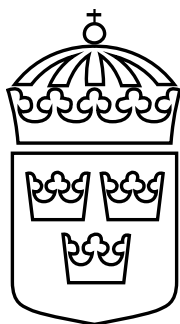


Regeringens proposition 2018/19:100

2019 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2018/19:100

2019 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 april 2019

Stefan Löfven

Per Bolund
(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 2020.

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

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

Innehållsförteckning

Tabellförteckning	7
Diagramförteckning	10
1 Förslag till riksdagsbeslut	15
2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	19
2.1 Inledning.....	19
2.2 Utsikter för svensk ekonomi.....	25
2.3 Det finanspolitiska ramverket ska värnas	29
3 Den makroekonomiska utvecklingen.....	33
3.1 Utsikterna i omvärlden 2019 och 2020	33
3.2 Tillväxtutsikterna för Sverige 2019 och 2020	37
3.3 Utvecklingen 2021 och 2022	41
3.4 Osäkerhet i prognosen.....	41
3.5 Alternativa scenarier	43
3.6 Prognosrevideringar.....	44
3.7 Utvecklingen enligt andra bedömare	45
3.8 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten	46
3.9 Fördjupning om utvecklingen på arbetsmarknaden	47
3.10 Regeringens mått på välbefinnande	49
4 De budgetpolitiska målen	57
4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	58
4.2 Uppföljning av skuldankaret	59
4.3 Bedömning av utgiftstakets nivå 2022	59
4.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	61
4.5 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten.....	62
4.6 Den europeiska terminen och EU:s rekommendation till Sverige	63
4.7 Finanspolitiska rådets bedömningar	65
4.8 Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten 2017	68
5 Inkomster.....	73
5.1 Förslag till ändrade skatteregler och förändringar av övriga inkomster i propositionen Vårändringsbudget för 2019	73
5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter	74
5.3 Statens inkomster.....	84
5.4 Uppföljning av statens inkomster	85
6 Utgifter	91
6.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid.....	93

6.2	Förändring av de takbegränsade utgifterna jämfört med den beslutade budgeten för 2019	99
6.3	Utgiftsprognos för 2019.....	104
6.4	Arbetskostnadsindex i pris- och löneomräkningen.....	106
6.5	Prisomräkning av vissa anslag på infrastrukturområdet.....	108
7	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	113
7.1	Budgeteffekter av riksdagens och regeringens åtgärder sedan budgetpropositionen för 2019	114
7.2	Den offentliga sektorns finanser	115
7.3	Statens finanser	120
7.4	Ålderspensionssystemets finanser.....	122
7.5	Kommunsektorns finanser.....	124
7.6	Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen.....	129
7.7	Finansiellt sparande enligt olika bedömare	133
7.8	Uppföljning av statens budgetsaldo	134
7.9	Uppföljning av offentliga sektorns finanser	134
8	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	139
8.1	Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?	139
8.2	Långsiktiga utmaningar	140
8.3	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	142
8.4	Förutsättningarna kan ändras	149
8.5	Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning.....	152
8.6	Finanspolitiken bedöms sammantaget vara långsiktigt hållbar	154
9	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	157

Bilagor

Bilaga 1	Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser
Bilaga 2	Fördelningspolitisk redogörelse

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2019

Tabellförteckning

Tabell 2.1	Förslag till reformer och finansiering i propositionen Vårändringsbudget för 2019.....	25
Tabell 2.2	Makroekonomiska nyckeltal	27
Tabell 2.3	Den offentliga sektorns finanser.....	27
Tabell 2.4	Utgiftstakets nivåer.....	29
Tabell 3.1	Nyckeltal	36
Tabell 3.2	Nyckeltal	36
Tabell 3.3	Arbetsmarknadens utveckling.....	39
Tabell 3.4	Scenarier: 1 Lägre potentiell produktivitet och 2 Högre potentiell produktivitet.....	44
Tabell 3.5	Jämförelse mellan regeringens prognoser.....	45
Tabell 3.6	Jämförelse mellan olika bedömares prognoser.....	46
Tabell 3.7	Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt	47
Tabell 3.8	Rangordningar av bedömarens prognosprecision.....	47
Tabell 4.1	Finansiellt sparande i den offentliga sektorn samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet	58
Tabell 4.2	Ursprungligt och faktiskt utgiftstak.....	60
Tabell 4.3	Utgiftstak och takbegränsade utgifter	61
Tabell 4.4	Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del	63
Tabell 5.1	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2019 och propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer.....	74
Tabell 5.2	Skattekvot.....	75
Tabell 5.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget	76
Tabell 5.4	Skatt på arbete	77
Tabell 5.5	Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag	78
Tabell 5.6	Skattereduktioner.....	79
Tabell 5.7	Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift	81
Tabell 5.8	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	81
Tabell 5.9	Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar.....	83
Tabell 5.10	Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2019.....	85
Tabell 5.11	Aktuell prognos jämfört med beslutad budget för 2019 samt statens budget för 2017 och 2018.....	86
Tabell 5.12	Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med beslutad budget för 2019.....	87
Tabell 5.13	Övriga inkomster, utfall 2017 och 2018 jämfört med statens budget för 2017 och 2018.....	88

Tabell 6.1	Utgifter under budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP.....	91
Tabell 6.2	Utgifter per utgiftsområde.....	92
Tabell 6.3	Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året.....	93
Tabell 6.4	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer.....	95
Tabell 6.5	Omräkningstal i pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslag 2019 och 2020.....	95
Tabell 6.6	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem.....	97
Tabell 6.7	Volymer inom olika transfereringssystem.....	98
Tabell 6.8	Anslagsförändringar i den beslutade budgeten jämfört med budgetpropositionen för 2019.....	99
Tabell 6.9	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med den beslutade budgeten för 2019.....	99
Tabell 6.10	Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	101
Tabell 6.11	Volymer inom olika transfereringssystem 2019–2021.....	103
Tabell 6.12	Utgifter 2018 och 2019.....	105
Tabell 7.1	Budgeteffekter av riksdagens beslut om statens budget för 2019, jämfört med budgetpropositionen för 2019.....	114
Tabell 7.2	Budgeteffekter av föreslagna och aviserade åtgärder sedan den av riksdagen beslutade budgeten för 2019.....	115
Tabell 7.3	Sammanlagda budgeteffekter sedan budgetpropositionen för 2019 av riksdagens beslut om statens budget för 2019 samt av regeringens förslag och aviseringar.....	115
Tabell 7.4	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	116
Tabell 7.5	Den offentliga sektorns skatter och avgifter.....	116
Tabell 7.6	Den offentliga sektorns utgifter.....	117
Tabell 7.7	Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	118
Tabell 7.8	Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till föregående år.....	119
Tabell 7.9	Statens inkomster och utgifter.....	120
Tabell 7.10	Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2018–2022.....	120
Tabell 7.11	Statens budgetsaldo.....	121
Tabell 7.12	Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter.....	123
Tabell 7.13	Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster.....	123
Tabell 7.14	Inkomstindex, balanstal och följsamhetsindexering.....	124
Tabell 7.15	Kommunsektorns finanser.....	125
Tabell 7.16	Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2017.....	129
Tabell 7.17	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.....	130
Tabell 7.18	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen.....	132
Tabell 7.19	Statsskuldens förändring.....	132
Tabell 7.20	Bedömningar av finansiellt sparande.....	133
Tabell 7.21	Bedömningar av strukturellt sparande.....	134
Tabell 7.22	Utfall för statens budget 2018.....	134
Tabell 7.23	Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med beslutad budget för 2019.....	135

Tabell 7.24	Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med beslutad budget för 2019....	136
Tabell 7.25	Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med beslutad budget för 2019	136
Tabell 8.1	Demografiskt betingad förändring i sysselsättning	145
Tabell 8.2	Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende	147
Tabell 8.3	Utträdesålder och återstående medellivslängd	149
Tabell 8.4	Hållbarhetsindikatorer.....	152
Tabell 8.5	Hållbarhetsindikatorer för Sverige.....	153
Tabell 8.6	Europeiska kommissionens hållbarhetsindikatorer för ett urval medlemsstater.....	154

Diagramförteckning

Diagram 3.1	Inköpschefsindex för tillverkningsindustrin.....	34
Diagram 3.2	BNP och bidrag till BNP-tillväxten.....	37
Diagram 3.3	Påbörjade bostäder	38
Diagram 3.4	Arbetslöshet.....	38
Diagram 3.5	Brist på arbetskraft	39
Diagram 3.6	Sysselsättningsindikatorer.....	39
Diagram 3.7	BNP-prognos med osäkerhetsintervall.....	46
Diagram 3.8	Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)	48
Diagram 3.9	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för inrikes och utrikes födda (25–54 år)	48
Diagram 3.10	Arbetslöshet efter utbildningsnivå (25–54 år)	49
Diagram 3.11	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättnings-grad bland äldre	49
Diagram 3.12	Hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar.....	51
Diagram 3.13	Halter av PM _{2,5} och NO ₂ i gatumiljö (årsmedelvärden)	51
Diagram 3.14	Ekologisk status och potential för svenska och europeiska vattenförekomster	52
Diagram 3.15	Sveriges nationella växthusgasutsläpp och BNP.....	53
Diagram 3.16	Andel som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra år 2017, befolkningen 16 år och äldre	53
Diagram 3.17	Andel som anser att de är nöjda eller mycket nöjda med livet, uppdelat på inrikes och utrikes uppväxt.....	54
Diagram 4.1	Skuldankaret.....	59
Diagram 5.1	Totala skatteintäkter	75
Diagram 5.2	Skattekvot	75
Diagram 5.3	Arbetade timmar, timlön och lönesumma.....	78
Diagram 5.4	Utveckling av inkomst från transfereringar på skatt och arbete	78
Diagram 5.5	Hushållens kapitalvinster	80
Diagram 5.6	Skatt på företagsvinster	80
Diagram 5.7	Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt	81
Diagram 6.1	Skillnad mellan utgifter för 2019 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2019 för vissa utgiftsområden.....	106
Diagram 7.1	Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande.....	115
Diagram 7.2	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	116
Diagram 7.3	Statens budgetsaldo	121
Diagram 7.4	Finansiellt sparande och resultat 1998–2022.....	124
Diagram 7.5	Lönesumma och kommunala skatteinkomster	126
Diagram 7.6	Konsumtionsutveckling motsvarande det demografiska behovet i kommunsektorn, modellberäkning	127
Diagram 7.7	Kommunala konsumtionsutgifter.....	127
Diagram 7.8	Kommunala investeringar.....	128

Diagram 7.9	Kommunalt finansierad sysselsättning	128
Diagram 7.10	Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare	129
Diagram 7.11	Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer.....	130
Diagram 7.12	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.....	130
Diagram 7.13	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	131
Diagram 7.14	De enskilda sektorernas bidrag till den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld.....	131
Diagram 7.15	Statsskuldens utveckling.....	133
Diagram 8.1	Befolkningsförändringar jämfört med 2018	141
Diagram 8.2	Befolkningen i åldrarna 20–69 år	141
Diagram 8.3	Äldreförsörjningskvot	141
Diagram 8.4	Demografisk försörjningskvot	142
Diagram 8.5	Arbetade timmar per person och ålder	144
Diagram 8.6	Arbetskraft, timmar och sysselsättning	144
Diagram 8.7	Offentlig konsumtion per person och ålder.....	144
Diagram 8.8	Offentlig konsumtion per ändamål.....	145
Diagram 8.9	Den offentliga sektorns pensionsutgifter och pensionssystemets finansiella sparande	146
Diagram 8.10	Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende.....	147
Diagram 8.11	Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	148
Diagram 8.12	Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende	148
Diagram 8.13	Offentliga utgifter 1950–2018.....	151
Diagram 8.14	BNP per person fördelat efter användning.....	151

1

Förslag till riksdagsbeslut

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen godkänner förslaget till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 2).
2. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse och utgiftsområde 8 Migration (avsnitt 9).
3. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 9).
4. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering och utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv (avsnitt 9).
5. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 9).

2

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

2.1 Inledning

Samhällsproblemen ska lösas. Jobben ska bli fler, klimatutmaningen mötas, välfärden tryggas och kunskaperna i skolan öka. Sverige ska vara ett samhälle präglad av frihet, gemenskap, sammanhållning och respekt för den enskilda människans vägval. Det parlamentariska läget efter 2018 års riksdagsval innebär att gamla positioner har behövt omprövas och nya samarbeten komma till. Tilltron till vår demokrati ska fördjupas.

Samtidigt står vi tillsammans inför stora utmaningar: klimatförändringar, bristande integration, segregation och bidragsberoende, en globalisering som fortsätter att pröva vår konkurrenskraft, ökade klyftor, ökad polarisering och rasism, gängbrottslighet, demografi, bostadsbrist och ett allt mer osäkert närområde.

Med olika politiska utgångspunkter förenas partierna bakom januariavtalet i försvaret av en stark rättsstat och ett orubbligt skydd för den enskilda människans fri- och rättigheter, motstånd mot främlingsfientlighet och stöd för oberoende fria medier, jämställdhet, jämlikhet och lika förutsättningar oberoende av bakgrund.

Vårt välbefinnande ska tryggas med en hög sysselsättning bland både kvinnor och män, starka drivkrafter att arbeta och bättre förutsättningar för innovation, export och jobbskapande. Ett eget jobb ger möjlighet till egen försörjning och självbestämmande. Möjligheterna att starta och driva företag samt att lyckas som företagare ska bli bättre och skatten på arbete sänkas. Fler reformer krävs för att arbetsgivare ska kunna tillsätta de över 100 000 lediga jobb där det i dag ofta saknas sökande med rätt kompetens.

Näringslivets samlade konkurrenskraft kräver fler innovativa och växande företag. Med de välbefinnande krafterna skapas jobb i hela landet.

De globala klimatförändringarna är vår tids ödesfråga. Sverige ska bli världens första fossilfria välbefinnande land. Det av riksdagen beslutade målet om att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären ska uppnås. Ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning och bidra till att fler kan göra klimatsmarta val i sin vardag. Miljöskadliga subventioner behöver fasas ut såväl i Sverige som globalt. En kraftfull grön skatteväxling ska genomföras. Samhällets klimatinvesteringar ökar och bidrar till jobb och företagande i hela landet. Företagen har en nyckelroll i den gröna omställningen. Ambitionen är att klimatomställningen sker på ett sådant sätt att alla har möjlighet att vara en del av lösningen. Den ekonomiska politiken ska fortsatt bidra till att de svenska miljömålen nås. Skyddet av utrotningshotade arter och värdefull natur till kommande generationer ska gå hand i hand med en stark rättssäkerhet för markägare och företag.

Den generella och skattefinansierade välfärden stödjer ett högt arbetskraftsdeltagande, bidrar till jämlikhet och jämställdhet samt banar väg för bättre livschanser för alla. Vårdköerna ska kortas. Den ekonomiska tryggheten för pensionärer som arbetat och betalat skatt hela sina yrkesliv ska stärkas. Funktionsnedsattas möjligheter att delta i arbets- och samhällslivet ska förbättras. Alla som har rätt till assistans ska också få det.

Nyanländas integration i det svenska samhället ska präglas av en tydlig förväntan om, och goda

möjligheter, att tillägna sig det svenska språket och de yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. Trots att utrikes föddas sysselsättningsgrad är högre i Sverige än motsvarande genomsnitt i EU är skillnaden mot inrikes föddas sysselsättningsgrad stor och behöver minska. Både kvinnor och män ska från samhällets sida mötas av samma förväntningar och ges rätt förutsättningar för att kunna försörja sig själva genom inträde på arbetsmarknaden. Sammanhållning och jämställdhet förutsätter att kvinnor och män har lika rätt till utbildning och arbete. Hedersrelaterat våld och förtryck ska alltid bekämpas. Det måste förebyggas, förhindras och straffas. Sverige ska ha en human, rättssäker och långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som bygger på en bred överenskommelse i riksdagen.

Alla ska ges likvärdiga möjligheter att tillgodogöra sig de kunskaper och färdigheter som krävs på morgondagens arbetsmarknad, i en tid när kraven drivs upp av en hårdnande internationell konkurrens. Sverige ska stärkas som kunskapsnation. Skolan ska präglas av ordning och studiero, kunskapsfokus och likvärdighet. Lärares arbetstid ska ägnas åt undervisning.

Hela Sverige ska leva och växa. Möjligheterna att bo, studera och arbeta i hela landet förbättras med bredband, vägar, järnvägar och bostadsbyggande. Landsbygdens utveckling är avgörande för hela Sverige. Där skapas klimatsmart energi, sund och säker mat och värden som bidrar till jobb och välfärd.

Fler bostäder behövs för att underlätta för ungdomar att få sin första bostad, för människor att flytta dit jobben finns och för att bryta den växande boendesegregationen. Bostadsmarknaden behöver reformeras så att fler människors behov kan mötas, reglerna förenklas och konkurrensen öka. Det behövs mer av blandade bostadsområden och större möjligheter att göra boendekarriär. Rörligheten på bostadsmarknaden förbättras när flyttkedjor ger ett bättre nyttjande av beståndet.

Arbetet mot kriminalitet och terrorism ska fortsätta att stärkas. Polisen och hela rättsväsendet ska ha de resurser som krävs för att möta grov och organiserad brottslighet, ha en hög beredskap mot terrorism och säkra tryggheten i människors vardag. Tryggheten i hela landet ska öka, rättsväsendet stärkas och antalet polisanställda öka med 10 000 till 2024. Hela samhället

ska göra sin del i arbetet med att bekämpa brottsligheten och förebygga kriminalitet.

Vårt närområde blir alltmer osäkert, samtidigt som extrema krafter underblåser polarisering, misstro och främlingsfientlighet i vårt land. Sveriges demokrati och rätt till självbestämmande ska värnas från inre och yttre hot med ett stärkt arbete mot alla former av våldsbejakande extremism. Med en fortsatt ökad försvarsförmåga ökar tryggheten i Sverige och stabiliteten i vårt närområde. I en tid då auktoritära rörelser ropar på starka ledare vilar ansvaret tungt på folkvalda att visa demokratins överlägsna förmåga att lösa samhällsproblemen.

Svensk ekonomi har utvecklats starkt. Trots en tilltagande ekonomisk osäkerhet är Sveriges ekonomiska utgångsläge gott. Ordning och reda råder i de offentliga finanserna, samtidigt som Sverige har den lägsta statsskuldskvoten sedan 1977 och den högsta sysselsättningsgraden på över 25 år. Den höga sysselsättningen har gett den lägsta andelen försörjda av ersättnings- och försäkringssystem sedan 1981. Överenskommelsen om det finanspolitiska ramverket ska värnas för att säkerställa långsiktigt hållbara statsfinanser. Sverige står väl rustat att lösa de samhällsproblem vi står inför.

Den ekonomiska vårpropositionen bygger på en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet.

Med januariavtalet som grund bygger vi nu förändring som är hållbar över tid. Vi vill skapa förutsättningar för ett samhälle där sammanhållning och trygghet går hand i hand med människors frihet och möjligheter. Så tar vi Sverige framåt.

Nu inleds genomförandet av januariavtalet

Fler ska komma i arbete

Arbete är den viktigaste förutsättningen för egen försörjning och etablering i samhället. En hög sysselsättning är också grunden för den gemensamma välfärden. Sysselsättningsgraden i Sverige är den högsta på över 25 år och den högsta inom EU. Trots den positiva utvecklingen finns det fortsatt stora problem på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är fortfarande för hög inom vissa grupper och arbetskraften saknar alltför ofta den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar. Skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och

utrikes födda är alltså för stor. Regeringen ska därför driva en politik som prioriterar jobben och främjar näringslivets hållbara omställning och konkurrenskraft. Tröskeln till det första jobbet behöver sänkas.

En god tillgång till utbildning av hög kvalitet är central för att säkra kompetensförsörjningen och Sveriges ställning som konkurrenskraftig kunskapsnation. För att möta arbetsgivarnas behov av utbildad arbetskraft stärker regeringen arbetet med att rusta arbetssökande och särskilt möjliggöra insatser inom lokala jobbspår som Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare samverkar kring. Utrikes födda kvinnor ska prioriteras. Därtill ska ett arbete med att reformera Arbetsförmedlingen i enlighet med januariavtalet genomföras. Arbetsmarknadspolitikerna ska vara effektiv, ändamålsenlig och ha väl avvägda volymer.

