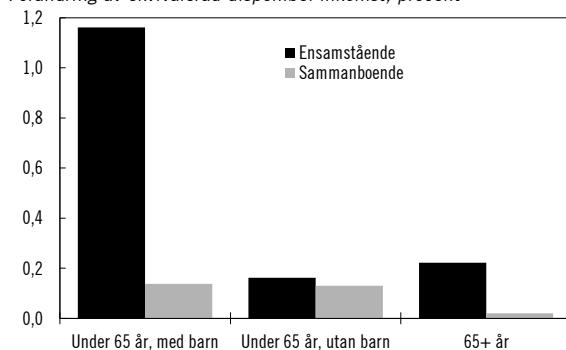


Anm.: Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard) är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Befolkningen delas in i inkomstgrupper efter stigande inkomst. I inkomstgrupp 1 finns tiondelen med lägst inkomst och i inkomstgrupp 10 finns tiondelen med högst inkomst.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 9.2 Effekt på ekonomisk standard för olika hushållstyper av förslagen i VÄB15**

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent

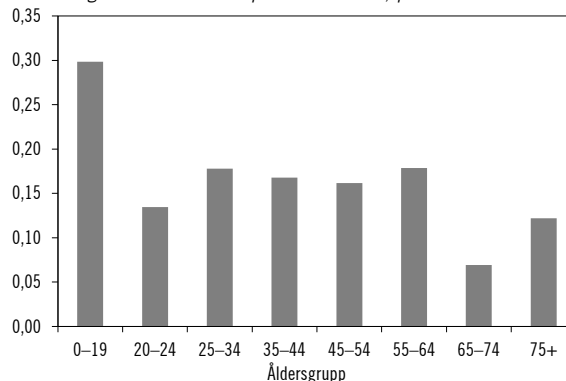


Anm.: Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard) är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 9.3 Effekt på ekonomisk standard för olika åldersgrupper av förslagen i VÄB15**

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard) är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ensamstående föräldrar och barn 0–19 år får en större inkomstförstärkning än övriga grupper, vilket beror på höjningen av underhållsstödet (se diagram 9.2 och diagram 9.3). Höjt bostadstillägg till pensionärer är en åtgärd som stärker ekonomin mest för de äldsta ensamstående pensionärerna. De inkomstförstärkningar som följer av en generösare arbetslöshetsförsäkring (den beloppsmässigt största reformen) är relativt jämnt fördelade över olika hushållstyper och åldersgrupper i förvärvsaktiv ålder.

De reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 bedöms bidra till en svag minskning av de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten (se tabell 9.1). Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard (under 60 procent av medianen) bedöms också minska något till följd av förslagen. Andelen minskar mest för ensamstående föräldrar och för de äldsta pensionärerna. Andelen minskar också mer för kvinnor än för män.

**Tabell 9.1 Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard av förslagen i VÄB15**

Andelar i procent och förändring av andelar i procentenheter

	2016 års regler exkl. reformer	2016 års regler inkl. reformer	Effekt av regel- ändringar
Gini-koefficienten	0,306	0,305	-0,001
Andel med ek. std. under 60 % av medianen			
hela befolkningen	15,4	15,1	-0,3
barn 0–19 år	19,6	19,2	-0,4
äldre 75+ år	17,1	16,5	-0,6
kvinnor 20+ år	15,8	15,4	-0,4
män 20+ år	12,4	12,2	-0,2
ensamst. med barn	39,9	38,3	-1,6

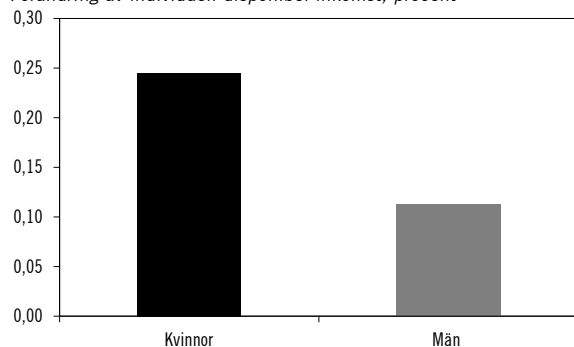
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Effekter på kvinnors och mäns individuella inkomster

Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 bidrar till att förbättra den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Kvinnors individuella disponibla inkomster väntas i genomsnitt öka med ca 0,25 procent, medan mäns inkomster väntas öka med ca 0,10 procent (se diagram 9.4).

**Diagram 9.4 Effekt på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män (20+år) av förslagen i VÄB15**

Förändring av individuell disponibel inkomst, procent



Anm.: Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, som arbetsinkomst och kapitalinkomst, samt transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar (exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag) fördelas lika mellan sammanboende.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett höjt underhållsstöd gynnar främst kvinnor, eftersom fler kvinnor än män är mottagare av underhållsstöd. Ett höjt underhållsstödsbelopp innebär även en högre betalningsskyldighet för den bidragsskyldige föräldern, vilket i en majoritet av fallen är en man. Det höjda bostadstillägget för pensionärer är också en reform som främst gynnar kvinnor. Kvinnliga pensionärer har i genomsnitt lägre inkomster än manliga pensionärer, och är därmed i större utstäckning än män berättigade till bostadstillägg. Det höjda taket i arbetslöshetsförsäkringen ökar däremot mäns genomsnittliga disponibla inkomst något mer än kvinnors, eftersom fler män har inkomster över det nuvarande taket i arbetslöshetsförsäkringen. Höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen och höjd sjuk- och aktivitetsersättning bedöms påverka mäns och kvinnors inkomster i ungefär lika stor utsträckning.

## Underbilaga

### Begrepp och definitioner

#### Inkomstbegrepp

*Disponibel inkomst:* Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

*Justering för försörjningsbörda:* För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala, Svensk konsumtionsenhetsskala 2004 (se skalans definition i tabell u.1).

**Tabell u.1 Svensk konsumtionsenhetsskala**

Första vuxen (ensamboende eller sammanboende)	1,00
Andra vuxen (sammanboende)	0,51
Ytterligare vuxen	0,60
Barn 1, 0–19 år	0,52
Barn 2, 3 ..., 0–19 år	0,42

Källa: Statistiska centralbyrån.

*Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard):* Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Ekvivalerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

*Individens ekonomiska standard:* Det inkomstbegrepp som huvudsakligen används är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Hushållets ekonomiska standard tilldelas då samtliga hushållsmedlemmar.

*Individuell disponibel inkomst:* För att kunna jämföra individers ekonomiska situation, utan den utjämnande effekt som erhålls vid studier av hushållsinkomster, beräknas den individuella disponibla inkomsten. Det sker genom en summering av alla individuella inkomster och genom att

fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna. Den individuella disponibla inkomsten är särskilt viktig för att jämföra inkomstsituationen mellan kvinnor och män.

*Utökad inkomst:* Den ekvivalerade disponibla inkomsten kompletteras så att hushållets inkomst även omfattar subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning.

*Kapitalvinst/förlust:* Avser uppkommen vinst eller förlust vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. En värdeökning registreras som inkomst först när tillgången avyttras och vinsten realiserar. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en värdeökning som uppkommit under året utan att realiserar inte räknas in i den disponibla inkomsten.

#### Redovisningsgrupper

*Inkomstgrupper:* Populationen delas in i tio lika stora grupper sorterade efter stigande inkomst. Det mittersta värdet, gränsen mellan den femte och sjätte inkomstgruppen, utgör medianen i populationen.

*Hushållstyper:* Populationen delas in efter hushållets sammansättning med avseende på antal vuxna i hushållet, förekomst av barn samt ålder.

*Barn:* Enligt SCB:s definition är barn individer i åldern 0–19 år utan egen bostad.

#### Ekonomiska mått

*Inkomstandelar:* För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstdecil, förfogar över.

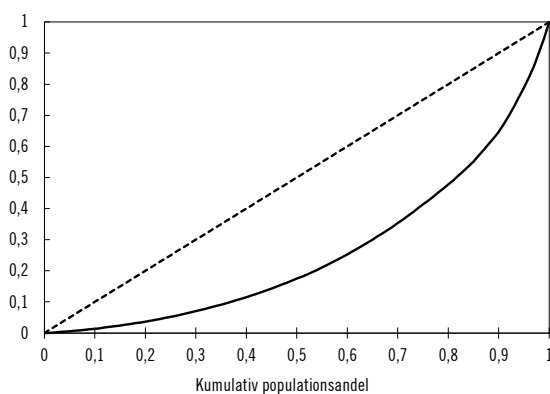
*Gini-koefficient:* Gini är det vanligast förekommande inkomstspridningsmättet och kan definieras utifrån Lorenz-kurvan. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avse-

ende på inkomsten visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa inkomstfördelningen och den kumulativa frekvensfördelningen (se diagram u.1 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Om perfekt ekonomisk jämlikhet råder, dvs. om alla har exakt lika stora inkomster, sammanfaller Lorenz-kurvan med den räta diagonalen. Ju mer kurvan avviker från diagonalen desto ojämna är fördelningen. Om en individ har alla inkomster är kurvan lika med 0 förutom vid sista individen då den hoppar till 1.

Gini-koefficienten definieras som den dubbla ytan mellan diagonalen och den skattade Lorenzkurvan, vilket innebär att den i det första fallet är lika med noll (maximal jämlikhet) och i det andra fallet lika med ett (maximal ojämlikhet).

**Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva**

Kumulativ inkomstandel



*Inkomströrlighet:* Inkomsternas rörlighet ( $M$ ) definieras som  $M=1-R$ , där  $R$  är det s.k. Shorrocks-måttet på inkomsternas rigiditet.<sup>47</sup> Spridningen kan mätas med valfritt ojämnhetsindex, men här används Gini-koefficienten. Formellt skrivs  $R$  som:

$$R = \frac{G_T}{\sum_{k=1}^T w_k G_k}, \text{ där } w_k = \frac{\bar{Y}_k}{\sum_{i=1}^T Y_i}.$$

$G_T$  avser Gini-koefficienten för den sammanlagda inkomsten under en längre period och  $G_k$  de årsvisa Gini-koefficienterna under denna period. Vikterna  $w_k$  för ett enskilt år beräknas som det aktuella årets genomsnittliga disponibelinkomst,  $\bar{Y}_k$ , som andel av inkomsterna under hela perioden.

Måttet på inkomsternas rörlighet ( $M$ ) kan anta värden mellan noll (maximal orörlighet) och ett (maximal rörlighet).