För att fler företagare ska ta steget att anställa är arbetsgivaravgifterna för den först anställda nedsatta. Riksdagen tillkännagav i december 2018 att nedsättningen ska slopas för enskilda näringsidkare. Regeringen vill dock främja att enmansföretagare i större utsträckning ska våga ta steget att anställa en första person. Regeringen anser därför att nedsättningen även fortsättningsvis bör omfatta enskilda näringsidkare och föreslår att den utvidgas till att gälla två år i stället för ett. Nedsättningen innebär att enmansföretagare som anställer sin första medarbetare bara betalar ålderspensionsavgiften på ersättningen till den anställda. Övriga arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt betalas inte. Nedsättningen av arbetsgivaravgifter för den först anställda är tillfällig och gäller till utgången av 2021. Regeringen anser att nedsättningen bör bli permanent och har därför för avsikt att återkomma med förslag om detta. Regeringens förslag och bedömningar redovisas vidare i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

För att underlätta för ungdomar att få extrajobb på helger och lov, och därigenom viktig arbetslivserfarenhet, föreslår regeringen att arbetsgivaravgiften sätts ned för personer som vid ingången av kalenderåret fyllt 15 men inte 18 år. Nedsättningen innebär att endast ålderspensionsavgiften ska betalas för den del av lönen och annan ersättning som uppgår till högst 25 000 kronor per månad. Nedsättningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019. Regeringen avser att 2020 återkomma med förslag som innebär att

arbetsgivaren även ersätts för ålderspensionsavgiften för personer i den aktuella åldersgruppen.

Rätt utformade subventionerade anställningar är effektiva insatser för att få personer med svagare förankring på arbetsmarknaden i arbete. I enlighet med januariavtalet avser regeringen att ta bort kravet på att andra anställningsförmåner än lön ska följa av, eller vara likvärdiga med, kollektivavtal i nystartsjobben för att underlätta för fler att få en sådan anställning. Kraven på kollektivavtal för nystartsjobb tas därmed bort. Detta förväntas leda till fler nystartsjobb.

Utrikes födda har ofta sämre förutsättningar vad gäller exempelvis tillgång till nätverk och kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Därtill har utrikes födda kvinnor lägre sysselsättningsgrad och driver egna företag i mindre omfattning än utrikes födda män. Arbetet med att stärka utrikes födda kvinnors företagande och etablering på arbetsmarknaden ska därför intensifieras. En mångfald av företag och företagare i olika branscher bidrar till förnyelse och ger förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv.

Den svenska exporten bidrar till 1,4 miljoner jobb. Genom att fortsätta utveckla den nuvarande exportstrategin, och föreslå mer medel till export- och investeringsfrämjande åtgärder, bidrar regeringen till att skapa förutsättningar för att stärka svenska företags export och internationalisering.

Sverige ska bli ett fossilfritt föregångsland

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att kunna lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet. Regeringen förstärker därför miljö- och klimatarbetet kraftigt. Klimatfrågan är en av vår tids största utmaningar. För att ta vår del av ansvaret och leva upp till internationella åtaganden ska Sverige bli världens första fossilfria välfärdsland.

Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Sedan 2017 har Sverige ett klimatpolitiskt ramverk som ska säkerställa att detta mål nås. Ett av kraven i detta ramverk är att regeringen under året presenterar en handlingsplan för hur utsläppen ska minska i den takt som behövs. Som en del av detta kommer all relevant lagstiftning att ses över så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag.

För att minska klimatutsläppen föreslår regeringen att Klimatklivet utökas för att kunna

stödja kostnadseffektiva klimatinvesteringar i hela landet. En del av stödet riktas särskilt till investeringar i biogas och ladda hemma-stöd. Ladda hemma-stödet ska göra det enklare och billigare för hushåll att installera laddpunkter för elfordon i hemmet och därmed bidra till omställningen till hållbara transporter. Regeringen avser även att återkomma till hur klimatinvesteringsprogrammet ska effektiviseras.

Regeringen föreslår vidare att Industriklivet, som syftar till att minska processindustrins utsläpp av växthusgaser, förstärks. Stöd till elektrifiering kan i vissa fall ingå. Ett investeringsstöd införs också för forskning, utveckling och testanläggningar av miljöteknik som medför minusutsläpp.

Naturvården behöver stärkas på ett sätt som bygger på legitimitet hos de människor och verksamheter som berörs i syfte att skydda värdefull natur samt rödlistade och akut utrotningshotade arter. Detta ska ske samtidigt som rättssäkerheten för markägare och företag stärks och det säkerställs att markägare ska få ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning som de har rätt till. Anslagen för skydd av och åtgärder för värdefull natur, inklusive ersättningen till markägare, föreslås därför förstärkas. Bland annat ska berörda myndigheter ges bättre förutsättningar att besluta om ersättning till markägare för skydd av skog med nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Den privata äganderätten till skogen ska värnas och stärkas.

De senaste årens låga grundvattennivåer och torka ger en föraning om en framtid där vattenbrist kan bli allt vanligare. Regeringen föreslår därför att medel tillförs för att restaurera och anlägga våtmarker i syfte att stärka landskapets förmåga att hålla kvar och balansera vattenflöden, öka tillskottet till grundvattnet och förbättra vattenreningen. Våtmarker som restaureras och nyanläggs bidrar också till biologisk mångfald, minskad klimatpåverkan och minskad övergödning.

För att havsmiljön ska förbättras föreslår regeringen att medel avsätts för en satsning på havs- och vattenmiljön för ett renare hav. Syftet är bl.a. att motverka övergödning och förstärka miljöövervakningen i havs- och vattenmiljöer.

I kraftvärmeverk förbrukas fortfarande fossila bränslen. Till följd av målet om att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp till atmosfären behöver utsläppen av koldioxid från svenska

kraftvärmeanläggningar minska. Regeringen föreslår därför att energi- och koldioxidskatten höjs för fossila bränslen som används i kraftvärmeverk för produktion av värme till fjärrvärmenätet.

Flygets klimatpåverkan ska minska. Efter förslag i budgetpropositionen för 2018 infördes en skatt på flygresor fr.o.m. den 1 april 2018. Riksdagen tillkännagav dock i december 2018 att flygskatten bör avskaffas. Regeringen anser att det är rimligt att flyget även fortsatt står för åtminstone en del av sina klimatkostnader. Flygskatten bör därför behållas och i Regeringskansliet bereds nu frågan om att komplettera regleringen med införandet av en reduktionsplikt för biodrivmedel i flyg. En hög inblandning av hållbart förnybart bränsle ska ges ekonomiska incitament. Sverige ska ta ledartröjan för att omförhandla de internationella avtal och konventioner som i dag sätter stopp för en skatt på flygbränsle som kan ersätta dagens skatt på flygresor. Mindre regionala flygplatser som påverkas negativt av flygskatten får ett särskilt stöd.

I syfte att minska utsläppen av koldioxid från gruvsektorn, och bidra till en globalt hållbar utveckling, föreslår regeringen att nedsättningarna av energi- och koldioxidskatten avskaffas för diesel som används i arbetsfordon vid tillverkningsprocessen i gruvindustriell verksamhet.

Sedan den 1 juli 2017 beskattas kemikalier i viss elektronik för att driva på utvecklingen mot en giftfri hemmiljö. För att öka kemikalieskattens styreffekt föreslår regeringen att skattenivåerna och det maximala skattebeloppet per vara höjs. För varor som innehåller mindre hälsofarliga kemikalier finns fortsatt möjlighet till avdrag med 50 eller 90 procent av skatten.

Det ska vara enklare och mer lönsamt att investera i förnybar energi för eget bruk, t.ex. i solceller. Regeringen föreslår därför en utökning av stödet för installation av solceller för privatpersoner och företag.

Välfärden ska stärkas

Sverige ska fortsätta att vara ett ledande välfärdsland. En väl utformad generell och skattefinansierad välfärd är viktig för att jämna ut människors livsvillkor och bidra till jämlikhet och jämställdhet. Dessutom främjar en sådan välfärd en god ekonomisk utveckling. Behoven av välfärdstjänster ökar när befolkningen växer, särskilt när det blir fler barn och äldre. Regeringen

avser därför fortsätta att föra en politik som stärker välfärden.

Kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar är avgörande för hur välfärden kan stärkas. De senaste årens tillskott till kommuner och landsting har möjliggjort fler anställda inom vård, skola och omsorg. Mot bakgrund av de utmaningar som kommunsektorn möter behöver de generella bidragen till kommuner och landsting fortsätta att förstärkas i en jämn takt över mandatperioden. Den enskildas valfrihet är en central del av den svenska välfärdsmodellen. Därför behövs en mångfald av aktörer, goda villkor och enskilt drivna verksamheter inom välfärden som underlättar den enskildes aktiva val.

I enlighet med januariavtalet kommer regeringen inte att lägga förslag som innebär vinstbegränsningar för privata aktörer. Höga kvalitetskrav ska vara styrande i välfärden och gälla alla aktörer. Alla aktörer inom välfärden, oavsett driftsform, ska ha likvärdiga villkor.

Att förbättra tillgängligheten inom hälso- och sjukvården genom att fler får vård i tid och att köerna minskar kommer att vara en av de viktigaste frågorna för regeringen denna mandatperiod. Regeringen avser därför att införa en uppdaterad kömiljard som ingår i en generalplan för kortare köer.

Alla som har rätt till stöd inom den personliga assistansen ska få det. Regeringen avser i ett första steg återkomma med en proposition med förslag som innebär att hjälp med andning och sondmatning ska utgöra grundläggande behov som kan ge rätt till personlig assistans. Regeringen föreslår vidare att medel tillförs för den statliga assistansersättningen.

Sverige ska ha höga ambitioner som kunskapsnation. Alla elever ska, oavsett kön eller social bakgrund, ges förutsättningar att nå målen för utbildningen. För att åstadkomma detta krävs en kunskapsskola som präglas av höga förväntningar på varje elev. Regeringen avser att arbeta vidare med Skolkommissionens förslag för att öka likvärdigheten i skolan. Det statliga stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska förstärkas. En avgörande faktor för att höja resultaten i skolan är undervisningens kvalitet. För att undervisningen ska hålla en hög kvalitet behöver lärarna tid att förbereda och utveckla sin undervisning. För närvarande används en alltför stor del av lärarnas tid till uppgifter som inte

direkt är kopplade till elevernas kunskapsutveckling. Regeringen föreslår därför en långsiktig satsning på lärarassistenter i skolan.

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas. Det behövs ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot hedersförtrycket. Regeringen avser därför att förstärka satsningarna på dessa områden, bl.a. genom att avsätta medel till kvinno- och tjejjourer. Regeringen föreslår även att medel avsätts till det nationella kompetens-teamet mot hedersvåld och förtryck och avser att återkomma med ett förslag som innebär att detta blir permanent.

Jämställdhetsmyndigheten ska bidra till ett sammanhållet, långsiktigt och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Delegationen mot segregation ska bidra till att minska och motverka segregation i samhället och förbättra situationen i områden med socioekonomiska utmaningar. Regeringen föreslår att myndigheterna tillförs medel 2019, så att de kan fullgöra sina uppgifter.

Ett levande och oberoende kulturliv är en viktig del av demokratin, genom att skapa en fri och kreativ arena för uttryck och åsiktsbildning. Fri entré på statliga museer möjliggör att fler kan ta del av det gemensamma kulturarvet. För att bibehålla den fria entrén föreslår regeringen att de statliga museerna tillförs ytterligare medel.

För att utveckla den kommunala kulturskolan föreslår regeringen att det statliga bidraget till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet återinförs. Bidraget ska bl.a. göra kulturskolan mer jämlik och förbättra möjligheterna för barn och unga att delta i kulturskolans verksamhet i hela landet.

Hela landet ska växa

Politiken ska komma hela landet till del. Såväl landsbygd och glesbygd som mindre och större städer ska kunna utvecklas.

Ett bättre företagsklimat förbättrar möjligheterna att leva och bo på landsbygden. Regeringen vill också satsa på utbildning och kommunikationer i hela landet. Bland annat föreslås en satsning på underhåll av enskilda vägar, gods på järnväg samt en förstärkt satsning på utbyggnad av bredband. Satsningarna är ett steg för att uppnå målet för en sammanhållen landsbygdspolitik.

Regeringen avser att under mandatperioden förstärka den statliga närvaron i hela landet.

Regeringens ambition är att servicekontor ska etableras på fler orter. Utgångspunkten är att Arbetsförmedlingen vid behov ska kunna erbjuda personliga möten i hela landet inom ramen för sitt myndighetsansvar. Regeringen kommer att återkomma avseende formerna för Arbetsförmedlingens framtida deltagande i serviceorganisationen. Servicekontorsutredningens förslag ska fortsatt vara vägledande vid utvecklingen av servicekontoren.

Klimatförändringarna förväntas leda till att extremväder i form av exempelvis torrperioder och värmeböljor blir vanligare framöver. Under 2018 ledde en osedvanligt varm och torr sommar till bränder och torka. För att ge bättre förutsättningar för lantbrukare att hantera följderna av torkan föreslår regeringen en förstärkning av de stödjande åtgärderna. Medel föreslås vidare avsättas för den ersättning som berörda kommuner är berättigade till för kostnader förknippade med skogsbränderna sommaren 2018 och för att stärka kommunernas möjligheter att förebygga klimatrelaterade olyckor.

En väl fungerande digital infrastruktur är avgörande för att människor ska kunna bo och arbeta i hela landet. Målet om att 95 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s senast 2020 ligger fast. För att underlätta bredbandsutbyggnaden och öka möjligheterna att uppnå målet avsätts ytterligare medel 2019.

Regeringen avser att återkomma när det gäller utformningen av investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande. Regeringen anser emellertid att redan inkomna ansökningar om stöd bör kunna behandlas och föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2019 att medel avsätts för detta.

Regeringen vill göra det möjligt att resa kollektivt med liten klimatpåverkan. Trafikverket ska därför ges i uppdrag att upphandla nattåg med dagliga avgångar till flera europeiska städer. Regeringen ska vidare agera för att göra det enklare att boka utlandsresor med tåg.

Den 1 januari 2018 sänktes mervärdesskatten på förevisning av naturområden och dylikt (naturguidning). Riksdagen tillkännagav i december 2018 att mervärdesskatten bör höjas till 25 procent. Regeringen vill dock fortfarande främja möjligheterna att bedriva naturturism, inte minst i mindre företag och utanför storstadsområdena. Den lägre mervärdesskattesatsen på dessa tjänster bör därför bestå. Regeringens

bedömning redovisas vidare i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Reformer

Eftersom ingen ny regering hade tillträtt överlämnade övergångsregeringen den 15 november en budgetproposition för 2019 till riksdagen. Budgetförslaget utgick från den för 2018 beslutade budgeten justerad utifrån ett antal principer som tagits fram efter kontakter med företrädare för Moderaterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna. Riksdagen beslutade dock i december 2018 en budget i enlighet med en gemensam reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna. Denna av riksdagen beslutade budget är således utgångspunkten för redovisningen av reformförslagen. I tabell 2.1 redovisas förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Tabell 2.1 Förslag till reformer och finansiering i propositionen Vårändringsbudget för 2019

Miljoner kronor

	2019
Fler ska komma i arbete	
Nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga	380
Förlängd nedsättning av arbetsgivaravgifter för den först anställda	120
Bibehållen nedsättning av moms på naturguidning	170
Rusta arbetsökande för att möta arbetsgivares behov	340
Krav på kollektivavtal i nystartsjobb tas bort	45
Exportsatsning	65
Välfärden ska stärkas	
LSS - rätt till stöd för andning och sondmatning	150
Insatser för jämställdhet och mot hedersrelaterat våld och förtryck	140
Fler lärarassistenter	475
Medel till Jämställdhetsmyndigheten och Delegationen mot segregation	51
Bibehållen fri entré på museer	60
Stimulansbidrag kulturskolan	50
Hela landet ska växa	
Åtgärder och stöd till jordbruket till följd av extremväder	350
Stärk bredbandsutbyggnaden i hela landet	100
Regionala flygplatser	57
Sverige ska bli ett fossilfritt föregångsland	
Förstärkning Klimatklivet, inklusive biogas och hemladdning	750
Förstärkning Industriklivet	100
Underlätta tågresor till utlandet, bl.a. nattåg	50
Investeringsstöd för minusutsläpp, forskning, utveckling och test	100
Skydd av värdefull natur, ersättning till markägare av nyckelbiotoprika brukningsenheter	150
Skydd av värdefull natur	100
Åtgärder för värdefull natur, våtmarker	200
Rent hav	200
Solcellsstöd	300
Summa reformer	4 503

	2019
Finansiering	
Skatteförändringar	1 331
<i>varav</i>	
Ändrad bränslebeskattning av viss värmeproduktion	182
Nej till avskaffad flygskatt	785
Höjd kemikalieskatt	224
Avskaffad skattenedsättning för diesel i gruvindustriell verksamhet	140
Anvisade medel i riksdagens budget ¹ som återtas	725
Ändrade avräkningar	700
Längsammare utbyggnad av särskilda utbildningar m.m.	335
Anpassning av underutnyttjat statsbidrag för yrkesvux	397
Effektivisering av näringslivspolitik	250
Avbruten prolongering	244
Övrigt	604
Summa finansiering	4 586
Summa reformer och finansiering	83
Oundvikligheter och nödvändiga tillskott i Vårändringsbudget 2019 (netto)	-1 481
<i>varav</i>	
Tillskott rättsliga biträden	-665
Nytt avtal läkemedelsförmåner	-630
Summa effekt offentliga finanser	-1 398

¹ Beslutad budget för 2019 (bet. 2018/19:FIU1, rskr. 2018/19:62).
Källa: Egna beräkningar.

2.2 Utsikter för svensk ekonomi

Utvecklingen i omvärlden

Världsekonomin har vuxit snabbt de senaste åren. En kombination av flera faktorer har dock bidragit till att tillväxten mattats av i flera ekonomier under 2018 och inledningen av 2019. Till viss del är avmattningen en följd av den starka konjunkturen, dvs. att ett alltmer ansträngt resursutnyttjande inte möjliggör samma snabba tillväxt som tidigare. Men även andra faktorer, som inte är direkt kopplade till konjunkturen, har troligen påverkat. Exempelvis påverkades BNP-tillväxten i flera stora ekonomier negativt av väderrelaterade faktorer under andra halvåret 2018. I Tyskland har låga vattennivåer i floden Rhen till följd av sommarens torra lett till flaskhalsar i industriproduktionen och i Japan bidrog översvämningar till att BNP minskade. Osäkerhet kring handelsrelationerna mellan framför allt USA och Kina har därtill lett till en minskad optimism bland företagen, vilket

minskat den globala industriproduktionen och världshandeln. De mer dämpade utsikterna i världsekonomin har även medfört en ökad oro och därmed volatilitet på finansmarknaderna.

Trots den handelspolitiska oron har tillväxten i USA varit stark, understödd av en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och en expansiv finanspolitik. Framöver väntas dock tillväxten i USA bli lägre, när både finans- och penningpolitiken blir mindre expansiv. I euroområdet har tillväxten bromsat in snabbare än väntat. Den svaga utvecklingen under 2018 förklaras delvis av tillfälliga faktorer, men euroområdet, som är en exportberoende region, förefaller också ha drabbats särskilt hårt av avmattningen i världshandeln. Framöver väntas därtill hushållen öka sin konsumtion i långsammare takt, vilket verkar återhållande på BNP-tillväxten.

I Kina har tecken på en avmattning börjat synas i ekonomin. Myndigheterna har svarat med mer expansiv finans- och penningpolitik, vilket väntas stimulera ekonomin på kort sikt, men riskerar samtidigt att bidra till att de finansiella obalanserna förvärras.

Oljepriset sjönk under den senare delen av 2018, vilket har bidragit till en svagare ekonomisk utveckling i oljeproducerande länder som exempelvis Ryssland. Ett lågt oljepris ger positiva konjunkturreffekter för världsekonomin på kort sikt, men om det resulterar i en strukturellt och långsiktigt ökad oljekonsumtion är de negativa effekterna på klimatet stora. Sammantaget tyder olika förtroendeindikatorer på en dämpad utveckling i världsekonomin framöver. Tillväxten i sammanvägd BNP i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel bedöms mattas av 2019, för att därefter växa ungefär i linje med genomsnittet sedan 2000. Inflationen i omvärlden bedöms öka något långsammare 2019, för att åter tillta något 2020. Det underliggande inflationstrycket i omvärlden förblir dock alltjämt lågt.

Utvecklingen i svensk ekonomi

Konjunkturläget har stärkts i Sverige de senaste åren och tillväxten har varit hög. Indikatorer tyder dock på en avmattning i BNP-tillväxten under första halvåret 2019.

Färre bostadsinvesteringar framöver väntas bidra negativt till BNP-tillväxten (tabell 2.2). Det senaste året har förvisso bostadspriserna stigit svagt, men i februari 2019 var priserna fortfarande

ca 4 procent lägre än toppnivån 2017. Prisnedgången på bostäder beror sannolikt till största delen på ett högt utbud av nyproducerade lägenheter. Det höga utbudet och den lägre prisnivån har bidragit till ett minskat bostadsbyggande. Även om en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och fortsatt låga räntor indikerar att efterfrågan på bostäder även fortsättningsvis kommer att vara relativt hög, talar det höga utbudet och den lägre prisnivån sammantaget för att bostadsbyggandet fortsätter att minska de närmaste åren, dock från höga nivåer. Antalet påbörjade bostäder bedöms 2019 bli ca 50 000 och 2020 ca 45 000, vilket kan jämföras med genomsnittet om 32 400 per år 2000–2018.

Hushållens konfidensindikator i Konjunkturbarometern har sjunkit till en relativt låg nivå sett ur ett historiskt perspektiv. Detta bidrar tillsammans med en svagare utveckling av hushållens disponibla inkomster till att hushållens konsumtion förväntas växa i en mer måttlig takt 2019, jämfört med tidigare år. Ett i utgångsläget högt sparande, fortsatt låga räntor och en fortsatt stabil utveckling på arbetsmarknaden talar dock för att tillväxttakten i hushållens konsumtion åter stiger något 2020 och åren därefter.

Utbudet av arbetskraft har ökat snabbt de senaste åren, vilket tillsammans med den starka konjunkturen har bidragit till en historiskt hög sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden har ökat tydligt bland både kvinnor och män, samtidigt som arbetslösheten har minskat. Framöver väntas ökningen i sysselsättning avta som en följd av den förväntade konjunkturförsvagningen.

Samtidigt som utvecklingen på arbetsmarknaden varit gynnsam, vilket även visat sig i en stark tillväxt i antalet arbetade timmar, har produktiviteten endast ökat svagt de senaste åren. Så har även varit fallet i många andra jämförbara länder. Framöver väntas produktivitetstillväxten stiga något.

Resursutnyttjandet bedöms i nuläget vara högre än normalt. Långa rekryteringstider i näringslivet tyder på att det är svårare än vanligt för företagen att rekrytera den arbetskraft de efterfrågar. Även Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning visar att arbetsgivarna upplever brist på arbetskraft, särskilt inom den offentliga sektorn. Det finns även indikatorer som tyder på att företagen utnyttjar befintlig produktionskapacitet i större utsträckning än

normalt. Exempelvis är kapacitetsutnyttjandet inom industrin enligt Statistiska centralbyrån på en högre nivå än det historiska genomsnittet.

Det relativt höga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har ännu inte gett något tydligt avtryck i löneökningstakten. Löneökningarna förväntas stiga något 2019–2022, bl.a. på grund av en gradvis stigande produktivitetstillväxt, stigande löner i omvärlden och en fortsatt stabil arbetsmarknadsutveckling. Den svaga produktivitetstillväxten bidrar dock till att arbetskostnaderna per producerad enhet stiger relativt snabbt. Detta driver upp kostnadsutvecklingen i företagen och håller uppe inflationstakten de kommande åren. I takt med att den underliggande inflationen stiger väntas Riksbanken gradvis höja reporäntan. Kronan har försvagats sedan hösten 2018. En viss förstärkning av kronan med en återgång till historiskt mer normala nivåer förväntas under 2019 och 2020.

Tabell 2.2 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
BNP ¹	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
BNP, kalenderkorrigerad ¹	2,4	1,6	1,4	1,5	2,0
BNP-gap ²	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Sysselsatta, 15–74 år	1,8	1,3	0,2	0,6	0,7
Sysselsättningsgrad ³ , 15–74 år	68,5	69,0	68,7	68,8	68,9
Sysselsättningsgrad ³ , 20–64 år	82,6	83,0	82,7	82,8	82,9
Arbetade timmar ⁴	2,4	1,0	0,3	0,4	0,6
Produktivitet ^{4, 5}	0,1	0,6	1,1	1,2	1,4
Arbetslöshet ⁶ , 15–74 år	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Timlön ⁷	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
KPI	2,0	2,0	1,9	2,2	2,7
KPIF	2,1	1,7	1,5	1,9	2,0
BNP omvärlden, KIX-vägd ^{1, 8}	2,5	2,1	2,1	2,0	2,0

¹ Fasta priser.

² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Potentiell BNP är en bedömning.

³ Procent av befolkningen inom respektive åldersgrupp.

⁴ Enligt nationalräkenskaperna, kalenderkorrigerad.

⁵ Förädlingsvärde i hela ekonomin till baspris per arbetad timme.

⁶ Procent av arbetskraften.

⁷ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2018.

⁸ BNP-prognoser för omvärlden sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel.

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

Regeringens politik syftar till att stärka välståndet i en bredare bemärkelse. För att bättre beskriva

ekonomins långsiktiga hållbarhet och utvecklingen av befolkningens livskvalitet redovisar regeringen kompletterande indikatorer som belyser ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av livskvalitet (se vidare avsnitt 3.10).

Jämställdhetsbudgetering

Skillnader i livsvillkor samt fördelning av makt och resurser baserade på kön är samhällsproblem som kan och ska motverkas, bl.a. genom politiska beslut. I regeringens arbete på detta område ingår att använda jämställdhetsbudgetering. På så sätt beaktas konsekvenser för jämställdheten redan från början när förslag och reformer utformas och när beslut fattas om politikens inriktning och om fördelningen av resurser.

Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finanser är starka. Det finansiella sparandet uppgick 2018 till 0,7 procent av BNP. Sparandet beräknas 2019 försvagas något i förhållande till 2018, främst till följd av de åtgärder som beslutats i riksdagen för 2019. För efterföljande år bedöms överskottet i de offentliga finanserna successivt växa, för att 2022 uppgå till närmare 2 procent av BNP (tabell 2.3). Därmed förväntas de offentliga finanserna uppvisa överskott samtliga år under den kommande mandatperioden.

Tabell 2.3 Den offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor respektive procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	32	30	37	59	104
Procent av BNP	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Stat	1,3	1,2	1,3	1,6	2,3
ÅP	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Kommunsektor	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Strukturellt sparande, procent av BNP	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
Konsoliderad bruttoskuld	1 859	1 716	1 692	1 646	1 567
Procent av BNP	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet, dvs. sparandet justerat för bl.a. konjunkturella effekter, beräknas successivt öka under prognosperioden i förhållande till 2018 och närma sig 2 procent av potentiell BNP 2022.

Överskotten i de offentliga finanserna har bidragit till att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld sjunkit till ca 39 procent av BNP 2018. Skulden förväntas minska ytterligare och understiga 30 procent av BNP 2022. Bruttoskulden påverkas dock även av andra faktorer än det finansiella sparandet, exempelvis lån eller återbetalning av tidigare lån från Riksbanken till Riksgäldskontoret.

Den ekonomiska utvecklingen är osäker

Den ovan beskrivna utvecklingen bedöms av regeringen som mest sannolik. Samtidigt är osäkerheten i regeringens prognoser stor. Det är viktigt att beakta de osäkerheter som finns för både en svagare och starkare ekonomisk utveckling för 2019 och 2020.

Sverige är en liten öppen ekonomi. Det innebär att den ekonomiska utvecklingen i stor utsträckning påverkas av utvecklingen i omvärlden. Fortsatta handelspolitiska spänningar, framför allt mellan USA och Kina, har bidragit till en avmattning i världshandeln och till att den ekonomiska tillväxten förväntas bli lägre. Det råder stor osäkerhet om hur situationen kommer att utvecklas framöver. Om hoten om utökade handelshinder realiserar kan det leda till en väsentligt svagare global ekonomisk tillväxt än enligt prognosen.

Tecken på en avmattning har också börjat synas i den kinesiska ekonomin. Förutom att en upptrappad handelskonflikt skulle kunna slå hårt mot ekonomin har Kina problem med överkapacitet i statliga företag, obalanser på bostadsmarknaden och en hög skuldsättning i både den privata och den offentliga sektorn. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora konsekvenser för världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror utgör en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

Klimatförändringarna och extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället. Detta sker samtidigt som några få länder hotar att lämna Parisavtalet.

En annan osäkerhetsfaktor är hur den framtida ekonomiska och politiska relationen mellan EU och Storbritannien kommer att se ut efter att Storbritannien lämnat unionen. Formerna för utträdet och den framtida relationen kommer att

påverka den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som de medlemsstater i EU, däribland Sverige, som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin. Om konjunkturen skulle utvecklas sämre än väntat är möjligheterna att genom penningpolitiken stabilisera ekonomin begränsade, till följd av det låga ränteläget. Även medlemsstaternas möjligheter att stabilisera sin ekonomi med hjälp av aktiv finanspolitik är begränsade. Europeiska kommissionen beräknar att medlemsstaternas sparande i den offentliga sektorn i genomsnitt uppgick till -0,7 procent av BNP 2018 och att hälften av medlemsstaternas Maastrichtskuld översteg 60 procent av BNP.

Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, t.ex. om handelskonflikten trappas ned och den globala tillförsikten därmed tilltar. En starkare ekonomisk utveckling i omvärlden skulle gynna svensk exportindustri.

I Sverige utgör utvecklingen på bostadsmarknaden en osäkerhetsfaktor. Efter en nedgång under andra halvåret 2017 stabiliserades prisutvecklingen på bostadsmarknaden under 2018. Om priserna skulle sjunka framöver kan det leda till negativa effekter för svensk ekonomi. Hushållens höga skuldsättning kan bidra till en minskad konsumtion. Därutöver kan bostadsinvesteringarna bli lägre.

En annan osäkerhetsfaktor är hushållens konsumtion som skulle kunna utvecklas starkare än enligt prognosen. Konsumtionstillväxten var dämpad under 2018, men hushållen har samtidigt ett högt sparande. Tillsammans med det fortsatt gynnsamma läget på arbetsmarknaden talar det för att hushållens konsumtion kan växa snabbare än vad som antas i prognosen.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen har också stor betydelse för de offentliga finanserna, framför allt genom skattebasernas utveckling. Skatteintäkter från kapitalskatter tenderar att förändras mycket mellan år och kan få stor effekt på de offentliga finanserna. Även arbetslöshetsrelaterade utgifter och kostnader för socialförsäkringarna samt migration kan variera kraftigt över tiden. Förändringar av detta slag kan ha en betydande effekt på både det finansiella och strukturella sparandet. Dessutom kan en förändrad bedömning av den potentiella produktionsnivån i ekonomin påverka det strukturella sparandet.

2.3 Det finanspolitiska ramverket ska värnas

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att uppnå de politiska målen på ett sätt som är offentligfinansiellt hållbart på både kort och lång sikt.

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Överskottsmålet och skuldankaret

Överskottsmålet är formulerat så att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet följs upp genom det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet.

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 0,2 procent av potentiell BNP 2019. Till följd av osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet bedöms så små skillnader i förhållande till målet inte utgöra någon tydlig avvikelse. Inte heller 2020 bedöms någon tydlig avvikelse uppstå. Regeringen bedömer således att inriktningen på finanspolitiken är i linje med överskottsmålet.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld bedöms vidare vara förenlig med skuldankarets riktmärke på 35 procent av BNP.

Utgiftstaket

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån i statens budget. Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen möjligheter att kontrollera och styra utgifterna. Utgiftstaket är ett av verktygen för att ge budgetprocessen ett medelfristigt perspektiv.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. I denna proposition görs för första gången en bedömning av nivån på utgiftstaket 2022. I enlighet med budgetlagens bestämmelser kommer regeringen att återkomma med förslag till nivå på utgiftstaket 2022 i budgetpropositionen för 2020.

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. Regeringen föreslår i enlighet med denna ordning en ny nivå på utgiftstaket för 2021, se tabell 2.4.

Tabell 2.4 Utgiftstakets nivåer

Miljarder kronor om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 351	1 388	1 430	
Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket ¹			1 439	1 498
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,4	27,1	27,0	27,0
Utgiftstak, procent av BNP	27,1	27,0	27,0	27,0
Takbegränsade utgifter	1 312	1 345	1 372	1 388
Budgeteringsmarginal	39	43	67	110
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,0	3,2	4,9	8,0

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå 2022.

Källa: Egna beräkningar.

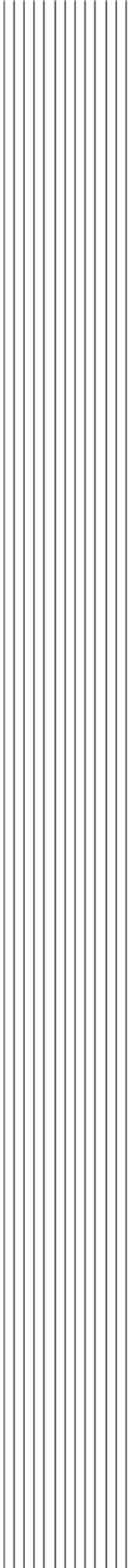
Regeringen anser att om det under de kommande åren bedöms finnas ett budgetutrymme är det rimligt att det kan utnyttjas för prioriterade reformer. Osäkerheten i prognosen motiverar därför att nivån på utgiftstaket för 2021 höjs. Genomförande av insatser på utgiftssidan kan dock ske först efter avstämning mot överskottsmålet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

De beslutade nivåerna på utgiftstaket 2019 och 2020 föreslås lämnas oförändrade. Regeringen anser att utgiftstakets nivå 2021 bör höjas med 9 miljarder kronor.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2022 bör uppgå till 1 498 miljarder kronor.

3

Den makroekonomiska utvecklingen



3 Den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt redovisas prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i världen 2019–2022. Tyngdpunkten i avsnittet ligger på utvecklingen 2019 och 2020. I prognosen har information som fanns tillgänglig t.o.m. den 6 mars 2019 beaktats.

Prognosen är baserad på gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99). Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Konjunkturen i omvärlden har stärkts de senaste åren. Under 2018 och inledningen av 2019 har dock aktiviteten dämpats, i synnerhet i Kina och euroområdet. Det beror delvis på tillfälliga faktorer, men är också en naturlig utveckling efter flera år med snabb tillväxt.
- Även i Sverige har konjunkturen stärkts de senaste åren och tillväxten har varit hög. Under inledningen av 2019 visar indikatorer att tillväxten mattas av. BNP bedöms därför växa i långsammare takt 2019 och 2020 jämfört med de senaste åren. En avmattning i den internationella konjunkturen, sjunkande bostadsinvesteringar och en inbromsning i offentlig konsumtion, bl.a. på grund av minskade migrationskostnader, förväntas bidra till denna utveckling.
- Sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per capita har ökat till historiskt höga nivåer och arbetslösheten har minskat. Den förväntade konjunkturförsvagningen i

svensk ekonomi väntas dock bidra till en dämpning av utvecklingen på arbetsmarknaden.

- Under 2018 och inledningen av 2019 uppgick KPIF-inflationen, dvs. inflationen mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta, till omkring 2 procent. Under 2019 och 2020 väntas dock KPIF-inflationen bli lägre än 2 procent då energipriserna väntas öka betydligt långsammare än 2018. Reporäntan bedöms bli fortsatt låg 2019 och 2020.
- Det finns flera osäkerhetsfaktorer i prognosen. Ett allmänt osäkert läge i världsekonomin medförde en ökad volatilitet på de finansiella marknaderna i slutet av 2018 och inledningen av 2019. Risker kopplade till Storbritanniens utträde ur EU och den pågående handelskonflikten mellan USA och flera andra länder kan leda till att den ekonomiska utvecklingen i Sverige blir svagare än väntat. Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, t.ex. om handelskonflikten trappas ned och förtroendet i världsekonomin ökar. I Sverige utgör en svag utveckling på bostadsmarknaden en osäkerhetsfaktor.

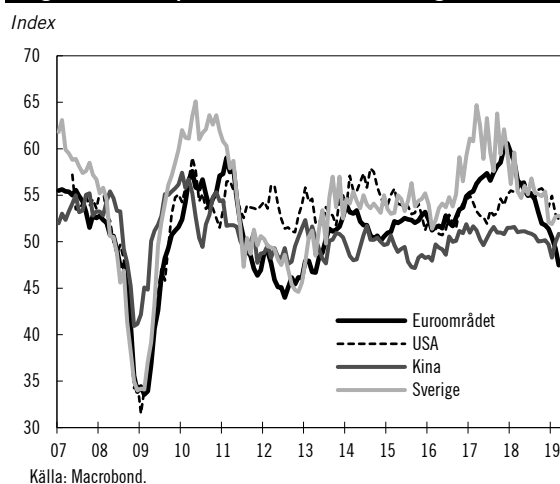
3.1 Utsikterna i omvärlden 2019 och 2020

Konjunkturen i omvärlden har stärkts de senaste åren. Under 2018 mattades dock tillväxten av i många länder, bl.a. i Kina och i euroområdet, och tillväxten i världshandeln avtog. Till viss del är

avmattningen en följd av den starka konjunkturen, dvs. att ett alltmer ansträngt resursutnyttjande inte möjliggör samma snabba tillväxt som tidigare. Men även andra faktorer, som inte är direkt relaterade till konjunkturen, har troligen spelat in. Osäkerheter kopplade till bl.a. Storbritanniens utträde ur EU och handelsrelationerna mellan USA och Kina bedöms ha bidragit till en minskad investeringsvilja och ökad volatilitet på de finansiella marknaderna.

Inledningen av 2019 har i många ekonomier präglats av en fortsatt försvagad konjunktur för den exportinriktade tillverkningsindustrin. Samtidigt visar indikatorer för den inhemska efterfrågan, såsom mått på konsumenternas förtroende, inte samma tydliga tendens till avmattning. Arbetsmarknaden utvecklas också fortsatt väl i många ekonomier.

Diagram 3.1 Inköpschefsindex för tillverkningsindustrin



Det mesta tyder dock på att många avancerade ekonomier befinner sig i en konjunkturavmattning och sammantaget bedöms tillväxten i sammanvägd BNP i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel (KIX-vägd BNP) bli något lägre de kommande åren (se tabell 3.1).

Inflationen i omvärlden bedöms öka något långsammare 2019 än 2018. Det underliggande inflationstrycket i omvärlden är alltså lågt.

Konjunkturavmattning i avancerade ekonomier

I euroområdet har tillväxten under 2018 bromsat in snabbare än väntat, till stor del drivet av en kraftig inbromsning i stora ekonomier som Tyskland och Italien under andra halvåret. Den svaga utvecklingen kan delvis förklaras av tillfälliga faktorer, t.ex. flaskhalsar i produktionen

i tysk bilindustri och en nedgång i detaljhandeln till följd av demonstrationer i Frankrike. Men det går även att skönja en mer allmän avmattning i exportefterfrågan och industriproduktionen. Euroområdet verkar ha drabbats särskilt hårt av nedgången i världshandelstillväxten under andra halvåret och förtroendeindikatorer tyder på en dämpad utveckling av exporten även under inledningen av 2019 (se diagram 3.1). Indikatorer på inhemska efterfrågan, exempelvis Europeiska kommissionens konfidensindikator för hushållen i euroområdet, har sjunkit jämfört med de höga nivåerna 2017. Hushållen väntas därför öka sin konsumtion i långsammare takt framöver, vilket också verkar återhållande på BNP-tillväxten.

Tillväxten i Storbritannien har bromsat in 2018 och förtroendeindikatorer har sjunkit. Osäkerheten rörande formerna för Storbritanniens utträde ur EU har bidragit till försämrade planeringsförutsättningar för näringslivet, vilket har påverkat investeringarna negativt. Även exportens utveckling och hushållens konsumtion har varit dämpad. Formerna för Storbritanniens utträde ur EU var inte klara när denna prognos färdigställdes. Prognosen vilar på antagandet om ett ordnat utträde där handeln mellan EU och Storbritannien utvecklas under liknande förutsättningar som i dag, dvs. utan större handels hinder. Tillväxten i Storbritannien bedöms mattas av 2019 till följd av förhöjd osäkerhet rörande utträdet men väntas stiga något 2020 förutsatt att osäkerheten om de framtida relationerna mellan EU och Storbritannien minskar.

Konjunkturen i USA är fortsatt stark trots handelspolitisk oro. Förhandlingar pågår mellan USA och Kina och beslut om ytterligare amerikanska tullhöjningar på kinesiska varor har hittills skjutits upp. Viktiga skäl till den fortsatta uppgången i den amerikanska ekonomin har varit en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och en expansiv finanspolitik till följd av de genomförda skattesänkningarna. Förtroendeindikatorer är fortfarande på höga nivåer men har sjunkit något under inledningen av 2019. Tillväxten bedöms sakta in något 2019 och 2020 i takt med att både finans- och penningpolitiken blir mindre expansiv än tidigare.

Stadig tillväxtutveckling i Norden

En stor del av svensk export går till de nordiska ekonomierna. Den norska BNP-tillväxten steg

2017 och 2018. Expansiv penning- och finanspolitik samt stigande sysselsättning har bidragit till att BNP ökat i snabbare takt. Bostadspriserna sjönk under 2017, men har återhämtat sig och sakta börjat stiga igen. Fastlands-BNP, dvs. BNP exklusive de oljeproducerande sektorerna, bedöms växa i ungefär samma takt 2019 som 2018, för att därefter mattas av 2020 i samband med att finans- och penningpolitiken blir mindre expansiv.

Danmarks BNP-tillväxt var relativt låg 2018, vilket till stor del berodde på försäljningen av ett patent till utlandet under 2017. Inhemsk efterfrågan är dock stark och tillväxten bedöms öka igen 2019 och vara oförändrad 2020.

Den finska ekonomin har gynnats av en stark industrikonjunktur och en stark arbetsmarknadsutveckling de senaste åren. Efter några år med hög tillväxt väntas tillväxten nu mattas av 2019 och 2020, som en följd av en dämpad efterfrågan från omvärlden.