### Mått på ekonomiska drivkrafter

*Marginaleffekt:* Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Beräkningarna utförs med hjälp av FASIT-modellen (se nedan), efter en tänkt årlig inkomstökning om 12 000 kronor. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till margineffekter är inkomstskatter, barnomsorgsavgifter, bostadsstöd, betalt underhållsstöd, ekonomiskt bistånd och återbetalning av studielån.

*Ersättningsgrad:* Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och beror på inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraden har beräknats med hjälp av FASIT-modellen (se nedan).

### Fördelningspolitiska nyckeltal

*Lönespridning:* Baseras på överenskommen månadslön uppräknad till heltid.

*Löneskillnader mellan kvinnor och män* kan delvis förklaras av skillnader avseende ålder, utbildningsnivå, arbetstid, sektor och yrke. SCB beräknar därför löneskillnader mellan kvinnor och män där dessa strukturella skillnader rensas bort genom s.k. standardvägning.<sup>48</sup> Den återstående oförklarade löneskillnaden kan bero på diskriminering och/eller andra icke observerbara faktorer.

*Förmögenhetskoncentration:* Andel av hela nettoförmögenhetssumman, värderad till marknadsvärde, som ägs av den hundradel av hushållen som har störst förmögenhet.

*Andel med låg ekonomisk standard:* Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett absolut synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent

<sup>47</sup> Se Shorrocks, Income Inequality and Income Mobility, Journal of Economic Theory 19(2), 1978.

<sup>48</sup> För vidare läsning om standardvägning vid undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män, se Eurén och Nordin, Kvinnors och mäns löner jämförda yrke för yrke, Medlingsinstitutet, 2006.

av 1995 års prisjusterade medianinkomst. Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett relativt synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianinkomsten respektive år.

*Andel med låg materiell standard:* Alla EU-länder mäter årligen utvecklingen av andelen personer med låg materiell standard i undersökningen SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Svår materiell deprivation, eller mycket låg materiell standard, definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio komponenter: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (lån, hyra etc.), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

*Andel som försörjs med olika typer av sociala ersättningar:* Antalet personer i åldern 20–64 år som försörjs med olika typer av sociala ersättningar räknas i s.k. helårsekvivalenter. Med helårsekvivalenter avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning från sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Exempelvis utgör två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent. Uppgifterna har sammanställts av Finansdepartementet baserat på data från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB.

## Datamaterial och beräkningsmetoder

### HEK – Hushållens ekonomi

HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet i slutet av undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna samlas in från deklara-tionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. Den senaste versionen av HEK avser 2013 och i urvalet ingår ca 39 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. kvarboende ungdomar. Ett

kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas till det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.

### LINDA – Longitudinell individdatabas

LINDA-databasen består av ett urval om cirka tre procent av den svenska befolkningen. Till dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet ca 850 000 individer för år 2013. Databasen har en longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen. För närvarande finns information för 1968–2013.

Det hushållsbegrepp som används i LINDA baseras endast på information från administrativa register och därmed skiljer sig från det som används i HEK-databasen. Som en konsekvens av detta betraktas i LINDA sammanboende par som inte är gifta eller har gemensamma barn som separata hushåll.

### EU-SILC

EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) är ett instrument som syftar till att samla in aktuella och jämförbara tvärsnitts- och longitudinella mikrodata för flera väsentliga välfärdssdimensioner, t.ex. inkomst, fattigdom, social utslagning och levnadsvillkor. Instrumentet är förankrat i det europeiska statistiksystemet. Social utslagning och uppgifter om boende samlas in på hushållsnivå medan uppgifter över arbets-situation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för personer över 16 år. Inkomst-uppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

### FASIT

För att analysera fördelningseffekter av ändrade regler i välfärdssystemen använder regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för dessa beräkningar ligger HEK-databasen. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter och transfereringar. För en analys av år där utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska

förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaleffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå.

På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av HEK-data för att möjliggöra analyser av senare år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras datamaterialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter<sup>49</sup> återspeglas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bl.a. för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.

#### *Beräkning av välfärdstjänster 2012*

FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och fördela dessa till individerna. De välfärdstjänster som omfattas finns inom områdena barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd och fritid och kultur. För flertalet av välfärdstjänsterna inom dessa områden finns det individuuppgifter, dvs. en koppling mellan individ och tjänst med tillhörande subventionsbelopp. Av SCB:s dokumentation framgår i detalj hur beräkningarna görs. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

*Barnomsorg:* Beräkningarna för förskola och pedagogisk omsorg använder HEK-urvalets uppgifter på individnivå om hur många månader barnet har utnyttjat barnomsorg på ett år. Kostnaderna baseras på årskostnad för en individ exklusive avgiften på kommunnivå.

*Utbildning:* Uppgifter på individnivå om omfattningen av deltagande i olika utbildningsformer och uppgifter om årskostnader används för att beräkna kostnad per studerande.

*Hälso- och sjukvård:* Läkemedelskostnaden fördelas på hela befolkningen efter kön och åldersgrupp. Landstingets kostnader för specialisttandvård fördelas jämnt över de personer som har fått tandvårdsbidrag av staten. Slutenvårdens kostnader för 2012 fördelas efter hur 2009 års kostnader fördelade sig på ålder och kön. Öppenvårdsbesöken 2012 har fördelats efter ålder och kön baserat på uppgifter från HEK-intervju och Patientregistret. Alla i respektive grupp får ett beräknat antal besök. Kostnad per besök beräknas genom att makrokostnaden divideras med uppräknat totalt antal besök.

*Socialt skydd:* För äldreomsorgen har en brukarkostnad beräknats utifrån varje kommuns totalkostnad och antal brukare i ordinärt respektive särskilt boende. Kostnadsuppgifterna hämtas från SCB:s statistikdatabas. Antalet färdtjänsttagare har fördelats på HEK så att det uppräknade antalet ska stämma överens med officiell statistik. Fördelningen sker utifrån 2008 års uppgifter om antal resor per åldersgrupp och kön. För arbetsmarknadsutbildning finns kostnadsuppgifter och individuuppgifter från Arbetsförmedlingen. Utifrån den totala kostnaden för åtgärden beräknas en dagkostnad för respektive utbildningsform. För individerna finns uppgift om antal dagar i åtgärden.

*Fritid och kultur:* Kostnader för deltagande i olika fritidsföreningars verksamhet och besök på liveframträdande som teaterföreställning, konsert, opera- balett- och dansföreställning har fördelats efter disponibel inkomst.

*Utökad inkomst:* Beräkningen av hushållens utökade inkomst baseras på de värden av välfärdstjänster som beräknats av FASIT. Värdet av äldreomsorg har dock fördelats på hushållen efter ålder och kön. Det innebär att äldreomsorg, färdtjänst och hälso- och sjukvård har fördelats försäkringsmässigt. Övriga välfärdstjänster har fördelats efter faktisk konsumtion.

<sup>49</sup> Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

Tabell u.2 Nyckeltal 1995 och 2000–2013

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lönespridning (Decil9/Decil5)	1,44	1,56	1,59	1,58	1,57	1,57	1,58	1,58	1,58
- kvinnor	1,30	1,40	1,41	1,42	1,42	1,41	1,42	1,43	1,45
- män	1,57	1,69	1,72	1,69	1,68	1,68	1,68	1,69	1,66
Lön (D5kvinnor/D5män)	0,88	0,87	0,87	0,88	0,88	0,89	0,89	0,89	0,88
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	-	93	93	93	93	93	93	93	94
Inkomstspridning (Gini)	0,227	0,294	0,266	0,258	0,253	0,258	0,271	0,287	0,307
Gini exkl. kapitalvinster	0,213	0,240	0,235	0,235	0,230	0,232	0,237	0,245	0,257
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	-	26	25	24	24	25	25	24	23
Andel ekonomiskt utsatta (%)									
- Låg ek. standard (absolut 60)	7,3	5,4	4,8	4,6	4,2	3,9	3,8	3,3	3,2
- Låg ek. standard (relativ 60)	7,3	9,3	9,3	9,7	8,9	9,3	10,1	10,2	12,2
- Mycket låg materiell standard	-	-	-	-	-	3,0	2,3	2,1	2,2
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	9,9	7,2	6,4	6,0	5,9	5,9	6,1	5,8	5,6
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	23,3	20,4	20,1	20,7	20,8	21,3	21,0	20,2	17,8
Marginaleffekt (%)	-	42,6	40,7	39,8	39,9	40,4	40,0	39,4	36,4
Ersättningsgrad (%)									
- Arbetslöshet	-	78,0	78,0	79,0	80,0	80,0	80,0	77,8	74,8
- Sjukpenning	-	85,0	84,0	84,0	83,0	83,0	84,0	86,7	83,4
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	-	-	-	75,0	77,0	74,8
	2008	2009	2010	2011	2012	2013			
Lönespridning (Decil9/Decil5)	1,59	1,58	1,57	1,58	1,59	1,58			
- kvinnor	1,44	1,44	1,44	1,44	1,46	1,47			
- män	1,68	1,68	1,67	1,67	1,68	1,67			
Lön (D5kvinnor/D5män)	0,89	0,90	0,90	0,91	0,90	0,91			
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	93	94	94	94	94	94			
Inkomstspridning (Gini)	0,289	0,291	0,297	0,298	0,291	0,301			
Gini exkl. kapitalvinster	0,259	0,267	0,265	0,268	0,269	0,276			
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	-	-	-	-	-	-			
Andel ekonomiskt utsatta (%)									
- Låg ek. standard (absolut 60)	3,9	4,1	4,0	3,9	3,5	3,3			
- Låg ek. standard (relativ 60)	13,2	13,4	14,1	14,4	13,8	14,1			
- Mycket låg materiell standard	1,4	1,6	1,3	1,2	1,3	1,4			
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	5,7	6,2	6,2	6,0	5,7	5,7			
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	16,2	16,8	16,7	15,6	15,7	16,0			
Marginaleffekt (%)	35,7	33,3	32,8	33,6	33,4	33,3			
Ersättningsgrad (%)									
- Arbetslöshet	72,7	70,9	69,7	69,2	68,7	68,1			
- Sjukpenning	81,9	81,2	80,2	80,1	80,0	79,8			
- Sjuk- och aktivitetsersättning	73,1	72,5	71,4	71,9	72,0	71,7			

Anm. 1: På grund av ändrade beräkningskonventioner för ersättningsgrader är serierna före 2006 inte helt jämförbara med serierna 2006–2013. Se underbilagan för en beskrivning av hur ersättningsgraderna beräknas.