Blandade utsikter för framväxande ekonomier

BNP-tillväxten i Kina mattades av 2018. Det beror delvis på att myndigheterna vidtog åtstramande åtgärder för att begränsa den höga kredit-tillväxten men även på handelskonflikten med USA. Dessa faktorer har i sin tur lett till en svagare utveckling i industrin och detaljhandeln. Kinesiska myndigheter har svarat med mer expansiv finans- och penningpolitik. Detta väntas stimulera ekonomin på kort sikt men kan också bidra till en riskfylld ökning av skuldsättningen och finansiella obalanser. Tillväxten bedöms falla till 6 procent 2019 för att därefter vara något lägre 2020.

I Ryssland har finanspolitiken stramats åt de senaste åren. Rysk ekonomi är i hög grad beroende av intäkter från export av olja. Den finanspolitiska åtstramningen syftar till att bygga en buffert inför bl.a. eventuella oljeprisrelaterade exportförsvagningar. Åtstramningen bidrar till en avmattning i tillväxten 2019 och 2020.

I Brasilien har konjunkturutsikterna däremot ljusnat. Återhämtningen efter den djupa lågkonjunkturen 2015 och 2016 fortsätter och tillväxten bedöms tillta 2019 och 2020.

Tabell 3.1 Nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Internationella variabler					
BNP, euroområdet	1,9	1,3	1,5	1,5	1,4
BNP, Storbritannien	1,4	1,2	1,7	1,7	1,6
BNP, USA	2,9	2,4	1,7	1,5	1,5
BNP, Kina	6,6	6,0	5,9	5,8	5,7
BNP i världen, PPP-vägd ¹	3,7	3,5	3,6	3,6	3,5
BNP i världen, KIX-vägd ²	2,5	2,1	2,1	2,0	2,0
Svensk exportmarknad ³	3,1	3,7	3,7	3,7	3,6
Inflation, euroområdet ⁴	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7
Inflation, USA ⁵	2,4	1,9	2,2	2,2	2,2
Styrränta, euroområdet ⁶	0,0	0,0	0,4	0,9	1,7
Styrränta, USA ⁶	1,9	2,5	2,8	2,8	2,8
Råoljehänsyn ⁷	71,0	63,1	62,4	61,4	60,8
Finansiella marknader⁸					
Reporänta	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,7
Statsobligationsränta 10 år	0,7	0,5	1,0	1,6	2,0
Statsobligationsränta 5 år	0,1	0,1	0,8	1,3	1,7
Växelkurs, kronindex KIX ⁹	117,6	118,8	116,9	115,4	113,6
Växelkurs, SEK per EUR	10,3	10,4	10,3	10,1	9,9
Löner och priser					
Timlön enligt KL ¹⁰	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
Timlön enligt NR	2,2	2,6	2,9	3,1	3,2
Reallön ¹¹	0,7	0,8	0,9	0,9	0,5
KPI	2,0	2,0	1,9	2,2	2,7
KPIF	2,1	1,7	1,5	1,9	2,0
KPIF exkl. energi	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0
HIKP	2,0	1,6	1,3	1,7	1,8
BNP-deflator	2,2	2,3	1,8	1,9	2,0

Anm.: Prognoserna är baserade på nu gällande regler samt regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99).

¹ BNP sammanväntad med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.

² BNP sammanväntad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikehandel. De senast beräknade vikterna används för 2019 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.

³ Den sammanväntade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP), årsgenomsnitt.

⁵ Konsumentprisindex (KPI), årsgenomsnitt.

⁶ Årsgenomsnitt, procent. Avser referäntan för euroområdet och Federal funds ränta för USA.

⁷ Brent, USD per fat.

⁸ Procent om ej annat anges, årsgenomsnitt

⁹ 18 november 1992=100.

¹⁰ 2018 avser prognos.

¹¹ Reallön beräknas som timlön enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar enligt KPI.

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

Tabell 3.2 Nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Försörjningsbalans¹					
BNP	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
BNP, kalenderkorrigerad	2,4	1,6	1,4	1,5	2,0
Hushållens konsumtion	1,2	1,6	2,1	2,4	2,8
Offentlig konsumtion	0,9	0,1	0,0	-0,3	-0,8
Fasta bruttoinvesteringar	3,3	0,8	1,3	0,9	1,1
Lagerinvesteringar ²	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	3,5	3,5	3,1	3,2	3,5
Import	2,9	2,3	2,5	2,6	2,4
BNP per invånare ³	1,2	0,6	0,7	0,7	1,1
Bytesbalans, procent av BNP ⁴	3,0	3,6	3,9	4,1	4,6
BNP i löpande pris	4,6	3,9	3,5	3,6	4,1
Produktivitet och arbetsmarknad					
Produktivitet	0,1	0,6	1,1	1,2	1,4
Arbetade timmar ⁵	2,4	1,0	0,3	0,4	0,6
Medelarbetstid ⁶	0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0
Sysselsatta	1,8	1,3	0,2	0,6	0,7
Sysselsättningsgrad ⁷	68,5	69,0	68,7	68,8	68,9
Arbetslöshet ⁸	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Arbetskraft	1,4	1,2	0,4	0,5	0,7
Arbetskraftsdeltagande ⁷	73,1	73,6	73,5	73,5	73,7
Befolkning, total ⁹	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9
Befolkning, 15–74 år ⁹	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5
Potentiella variabler och resursutnyttjande¹⁰					
Potentiell BNP	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0
Potentiellt arbetade timmar	1,2	1,0	0,9	0,7	0,7
Potentiell produktivitet	0,7	0,7	1,0	1,2	1,4
BNP-gap ¹¹	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Timgap ¹²	1,1	1,0	0,4	0,0	0,0
Potentiell BNP i löpande pris	4,2	4,1	3,8	3,9	4,1

Anm.: Prognoserna är baserade på nu gällande regler samt regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99). Produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år.

¹ Fasta priser, referensår 2017, ej kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges.

² Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.

³ BNP per person i totala befolkningen.

⁴ Transaktioner med utlandet avseende handel med varor och tjänster, löner, avkastning på kapital samt löpande transfereringar.

⁵ Enligt nationalräkenskaperna (NR).

⁶ Avser arbetade timmar per år enligt NR dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

⁷ Procent av befolkningen.

⁸ Procent av arbetskraften.

⁹ Utfall för 2017 är ett beräknat årsmedelvärde.

¹⁰ Fasta priser, referensår 2017, kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Med potentiell avses den nivå på respektive variabel som skulle uppnås vid ett balanserat konjunkturläge.

¹¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

¹² Skillnaden mellan faktiskt och potentiellt arbetade timmar i procent av potentiellt arbetade timmar

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

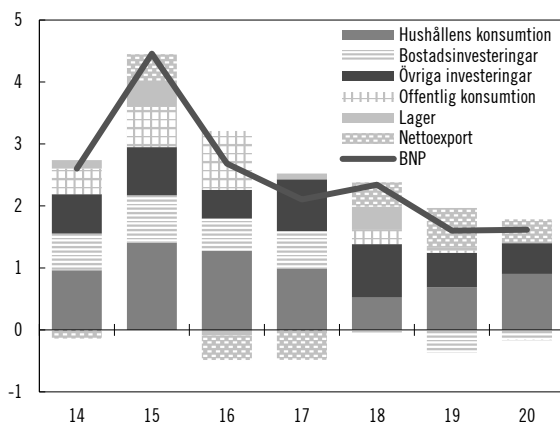
3.2 Tillväxtutsikterna för Sverige 2019 och 2020

BNP-tillväxten väntas mattas av

I Sverige har konjunkturen stärkts de senaste åren och tillväxten har varit hög. Under den senaste tiden har dock flera indikatorer på den ekonomiska utvecklingen sjunkit något, vilket pekar på att BNP-tillväxten kommer att mattas av under 2019 (se diagram 3.1). En avmattning i den internationella konjunkturen, minskade bostadsinvesteringar och en inbromsning i offentlig konsumtion väntas bidra till en fortsatt dämpad tillväxt även 2020 (se diagram 3.2).

Diagram 3.2 BNP och bidrag till BNP-tillväxten

Procentuell förändring respektive förändring i procent av BNP föregående år. Utfall 2014–2018, prognos 2019 och 2020



Anm.: Bidrag till procentuell förändring av BNP i procentenheter för BNP:s komponenter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Svagare konsumtionstillväxt

Hushållens konsumtion utvecklades svagt det andra halvåret 2018. Det förklaras delvis av tillfälliga faktorer som att hushållen köpt färre bilar till följd av ändrade skatte- och certifieringsregler. Men under slutet av 2018 och inledningen av 2019 har antalet nybilsregistreringar åter ökat något. Samtidigt har hushållens konfidsensindikator enligt Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer sjunkit till den lägsta nivån sedan 2013, vilket av allt att döma till stor del kan kopplas till lägre bostadspriser och en allmän osäkerhet om hur läget på bostadsmarknaden kommer att utvecklas. Sammantaget bedöms hushållens konsumtion därför växa i en mer måttlig takt 2019, jämfört med tidigare år. Men den svaga utvecklingen bedöms till viss del vara tillfällig och hushållen förväntas konsumera i en högre takt igen redan 2020. Hushållens disponibla inkomster väntas förvisso öka i

långsammare takt när utvecklingen på arbetsmarknaden mattas av, men konsumtions-tillväxten väntas inte dämpas i motsvarande utsträckning eftersom hushållen antas dra ned på sitt historiskt sett höga sparande.

Lägre konsumtionsutgifter för migration

De offentliga konsumtionsutgifterna väntas utvecklas svagt de kommande åren. Det förklaras bl.a. av att de migrationsrelaterade utgifterna förknippade med nyanländas första år i Sverige successivt minskar. Samtidigt ökar den offentliga sektorns inkomster i svagare takt jämfört med perioden 2015–2017, då inkomsterna steg ovanligt kraftigt. Det beror dels på att skatteunderlaget såsom lönesumman inte väntas öka lika snabbt, dels på att skatterna sänktes i den av riksdagen beslutade budgeten.

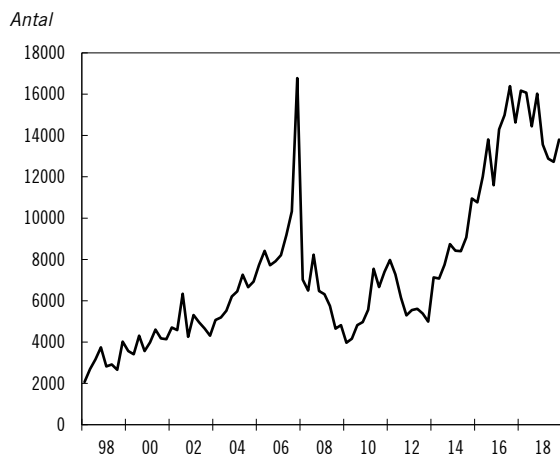
Svagare investeringstillväxt

De senaste årens höga BNP-tillväxt har till stor del drivits av en hög investeringstillväxt, främst i bostadssektorn men även i övriga delar av näringslivet. Även kommunala investeringar har vuxit snabbt, drivet av bl.a. investeringar kopplat till bostadsbyggandet och den demografiska utvecklingen som infrastruktur, skolor m.m. Dessutom har det funnits ett behov av upprustning av äldre byggnader och infrastruktur i kommunsektorn.

Under 2018 ökade de totala investeringarna något långsammare än under åren 2014–2017, vilket till stor del har att göra med såväl tillfälliga faktorer som lägre bostadsinvesteringar. I näringslivet finns ett fortsatt behov av investeringar för att öka produktionskapaciteten men dessa hålls tillbaka av den svagare konjunkturutvecklingen, både i Sverige och omvärlden. Investeringarna bedöms fortsätta att öka 2019, om än i en långsammare takt än tidigare.

Fortsatt högt bostadsbyggande

Bostadsinvesteringarna har ökat med i genomsnitt 11 procent per år de senaste fem åren vilket i hög grad har bidragit till BNP-tillväxten under 2014–2017 (se diagram 3.2). Men under andra halvåret 2017 började bostadspriserna sjunka. Det ledde till att bostadsinvesteringarna minskade med ca 1 procent under 2018 och att nybyggnationen minskade med 16 procent till ca 53 000 påbörjade bostäder. Bostadsbyggandet är dock fortfarande på en hög nivå jämfört med genomsnittet sedan 1975 som är ca 35 000 påbörjade bostäder per år, eller 8 750 per kvartal (se diagram 3.3).

Diagram 3.3 Påbörjade bostäder

Anm.: Avser säsongsrensade kvartalsvärden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under 2018 stabiliserades bostadspriserna för redan existerande bostäder, men andelen pris-sänkta objekt fortsatte att öka på marknaden för nyproducerade bostäder. Samtidigt har utbudet av bostäder till försäljning varit fortsatt stort. Det innebär en risk för ytterligare prisjusteringar framöver.

Antalet beviljade bygglov minskade från halv-årsskiftet 2017, men steg igen under andra halv-året 2018. Samtidigt är byggbranschen mindre optimistisk om framtiden enligt Konjunkturbarometern. Sammantaget bedöms bostads-investeringarna minska de närmaste åren, dock från mycket höga nivåer. De senaste årens goda inkomstutveckling, den starka utvecklingen på arbetsmarknaden och fortsatt låga räntor är faktorer som talar för en fortsatt hög efterfrågan på bostäder 2019 och 2020.

Avmattning i utrikeshandeln

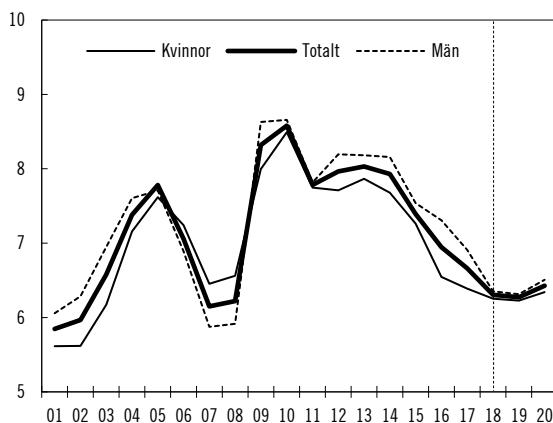
Exporten växte relativt starkt 2018. Tillfälliga omständigheter bidrog till att exporttillväxten var särskilt hög det fjärde kvartalet 2018, bl.a. för tjänster. Exportorderingen i industrin enligt Konjunkturbarometern och andra indikatorer tyder på att avmattningen i den internationella konjunkturen kommer att dämpa exporttillväxten under 2019. Den internationella konjunkturförsvagningen förväntas bidra till en lägre exporttillväxt även 2020. En svagare utveckling av den inhemska efterfrågan bidrar också till en lägre importtillväxt. Sammantaget bedöms netto-exporten bidra positivt till BNP-utvecklingen 2019 och 2020.

Arbetsmarknaden utvecklades fortsatt starkt 2018

Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet fortsatte att öka 2018 och är på den högsta nivån på 25 år, bland både kvinnor och män. Arbetslösheten fortsatte att sjunka och uppgick till 6,3 procent. Arbetslösheten minskade mer för männen än för kvinnorna och skillnaden i arbetslöshet mellan könen minskade därmed till endast 0,1 procentenheter 2018 (se diagram 3.4).

Diagram 3.4 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften. Prognos 2019 och 2020



Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.

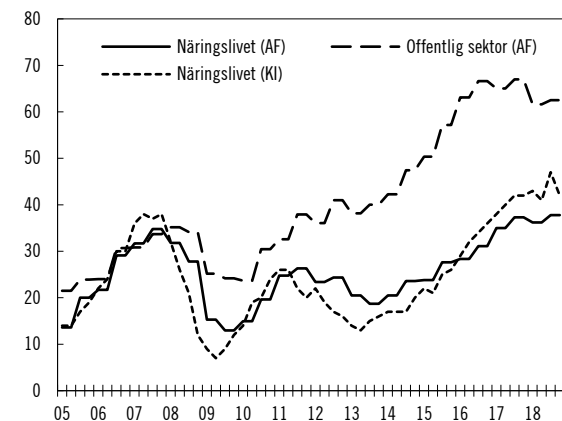
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Fortsatt stor brist på arbetskraft

Den höga efterfrågan på arbetskraft har bidragit till att allt fler arbetsgivare har problem att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Andelen företag som upplever brist på arbetskraft har ökat kraftigt de senaste fem åren och är på höga nivåer enligt både Konjunkturbarometern och Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning. Bristen på arbetskraft är framför allt hög inom den offentliga sektorn (som ingår i Arbetsförmedlingens undersökning) även om den har dämpats något under 2018 (se diagram 3.5). Bristen på arbetskraft har bidragit till att det tar längre tid att rekrytera eller att arbetsgivarna till viss del fått sänka kraven.

Diagram 3.5 Brist på arbetskraft

Andel ja-svar



Anm.: Bristen enligt Arbetsförmedlingen (AF) avser halvårsvärden och motsvarar andelen arbetsgivare som har upplevt brist vid rekrytering de senaste sex månaderna. Bristen enligt Konjunkturinstitutet avser säsongsrensade kvartalsvärden och är andelen företag som har svarat jakande på frågan om de har brist på arbetskraft. Källor: Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

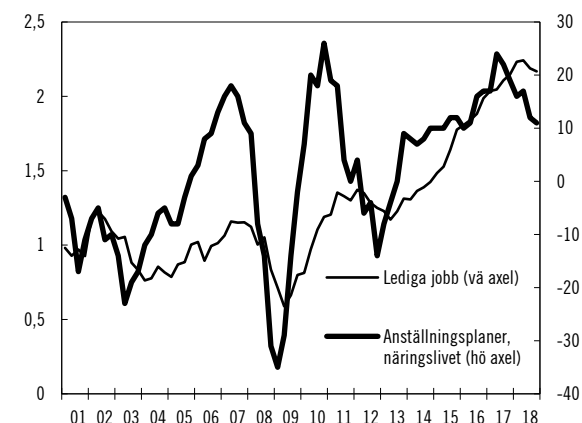
Viss avmattning i indikatorer

Under den senaste tiden har framåtblickande indikatorer, som t.ex. företagens anställningsplaner enligt Konjunkturbarometern, visat tecken på att en viss avmattning äger rum på arbetsmarknaden (se diagram 3.6). Flödesstatistiken från arbetskraftsundersökningarna (AKU) visar samtidigt att chansen för en arbetslös att få ett jobb har minskat något. Flertalet indikatorer befinner sig dock fortfarande på höga nivåer, såsom antalet lediga jobb enligt SCB:s vakansstatistik.

Diagram 3.6 Sysselsättningsindikatorer

Procent av arbetskraften

Nettotal



Anm.: Säsongsrensade kvartalsvärden. Nettotal avser skillnaden mellan andelen respondenter som svarat att antalet anställda förväntas öka respektive minska. Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Fortsatt hög sysselsättningsgrad

Sysselsättningen bedöms öka i en långsammare takt under 2019, till följd av en mer dämpad efterfrågan och en långsammare tillväxt av befolk-

ningen i arbetsför ålder. Även tillväxten i arbetskraften väntas avta och sammantaget medför detta att arbetslösheten förväntas vara oförändrad jämfört med 2018 (se tabell 3.3). År 2020 bedöms sysselsättningen och arbetskraften fortsätta att öka, men i en betydligt långsammare takt än under föregående år.

Under 2019 bedöms tillväxten i både sysselsättningen och arbetskraften vara högre bland kvinnor än bland män. Arbetslösheten väntas dock förbli oförändrad för båda könen jämfört med 2018. Under 2020 antas arbetslösheten öka bland både kvinnor och män, men något mer bland män, vilket följer av den allmänna konjunkturavmattningen. Historiskt sett är arbetslösheten mer konjunkturkänslig bland män än bland kvinnor och den tenderar därför att öka snabbare bland män vid konjunkturavmattningar.

Tabell 3.3 Arbetsmarknadens utveckling

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2017 och 2018, prognos 2019 och 2020

	2017	2018	2019	2020
Sysselsättning	2,3	1,8	1,3	0,2
Kvinnor	1,9	1,7	1,3	0,2
Män	2,6	1,9	1,2	0,2
Sysselsättningsgrad ¹	67,8	68,5	69,0	68,7
Kvinnor ¹	65,7	66,3	66,8	66,6
Män ¹	69,9	70,7	71,1	70,8
Arbetslöshet ²	6,7	6,3	6,3	6,4
Kvinnor ²	6,4	6,3	6,2	6,3
Män ²	6,9	6,4	6,3	6,5
Arbetskraft	2,0	1,4	1,2	0,4
Kvinnor	1,7	1,5	1,3	0,3
Män	2,2	1,3	1,2	0,5
Arbetskraftsdeltagande ¹	72,7	73,1	73,6	73,5
Kvinnor ¹	70,2	70,7	71,2	71,1
Män ¹	75,1	75,5	75,9	75,8
Befolkning	1,1	0,8	0,6	0,5
Kvinnor	0,9	0,7	0,6	0,5
Män	1,2	0,8	0,7	0,6

Anm.: Befolkning, sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år enligt populationen i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Prognoserna baseras på nu gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99).