Anm. 2: Till följd av att SCB från och med FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar skapas ett brott i serien för marginaleffekter.

Anm. 3: Från 2012 ingår inte längre introduktionsersättning i redovisningen av ekonomiskt bistånd, vilket skapar ett brott i serien för andel med ekonomiskt bistånd.

Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och egna beräkningar.



Bilaga 3

# Investeringar och kapitalstock

**Logotyp  
infogas  
vid  
incheck  
ning**

## Bilaga 3

# Investeringar och kapitalstock

### Innehållsförteckning

---

1	Inledning.....	7
2	Investeringar och kapitalstock i Sverige .....	7
2.1	Utvecklingen av totala investeringar .....	7
2.2	Investeringar i olika branscher.....	8
2.3	Investeringar i olika kapitaltyper .....	10
2.4	Internationell jämförelse av investeringarna.....	10
2.5	Bostadsinvesteringarna.....	12
3	Offentliga investeringar och kapitalstock .....	14
3.1	Den offentliga sektorns investeringar .....	15
3.2	Offentliga investeringar i väg och järnväg .....	17

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1 Fasta bruttoinvesteringar 1950–2014 .....	8
Diagram 2.2 Bruttoinvesteringar per sektor 1980–2014 .....	8
Diagram 2.3 Näringslivets investeringar .....	8
Diagram 2.4 Kapitalstock i olika sektorer 1993–2012 .....	10
Diagram 2.5 Bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2014 .....	10
Diagram 2.6 Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.7 Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.8 Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013 .....	11
Diagram 2.9 Maskininvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	11
Diagram 2.10 Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2003–2013 .....	12
Diagram 2.11 Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013.....	12
Diagram 2.12 Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2003–2013 .....	12
Diagram 2.13 Antal färdigställda lägenheter per år .....	13
Diagram 2.14 Bostadsbestånd och boendetäthet 1980–2014.....	13
Diagram 2.15 Bostadsinvesteringar 1993–2014 .....	14
Diagram 2.16 Nybyggda lägenheter i olika länder.....	14
Diagram 2.17 Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet .....	14
Diagram 3.1 Offentliga investeringar 1950–2014.....	16
Diagram 3.2 Statliga investeringar 1950–2014 .....	16
Diagram 3.3 Kommunernas investeringar 1950–2014.....	16
Diagram 3.4 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2014.....	17
Diagram 3.5 Investeringar i järnväg 1993–2014.....	17
Diagram 3.6 Investeringar i väg 1993–2014 .....	18
Diagram 3.7 Kapitalstock av järnväg och vägar 1993–2014.....	18
Diagram 3.8 Kapitalstock av järnväg och väg, fasta priser .....	18
Diagram 3.9 Gods- och persontrafik 1970–2013.....	19
Diagram 3.10 Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2011 .....	19
Diagram 3.11 Järnvägsnät 2012.....	20
Diagram 3.12 Motorvägsnät 2011.....	20



## Sammanfattning

---

- Investeringarnas och kapitalstockens storlek och sammansättning betyder mycket för samhällets ekonomiska utveckling och befolkningens välbefinnande.
  - I denna bilaga beskrivs investeringarna och kapitalstocken i svensk ekonomi, med särskilt fokus på den offentliga sektorn. Syftet är främst att beskriva utvecklingen över tid och att jämföra med andra länder.
  - I och med omläggningen av nationalräkenskaper framstår nu Sverige som ett av länderna med den högsta investeringskvoten jämfört med andra OECD- och EU-länder. Investeringarna inom vissa områden är dock relativt låga, t.ex. bostadsinvesteringarna.
  - De låga bostadsinvesteringarna tillsammans med de senaste årens starka befolkningstillväxt har inneburit att boendetätheten ökar. Detta gäller särskilt i storstadsregionerna, där befolkningstillväxten är störst.
  - Näringslivets investeringar, som minskade kraftigt i kölvattnet av den finansiella krisen, är fortfarande dämpade.
  - En fortsatt ökning av de offentliga investeringarna har dock bidragit till att investeringskvoten 2014 i Sverige ligger i linje med det historiska genomsnittet sedan 1950. Framförallt har investeringarna i kommunsektorn ökat under senare år.
  - Sveriges investeringar i transportinfrastruktur ligger runt OECD-genomsnittet. Ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna. Det påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.
  - Oavsett investeringsvolym är det angeläget att varje investeringsprojekt prioriteras utifrån sin förväntade samhällsekonomiska avkastning. Genom att använda ekonomins resurser på ett effektivt sätt förbättras förutsättningarna för ökad välfärd och hållbar ekonomisk utveckling.
- 

## 1 Inledning

Investeringar är av stor betydelse för samhällets ekonomiska utveckling och befolkningens välbefinnande. En hög produktion i näringslivet och den offentliga sektorn förutsätter en god tillgång till realkapital som maskiner, datorer, byggnader, transportinfrastruktur och elnät. Det är därför viktigt att investeringarna, såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn, ligger på en väl avvägd nivå. Om investeringsvolymen blir alltför liten och medför en urholkning av kapitalstocken kan detta bromsa den ekonomiska utvecklingen. Detta kan resultera i att befolkningens välbefinnande ökar långsammare än vad som annars skulle ha varit fallet. En alltför stor investeringsvolym skapar, å andra sidan, en överkapacitet genom att realkapitalet inte utnyttjas fullt ut. Resurserna i ekonomin används därmed på ett ineffektivt sätt såtillvida att de i stället skulle kunnat skapa högre välbefinnande genom t.ex. högre privat eller offentlig konsumtion.

I denna bilaga redovisas utvecklingen av investeringarna i Sverige över tid och i ett internationellt perspektiv. Ett särskilt fokus ligger på de offentliga investeringarna, framförallt investeringar i transportinfrastruktur. I bilagan beskrivs också vad forskningen ger för vägledning om vad som är en lämplig nivå för investeringarna och kapitalstocken inom den offentliga sektorn.

## 2 Investeringar och kapitalstock i Sverige

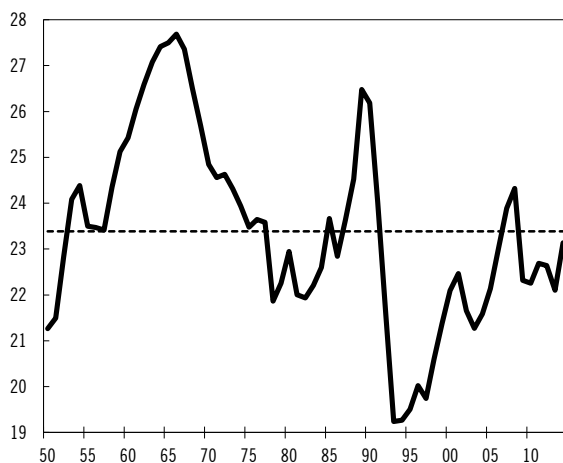
### 2.1 Utvecklingen av totala investeringar

Sett över en lång tidsperiod har de fasta bruttoinvesteringarna i Sverige som andel av BNP varierat kraftigt, se diagram 2.1. Investeringarna låg på en hög nivå särskilt på 1960-talet och under slutet av 1980-talet. På 1960-talet var den höga investeringsnivån framförallt en följd av omfattande bostadsinvesteringar, men även till viss del stora investeringar i övriga näringslivet. Den höga investeringsnivån under slutet av 1980-talet utgjordes främst av stora investeringar i övriga näringslivet, men även i viss utsträckning omfattande bostadsinvesteringar, se diagram 2.2. Efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i Sverige kraftigt, men återhämtade sig delvis under senare delen av 1990-talet. Under 2000-

talet har investeringarna i Sverige utgjort 22,5 procent av BNP i genomsnitt. År 2014 var andelen något högre än detta genomsnitt och uppgick till 23,1 procent av BNP.

**Diagram 2.1 Fasta bruttoinvesteringar 1950–2014**

Procent av BNP



Anm.: Streckad linje avser historiskt genomsnitt 1950–2014.

Källa: Statistiska centralbyrån.

## 2.2 Investeringar i olika branscher

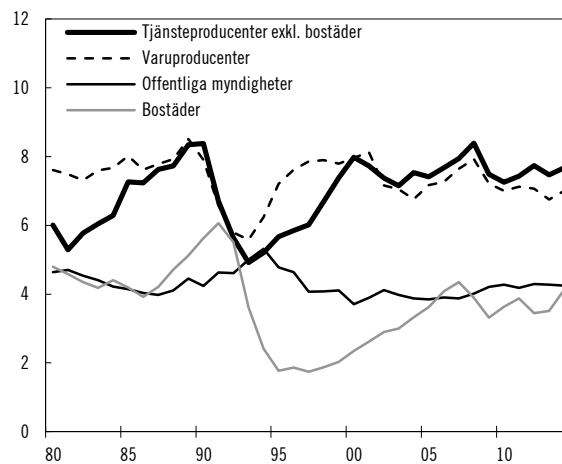
Näringslivets investeringar (dvs. varuproducenters och tjänsteproducenters investeringar tillsammans med bostadsinvesteringarna) står för runt 80 procent av de totala investeringarna i Sverige. I samband med 1990-talskrisen minskade näringslivets investeringar, såväl för tjänsteproducenterna som för varuproducenterna. Under slutet av 1990-talet ökade investeringarna dock återigen för varu- och tjänsteproducenterna, medan bostadsinvesteringarna dröjde kvar på en lägre nivå fram till mitten av 2000-talet. Därefter har investeringsandelen varit relativt konstant i samtliga sektorer. Det kan noteras att tjänste- och varuproducenternas investeringar, som 2014 uppgick till knappt 8 respektive 7 procent av BNP, är lägre än vid finanskrisens början 2008. Bostadsinvesteringarna, som minskade något i samband med finanskrisen, uppgick 2014 återigen till en nivå kring 4 procent av BNP. Detta är högre än ett historiskt snitt sedan 1980.

Den offentliga sektorns investeringar var som andel av BNP relativt höga under 1990-talskrisen. Detta avspeglar det relativt vanliga fenomenet att de offentliga investeringarna som andel av BNP ökar under konjunkturedgångar. Under

andra hälften av 1990-talet minskade de offentliga investeringarna igen och har sedan år 2000 motsvarat runt 4 procent av BNP, vilket är i linje med den genomsnittliga nivån sedan 1980.