¹ Procent av befolkningen 15–74 år i respektive grupp.

² Procent av arbetskraften 15–74 år i respektive grupp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under de senaste åren har sysselsättningen i den offentliga sektorn ökat. Även i näringslivet har sysselsättningen ökat i stadig takt, till följd av den goda efterfrågan i svensk ekonomi. Men framöver

bedöms sysselsättningen inte öka lika starkt vare sig i näringslivet eller offentlig sektor.

Högre resursutnyttjande än normalt

Flera indikatorer visar att ekonomin 2018 och under inledningen av 2019 kännetecknas av ett högt resursutnyttjande. Företagens kapacitetsutnyttjande har ökat till höga nivåer enligt både SCB:s undersökning och Konjunkturbarometern. Samtidigt har det blivit svårare att rekrytera. Många lediga platser i kombination med höga bristtal har avspeglat sig i att det tar längre tid att rekrytera (se diagram 3.5).

Arbetslösheten har minskat stadigt samtidigt som inflödet till arbetskraften varit högt. En relativt hög invandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande har också inneburit att en allt större andel av de arbetsökande står längre ifrån arbetsmarknaden än tidigare. Det återspeglas i en lägre sannolikhet för arbetslösa att få ett jobb trots konjunkturläget. Det höga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har dock ännu inte gett något tydligt avtryck i löneutvecklingen.

I takt med att efterfrågan och rekryteringsbehoven dämpas väntas resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bli mindre ansträngt framöver. BNP-gapet, dvs. den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, är ett mått på resursutnyttjandet i ekonomin. Det bedöms bli mindre positivt 2019 och 2020, en bedömning som dock är förenad med stor osäkerhet, se avsnitt 3.5.

Måttlig löneökningstakt

Enligt de preliminära utfallen från konjunkturlönestatistiken var löneutvecklingen fortsatt dämpad 2018, trots att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms ha varit högt. Samtidigt har produktivitetstillväxten varit låg vilket innebär att kostnadstrycket, mätt som arbetskostnader per producerad enhet, fortsatt öka relativt snabbt.

Regeringen bedömer att bl.a. en gradvis stigande produktivitetstillväxt, stigande löner i omvärlden och ett fortsatt högt resursutnyttjande på arbetsmarknaden medför något högre löneökningar framöver. De väntas dock bli

något lägre än 3,2 procent, vilket är den genomsnittliga ökningstakten sedan det första industriavtalet slöts 1997.

Även reallönen, mätt som den nominella lönen enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för inflation mätt med konsumentprisindex (KPI), väntas växa i måttlig takt till följd av en stigande inflation.

Inflationen dämpas

Under 2017 och 2018 samt inledningen av 2019 var KPIF-inflationen, dvs. inflationen mätt med KPI med fast bostadsränta, omkring 2 procent, vilket betyder att inflationen var i linje med Riksbankens inflationsmål. Kärninflationen, mätt med t.ex. KPIF exklusive energi, har under samma period legat under 2 procent.

Ett högre resursutnyttjande än normalt i Sverige och i omvärlden talar för att inflationen stiger de kommande åren. Samtidigt finns det ett antal faktorer som förväntas verka återhållande på inflationen 2019 och 2020: företagens inflationsförväntningar är låga enligt Konjunkturbarometern, löneutvecklingen väntas bli fortsatt dämpad jämfört med tidigare perioder med ansträngt resursutnyttjande, och de avtalade hyresökningarna för 2019 är jämförelsevis låga. Dessutom indikerar terminspriser på energi att energiprisernas direkta bidrag till KPIF-inflationen blir betydligt mindre under andra halvåret 2019 och år 2020.

Sammantaget förväntas KPIF-inflationen bli lägre än 2 procent 2019 och 2020 (se tabell 3.1). KPI-inflationen, som inkluderar effekten av ändrade bostadsräntor, förväntas bli omkring 2 procent 2019 och 2020.

Räntorna förväntas stiga långsamt

Svagare konjunkturindikatorer än förväntat bidrog till prisnedgångar på aktiemarknaderna i slutet av 2018. Även högre prognoser för styrräntan på längre sikt från den amerikanska centralbanken bidrog till nedgångarna på aktiemarknaden. I december 2018 sänktes dock prognoserna för styrräntan vilket av allt att döma bidrog till att priserna steg i början av 2019. Sedan årsskiftet förväntar sig marknadsaktörer i allmänhet lägre framtida styrräntor i såväl USA som i Europa och i Sverige jämfört med hösten 2018.

Detta tar sig bl.a. uttryck i att räntor på statsobligationer med längre löptid blivit lägre.

I Sverige höjde Riksbanken reporäntan till -0,25 procent i december 2018, vilket har fått räntor på statsobligationer med kort löptid att stiga. Räntor på statsobligationer med längre löptider har däremot sjunkit, i linje med utvecklingen på många håll i omvärlden. Reporäntan förväntas vara fortsatt låg 2019 och 2020 (se tabell 3.1).

Kronan har försvagats sedan hösten 2018 och ligger på historiskt svaga nivåer. I förhållande till långsiktiga bestämningsfaktorer, såsom exempelvis bytesbalansen, bedöms även kronans växelkurs mot andra valutor generellt ligga på en svag nivå. En viss förstärkning av kronan med en återgång till historiskt mer normala nivåer förväntas under 2019 och 2020.

3.3 Utvecklingen 2021 och 2022

I detta avsnitt beskrivs ett scenario för svensk ekonomi 2021 och 2022 under förutsättning att inga nya störningar påverkar ekonomin. Detta betyder att konjunkturläget gradvis går mot ett balanserat resursutnyttjande. På längre sikt bestäms BNP-utvecklingen huvudsakligen av ekonomins utbudsfaktorer, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Regeringens prognosprinciper innebär att skattesatserna hålls oförändrade utöver beslutade och aviserade förändringar samt att endast beslutade och aviserade förändringar av statens utgifter beaktas. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. Prognosprinciperna kan få som konsekvens att den kommunala konsumtionen avviker från det demografiska behovet (se avsnitt 7.5).

Balanserat resursutnyttjande

I de avancerade ekonomierna bedöms konjunkturen nå sin topp 2019 och BNP-tillväxten mattas därefter av. Tillväxten i flera av de framväxande ekonomierna förväntas också dämpas något framöver, bl.a. i Kina där omställningen till en mer konsumtionsdriven tillväxt pågår. Sammantaget bidrar detta till att svensk export förväntas växa relativt långsamt 2021 och 2022.

I svensk ekonomi bedöms resursutnyttjandet vara högre än normalt 2019 och 2020. Till följd av antagandet om oförändrade offentliga utgifter utvecklas den offentliga konsumtionen jämförelsevis svagt 2021 och 2022. Därtill bidrar kapacitetsbegränsningar till att aktiviteten i svensk ekonomi mattas av. Sammantaget förväntas en något dämpad BNP-tillväxt även 2021 och 2022.

Lägre tillväxt påverkar arbetsmarknaden

Utvecklingen på svensk arbetsmarknad har de senaste åren varit gynnsam, vilket bl.a. inneburit en hög tillväxt av arbetade timmar. Ett högre arbetskraftsdeltagande är en förklaring till denna utveckling, men även en stark befolkningsutveckling har bidragit. På längre sikt förväntas befolkningstillväxten mattas av, bl.a. till följd av minskad migration. Detta medför en förväntad lägre tillväxt av arbetade timmar 2020 och 2021 jämfört med 2016–2019. Tillväxten i sysselsättningen och arbetskraften bedöms också mattas av. Trots minskad migration ökar andelen utrikes födda i befolkningen i arbetsför ålder. Eftersom utrikes födda i genomsnitt har en högre arbetslöshet bidrar detta till att arbetslösheten förväntas stiga något.

Samtidigt som utvecklingen på arbetsmarknaden varit gynnsam har produktivitetstillväxten de senaste åren varit låg. Så har det även varit i många andra jämförbara länder. Framöver antas produktivitetstillväxten stiga något för att på längre sikt återgå till nivåer i linje med den genomsnittliga utvecklingen sedan 1980.

Det relativt höga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2019 och 2020 bidrar med viss fördröjning till en högre löneökningstakt. Inflationen, mätt med KPIF, bedöms vara nära Riksbankens inflationsmål på 2,0 procent 2021 och 2022. Riksbanken väntas höja reporäntan gradvis, vilket bidrar till stigande statsobligationsräntor. Låga styrräntor i omvärlden bidrar dock till en jämförelsevis långsam ränteökning.

3.4 Osäkerhet i prognosen

Prognoser är alltid behäftade med osäkerhet. Det innebär att den ekonomiska utvecklingen kan bli starkare eller svagare än i prognosen. Detta

avsnitt beskriver de viktigaste osäkerhetsfaktorerna för prognosen 2019 och 2020. Syftet med avsnittet är främst att belysa osäkerhetsfaktorer som Sverige kan behöva ha beredskap för i den ekonomiska politiken.

Osäkerhetsfaktorer i omvärlden

Sverige är en liten öppen ekonomi och påverkas i stor utsträckning av utvecklingen i omvärlden. Fortsatta handelspolitiska spänningar, framför allt mellan USA och Kina, har bidragit till en avmattning i världshandeln. Det råder stor osäkerhet om hur situationen kommer att utvecklas framöver. Om hoten om utökade handelshinder realiserar kan det leda till en väsentligt svagare global ekonomisk tillväxt än i prognosen.

Aktiviteten i den kinesiska ekonomin har också börjat mattas av. Förutom att en upp-trappad handelskonflikt skulle kunna slå hårt mot ekonomin, har Kina även problem med överkapacitet i statliga företag, obalanser på bostadsmarknaden och en hög privat och offentlig skuldsättning. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora effekter på världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror utgör en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

En annan osäkerhetsfaktor är hur den framtida ekonomiska och politiska relationen mellan EU och Storbritannien kommer att se ut efter att Storbritannien lämnat unionen. Formerna för utträdet och den framtida relationen kommer att påverka den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som de medlemsstater i EU, däribland Sverige, som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin.

Klimatförändringar och extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället. Detta sker samtidigt som ett fåtal stora länder hotar lämna Parisavtalet.

Om konjunkturen skulle utvecklas sämre än väntat är möjligheterna att genom penningpolitiken stabilisera ekonomin begränsade till följd av det låga ränteläget. Även medlemsstaternas möjligheter att stabilisera sin ekonomi med hjälp av aktiv finanspolitik är begränsade. Europeiska kommissionen beräknar att medlemsstaternas sparande i offentlig sektor i genomsnitt uppgick till -0,7 procent av BNP 2018 och att hälften av

medlemsstaterna hade en offentlig skuld (Maastrichtskuld) som översteg 60 procent av BNP.

Flera av de ovan nämnda riskerna skulle i värsta fall kunna utlösa en period med generell finansiell oro och högre riskpremier, t.ex. om Storbritannien lämnar EU utan ett avtal eller om ett eventuellt skifte sker i marknadens förväntningar kring takten för normaliseringen av penningpolitiken i USA. Även fortsatt oro kring Italiens finanspolitik och förhöjda nivåer för italienska statsobligationsräntor kan bidra till ökad finansiell oro.

Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, t.ex. om den pågående handelskonflikten trappas ned och den globala tillförsikten därmed tilltar. En starkare ekonomisk utveckling i omvärlden skulle gynna svensk exportindustri.

Inhemska osäkerhetsfaktorer

I Sverige bedöms hushållens skuldsättning och utvecklingen på bostadsmarknaden utgöra de främsta osäkerhetsfaktorerna. Prisutvecklingen på bostadsmarknaden stabiliserades under 2018, men om bostadspriserna skulle sjunka framöver eller om räntorna skulle stiga mer än vad hushållen förväntar sig kan det leda till negativa effekter för svensk ekonomi på grund av bl.a. lägre bostadsinvesteringar och lägre konsumtion.

En korrekt bedömning av resursutnyttjandet i ekonomin är central för att bedriva en effektiv penning- och finanspolitik. Resursutnyttjandet kan dock inte direkt observeras, vilket innebär att osäkerheten i bedömningen är betydande. Om bedömningen av resursutnyttjandet avviker väsentligt från det verkliga utnyttjandet skulle detta innebära att den penning- och finanspolitik som bedrivits har varit mindre effektiv.

En annan osäkerhetsfaktor är hushållens konsumtion som skulle kunna utvecklas starkare än i prognosen. Konsumtionstillväxten var dämpad under 2018, men hushållen har samtidigt ett högt sparande. Tillsammans med det fortsatt gynn-samma läget på arbetsmarknaden talar det för att hushållens konsumtion kan växa snabbare än vad som antas i prognosen.

3.5 Alternativa scenarier

Potentiell BNP är den nivå på BNP som är förenlig med en ekonomi i balans och används bl.a. för att beräkna det strukturella sparandet. Potentiell BNP går inte att observera utan bedöms utifrån statistiska modeller och indikatorer (se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2019 på www.regeringen.se). Bedömningen är förknippad med stor osäkerhet. En viktig del i bedömningen av potentiell BNP är produktivitetstillväxten på längre sikt. Produktivitetstillväxten har under en period varit svagare än väntat både i Sverige och i omvärlden. I prognosen antas potentiell produktivitet återhämta sig och på sikt återgå till en tillväxttakt som motsvarar det historiska genomsnittet sedan 1980. Nedan presenteras en känslighetsanalys med scenarier där potentiell produktivitet är lägre respektive högre än i prognosen. Resultaten visar att de olika antagandena för potentiell produktivitetstillväxt inte ger några betydande effekter på det strukturella sparandet 2020.

Känslighetsanalys med lägre potentiell produktivitet

I detta scenario antas potentiell produktivitet i nivå vara omkring 0,5 procentenheter lägre i nuläget än i prognosen och resursutnyttjandet inom företagen antas därmed vara mer ansträngt. Vidare antas att potentiell produktivitet växer i långsammare takt under prognosperioden jämfört med prognosen och att potentiell produktivitet år 2022 blir drygt 1 procent lägre. Potentiell BNP blir därmed lägre och resursutnyttjandet blir, allt annat lika, högre.

En lägre potentiell produktivitet leder till en lägre nivå på kapitalstocken, vilket minskar företagets vinster. Detta sänker investeringsnivån 2019–2022. Vidare får svenska exportföretag en lägre produktionskapacitet jämfört med prognosen och exporttillväxten blir därmed lägre. En lägre potentiell produktivitet leder till att reallönerna ökar något långsammare, vilket dämpar tillväxten av hushållens konsumtion. Sammantaget blir BNP-tillväxten lägre jämfört med prognosen.

En svagare efterfrågan i ekonomin leder till en något svagare utveckling på arbetsmarknaden. Eftersom lönerna anpassar sig till den lägre

produktivitetstillväxten med en viss eftersläpning stiger enhetsarbetskostnaderna något till en början. Inflationen blir därmed något högre jämfört med huvudscenariot, och Riksbanken väntas föra en något mindre expansiv penningpolitik.

Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms bli relativt liten. Den svagare utvecklingen av privat konsumtion och lönesumma i förhållande till huvudscenariot vägs upp av att de offentliga utgifterna för konsumtion och investeringar samtidigt väntas minska. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas totalt sett vara relativt oförändrat av den alternativa utvecklingen. Det strukturella sparandet minskar initialt i förhållande till huvudscenariot till följd av ett större BNP-gap. I takt med att BNP-gapet minskar väntas det strukturella sparandet successivt utvecklas i linje med beräkningen i huvudscenariot.

Känslighetsanalys med högre potentiell produktivitet

I detta scenario antas potentiell produktivitet i nivå vara 0,5 procent högre i nuläget och resursutnyttjandet inom företagen antas därmed vara mindre ansträngt än i prognosen. Vidare antas potentiell produktivitet växa snabbare under prognosperioden för att år 2022 vara drygt 1 procent högre.

I detta scenario blir effekten motsatt jämfört med det föregående scenariot och potentiell BNP blir alltså högre och resursutnyttjandet lägre än i prognosen. En högre potentiell produktivitet leder till att investeringarna växer snabbare och en högre produktionskapacitet bland exportföretagen medför i sin tur en starkare utveckling av exporten. Det leder vidare till att reallönerna växer snabbare än i prognosen och hushållens konsumtion utvecklas starkare. Sammantaget växer alltså BNP snabbare jämfört med prognosen.

En högre efterfrågan avspeglar sig även på arbetsmarknaden där sysselsättningen stiger och arbetslösheten blir något lägre. På liknande sätt som i det föregående scenariot anpassar sig lönerna till den högre produktivitetsnivån med en viss eftersläpning och kostnadstrycket blir något lägre. Inflationen stiger något långsammare och penningpolitiken blir något mer expansiv för att säkerställa att inflationen når 2 procent i slutet av prognosperioden.

Även i detta scenario blir effekterna på det finansiella sparandet förhållandevis begränsade till följd av att effekterna på de offentliga finanserna i stor utsträckning tar ut varandra. Det strukturella sparandet bedöms initialt öka i förhållande till huvudscenariot till följd av ett mindre BNP-gap. I takt med att BNP-gapet minskar väntas det strukturella sparandet successivt utvecklas i linje med huvudscenariot.

Tabell 3.4 Scenarier: 1 Lägre potentiell produktivitet och 2 Högre potentiell produktivitet

Utfall och prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel utifrån tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer. Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022
Potentiell produktivitet¹	0,7	0,7	1,0	1,2	1,4
Scenario 1	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2
Scenario 2	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5
BNP¹	2,4	1,6	1,4	1,5	2,0
Scenario 1	2,4	1,4	0,9	1,2	1,8
Scenario 2	2,4	1,9	1,9	2,0	2,0
BNP-gap²	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Scenario 1	1,6	1,3	0,5	0,0	0,0
Scenario 2	0,7	0,6	0,4	0,2	0,0
Arbetslöshet³	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Scenario 1	6,3	6,3	6,5	6,5	6,5
Scenario 2	6,3	6,3	6,3	6,3	6,5
Timplön enligt KL	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
Scenario 1	2,6	2,7	2,7	2,9	3,0
Scenario 2	2,6	2,9	3,2	3,3	3,4
KPIF⁴	2,1	1,7	1,5	1,9	2,0
Scenario 1	2,1	1,7	1,7	2,0	2,0
Scenario 2	2,1	1,7	1,4	1,8	2,0
Reporänta⁴	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,7
Scenario 1	-0,5	-0,3	0,2	0,4	0,7
Scenario 2	-0,5	-0,4	-0,1	0,2	0,7
Finansiellt sparande⁵	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Scenario 1	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Scenario 2	0,7	0,6	0,8	1,2	1,8
Strukturellt sparande⁶	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
Scenario 1	-0,2	-0,1	0,4	1,0	1,9
Scenario 2	0,3	0,4	0,7	1,0	1,8

¹ Kalenderkorrigerade värden.

² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

³ 15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Procent av BNP.

⁶ Procent av potentiell BNP.

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

3.6 Prognosrevideringar

Nedan redovisas de prognosrevideringar som gjorts jämfört med budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1). Sedan den publicerades har bl.a. två kvartalsutfall av nationalräkenskaperna och ett antal månadsutfall för bl.a. arbetskraftsundersökningarna och konsumentprisindex publicerats.

Svagare BNP-tillväxt 2019

BNP-tillväxten 2019 bedöms bli lägre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2019 (se tabell 3.5). Hushållens konsumtion utvecklades överraskande svagt under andra halvåret 2018, delvis till följd av att hushållen köpte färre nya bilar än förväntat. Även dämpningen av bostadspriserna och lägre aktiepriser kan ha bidragit till att tillväxten i hushållens konsumtion blev lägre än väntat. Eftersom produktionen förväntas växa i måttligare takt framöver än när prognosen för budgetpropositionen 2019 färdigställdes, väntas behovet av investeringar vara mindre. Näringslivets investeringar, exklusive bostadsinvesteringar, bedöms av den anledningen växa något långsammare de kommande åren. Bostadsinvesteringarna har utvecklats något svagare än prognosen i budgetpropositionen för 2019.

Tillväxten i potentiell BNP har reviderats ned 2019 och de kommande åren jämfört med budgetpropositionen för 2019. En orsak till detta är att produktivitetens utvecklingen har fortsatt att utvecklas svagt och det bedöms nu ta än längre tid innan produktivitetens utvecklingen återgår till tillväxttakter i linje med den genomsnittliga historiska tillväxten. Detta motverkas delvis av att potentiell arbetskraft väntas öka något snabbare 2019 och 2020. Resursutnyttjandet i svensk ekonomi bedöms sammantaget vara något mindre ansträngt 2019 och 2020 än den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2019. I denna prognos har metoden som används för bedömningen av jämviktsarbetslösheten ändrats i betydande delar. Metodändringarna har inte föranlett någon större revidering av bedömningen. Se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2019 på www.regeringen.se för en beskrivning av den aktuella metoden.

Högre sysselsättningstillväxt 2019

Sysselsättningen och arbetskraften bedöms öka något snabbare 2019 jämfört med prognoserna i budgetpropositionen för 2019, främst till följd av starkare utfall än väntat. Arbetslösheten bedöms samtidigt bli något lägre. Konjunkturen på arbetsmarknaden bedöms mattas av något snabbare jämfört med bedömningarna i budgetpropositionen för 2019 och sysselsättningen stiger 2020 som en följd av det i en något långsammare takt.

Preliminär konjunkturlönestatistik pekar på att löneutvecklingen varit fortsatt dämpad under andra halvåret 2018. Samtidigt har produktivitet-utvecklingen varit fortsatt svag. Timlönen bedöms därför utvecklas något svagare 2019 och framåt jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2019.

KPIF-inflationen har reviderats ned 2019 och 2020 till följd av att utfallen var lägre än väntat under inledningen av 2019 och även att terminsprissättningen på energimarknaden och företagets prisförväntningar är lägre än tidigare.

Till följd av försämrade konjunkturindikatorer, lägre marknadsförväntningar samt lägre inflation än väntat är reporäntan marginellt nedreviderad under 2019 och 2020 jämfört med budgetpropositionen för 2019.

Tabell 3.5 Jämförelse mellan regeringens prognoser

Prognoser enligt budgetpropositionen för 2019 inom parentes.
Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021
BNP	2,3 (2,5)	1,6 (2,1)	1,6 (1,6)	1,6 (1,7)
Potentiell BNP ^{1,2}	1,9 (1,9)	1,8 (2,2)	1,9 (2,2)	2,0 (2,0)
BNP-gap ³	1,2 (1,4)	1,0 (1,3)	0,4 (0,5)	0,0 (0,0)
Arbetslöshet ^{4,5}	6,3 (6,4)	6,3 (6,4)	6,4 (6,4)	6,4 (6,5)
Sysselsatta ⁴	1,8 (1,7)	1,3 (0,9)	0,2 (0,5)	0,6 (0,4)
Arbetade timmar ²	2,4 (1,9)	1,0 (0,9)	0,3 (0,4)	0,4 (0,2)
Timlön ⁶	2,6 (2,6)	2,8 (3,0)	2,9 (3,2)	3,1 (3,3)
KPI ⁷	2,0 (2,0)	2,0 (1,9)	1,9 (2,3)	2,2 (2,6)
KPIF ⁷	2,1 (2,1)	1,7 (2,0)	1,5 (1,9)	1,9 (2,0)
Reporänta ⁸	-0,5 (-0,5)	-0,3 (-0,3)	0,0 (0,0)	0,3 (0,3)

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

¹ Avser marknadspris.

² Kalenderkorrigerad.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent, årsgenomsnitt.

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

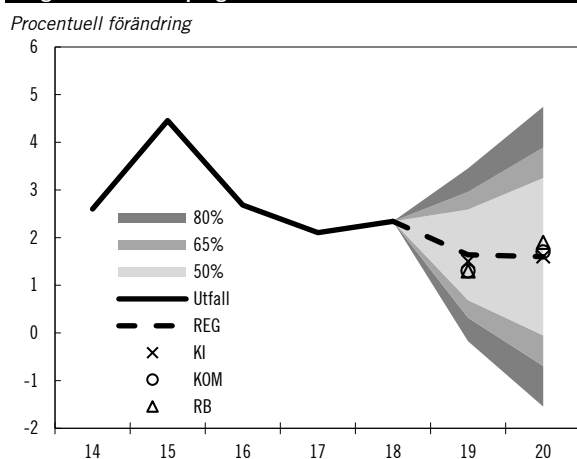
3.7 Utvecklingen enligt andra bedömare

I detta avsnitt jämförs regeringens prognoser för vissa centrala makroekonomiska variabler med prognoser gjorda av bedömare som Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Europeiska kommissionen.

Regeringens prognos för BNP-tillväxten är i linje med övriga bedömare 2019 och 2020. Regeringens och Konjunkturinstitutets prognos för BNP-tillväxten är dock något högre 2019. Skillnaden kan bero på att övriga bedömare gjorde sina prognoser innan publiceringen av BNP-utfallet för fjärde kvartalet 2018 som var oväntat starkt (se tabell 3.6). Skillnaderna mellan prognoserna är dock små sett ur ett statistiskt

perspektiv. Diagram 3.7 visar bedömarnas prognoser tillsammans med symmetriska osäkerhetsintervall som täcker olika sannolikheter av regeringens historiska prognosfel, dvs. skillnader mellan utfall och regeringens prognoser. Bedömarnas prognoser ligger inom det intervall som täcker hälften av regeringens prognosfel och befinner sig inom en felmarginal som kan anses motsvara ett relativt vanligt prognosfel. I det avseendet är det små skillnader mellan bedömarnas prognoser.

Diagram 3.7 BNP-prognos med osäkerhetsintervall



Anm.: REG = regeringen, KI = Konjunkturinstitutet, KOM = Europeiska kommissionen, RB = Riksbanken. Osäkerhetsintervallen är baserade på regeringens historiska prognosfel, i de ekonomiska vårpropositionerna 1994–2018, och bör inte förväxlas med en framåtblickande riskbild. För en beskrivning av hur osäkerhetsintervallen är beräknade, se Finansdepartementets rapport Utvärdering av makroekonomiska prognoser som publicerades i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2018.

Regeringens prognos för arbetslösheten är i linje med övriga bedömares prognoser både 2019 och 2020. Regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser för HIKP-inflationen är något lägre än övriga bedömares. Skillnaderna kan bero på att prognoserna för övriga bedömare gjordes innan publiceringen av utfallet i januari 2019 vilket var oväntat svagt. Regeringen, Konjunkturinstitutet och Riksbanken gör bedömningen att resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, kommer att vara positivt 2019 och 2020. Europeiska kommissionen bedömer i stället att resursutnyttjandet blir i det närmaste balanserat.

Sammantaget bedöms skillnaderna mellan regeringens och övriga bedömares prognoser som små.

Tabell 3.6 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

	2019	2020
BNP¹		
Regeringen	1,6	1,6
Konjunkturinstitutet	1,5	1,6
Europeiska kommissionen	1,3	1,7
Riksbanken	1,3	1,9
Arbetslöshet²		
Regeringen	6,3	6,4
Konjunkturinstitutet	6,3	6,4
Europeiska kommissionen	6,2	6,2
Riksbanken	6,3	6,5
Inflation³		
Regeringen	2,0/1,6	1,9/1,3
Konjunkturinstitutet	1,8/1,7	1,9/1,5
Europeiska kommissionen	/1,7	/1,6
Riksbanken	2,2/2,0	2,6/1,8
BNP-gap⁴		
Regeringen	1,0	0,4
Konjunkturinstitutet	1,2	0,7
Europeiska kommissionen	0,0	-0,2
Riksbanken	1,1	0,9

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2019-04-11, Konjunkturinstitutet 2019-03-27, Europeiska kommissionen 2018-11-08 för arbetslöshet och BNP-gap samt 2019-02-07 för BNP och HIKP och för Riksbanken 2019-02-13.

¹ Procentuell förändring, fasta priser, ej kalenderkorrigerade värden.

² Procent av arbetskraften, 15–74 år.

³ Procentuell förändring, årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

⁴ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

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

3.8 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

I detta avsnitt utvärderas regeringens prognoser för Sveriges BNP-tillväxt 1994–2018 som redovisats i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna. Prognoserna utvärderas i förhållande till prognoser gjorda av andra bedömare.

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att dess prognoser inte har någon bias testas. I tabell 3.7 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer. Medelprognosfel som är statistiskt signifikant skilda från noll är märkta med en asterisk.

Tabell 3.7 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2018 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet		Året före utfallet	
	MPF	N	MPF	N
Regeringen	0,25	50	-0,10	48
Konjunkturinstitutet	0,20	104	-0,22	99
Riksbanken	0,11	112	-0,20	106
HUI Research AB	0,28	96	-0,01	96
LO	0,15	50	0,09	48
Svenskt näringsliv	0,50*	79	0,31	76
Handelsbanken	0,24	85	-0,06	81
SEB	0,16	94	-0,01	90
Nordea	0,35	93	0,04	90
Swedbank	0,06	60	0,02	56

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2014, som publicerats på www.regeringen.se i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosefelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosefelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

Samtliga prognoser är uppdelade i prognoser gjorda samma år som utfallet respektive året före utfallet. För prognoser gjorda samma år som utfallet har samtliga bedömare ett positivt skattat medelprognosfel. Regeringen har därmed, liksom övriga bedömare, i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten för utvärderingsperioden. För prognoser gjorda året före utfallet har regeringen i stället överskattat BNP-tillväxten. Regeringens medelprognosfel är dock inte statistiskt signifikanta, dvs. ingen bias kan säkerställas.

I tabell 3.8 rangordnas bedömarna med avseende på sina medelabsolutfel och medelkvadratfel för prognoser för BNP-tillväxten. 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 har utförts för att undersöka om dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Utformningen av ett sådant test försvåras av att bedömarna för ett givet år dels utfärdar prognoserna vid olika tidpunkter, dels producerar olika antal prognoser. Rangordningarna bör därför värderas med viss försiktighet.

Tabell 3.8 Rangordningar av bedömarens prognosprecision

Rangordningar efter medelabsolutfel (MAF) och medelkvadratfel (MKF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2018

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

Anm.: Medelabsolutfelet är medelvärdet av de absoluta prognosfelen. Medelkvadratfelet är medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen. Rangordningen sker fallande från vänster. Bedömarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB), HUI Research AB (HUI), Landsorganisationen (LO), Svenskt näringsliv (SN), Handelsbanken (SHB), SEB, Nordea (NO) och Swedbank (SWB). Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

3.9 Fördjupning om utvecklingen på arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit stark under de senaste åren. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har stigit till den högsta nivån på 25 år, samtidigt som arbetslösheten har minskat. I vissa fall har den positiva utvecklingen omfattat majoriteten av grupperna på arbetsmarknaden, t.ex. så har flertalet grupper haft en stigande sysselsättningsgrad. I andra fall har den positiva utvecklingen varit begränsad till några få grupper, där t.ex. arbetslösheten har minskat tydligt bland unga medan den bland utrikes födda varit mer eller mindre oförändrad. I detta avsnitt beskrivs arbetsmarknadsutvecklingen för olika grupper.

Minskad ungdomsarbetslöshet

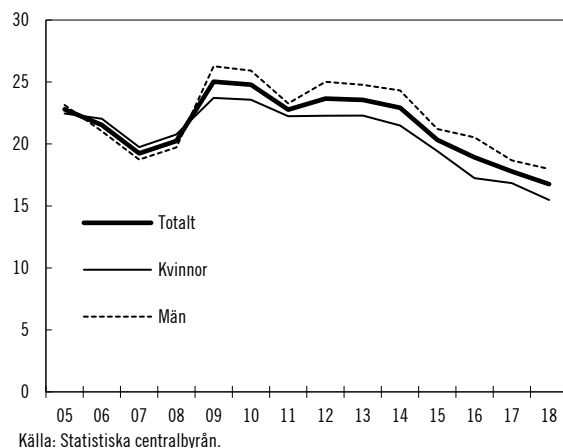
Arbetslösheten bland unga kvinnor och män (15–24 år) har minskat tydligt de senaste åren (se diagram 3.8). Nedgången i ungdomsarbetslösheten har dock stannat av något under 2018. Minskningen i arbetslösheten bland unga har bidragit stort till nedgången i den aggregerade arbetslösheten (15–74 år) de senaste åren.

Drygt hälften av alla arbetslösa unga i Sverige är heltidsstuderande som samtidigt söker arbete. Av dessa betraktar sig omkring 90 procent i huvudsak som studerande. Dessutom är en tredjedel av de arbetslösa unga avvaktande, dvs. de har fått ett arbete men inväntar att börja detta

inom tre månader. Dessa ungdomar bedöms sannolikt ha goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett kompletterande mått är unga som varken arbetar eller studerar som andel av befolkningen i åldern 15–24 år, s.k. NEET (Neither in employment nor in education and training). Andelen unga som varken arbetar eller studerar har minskat det senaste decenniet, från 9,5 procent 2009 till 6,2 procent 2018. Andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige är bland de lägsta i EU.

Diagram 3.8 Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)

Procent av arbetskraften



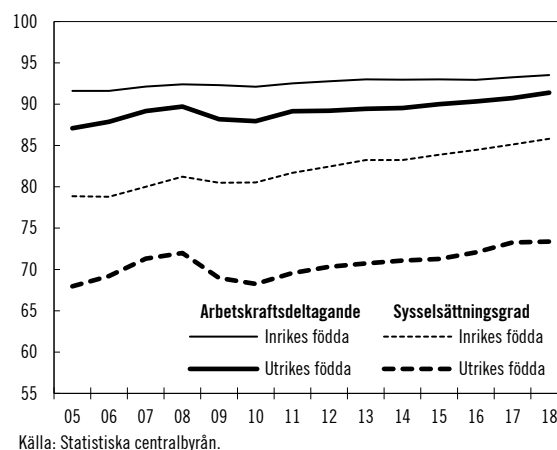
Arbetskraftsdeltagandet har stigit bland både inrikes och utrikes födda

Sysselsättningsgraden bland inrikes födda (25–54 år) har fortsatt att öka, från en redan mycket hög nivå (se diagram 3.9). Samtidigt har arbetslösheten för denna grupp fortsatt att minska och var 2018 lägre än den lägsta nivån under högkonjunkturen före finanskrisen. Vidare har långtidsarbetslösheten, i betydelsen andelen som varit arbetslösa längre än sex månader, minskat bland inrikes födda, både som andel av arbetskraften och som andel av de arbetslösa.

Även bland utrikes födda (25–54 år) har arbetsmarknadsläget förbättrats under de senaste åren. Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har stigit. Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda har också i stor utsträckning bidragit till ökningen av det totala arbetskraftsdeltagandet (15–74 år). Arbetslösheten bland utrikes födda har däremot inte haft samma positiva utveckling som bland inrikes födda, utan har legat omkring 14 procent under flera års tid.

Diagram 3.9 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för inrikes och utrikes födda (25–54 år)

Procent av befolkningen



Arbetslösheten bland utrikes födda (25–54 år) är i genomsnitt högre än bland inrikes födda samtidigt som sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är lägre. Detta gäller i synnerhet personer födda utanför Europa. År 2018 var arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda i åldern 25–54 år 20,5 procent, jämfört med 2,3 procent bland inrikes födda och 6,0 procent bland de födda i Europa.

Att arbetslösheten bland utrikes födda, i synnerhet bland utomeuropeiskt födda, inte har minskat i samma utsträckning som bland inrikes födda kan bl.a. förklaras av det stora inflödet av utrikes födda till arbetskraften samt att det i genomsnitt tar längre tid för nyanlända att hitta ett arbete än för inrikes födda. Det finns dock tecken på att etableringen på arbetsmarknaden bland nyanlända nu går något snabbare än tidigare. Det goda konjunkturläget har bidragit till detta.

Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är högre bland män än bland kvinnor, oavsett födelseregion, men skillnaderna mellan könen är väsentligt större bland utrikes födda. Bland inrikes födda skiljer det omkring 3 procentenheter mellan män och kvinnor, både avseende sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande, medan skillnaden mellan utrikes födda kvinnor och män är omkring 10 procentenheter. Detta medför också större skillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor än mellan inrikes och utrikes födda män. Både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor är dock relativt högt i Sverige jämfört med genomsnittet för utrikes födda kvinnor inom EU. Men

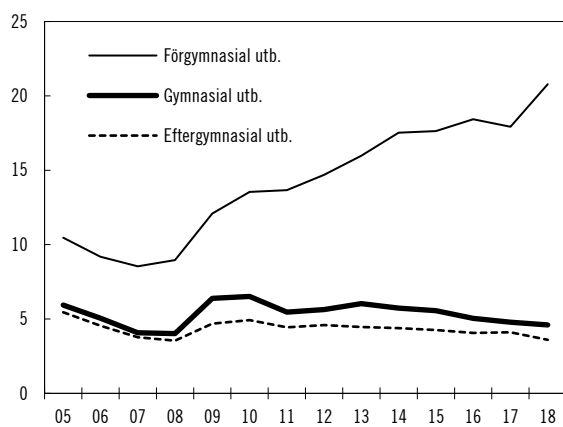
eftersom arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för inrikes födda kvinnor är högt, är skillnaden mellan inrikes och utrikes födda kvinnor i Sverige ändå betydande.

Utbildningsnivå har betydelse

Det är relativt stora skillnader i arbetsmarknadsutfall och utveckling mellan individer med olika utbildningsnivåer. Personer med gymnasial eller eftergymnasial utbildning har haft stigande arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad samt sjunkande arbetslöshet under de senaste fem till sex åren. Samtidigt har utvecklingen varit näst intill motsatt bland dem som saknar en gymnasial utbildning. Mellan 2017 och 2018 steg arbetslösheten tydligt bland dem som saknar gymnasial utbildning (se diagram 3.10). En förklaring till detta är att antalet utrikes födda utan gymnasial utbildning i arbetskraften ökat. En stor andel av dessa är nyanlända.

Diagram 3.10 Arbetslöshet efter utbildningsnivå (25–54 år)

Procent av arbetskraften



Källa: Statistiska centralbyrån.

Att inte ha en gymnasial utbildning medför en ökad risk för arbetslöshet oavsett födelseland. Risken är dock störst för utomeuropeiskt födda. Utomeuropeiskt födda utgör dessutom mer än tre fjärdedelar av de arbetslösa som saknar gymnasial utbildning. Arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda utan gymnasial utbildning (25–54 år) har stigit kraftigt under det senaste decenniet och uppgick 2018 till ca 38 procent. Detta kan jämföras med 5,4 procent bland inrikes födda utan gymnasial utbildning i samma åldersgrupp.

Personer utan gymnasial utbildning har i genomsnitt ett sämre arbetsmarknadsutfall med

lägre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad samt högre arbetslöshet. Detta är särskilt tydligt bland kvinnor. Oavsett födelseregion har kvinnor utan gymnasial utbildning betydligt lägre sysselsättningsgrad än kvinnor med högre utbildning. Det gäller i synnerhet för utomeuropeiskt födda.

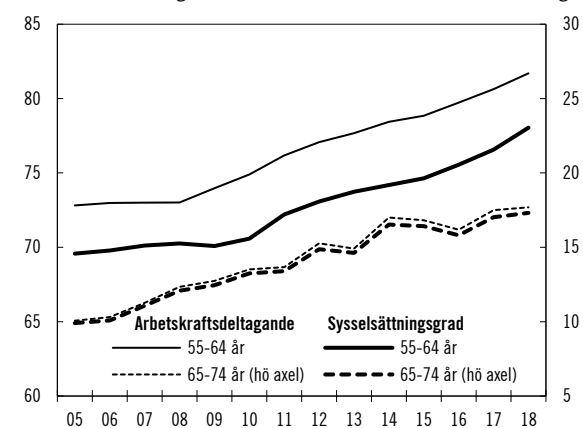
Ökad sysselsättningsgrad bland äldre

Sverige har, i internationell jämförelse, en god arbetsmarknad för äldre (55–74 år) med hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland äldre kvinnor och män har dessutom ökat under det senaste decenniet (se diagram 3.11). Detta har också bidragit relativt mycket till det ökade aggregerade arbetskraftsdeltagandet (15–74 år). En förklaring är att allt färre äldre nu lämnar arbetskraften till följd av sjukdom än tidigare.

Diagram 3.11 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bland äldre

Procent av befolkningen

Procent av befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån.

3.10 Regeringens mått på välbstånd

Regeringen följer kontinuerligt vilken effekt de politiska åtgärderna får på samhällsutvecklingen. Ofta görs detta genom BNP-måttet. Det är ett viktigt mått som ger information om ekonomins storlek och tillväxt, men som inte visar alla detaljer kring välbståndsutveckling och fördelning eller utvecklingen inom andra samhällsområden. Sedan 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100 bilaga 4) kompletteras därför redovisningen av BNP-måttet med ytterligare

indikatorer. De visar ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarhetsaspekter inom ett antal nyckelområden. Som alltid kan indikatorer vara statistiskt osäkra i jämförelser över tid och mellan grupper. Nedan följer en sammanfattning av utvecklingen för samhällets långsiktiga hållbarhet och befolkningens livskvalitet.

Regeringen avser att inför 2020 års ekonomiska vårproposition se över indikatorerna så att de bättre speglar samhällets långsiktiga hållbarhet, befolkningens livskvalitet och självbestämmande samt ekonomins potential för hög långsiktig tillväxt.

Ekonomiska indikatorer

BNP per capita

Ett sätt att mäta ett lands välfärd är genom BNP per capita, dvs. BNP per person, som visar hur effektivt befolkningen används i produktionen. BNP mäter det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras inom landet, och en högre BNP per capita leder generellt till ett ökat välbefinnande. Men måttet har också en rad begränsningar. Eftersom det mäts på en övergripande nivå säger det exempelvis inget om hur inkomster eller konsumtion är fördelade.