**Diagram 2.2 Bruttoinvesteringar per sektor 1980–2014**

Procent av BNP

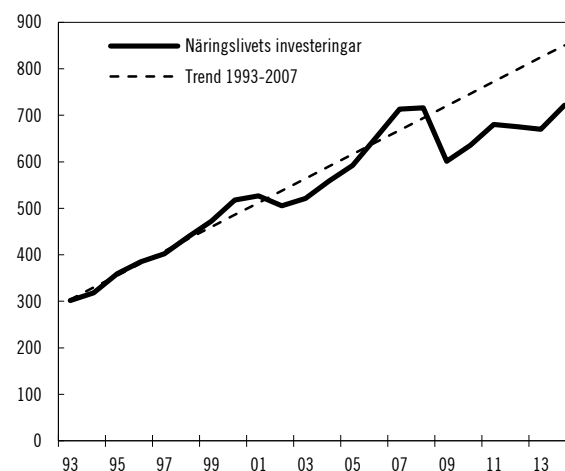


Källa: Statistiska centralbyrån.

Investeringarna i Sverige minskade kraftigt som en följd av finanskrisen, särskilt investeringarna i näringslivet. Näringslivets investeringar är nu är på väg tillbaka till samma nivåer som innan krisen (se diagram 2.3).

**Diagram 2.3 Näringslivets investeringar**

Miljarder kronor, fasta priser



Anm. Inklusiva bostadsinvesteringar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

## Statistiken för investeringar och kapitalstock

Fasta bruttoinvesteringar består av förvärv, minus avyttring, av fasta tillgångar under en given period. En fast tillgång är en nyttighet som används upprepade gånger till produktion av varor och tjänster utan att själv förbrukas och som har en förväntad medellivslängd på minst ett år. De fasta tillgångarna kan vara materiella eller immateriella. Några exempel på materiella fasta tillgångar är byggnader, anläggningar, transportmedel, maskiner m.m. Exempel på immateriella fasta tillgångar är datorprogramvara samt forskning och utveckling (FoU). Underhåll och reparationer av befintliga fasta tillgångar räknas inte som investeringar, eftersom tillgångarnas funktionssätt inte förändras och åtgärden inte tillför ytterligare produktionskapacitet.

Kapitalstocken är värdet av de samlade fasta tillgångarna vid en viss tidpunkt. Kapitalstocken ökar genom fasta bruttoinvesteringar, men minskar på grund av kapitalförslitning. Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning, föråldring m.m. Statistiken för kapitalstockar bör tolkas med en viss försiktighet eftersom den bygger på osäkra antaganden om bl.a. den genomsnittliga livslängden på olika typer av fasta tillgångar.

I avsnitt 3 i denna bilaga används även nettoinvesteringar som ett mått på investeringar. Nettoinvesteringar är bruttoinvesteringar minus förslitning av befintlig kapitalstock. Om nettoinvesteringarna är positiva ökar kapitalstocken mätt i absoluta termer.

## Förändrad redovisning sedan 2014

Sedan september 2014 har alla EU-länder anpassat sina nationalräkenskaper till den uppdaterade förordningen, ENS 2010, som bl.a. reglerar vad som ska ingå i nationalräkenskaperna.<sup>1</sup>

Metodändringen ger en delvis annan bild av investeringarna i Sverige och internationellt än den som tecknades av den gamla statistiken. Enligt de nya reglerna redovisas utgifter för forskning och utveckling (FoU) och försvarets anskaffning av krigsfartyg, militärflyg, stridsvagnar m.m. som fasta bruttoinvesteringar. Det har lett till en högre nivå på de fasta bruttoinvesteringarna och till att dess andel av BNP nu är högre. I genomsnitt ökade de fasta bruttoinvesteringarna som andel av BNP i Sverige med knappt 4 procentenheter med anledning av omläggningen, vilket innebär att investeringskvoten 2013 var 22,1 procent av BNP i stället för 18,4 procent av BNP enligt den tidigare definitionen. Det är framförallt FoU som bidrar till en högre investeringsnivå.

Bland EU-länderna var ökningen i investeringskvoten störst i Sverige, Irland och Finland.<sup>2</sup> Den genomsnittliga ökningen av investeringskvoten i EU-länderna var betydligt lägre än i Sverige, 1,7 procentenheter 2010. Detta innebär också att Sveriges investeringskvot numera är bland de högsta inom EU. Innan metodomläggningen var investeringskvoten i Sverige lägre än EU-genomsnittet.

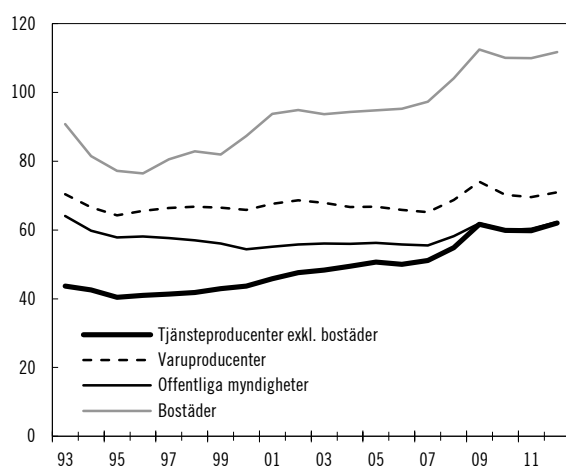
<sup>1</sup> Europeiska national- och regionalräkenskapssystem 2010 (ENS 2010). ENS 2010 är den europeiska varianten av det likaledes uppdaterade System of National Accounts 2008 (SNA 2008), som är ett resultat av ett arbete på internationell nivå.

<sup>2</sup> Dunn, Akritidis och Biedma The impact of ESA 2010 on key indicators of the national accounts in Europe, 2014.

Till följd av lägre investeringar i näringslivet under 1990-talskrisen krympte även stocken av realkapital som andel av BNP något fram till mitten av 1990-talet (se diagram 2.4). Därefter medförde de allt större investeringarna en växande kapitalstock som andel av BNP. Det är i synnerhet kapitalstocken för bostäder, men även tjänsteproducenternas realkapital som har ökat. En skillnad mellan dessa olika typer av kapitalstockar är att bostäder har en längre livslängd än exempelvis maskiner och inventarier. Det gör att bostadsinvesteringar i högre grad ökar kapitalstocken i stället för att ersätta tidigare investeringar som slitits ut. Den ökade kapitalstocken för bostäder beror delvis på att antalet bostäder har ökat, se diagram 2.14, men kan också bero på faktorer som ökade produktionskostnader och högre boendestandard.<sup>3</sup>

**Diagram 2.4 Kapitalstock i olika sektorer 1993–2012**

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

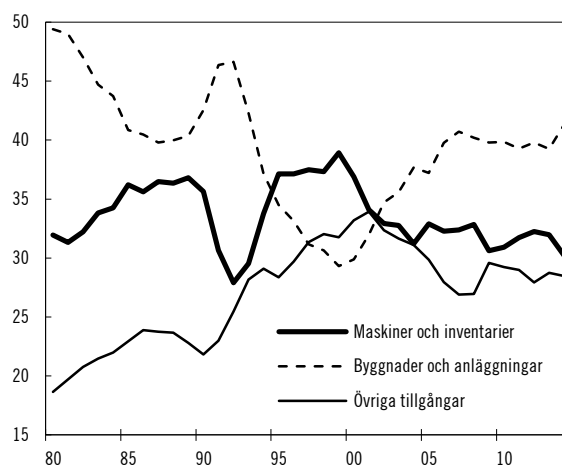
## 2.3 Investeringar i olika kapitaltyper

Under 1980-talet var investeringar i byggnader och anläggningar den dominerande kapitaltypen (se diagram 2.5). I kölvattnet av 1990-talskrisen minskade investeringarna i byggnader och anläggningar, i första hand på grund av fallande bostadsinvesteringar. I stället ökade invester-

ingarna i maskiner och inventarier som andel av de totala investeringarna. Under 2000-talet har investeringarna i byggnader och anläggningar dock återigen ökat i omfattning och utgjorde 2014 ca 41 procent av de totala investeringarna. Investeringar i övriga tillgångar, som huvudsakligen utgörs av FoU, databaser och datorprogram har ökat sedan 1980-talet. Dessa investeringar var som störst under 2000-talets början. Sedan dess har de fallit tillbaka något, men investeringarna i övriga tillgångar är fortfarande på en högre nivå än i början av 1980-talet. År 2014 utgjorde investeringarna i maskiner och inventarier ca 30 procent av de totala investeringarna, vilket är lägre än jämfört med det historiska snittet från 1980. Övriga tillgångar utgjorde runt 29 procent av de totala investeringarna 2014, vilket är något högre än snittet från 1980.

**Diagram 2.5 Bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2014**

Procent av totala investeringar



Anm.: Övrigt utgörs av huvudsakligen av investeringar i immateriella tillgångar såsom forskning och utveckling samt datorprogram och databaser.

Källa: Statistiska centralbyrån.

## 2.4 Internationell jämförelse av investeringarna

Investeringarna i Sverige var under perioden 2003–2013 relativt höga i ett internationellt perspektiv. Investeringskvoten uppgick i genomsnitt till 22,6 procent av BNP (se diagram 2.6), vilket är mer än en procentenhet högre än genomsnittet inom OECD och EU. Bland de länder som har märkbart högre investeringskvot än Sverige finns Sydkorea, Australien, Spanien och Schweiz. Under 1990-talet var Sveriges inve-

<sup>3</sup> Markpriser inkluderas inte i beräkningen av kapitalstocken såvida de inte utgörs av markförbättringar. En bostadsprisökning som varken drivs av ökade produktionskostnader eller standardökning påverkar därmed inte kapitalstocken.

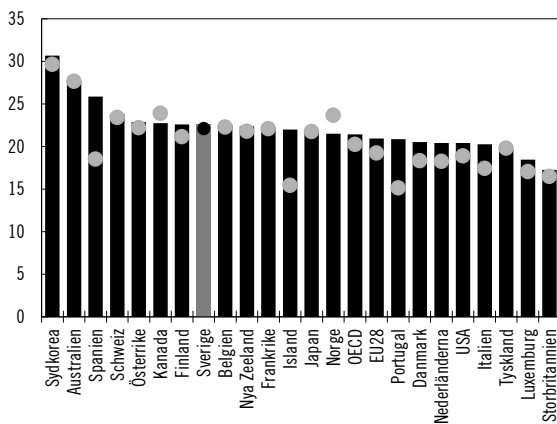


steringskvot i stället drygt en procentenhet lägre än genomsnittet inom OECD och EU.

I många länder, exempelvis USA och Storbritannien, minskade investeringarna som andel av BNP kraftigt som en följd av finanskrisen. Inom euroområdet minskade investeringskvoten med ca 3,5 procent 2008–2013, medan minskningen i Sverige uppgick till knappt 2 procentenheter. Eftersom minskningen skedde från en relativt hög nivå ligger investeringarna i Sverige fortfarande på en högre nivå än i flertalet andra OECD länder.

**Diagram 2.6 Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

Procent av BNP



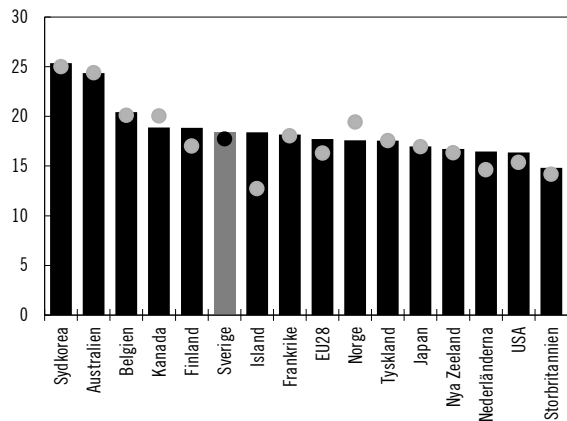
Anm. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Både näringslivets och den offentliga sektorns investeringar ligger på en relativt hög nivå i Sverige jämfört med andra länder (se diagram 2.7 och diagram 2.8). Definitionen av vad som är offentliga respektive privata investeringar kan dock variera mellan länder. I vissa länder, framförallt engelskspråkiga, sker en del av de allmännyttiga investeringarna genom ett samarbete mellan både offentliga och privata aktörer, s.k. public-private partnership. Det gör att det kan vara svårt att fullt ut jämföra storleken av olika länders investeringar per sektor.

Det är särskilt maskininvesteringarna och investeringarna i immateriella tillgångar som är jämförelsevis höga i Sverige jämfört med andra länder (se diagram 2.9 och diagram 2.10). Investeringar i byggnader samt bostäder är däremot relativt låga i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.11 och diagram 2.12). Bostadsinvesteringarna i Sverige är bland de lägsta inom OECD.

**Diagram 2.7 Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

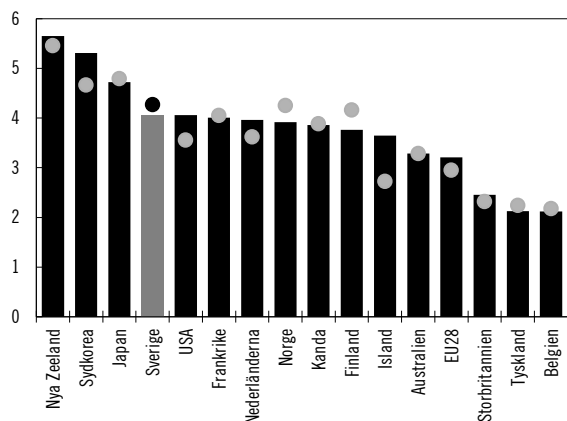
Procent av BNP



Anm.: Beräknat som skillnaden mellan de totala investeringarna och investeringarna i offentlig sektor. Jämförelsen försvåras av olika definitioner av offentlig sektor i olika länder. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

**Diagram 2.8 Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

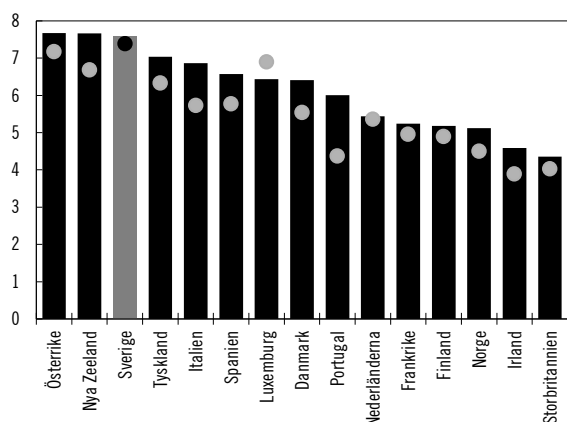
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

**Diagram 2.9 Maskininvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

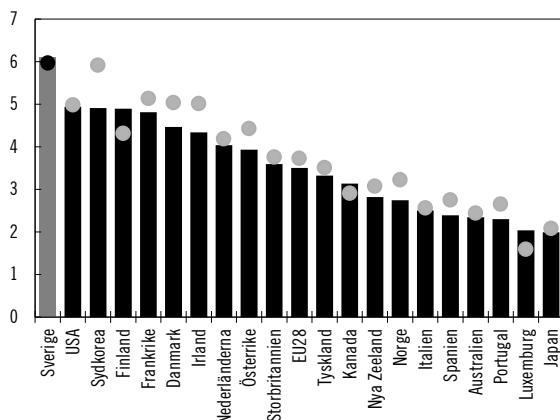
Procent av BNP



Anm.: Inklusive vapensystem. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

**Diagram 2.10 Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

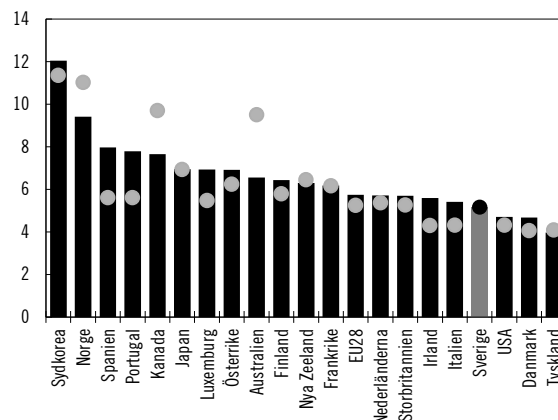
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

**Diagram 2.12 Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

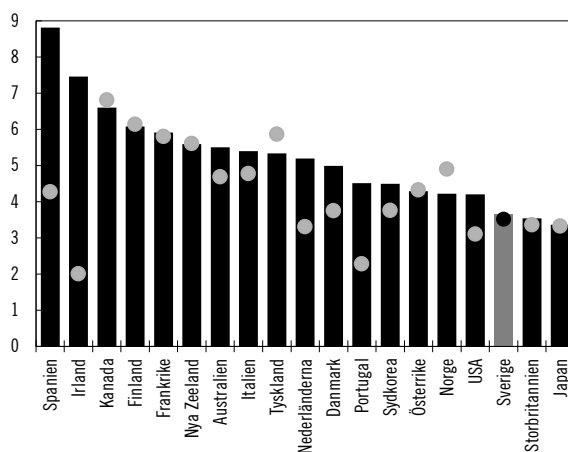
Procent av BNP



Anm.: Avser bygginvesteringar exklusive bostadsinvesteringar. Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

**Diagram 2.11 Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2003–2013**

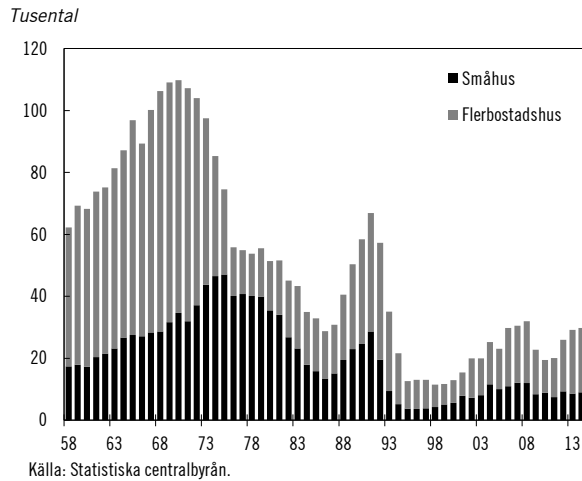
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2013 för respektive land.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

## 2.5 Bostadsinvesteringarna

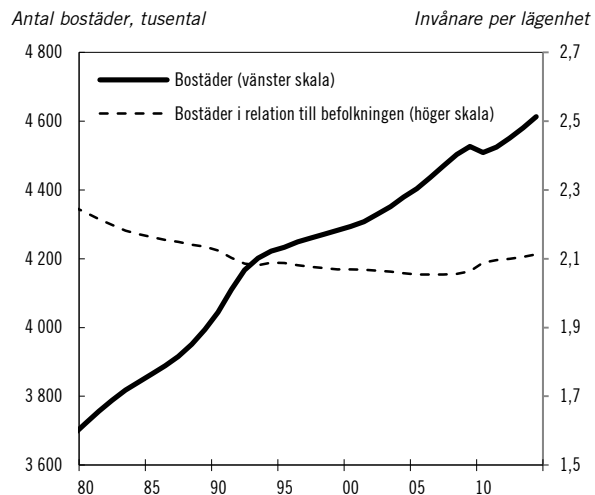
Under de senaste åren har antalet byggda bostäder i Sverige legat runt 30 000 per år, se diagram 2.13. Det är fortfarande markant lägre än under perioden 1960–1990 då nästan 70 000 bostäder byggdes per år. På grund av den akuta bostadsbrist som rådde i Sverige i början av 1960-talet beslutade riksdagen 1965 om det s.k. miljonprogrammet som innebar att en miljon bostäder skulle uppföras på 10 år bl.a. finansierade med förmånliga statliga lån. Redan innan detta beslut togs var bostadsbyggandet högt, men i samband med miljonprogrammets införande ökade bostadsbyggandet ytterligare till över 100 000 bostäder per år. Från 1970 minskade bostadsbyggandet successivt och låg i mitten av 1980-talet på under 30 000 bostäder per år.

**Diagram 2.13 Antal färdigställda lägenheter per år**

I samband med 1990-talskrisen föll bostadsbyggandet till en mycket låg nivå, men ökade återigen från 2001 fram till 2008.