Sedan 2000 har BNP per capita ökat med 28 procent med en genomsnittlig årlig ökningstakt på 1,4 procent. Mellan 2017 och 2018 var ökningen 1,2 procent. Efter finanskrisen har dock BNP per capita utvecklats relativt svagt jämfört med tidigare år. Det beror på att produktiviteten utvecklats svagt, men kan också förklaras av att andelen i befolkningen i arbetsför ålder har minskat. Denna demografiska trend väntas fortsätta enligt SCB:s befolkningsprognos publicerad våren 2018.

Sysselsättningsgrad

Sysselsättningsgraden mäter hur stor andel av befolkningen i åldern 15–74 år som har ett arbete. En hög sysselsättningsgrad är grunden för den gemensamma välfärden då arbetsinkomster är den viktigaste skattebasen i ekonomin. När fler försörjer sig genom arbete minskar dessutom den offentliga sektorns kostnader eftersom bidragsutbetalningarna generellt minskar.

En hög efterfrågan på arbetskraft de senaste åren har medfört att sysselsättningsgraden har ökat till höga nivåer. Sysselsättningsgraden var 68,5 procent 2018, jämfört med 67,8 procent året

före. Under 2018 ökade sysselsättningsgraden något mer bland män än bland kvinnor. Skillnaden mellan kvinnor och män ökade därmed från 4,2 till 4,4 procentenheter mellan 2017 och 2018.

Även i ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket hög sysselsättningsgrad. Den är högst inom EU, främst till följd av en hög sysselsättningsgrad bland kvinnor.

Arbetslöshet

Arbetslöshet definieras som andelen arbetslösa i arbetskraften, där arbetskraften utgörs av arbetslösa och sysselsatta i åldern 15–74 år. Indikatorn mäter således hur stor andel av arbetskraften som inte har något arbete men som har sökt och kan ta ett arbete. Arbete ger individen möjlighet till egen försörjning, bättre möjligheter att forma sitt liv samt gemenskap och tillhörighet. Arbetslösa drabbas också av ohälsa i större utsträckning. En låg arbetslöshet är därför central för både individen och samhället.

De senaste åren har arbetslösheten minskat och var 2018 6,3 procent, jämfört med 6,7 procent 2017. Men den är ännu inte nere på samma nivå som perioden före finanskrisen (6,1 procent 2007). Arbetslösheten är något lägre bland kvinnor, även om den minskade tydligare bland män under 2018.

På regeringens uppdrag redovisade Ekonomistyrningsverket i april 2017 (Fi2017/02020/BAS) bl.a. en kartläggning av i vilken utsträckning kvinnor respektive män tagit del av olika satsningar på arbetsmarknadsområdet 2015 och 2016. Enligt deras rapport är män överrepresenterade i flera av de kartlagda reformerna, en överrepresentation som är större än vad som kan motiveras av skillnaden i arbetslöshet mellan könen.

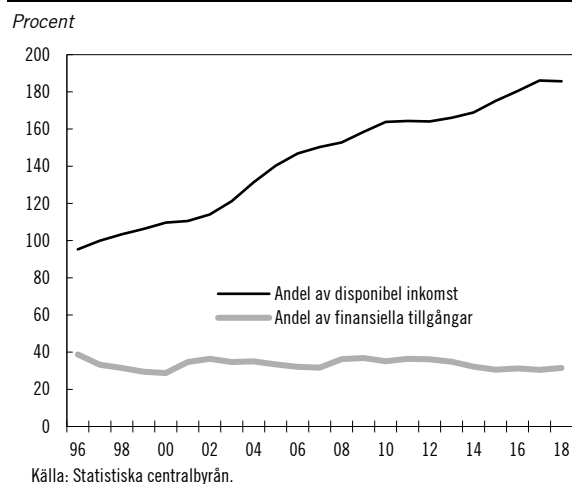
Hushållens skuldsättning

Indikatorn visar hushållssektorns låneskulder i procent av disponibel inkomst och i procent av hushållens finansiella tillgångar. Den belyser en del av ekonomins långsiktiga hållbarhet. Internationella valutafonden, OECD och Europeiska kommissionen bedömer att de svenska hushållens skuldsättning utgör en risk för Sveriges ekonomi. Högt skuldsatta hushåll kan tvingas att dra ner på sin konsumtion vid ett kraftigt bostadsprisfall, vilket i förlängningen kan komma att påverka BNP och sysselsättning negativt.

Hushållens skulder som andel av den disponibla inkomsten har stigit under en längre tid och

uppgick under 2018 till 186 procent. Jämfört med år 2017 minskade indikatorn marginellt, men ligger fortfarande på en hög nivå historiskt sett. Däremot har skuldsättningen i förhållande till hushållens finansiella tillgångar varit relativt konstant under hela 2000-talet då hushållen haft ett högt sparande, bostadspriserna ökat och börsen stigit kraftigt under denna period.

Diagram 3.12 Hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar



Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP, ofta kallad Maastrichtskulden, är det mått på den offentliga sektorns skuld som används inom EU. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. Maastrichtskulden har genomgående minskat som andel av BNP sedan 2014. År 2018 låg den på 38,8 procent av BNP.

I juni 2016 kom sju av åtta riksdagspartier överens om ett antal förändringar av det finanspolitiska ramverket. I överenskommelsen ingick ett riktmärke för Maastrichtskulden (skuldankare) på 35 procent av BNP som implementeras 2019. Om skulden avviker med mer än 5 procent av BNP, ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen med en redogörelse för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

Miljömässiga indikatorer

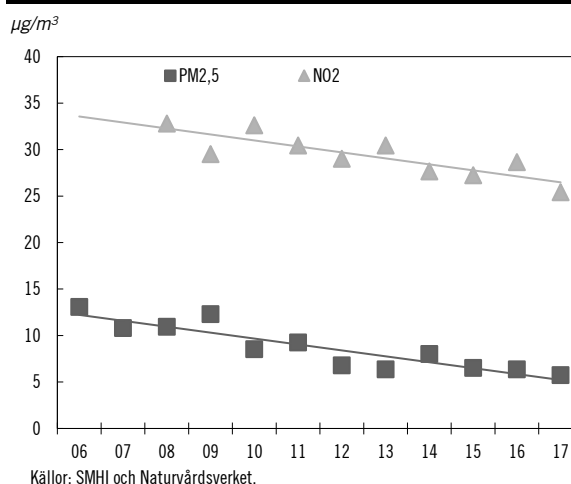
Luftkvalitet

Välståndindikatorn för luft visar utvecklingen för två av de vanligaste luftföroreningarna i svenska städer: kvävedioxid (NO_2) och små partiklar ($\text{PM}_{2,5}$). Båda har negativ påverkan på såväl hälsa som miljö, och exponering kan öka risken för cancer och hjärt- och kärlsjukdomar. Vissa grupper i befolkningen är särskilt känsliga såsom äldre, personer med astma, redan sjuka, barn och gravida.

Kvävedioxidutsläppen kommer till stor del från trafiken. Förhöjda halter uppstår vid vägar med hög belastning och i mellanstora till stora städer i Sverige. Partikelutsläppen transporteras i stor utsträckning till Sverige från kontinenten och är därför högre i södra Sverige än i norra Sverige. Halterna av både kvävedioxid och små partiklar visar en nedåtgående trend sedan mätningarna inleddes 2008 respektive 2006 (se diagram 3.13).

Även om Sverige fortfarande har lokala problem med kvävedioxid och partiklar är halterna av luftföroreningar låga i jämförelse med övriga EU. EU-regleringar för bränslekvalitet, standarder för fordon och miljölagstiftning inom industri- och energisektorn påverkar halterna liksom trafik, användningen av dubbdäck samt hur bebyggelsen utvecklas.

Diagram 3.13 Halter av $\text{PM}_{2,5}$ och NO_2 i gatumiljö (årsmedelvärden)



Vattenkvalitet

Indikatorn visar vattenförekomster med hög eller god ekologisk status och potential i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten. Statusbedömningen tar hänsyn till bl.a. övergödning, vissa miljögifter och fysisk påverkan. God vattenkvalitet är

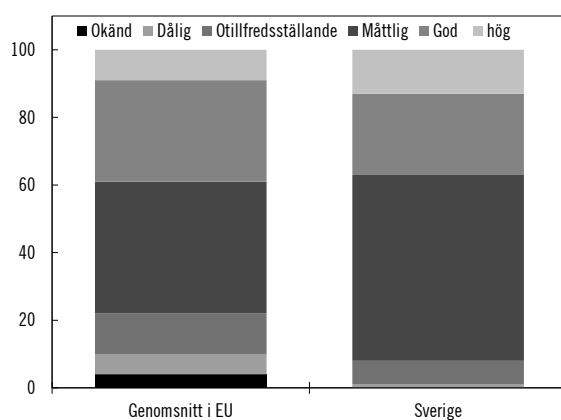
centralt för vattenlevande arter, dricksvatten, kulturmiljö, friluftsliv m.m.

Vid den senaste mätningen 2015 uppnådde 37 procent av vattenförekomsterna minst god status. Det är främst kustvattenförekomsterna som inte gör det. Övergödning är den vanligaste orsaken. Överlag är statusen bättre i norra Sverige än i södra Sverige där bebyggelsen är tätare och jordbruksintensiteten högre.

I europeisk jämförelse har Sverige fler vattenförekomster med hög status och färre med dålig och otillfredsställande status (se diagram 3.14).

Diagram 3.14 Ekologisk status och potential för svenska och europeiska vattenförekomster

Procent



Källa: Europeiska miljöbyrån.

Biologisk mångfald

I 2017 och 2018 års ekonomiska vårpropositioner har andel skyddad natur ingått som en indikator. Denna redovisas inte i år eftersom ansvariga myndigheter under hösten 2019 ska få i uppdrag att föreslå ett nytt och enhetligt sätt att räkna skyddad mark. En ny indikator för biologisk mångfald ska tas fram.

Kemikaliebelastning

Indikatorn kemikaliebelastning redovisar mätningar av ett antal långlivade miljögifter i modersmjölk och blod. De ämnen som följs är PCB, DDE (vilket är en nedbrytningsprodukt av DDT), dioxiner och PBDE (bromerade flamskyddsmedel). Genom att mäta halter i bröstmjölk är det möjligt att följa upp vilka ämnen mamman utsatts för liksom exponeringen hos spädbarn. Höga halter av dessa ämnen kan ge upphov till sjukdomar som cancer, påverka fortplantningsförmågan, skada arvsmassan och störa hormonsystemet.

Mätningarna av föroreningar i bröstmjölk visar att halterna minskar långsamt trots att användning och spridning begränsats genom förbud i Sverige och internationellt. Problemet är att ämnena är långlivade i miljön, ansamlas i fettvävnad hos människor och djur och att de redan är spridda i varor, byggnader och miljö. Det har gjorts stora insatser för att minska utsläppen, men mätningarna visar att utmaningar återstår.

Det internationella arbetet är viktigt för att minska exponeringen för skadliga ämnen. Kemikalielagstiftningen är harmoniserad inom EU och Sverige verkar aktivt för att utveckla reglerna. Det finns också ett antal konventioner som på global nivå reglerar vissa kemikalier.

Utsläpp av växthusgaser

Indikatorn visar de samlade utsläppen av växthusgaser som omfattas av klimatmålet (koldioxid, metan, dikväveoxid och fluorerade gaser) inom svenskt territorium. Utsläpp och upptag inom markanvändning och skogsbruk ingår inte.

Klimatförändringarna förväntas påverka en rad samhällsbärande områden som exempelvis livsmedelsproduktion, vattenförsörjning och folkhälsa både i Sverige och globalt. Den värmebölja som drabbade norra halvklotet sommaren 2018 är ett exempel på att ett förändrat klimat ställer Sverige inför nya utmaningar. Folkhälsomyndigheten har t.ex. visat att dödligheten ökade under värmeböljan sommaren 2018 jämfört med tidigare somrar. I ett uppdrag som Konjunkturinstitutet redovisade i december 2017 (Fi2018/00038/BAS) konstaterades att flera av effekterna som är viktiga för människors välfärd är svåra att förutse och värdera då det handlar om komplexa naturliga och ekonomiska samband. Ett angeläget tema för framtida studier är därför att studera hur klimatförändringarna kommer påverka människor och olika typer av hushåll.

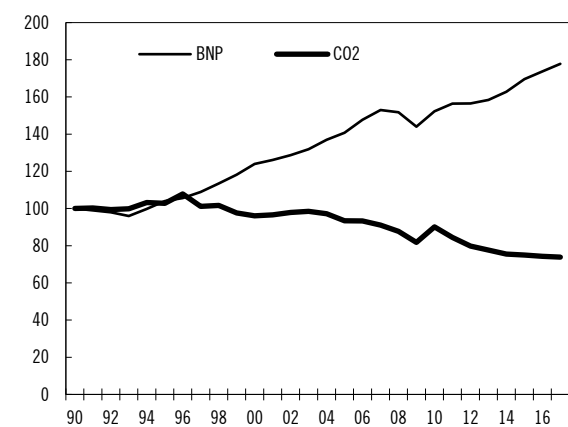
De totala utsläppen av växthusgaser i Sverige uppgick 2017 till 52,7 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter. Det innebär en minskning på 0,5 procent jämfört med 2016. Sedan 1990 har utsläppen gått ner med 26 procent, vilket kan jämföras med målnivån 85–100 procents utsläppsminskning senast år 2045. Minskningen har framför allt skett under perioden 2003–2014 (se diagram 3.15).

Utsläppsminskningarna i Sverige har skett samtidigt som befolkningen vuxit och den ekonomiska tillväxten varit stark. Utsläppsminskningen kan delvis förklaras av t.ex. övergång från

fossila bränslen till biobränslen och el samt energieffektivisering.

Diagram 3.15 Sveriges nationella växthusgasutsläpp och BNP

Index 1993=100



Källor: Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån.

Sociala indikatorer

Låg ekonomisk standard

Indikatorn låg ekonomisk standard avser den andel av befolkningen som har en ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten. Ekonomisk standard är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster, minus skatter och övriga negativa transfereringar, justerad för hushållets storlek och sammansättning. Personer med låg ekonomisk standard riskerar på grund av ekonomiska begränsningar att utestängas från konsumtion och aktiviteter som i det omgivande samhället anses vara en del av godtagbar levnadsstandard.

I Sverige har andelen ökat från ca 7 procent 1995 till ca 15 procent 2017, vilket beror på att inkomsterna i den nedre delen av inkomstfördelningen inte ökat i samma takt som medianinkomsten. Ökningen under de senaste tio åren har dock varit måttlig.

Indikatorns utveckling över tid har varierat mellan grupper. Generellt har andelen med låg ekonomisk standard ökat särskilt mycket i grupper som är i förvärsarbetande åldrar men har svag anknytning till arbetsmarknaden. I bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse finns en mer utförlig analys av gruppen med låg ekonomisk standard.

Självskattad allmän hälsa

Indikatorn för självskattad allmän hälsa avser den andel i befolkningen, 16 år och äldre, som svarat

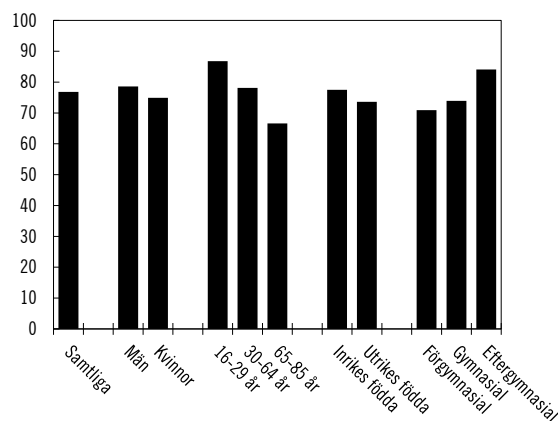
”mycket bra” eller ”bra” på frågan ”Hur tycker du att din hälsa är i allmänhet?” i SCB:s Undersökningar av levnadsförhållanden.

År 2017 svarade i genomsnitt 77 procent att de hade en bra eller mycket bra hälsa, samtidigt som andelen var något högre för män (se diagram 3.16). En lika stor skillnad observerades mellan grupperna inrikes och utrikes födda. Vidare skattar äldre sin hälsa som bra eller mycket bra i betydligt lägre utsträckning än yngre.

Sverige har en av de högsta skattningarna av den upplevda hälsan bland EU:s medlemsstater, där Irland ligger högst. Även jämfört med de nordiska länderna har Sverige en hög andel som tycker att de har en bra eller mycket bra hälsa. Inget nordiskt land ligger dock under genomsnittet i EU, som enligt Eurostat var 70 procent.

Diagram 3.16 Andel som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra år 2017, befolkningen 16 år och äldre

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån ULF/SILC 2016–2017.

Utbildningsnivå

Utbildningsnivå avser högsta avklarade utbildning för befolkningen i åldern 16–74 år och baseras på SCB:s utbildningsregister.

Befolkningens utbildningsnivå har ökat stadigt under 2000-talet och andelen med en eftergymnasial utbildning har gått från 27 procent 2001 till 37 procent 2017. Under samma period har andelen personer med högst en förgymnasial utbildning minskat från 27 till 17 procent. Kvinnor har i genomsnitt högre utbildningsnivå än män. För närvarande är ca 50 procent fler kvinnor än män registrerade vid svenska universitet och högskolor.

Unga möter i dag ett större utbud av utbildning än dagens äldre gjorde under sin studieaktiva tid, särskilt vid den högre utbildningen, och yngre personer med högre utbildning ersätter kontinuerligt äldre med lägre utbildningsnivå. Effekten

är att den genomsnittliga utbildningsnivån successivt stiger.

Andelen eftergymnasialt utbildade är ungefär lika stor bland inrikes och utrikes födda, och har varit så under hela 2000-talet. Dock är andelen med högst en förgymnasial utbildning större bland utrikes födda, och här har skillnaderna ökat under 2000-talet.

Mellanmänsklig tillit

Mellanmänsklig tillit, eller social tillit, mäter i vilken grad de tillfrågade uppfattar att andra människor går att lita på. Indikatoren mäts av SOM-institutet på en skala mellan 0–10 med frågan ”Enligt din uppfattning, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?”. En svarssiffra över 7 anses utgöra hög tillit.

Sedan 2000 har andelen med hög tillit legat på en relativt konstant nivå, mellan 53 och 61 procent, även om andelen sjunkit något sedan den högsta noteringen år 2014. Internationellt hör Sverige till de länder med den högsta tilliten. Detta är fördelaktigt inte bara för att det skapar ett sammanhängande kitt i samhället, utan även för att beslutsprocesser och affärstransaktioner blir smidigare och effektivare. Det finns dock skillnader mellan grupper. Personer mellan 16 och 29 år har lägre tillit än de över 30 år. På liknande sätt har personer med utrikes uppväxt i genomsnitt lägre tillit än personer uppväxta i Sverige. Andelen med hög tillit ökar med utbildningsnivån hos de svarande.

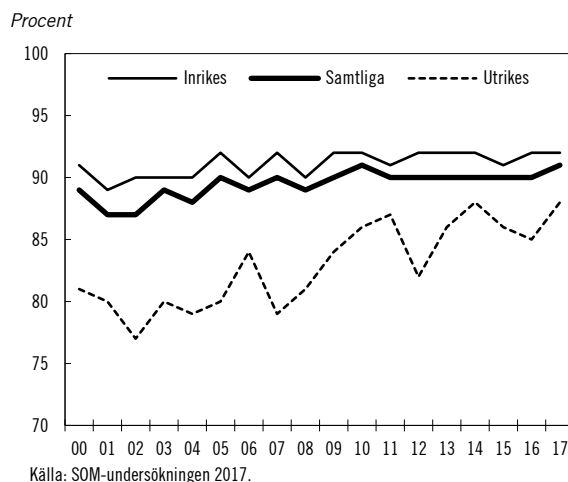
Nöjd med livet

Den femte och sista sociala indikatorn, nöjd med livet, är ett mått på subjektivt välbefinnande och mäts av SOM-institutet med frågan ”Hur nöjd är du på det hela taget med det liv du lever?”. Indikatoren visar andelen som svarat ”mycket nöjd” eller ”ganska nöjd”.

Det subjektiva välbefinnandet är generellt sett högt i rika, demokratiska och politiskt stabila samhällen med låg arbetslöshet. I Sverige har andelen som är nöjd med livet legat på en hög och stabil nivå över tid. År 2017 låg den på i genomsnitt på 91 procent. Jämfört med övriga sociala indikatorer finns det få tydliga skillnader mellan grupper: andelen som är nöjd med livet varierar mellan 86 och 93 procent oavsett ålder, utbildning, och oberoende om personen vuxit upp i Sverige eller utomlands. Personer mellan 16 och 29 år och de som vuxit upp utomlands låg dock i den nedre delen av spannet. Men mellan utrikes och inrikes födda har skillnaden minskat

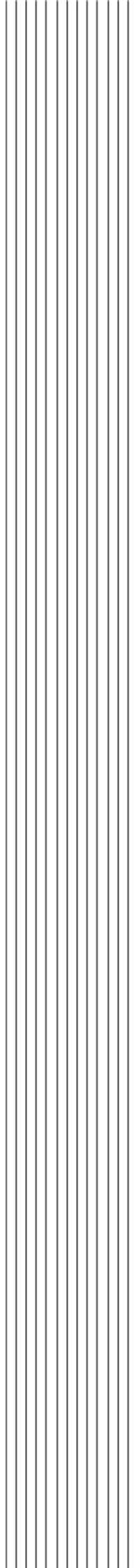
med ca 6 procentenheter sedan början av 2000-talet (se diagram 3.17).