Beståndet av bostäder har ökat med närmare 900 000 sedan 1980, se diagram 2.14. Bostadsbeståndet bör dock ses i relation till befolkningen. Diagram 2.14 illustrerar att boendetätheten, mätt som antalet invånare per lägenhet, minskade under 1980-talet för att sedan stabilisera sig på en nivå runt 2,1 invånare per lägenhet. Under de senaste åren har boendetätheten dock ökat, i första hand till följd av en kraftig befolkningsökning. Boendetätheten i riket som helhet underskattar dock behovet av bostäder i regioner med stark befolkningstillväxt. De senaste årens befolkningstillväxt har i stor utsträckning skett i storstadsregionerna. I Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö har befolkningen ökat kraftigare än bostadsbyggandet och befolkningstätheten har därför ökat sedan 1990. Den största ökningen i boendetätheten i storstadsregionerna har skett sedan 2008. I övriga landet har däremot boendetätheten minskat sedan 1990.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Se Bostadsbrist ur ett marknadsperspektiv (Boverket 2012:18).

**Diagram 2.14 Bostadsbestånd och boendetäthet 1980–2014**

Anm.: Bostäder avser flerbostadshus och småhus. Data för åren 2013 och 2014 är baserade på en uppskattning av Boverket. Befolkningen avser den totala befolkningen.

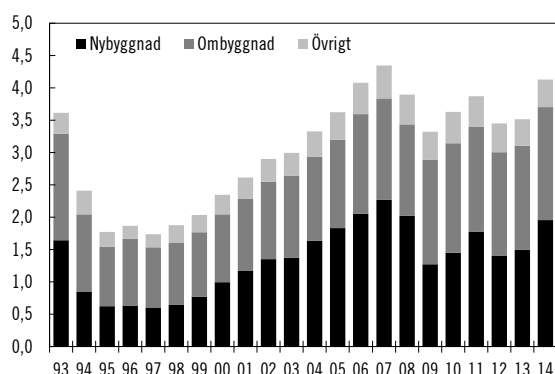
Källor: Boverket och Statistiska centralbyrån.

Bostadsinvesteringarna består förutom nybyggnationer också av ombyggnationer och övrigt.<sup>5</sup> Sedan början av 1990-talet har knappt hälften av bostadsinvesteringarna i Sverige bestått av nybyggnation av bostäder och knappt hälften av ombyggnationer, se diagram 2.15. Under åren efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i nyproduktion, både i löpande priser och som andel av de totala bostadsinvesteringarna. År 2014 ökade investeringarna på nytt i både nybyggda bostäder och i ombyggnationer mätt som procent av BNP.

<sup>5</sup> I gruppen övrigt ingår bl.a. ägarbyte och investeringar i fritidshus. Om- och tillbyggnad som ger rätt till det så kallade ROT-avdraget ingår i bostadsinvesteringarna som ombyggnationer.

**Diagram 2.15 Bostadsinvesteringar 1993–2014**

Procent av BNP



Anm.: Övrigt utgörs av ägarbyte och investeringar i fritidshus.

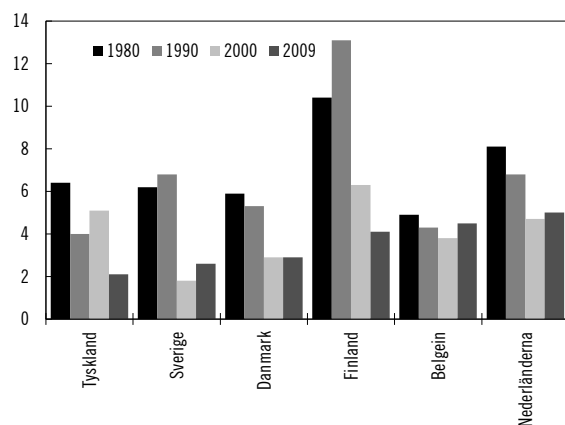
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Internationell jämförelse

Sverige är ett av de länder inom EU där bostadsbyggandet är lägst per invånare. Efter den kraftiga inbromsningen av byggandet på 1990-talet färdigställdes endast 1,8 nybyggda lägenheter per 1 000 invånare år 2000 (se diagram 2.16). Detta kan jämföras med ett genomsnitt bland EU-länder på ca 5. Även 2008 då färdigställandet av bostäder låg på sin högsta nivå på 15 år var bostadsbyggandet i Sverige ett av det lägsta bland EU-länderna.<sup>6</sup>

**Diagram 2.16 Nybyggda lägenheter i olika länder**

Antal lägenheter per 1 000 invånare



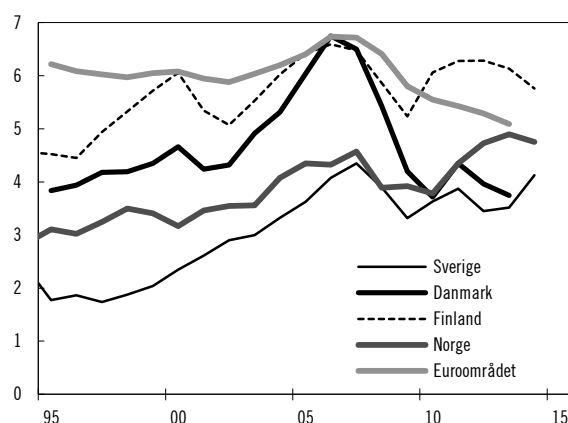
Källa: Statistiska centralbyrån.

Även i relation till BNP är bostadsinvesteringarna i Sverige bland de lägsta inom EU och OECD (se diagram 2.11). Trots att bostads-

investeringarna under senare år har motsvarat runt 3,5–4,0 procent av BNP, vilket är en relativt hög nivå sett ur ett 20-årigt perspektiv, är de fortfarande låga i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.17). Exempelvis är bostadsinvesteringarna i euroområdet högre än i Sverige trots att de i euroområdet sedan 2007 minskat med motsvarande 2 procent av BNP. Det bör dock påpekas att den genomsnittliga boendetettheten i Sverige är relativt låg jämfört med andra EU-länder.

**Diagram 2.17 Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet**

Procent av BNP



Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

### 3 Offentliga investeringar och kapitalstock

Det är svårt att avgöra vad som är en lämplig nivå på de offentliga investeringarna. Det finns flera teorier och empiriska modeller för att bedöma effekterna av offentliga investeringar, men de ger inga klara slutsatser om vad som är en optimal investeringsnivå eller en optimal kapitalstock.

Det hävdas ibland att belastningen på det offentliga realkapitalet, som vägar, järnvägar och elnät, ökar i takt med aktiviteten i ekonomin och att den offentliga kapitalstocken därför bör växa i takt med BNP, dvs. att kapitalstockens andel av BNP bör vara konstant över tiden. Urbanisering, klimat- och miljöanpassningsbehov samt snabbt förändrade transport- och resmönster framförs som skäl för att kapitalstocken i vissa perioder och regioner bör öka snabbare än den samlade produktionen. Exempel på detta är den snabba befolkningstillväxten i storstadsregionerna och

<sup>6</sup> Dol och Haffner, Housing Statistics in the European Union 2010, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2010.

behovet av investeringar för att möta framtidens klimatutmaningar.

Under perioder när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut är det rimligt att investeringsvolymen är större än i perioder då den offentliga sektorn och infrastrukturen redan är väl utbyggd. Förändrade behov och förslitning innebär att investeringar behöver göras kontinuerligt. De positiva effekterna på den samhälls-ekonomiska utvecklingen av investeringar i ny infrastruktur etc. är dock generellt mindre än i uppbyggnadsfasen. Sammantaget finns det skäl att hävda att den offentliga investeringsnivån bör variera både över tid och mellan länder.

Vilka investeringar som prioriteras har betydligt större betydelse för produktivitet och välfärd än investeringsnivån. Utgångspunkten bör vara att endast investeringar som ger högre samhälls-ekonomisk nytta än kostnader bör genomföras. Varje investering bör alltså bedömas utifrån sin samhälls-ekonomiska avkastning.

Inom transportsektorn visar forskningen att investeringar så långt som möjligt bör prioriteras utifrån utfallet av samhälls-ekonomisk analys.<sup>7</sup> Analyserna har visserligen brister men rangordningen av investeringar efter samhälls-ekonomisk lönsamhet har visat sig vara robust för variationer i centrala antaganden. I samhälls-ekonomisk analys av infrastrukturprojekt ingår investeringskostnader, kostnader för trafikering, drift och underhåll, effekter på restid, trafik-säkerhet, koldioxidutsläpp, luftförorening, buller och ibland också trängsel. Därutöver görs bedömningar av en rad effekter som i dag inte ges monetära värden, t.ex. naturmiljö och regional utveckling utöver det som fångas genom restidsförändringar. Modell- och metodutveckling pågår kontinuerligt, bl.a. utifrån ny kunskap om effektsamband. Ett exempel är ny kunskap om hur infrastrukturen behöver anpassas till ett förändrat klimat. Sådan metodutveckling innebär att beslutsunderlaget om infrastrukturinvesteringar successivt förfinas. Inom de flesta andra sektorer används samhälls-ekonomisk analys mindre systematiskt.

Utveckling pågår dock och samhälls-ekonomisk analys kan i allt större utsträckning bidra med värdefullt beslutsunderlag inför bedömningar av olika typer av samhällsviktiga investeringar. Sådan analys kompletteras med annan viktig analys som bl.a. analys av fördelningseffekter. En systematisk användning och utveckling av samhälls-ekonomisk analys kan bidra väsentligt till en effektiv prioritering av offentliga investeringar vilket bidrar till långsiktigt hållbar tillväxt och ökat välbefinnande.

### 3.1 Den offentliga sektorns investeringar

Ett brott i dataserierna 1993 försvårar en analys av hur de offentliga investeringarna har utvecklats över en längre tidsperiod.<sup>8</sup> Förändringar i redovisningen innebär att exempelvis den offentliga sektorns FoU samt inköp av militära vapensystem och programvaror sedan 1993 räknas som offentliga investeringar.<sup>9</sup> Statistiska centralbyrån har även reviderat vissa dataserier bakåt till 1980.

Investeringarna inom den offentliga sektorn ökade efter andra världskriget och låg under slutet på 1960-talet på en mycket hög nivå (se diagram 3.1). De stora investeringarna berodde i stor utsträckning på den utbyggnad av den offentliga sektorn som skedde då, inklusive stora infrastruktursatsningar. När den offentliga kapitalstocken anpassats till en större offentlig sektor, en högre produktionsvolym av välfärdstjänster och ett ökat transportbehov började investeringarnas andel av BNP minska. År 2014 motsvarade den offentliga sektorns totala brut-

<sup>8</sup> I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknades som insatsvaror i stället klassas som investeringar. Tidigare betraktades varor som används mer än tre år som investeringar; numera klassificeras varor som används mer än ett år som investeringar. Från 1993 och framåt klassas även programvara, FoU och militära vapensystem som investeringar. Ytterligare en skillnad är att Banverkets tillgångar fr.o.m. 1993 redovisas i staten, till skillnad från tidigare då de återfanns i näringslivet som en del av Affärsverket Statens Järnvägar. Överflyttningen balanseras dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

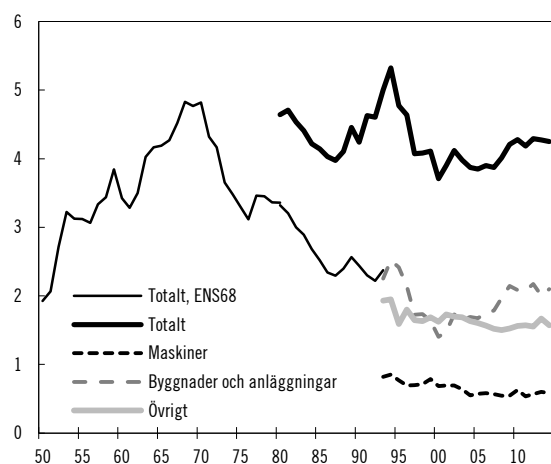
<sup>9</sup> Revideringen innebär att investeringskvoten i offentlig sektor ökade med nästan 3 procentenheter 1993.

<sup>7</sup> Se t.ex. Börjesson, Eliasson och Isacson, Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt. Underlagsrapport till KI, 2013 och Brännlund m.fl. Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur, (ESO 2013:5).

toinvesteringar 4,2 procent av BNP, se diagram 3.1.

**Diagram 3.1 Offentliga investeringar 1950–2014**

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, som inkluderar investeringar i transportinfrastruktur och är den investeringsgrupp som har längst livslängd, har ökat som andel av BNP sedan 2000. Dessa investeringar uppgick 2014 till 2,1 procent av BNP. Övriga investeringar, som bl.a. inkluderar programvara, militära vapensystem och FoU, har varierat runt 1,6 procent av BNP sedan 2000. Investeringar i maskiner har däremot minskat något och uppgick 2014 till 0,6 procent av BNP.

### Statliga och kommunala investeringar

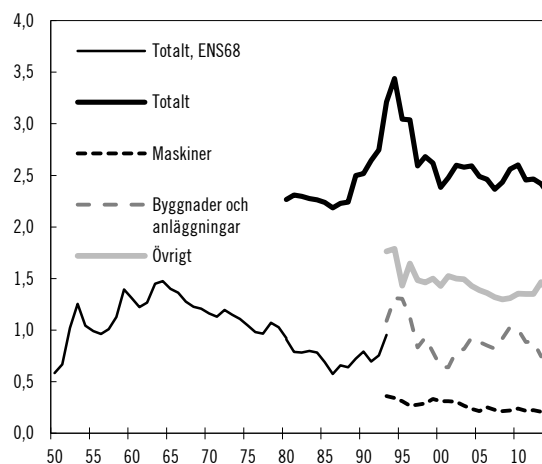
Den offentliga sektorns investeringar kan delas in i statliga och kommunala investeringar. I staten är de största investeringsposterna järnväg och väg. Kommunsektorn (kommuner och landsting) investerar främst i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

Inom staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet för att därefter minska fram till andra halvan av 1980-talet (se diagram 3.2). Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP återigen under en kort period, men sjönk därefter för att under 2000-talet ligga kring 2,5 procent av BNP. De senaste åren har de statliga investeringarna minskat och 2014 uppgick de till 2,3 procent av BNP. Statens övriga investeringar, där bl.a. FoU och militära vapensystem ingår, har minskat något under

2000-talet. Detta beror i första hand på att investeringarna i militära vapensystem har minskat. Investeringar i byggnader och anläggningar, som framförallt utgörs av investeringar i vägar och järnvägar, har varierat runt 0,8 procent av BNP sedan 2000, medan investeringarna i maskiner har legat på en i stort sett oförändrad nivå de senaste åren, runt 0,2 procent av BNP.

**Diagram 3.2 Statliga investeringar 1950–2014**

Procent av BNP

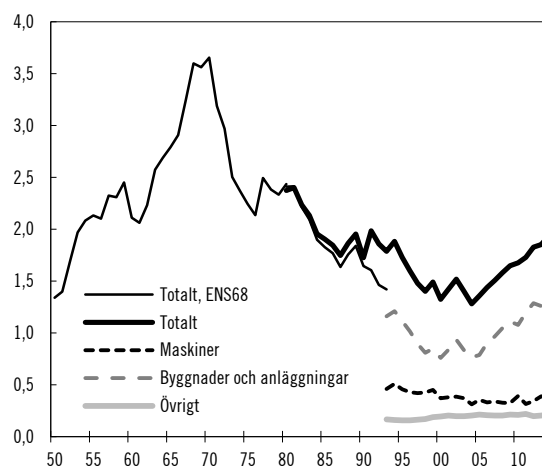


Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn ökade investeringarna kraftigt som andel av BNP från 1950 t.o.m. 1970-talets början för att därefter minska (se diagram 3.3). Under denna period skedde en betydande utbyggnad av kommunal service. Dessutom genomfördes stora anläggningsinvesteringar kopplade till bostadsbyggandet i samband med miljonprogrammet.

**Diagram 3.3 Kommunernas investeringar 1950–2014**

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Nedgången i investeringar i kommunsektorn sedan 1970 beror bl.a. på att kapitalstocken då var väl utbyggd och att det jämfört med tidigare räckte med mindre investeringar för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

En viktig förändring över tid är att många investeringar inom bl.a. energi-, hamn- och bostadssektorn numera görs av de kommunala bolagen, vilka inte ingår i den offentliga sektorn. Dessa investeringar redovisas i stället som investeringar i näringslivet.

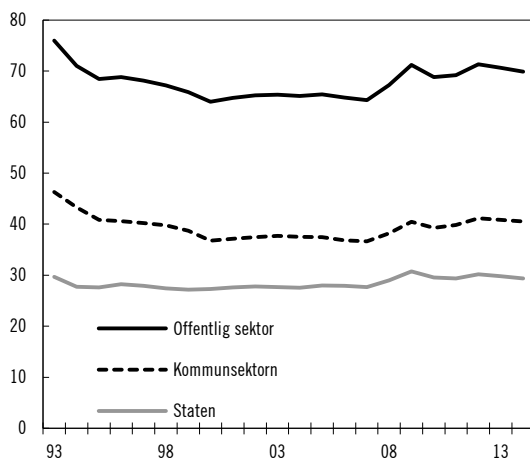
Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ändå ökat snabbt. Det handlar särskilt om satsningar på infrastruktur och fastigheter. År 2014 utgjorde de kommunala investeringarna 1,9 procent av BNP.

### Den offentliga sektorns kapitalstock

Den offentliga kapitalstocken utgör runt 70 procent av BNP. Kapitalstocken i den offentliga sektorn minskade som andel av BNP fram till 2000, men har sedan 2007 återigen ökat något (se diagram 3.4). Ökningen under senare år är framförallt en följd av att de kommunala investeringarna har ökat i omfattning. Det kan även noteras att kapitalstocken i kommunsektorn är större än i staten.

**Diagram 3.4 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2014**

Procent av BNP



Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### 3.2 Offentliga investeringar i väg och järnväg

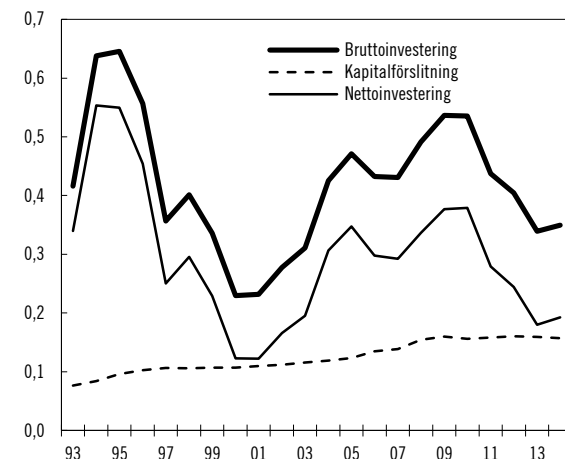
Fasta bruttoinvesteringar i väg och järnväg består i första hand av nyanläggning eller värdehöjande förbättringar av vägar och järnvägar. Underhåll av väg och järnväg redovisas däremot inte som en investering. Investeringar i vägar utförs av såväl staten som kommunerna, medan investeringar i järnväg framförallt utförs av staten.

I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar jämförelsevis stora som andel av BNP (se diagram 3.5). Därefter minskade investeringarna som andel av BNP t.o.m. millennieskiftet. Mellan 2000 och 2010 ökade bruttoinvesteringarna i järnväg som andel av BNP igen, delvis på grund av investeringarna i Botniabanan. Under de senaste åren har dock investeringarna åter minskat. Den huvudsakliga anledningen till nedgången mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i den sista etappen av Botniabanan avslutades. År 2014 motsvarade järnvägsinvesteringarna 0,4 procent av BNP.

Nettoinvesteringarna utgörs av bruttoinvesteringarna exklusive kapitalförslitning och mäter den reala förändringen av stocken av realkapital. Bruttoinvesteringarna i järnvägar har varit högre än kapitalförslitningen varje år sedan början av 1990-talet (se diagram 3.5). Därmed har nettoinvesteringarna varit positiva, vilket har bidragit till att kapitalstocken har vuxit.

**Diagram 3.5 Investeringar i järnväg 1993–2014**

Procent av BNP



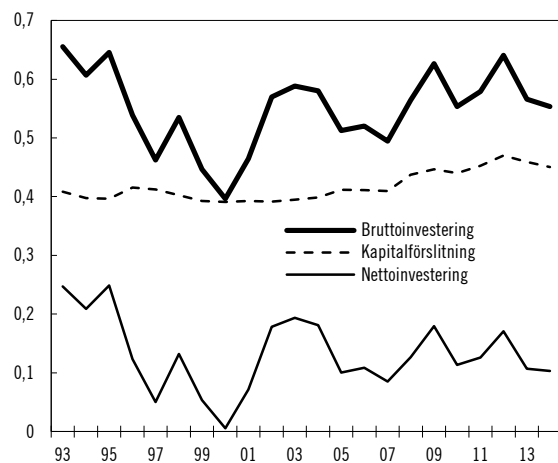
Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har inte varierat lika mycket över tiden som investeringarna i järnvägar, utan har legat på en jäm-

förelsevis mer stabil nivå (diagram 3.6). Liksom investeringarna i järnvägar minskade väginvesteringarna som andel av BNP under slutet av 1990-talet. Därefter har investeringarna ökat. År 2014 motsvarade väginvesteringarna drygt 0,6 procent av BNP.

**Diagram 3.6 Investeringar i väg 1993–2014**

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots att bruttoinvesteringarna i väginfrastruktur i snitt har varit större än bruttoinvesteringar i järnvägar, har nettoinvesteringarna i väginfrastruktur varit mindre än nettoinvesteringarna i järnväg. Det beror på att vägar slits snabbare än järnvägar. Det är även värt att notera att förslitningen av vägar och järnvägar har ökat sedan 1990-talet. Detta beror framförallt på att stocken av vägar och järnvägar har ökat.

### Kapitalstock av järnväg och väg

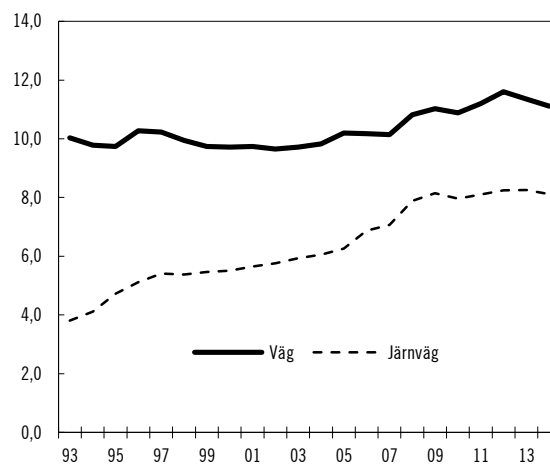
Diagram 3.7 och diagram 3.8 visar hur kapitalstocken av järnvägar och vägar har utvecklats som andel av BNP samt i förhållande till befolkningen. Genom att relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till BNP ges en bild av utvecklingen i förhållande till den totala produktionen av varor och tjänster. Eftersom transportinfrastrukturen till väsentlig del också används för persontransporter är det relevant att även relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till befolkningen.

År 1993–2009 ökade kapitalstocken av järnvägar som andel av BNP till följd av stora investeringar. Lägre järnvägsinvesteringar och en något högre kapitalförslitning innebär dock att kapitalstocken av järnväg har varit konstant som

andel av BNP sedan 2009. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar mer än fördubblats sedan 1993. En stor del av ökningen i kapitalstocken av järnväg beror på kvalitetsförbättringar.

**Diagram 3.7 Kapitalstock av järnväg och vägar 1993–2014**

Procent av BNP



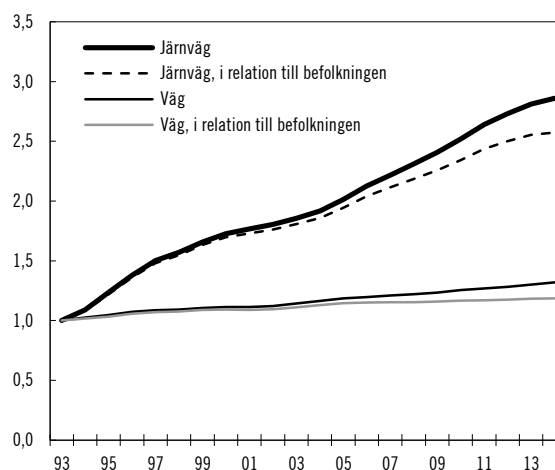
Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kapitalstocken av vägar var relativt konstant som andel av BNP 1993–2007. Därefter har andelen ökat till följd av högre investeringar. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av väg ökat något sedan 1993.

**Diagram 3.8 Kapitalstock av järnväg och väg, fasta priser**

Index 1993=1



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Transportvolymerna på väg och järnväg

Samtidigt som betydande investeringar har gjorts i transportinfrastrukturen har även trafikvolymerna ökat (se diagram 3.9). Vägtrafiken har

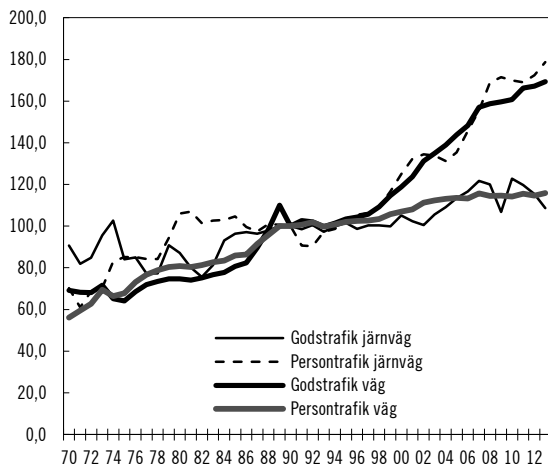


ökat stadigt sedan 1970-talet, både vad gäller gods- och persontrafik. Sedan slutet av 1990-talet har dock godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt. Ökningen har avtagit under senare år, förmodligen på grund av nedgången i ekonomin i samband med finanskrisen. Persontrafiken på järnväg ökade under 1970-talet men var relativt konstant under 1980-talet och stora delar av 1990-talet. Därefter har en kraftig ökning skett. En viktig förklaring till detta är sannolikt en ökad pendling. Godstrafiken på järnväg har ökat i en betydligt långsammare takt. Det bör påpekas att trots ökningen i trafikvolymerna på järnväg är trafikvolymerna fortfarande betydligt större i vägtrafiken.

De ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna och i synnerhet i Stockholmsområdet. Det påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.<sup>10</sup>

**Diagram 3.9 Gods- och persontrafik 1970–2013**

Index 1990=100



Källa: Trafikanalys.

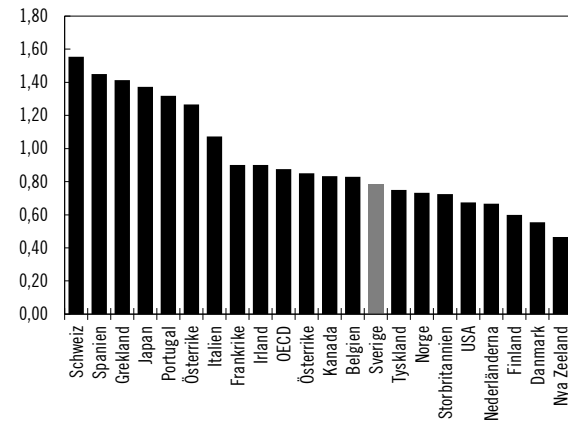
## Internationell jämförelse

Investeringarna i transportinfrastruktur i Sverige ligger något under OECD-genomsnittet, men är relativt höga sett i ett nordiskt perspektiv (se diagram 3.10). De länder som i jämförelsen har störst infrastrukturinvesteringar är Schweiz och

Spanien, där investeringar är nästan dubbelt så stora som i Sverige.

**Diagram 3.10 Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2011**

Procent av BNP



Anm.: Inkluderar även privata investeringar i transportinfrastruktur. För följande länder avses perioden 2000–2010: Belgien, Danmark, Grekland, Irland, Italien, Japan, Schweiz. För USA avses perioden 2000–2003.  
Källa: OECD.

Mätt per invånare är järnvägsnätet i Sverige förhållandevis stort, vilket bl.a. återspeglar att Sverige är relativt glesbefolkat (se diagram 3.11). Även motorvägsnätet är relativt stort, dock mindre än i bl.a. Kanada och Portugal (se diagram 3.12). Jämfört med nordiska länder som Norge och Finland, är det svenska motorvägsnätet dock relativt omfattande.

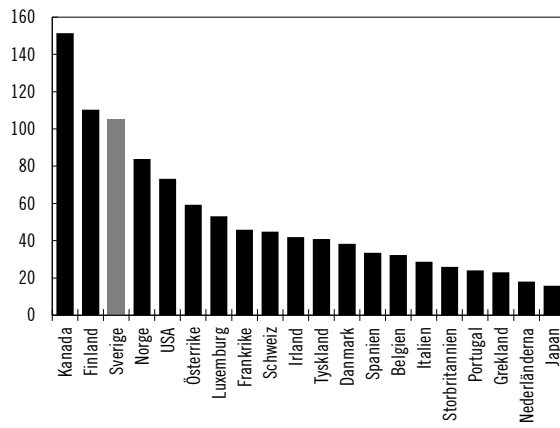
Medan det totala väg- och järnvägsnätet i Sverige inte har expanderat nämnvärt sedan 1990-talet har det däremot skett en kraftig förbättring av standarden under perioden. Fler motorvägar har byggts och sträckningen av elektrifierad flerspårig järnväg har ökat. Denna förbättring av standarden har varit större än genomsnittet i Europa.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Se exempelvis Trafikverket, Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder, 2012.

<sup>11</sup> Se 2013 års ekonomiska vårproposition (2013/14:100).

**Diagram 3.11 Järnvägsnät 2012**

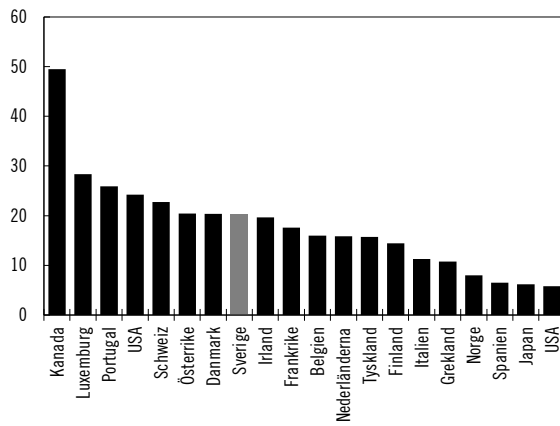
Kilometer per 100 000 invånare



Källa: World Bank.

**Diagram 3.12 Motorvägsnät 2011**

Kilometer per 100 000 invånare



Källa: International Road Federation.

Utdrag ur protokoll  
vid regeringssammanträde den 9 april 2015

**Närvarande:** Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden  
Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht,  
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér,  
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan,  
M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi,  
G Fridolin, A Hadzialic

**Föredragande:** Statsrådet Andersson

---

Regeringen beslutar proposition 2014/15:100  
2015 års ekonomiska vårproposition