Diagram 3.17 Andel som anser att de är nöjda eller mycket nöjda med livet, uppdelat på inrikes och utrikes uppväxt



4

De budgetpolitiska målen



4 De budgetpolitiska målen

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och bedömer en ny nivå på utgiftstaket för 2022. Avsnittet innehåller även en uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten. Avslutningsvis redovisar regeringen sina bedömningar av EU:s rekommendationer till Sverige inom ramen för den europeiska terminen, av Finanspolitiska rådets rekommendationer och bedömningar samt av Riksrevisionens iakttagelser från granskningen av årsredovisningen för staten. Regeringen redovisar vanligtvis dessa bedömningar i budgetpropositionen. I budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1) redovisades dock inte dessa bedömningar eftersom propositionen lämnades av en övergångsregering.

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att andra politiska mål ska uppnås på ett sätt som är offentligfinansiellt hållbart på både kort och lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare. Uppföljningen av målen sker enligt de metoder som anges i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Sammanfattning

- Enligt överskottsmålet som gäller fr.o.m. 2019 ska sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt motsvara en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Regeringen bedömer att inriktningen på finanspolitiken är i linje med överskottsmålet. Vidare bedöms bruttoskuldens

andel av BNP vara inom skuldankarets toleransintervall.

- För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2011–2018 ligger under målnivån. Sparandet har dock gradvis stigit under perioden.
- Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2019 en ny nivå på utgiftstaket för 2021. Regeringen bedömer att utgiftstaket för 2022 bör uppgå till 1 498 miljarder kronor. Det är en ökning med 59 miljarder kronor jämfört med den föreslagna nivån för 2021.
- Kommunsektorn som helhet bedöms klara balanskravet under prognosperioden. Sektorns resultat beräknas vara relativt oförändrat under perioden 2019–2022.
- Som medlem i EU är Sverige bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige klarar med god marginal de gränsvärden för underskottet i de offentliga finanserna och för den offentliga skulden som anges i stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige förväntas även med bred marginal uppfylla sitt medelfristiga budgetmål om minus 1 procent av potentiell BNP i strukturellt sparande 2018 och 2019.
- Finanspolitiska rådet bedömer i 2018 års rapport att det inte föreligger någon tydlig avvikelse från överskottsmålet och att finanspolitiken därmed är förenlig med

- överskottsmålet. Rådet konstaterar samtidigt att överskottet i ett bakåtblickande perspektiv inte har uppfyllt vare sig det gällande överskottsmålet eller det nya överskottsmålet. Regeringen konstaterar, som nämnts ovan, att det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet ligger under målnivån men har stigit gradvis.
- Regeringen delar överlag Europeiska kommissionens bedömningar om hushållens höga skuldsättning och de utmaningar som finns på bostadsmarknaden. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att minska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning samt främja bostadsbyggandet.

4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

Enligt den nya målnivån för det finansiella sparandet (överskottsmålet), som gäller fr.o.m. 2019, ska sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt motsvara en tredjedels procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet innevarande och nästkommande år används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt utan används i huvudsak för att vid nästa översyn utvärdera om målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldutvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Bakåtblickande åttaårssnitt	-0,1				
Strukturellt sparande ¹	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en beräkning av vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara i ett balanserat (neutralt) konjunkturläge och vid en normal sammansättning av skattebaser. Det strukturella sparandet justeras också för engångseffekter. (För regeringens beräkningsmetod, se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2019 på www.regeringen.se.) Det strukturella sparandet kan beräknas på flera sätt och är inte en del av den officiella statistiken. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare, t.ex. på grund av olika bedömningar av potentiell BNP (se avsnitt 7.7 för jämförelser mellan olika institutioners bedömningar av det strukturella sparandet).

En avvikelse från överskottsmålet anses föreliggande om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande budgetåret. Att sparandet avviker från målet kan ha flera olika orsaker och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad.

I tabell 4.1 redovisas utfall och prognoser för det offentliga finansiella sparandet, bakåtblickande åttaårssnitt för det finansiella sparandet samt det strukturella sparandet. Det finansiella sparandet prognostiseras bli 0,6 procent av BNP 2019 och 0,7 procent av BNP 2020.

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 0,2 procent av potentiell BNP 2019. Till följd av osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet innebär dock inte så små skillnader i förhållande till målet någon tydlig avvikelse. Inte heller 2020 bedöms någon tydlig avvikelse uppstå. Regeringen bedömer således att inriktningen på finanspolitiken är i linje med överskottsmålet.

Åttaårigt bakåtblickande genomsnitt

Det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2011–2018 ligger under målnivån. Sparandet har dock gradvis stigit under perioden.

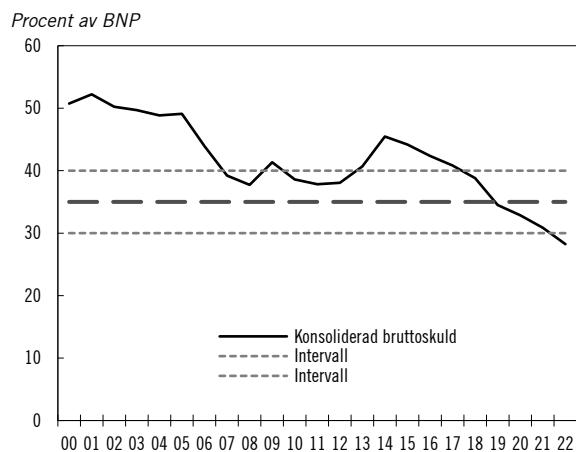
4.2 Uppföljning av skuldankaret

Enligt det nya ramverket ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Om denna skuld avviker från skuldankaret, dvs. 35 procent av BNP, med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller det följande budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera denna. Eftersom skuldankaret börjar gälla fr.o.m. 2019 ska bedömningen i denna proposition inte avse utfallsåret 2018 utan endast 2019 och 2020. Bruttoskuldens andel av BNP bedöms ligga inom skuldankarets toleransintervall dessa år (se diagram 4.1). I nuvarande prognos, som endast bygger på dagens aviserade finanspolitik, väntas bruttoskulden minska längre fram under prognosperioden och uppgå till strax under 30 procent av BNP 2022.

föreslår ändrade nivåer på utgiftstaket (se bet. 1995/96:FiU10 s. 69).

För 2022 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå i denna proposition. Enligt budgetlagen (2011:203) 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 2022 i budgetpropositionen för 2020.

Diagram 4.1 Skuldankaret



4.3 Bedömning av utgiftstakets nivå 2022

I propositionen Vårändringsbudget för 2019 (2018/19:99) föreslår regeringen att den redan fastställda nivån på utgiftstaket för 2021 ska höjas. Det är förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering

Tabell 4.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak

Miljarder kronor om inte annat anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ursprungligt beslutade nivåer på utgiftstaket	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332	1 392	1 471	1 430
Teknisk justering ¹		6	13	10	2	4	2	7	12	5	10	5	
Reell justering ²							33	41	52		-51	-88	9
Slutgiltiga nivåer på utgiftstaket ³	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 388	1 439 ⁵
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid respektive riksdagsbeslut ⁴	32	30	30	20	10	10	51	46	58	58	14	37	51
Takbegränsade utgifter	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 312	1 345	1 372
Budgeteringsmarginal	24	38	74	62	28	11	23	31	45	55	39	43	67
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,0	3,2	4,9

¹ De tekniska justeringar som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för respektive år.² Finanspolitiskt motiverade justeringar av utgiftstakets nivåer kan enligt praxis göras av en ny regering. Dessa justeringar medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna. De reella justeringar som redovisas här är de ackumulerade reella justeringarna för respektive år.³ Den slutgiltiga nivån på utgiftstaket är summan av den ursprungliga nivån och eventuella tekniska och reella justeringar.⁴ Förändring av utgiftstakets nivå jämfört med föregående år vid det tillfälle nivån för respektive år beslutades av riksdagen. Notera att beloppen i denna rad avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 1) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl.⁵ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket för 2021 i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Regeringens bedömning: För 2022 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 498 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Regeringar med olika politisk inriktning kommer att ha olika syn på vilken nivå på de offentliga utgifterna som är lämplig. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivån till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Nedan beskrivs den bedömda nivån på utgiftstaket för 2022 med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Utgiftstaket i förhållande till överskottsmålet

De takbegränsade utgifterna prognostiseras bli 1 388 miljarder kronor 2022 och samma år bedöms utgiftstaket till 1 498 miljarder kronor. Det innebär att de takbegränsade utgifterna kan öka med maximalt drygt 110 miljarder kronor i förhållande till prognosen t.o.m. 2022. I enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör en buffert om motsvarande minst knappt 21 miljarder kronor för 2022 lämnas obudgerad under utgiftstaket i budgetpropositionen för 2022 för oförutsedda händelser under budgetåret. När hänsyn tagits till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta

storlek medger utgiftstaket att de takbegränsade utgifterna 2022 i budgetpropositionen för 2022 blir knappt 90 miljarder kronor högre än vad som prognostiseras i dagsläget. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 1,6 procent av BNP 2022. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftsidan kan genomföras efter avstämning mot överskottsmålet med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar.

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

Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för nya reformer, eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen, försämras normalt det strukturella sparandet. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar påverkas i många fall inte möjligheten att uppnå överskottsmålet.

Tabell 4.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 351	1 388	1 430	
Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket ¹			1 439	1 498
Utgiftstak, procent av BNP	27,1	27,0	27,0	27,0
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,4	27,1	27,0	27,0
Utgiftstak, fasta priser ²	1 291	1 302	1 322	1 346
Takbegränsade utgifter	1 312	1 345	1 372	1 388
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	26,4	26,1	25,7	25,0
Takbegränsade utgifter, fasta priser ³	1 253	1 262	1 261	1 246
Budgeringsmarginal	39	43	67	110
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,0	3,2	4,9	8,0
Budgeringsmarginal, procent av BNP	0,8	0,8	1,3	2,0
Finansiellt sparande, procent av BNP	0,6	0,7	1,1	1,9
Strukturellt sparande, procent av BNP	0,2	0,5	1,0	1,9
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,5	48,3	47,9	47,1

¹ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2021 i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

² Beräkningen i fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. Utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) är omräknade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är omräknade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är omräknade med prisindex för BNP. 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag.

³ Samma metod har använts som vid beräkningen av utgiftstaket (se not 2) med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna inte behandlats som transfereringsanslag.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2022 innebär en något större årlig ökning av utgiftstaket än den genomsnittliga årliga ökningen av nivån sedan utgiftstaket infördes 1997 till det senaste utfallsåret 2018. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser mellan 1997 och 2018 uppgår till 3,0 procent, medan ökningen 2022 uppgår till 4,1 procent.

År 2022 utgör budgeringsmarginalen 8,0 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen vill upprätthålla till utgiftstaket i

enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under kommande år begränsades. Om det bedöms förenligt med överskotts målet är det dock rimligt att reformer ska kunna genomföras på budgetens utgiftssida.

Om det tillgängliga utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2022, dvs. knappt 90 miljarder kronor utöver de prognostiserade takbegränsade utgifterna, skulle tas i anspråk för högre utgifter ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 3,6 procent per år 2019–2022. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition vilken uppgår till 2,0 procent per år 2019–2022. Den genomsnittliga ökningstakten under perioden 1997–2018 uppgick till 2,9 procent per år. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för att öka de faktiska takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Utgiftstakets andel av potentiell BNP bedöms minska från 27,4 procent till 27,0 procent 2019–2022.

4.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om kommunallagens (2017:725) krav på en balanserad budget uppfylls. Detta krav benämns vanligtvis balanskrav och innebär att kommuner och landsting ska upprätta budget för nästa kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Balanskravet utvärderas med hjälp av resultatmättet balanskravsresultat som definieras i lagen (2018:597)

om kommunal bokföring och redovisning. Negativa balanskravsresultat ska enligt kommunallagen som huvudregel återställas inom tre år.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre. Vad som menas med god ekonomisk hushållning definieras av kommunerna och landstingen själva.

Starkt balanskravsresultat i kommunsektorn

Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Uppgifter för 2018 finns ännu inte tillgängliga. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2020 med uppgifter för 2018.

Balanskravsresultatet för 2017 uppgick för kommunsektorn som helhet till 16 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 14 miljarder kronor.

Resultatutjämningsreserverna uppgick 2017 till totalt 14 miljarder kronor för sektorn som helhet, varav kommunerna stod för drygt 13 miljarder kronor. Nästan hälften av kommunerna och 30 procent av landstingen avsatte medel till en resultatutjämningsreserv.

Vid utgången av 2017 var det knappt 4 procent av kommunerna och 20 procent av landstingen som hade ett negativt resultat kvar att återställa, totalt 0,2 miljarder kronor respektive 1,6 miljarder kronor.

Resultatet före extraordinära poster har varit positivt för kommunsektorn som helhet sedan 2004. Enligt preliminära uppgifter för 2018 uppgick resultatet för sektorn som helhet till knappt 15 miljarder kronor. Kommunerna stod för drygt 14 miljarder kronor av det totala resultatet och landstingen för 0,5 miljarder kronor. Jämfört med 2017 försämrades resultatet med nästan 12 miljarder kronor.

Balanskravet väntas klaras även kommande år

I regeringens prognos bedöms det kommunala skatteunderlaget utvecklas något långsammare 2019–2022 än de närmast föregående åren. Det beror på att utvecklingen av antalet arbetade timmar bedöms bromsa in när efterfrågan i ekonomin dämpas. Därmed beräknas kommunsektorns skatteinkomster växa långsammare 2019–2022 än under de senaste fyra åren.

Under prognosperioden antas de migrationsrelaterade statsbidragen fortsätta minska kraftigt då kommunsektorns utgifter för migrationsrelaterad verksamhet sjunker. Det leder till att även de totala statsbidragens nivå sjunker något i prognosen. Även om behoven av migrationsrelaterad verksamhet minskar under prognosperioden ökar behoven av kommunala välfärdstjänster då andelen barn och äldre i befolkningen ökar snabbt. Under perioden 2019–2022 antas kommunsektorns kostnader öka i ungefär samma takt som intäkterna. Det leder till att sektorns resultat är ungefär oförändrat under prognosperioden.

Sektorn som helhet bedöms klara balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till 17 miljarder kronor 2019. Därefter beräknas resultatet uppgå till 17–18 miljarder kronor per år 2020–2022, vilket motsvarar 1,9 procent av skatteinkomsterna och de generella statsbidragen. Avsnitt 7.5 innehåller mer information om prognosen för kommunsektorns finanser.

4.5 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten i och med sitt medlemskap i EU. Reglerna består av en korrigerande del och en förebyggande del.

Den korrigerande delen, underskottsförfarandet, anger gränsvärden som innebär att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Regeringen bedömer att det under prognosperioden kommer att finnas god marginal till dessa gränsvärden om inget oförutsett uppkommer och att Sverige därmed kommer att befinna sig i den förebyggande delen.

Den förebyggande delen av pakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund finanspolitik på medellång sikt och förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Sveriges medelfristiga budgetmål (MTO) är ett underskott på 1 procent av potentiell BNP och förväntas med bred marginal uppfyllas samtliga år (se tabell 4.4).

Medlemsstater som inte uppfyller sina medelfristiga budgetmål förväntas följa kommissionens riktlinjer för en anpassningsbana för det strukturella sparandet och måste även ta hänsyn till det s.k. utgiftskriteriet.

Utgiftskriteriet omfattar i stort de primära utgifterna (dvs. de offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter) och innebär att den reala ökningen av utgifterna, efter justering för skatteförändringar, ska vara lägre än ett givet referensvärde. Referensvärdet bestäms av den reala tillväxten i potentiell BNP men anpassas därtill så att finanspolitiken siktar mot det medelfristiga budgetmålet.

Tabell 4.4 Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Procent av potentiell BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2017	2018	2019
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0
Strukturellt sparande,			
procent av potentiell BNP ¹	1,4	0,9	0,9
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter justerade för diskretionära skatteförändringar, real			
årlig procentuell förändring	0,8	2,7	1,3
Referensvärde ²	6,2	5,7	6,1

¹ Enligt Europeiska kommissionens beräkningar.

² Referensvärdet för utgiftskriteriet beräknas årligen utifrån den reala medelfristiga tillväxten i potentiell BNP och MTO enligt Europeiska kommissionens senaste prognos.

Källa: Europeiska kommissionens höstprognos (november 2018).

4.6 Den europeiska terminen och EU:s rekommendation till Sverige

Den europeiska terminen utgör ramen för samordningen av den ekonomiska politiken mellan medlemsstaterna i EU. Den syftar till att öka samstämmigheten i rapporteringen och granskningen av de åtgärder som medlemsstaterna vidtar inom ramen för EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi (Europa 2020), stabilitets- och tillväxtpakten samt förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser.

I november 2017 inleddes den åttonde europeiska terminen. Europeiska kommissionen föreslog då i den årliga tillväxtöversikten att den

ekonomiska politiken inom EU skulle inriktas på ökade investeringar, strukturreformer och en ansvarsfull finanspolitik.

I mars 2018 presenterades kommissionens s.k. landsrapporter, som innehåller analyser av medlemsstaternas ekonomier. Dessa omfattar även fördjupade granskningar av eventuella makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna. Kommissionen lämnade i maj 2018 förslag till landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna. Rekommendationerna baserades på kommissionens landsrapporter samt de nationella reformprogram och stabilitets- och konvergensprogram som utarbetats av medlemsstaterna under våren 2018.

Landsspecifika rekommendationer riktas till medlemsstaterna inom ramen för den ekonomisk-politiska samordningen. Dessa rekommendationer är inte bindande, men utgör ett viktigt politiskt instrument inom den europeiska terminen. Regeringen ser rekommendationerna som en möjlighet för EU att uppmuntra till en ansvarsfull ekonomisk politik och uppfyllelse av de mål som medlemsstaterna gemensamt kommit överens om. Varje medlemsstat avgör själv hur den ska förhålla sig till rekommendationerna, och ytterst är det parlamentet i varje medlemsstat som beslutar om den nationella ekonomiska politiken.

I slutet av juni 2018 ställde sig Europeiska rådet bakom de landsspecifika rekommendationerna, som därefter formellt antogs av rådet för ekonomiska och finansiella frågor den 13 juli 2018. Samtliga medlemsstater, med undantag för Grekland som vid denna tidpunkt omfattades av ett särskilt stödprogram, fick rekommendationer. Sverige och Danmark var fortsatt de enda EU-medlemsstater som bara fick en rekommendation.

Rekommendationen till Sverige

Europeiska kommissionen publicerade den 23 maj 2018 sitt förslag till rekommendation till Sverige. Kommissionen lyfter i sitt förslag på nytt fram de svenska hushållens skuldsättning som har ökat från redan höga nivåer. Kommissionen menar att detta är orsakat av ökade bostadslån som beror på höga bostadspriser och strukturella snedvridningar som gynnar lånefinansierade fastighetsinvesteringar.

Kommissionen anser att viktiga drivkrafter till de snabbt ökande bostadspriserna och de stora bolånen också är de skatteincitament som gynnar bostadsägande och bolån, de fördelaktiga villkoren för lånen och den relativt långsamma amorteringstakten. Utöver detta bidrar bristen på bostäder till de allt högre bostadspriserna. Enligt kommissionen beror bostadsbristen i sin tur på strukturell ineffektivitet inom byggsektorn och på olika hinder för ett effektivt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Skatten på kapitalvinster motverkar, enligt kommissionens bedömning, rörligheten för de som äger sin bostad och på hyresmarknaden skapar hyror under marknadspris inlåsnings- och utestängningseffekter.

Kommissionen anser mot bl.a. denna bakgrund att det finns makroekonomiska obalanser i den svenska ekonomin. Höga bostadspriser i kombination med hushållens ökande skuldsättning innebär en risk för en oordnad korrigering. På grund av bankernas ökande exponering mot hushållens bolån menar kommissionen att en sådan korrigering också skulle kunna drabba den finansiella sektorn, trots att bankerna förefaller tillräckligt kapitaliserade. I en sådan situation kan det uppstå spridningseffekter till grannländerna eftersom det finns kopplingar mellan ländernas systemviktiga finansinstitut.

Samtidigt pekar kommissionen på att åtgärder har vidtagits i Sverige för att dämpa bolåneutvecklingen och för att öka bostadsbyggandet. Kommissionen nämner bolånetaket, bankernas riskviktsgolv, det skärpta amorteringskravet, Finansinspektionens förstärkta mandat samt de åtgärder som vidtagits för att öka bostadsbyggandet och effektivisera bostadsmarknaden. Kommissionen menar dock att de åtgärder som genomförts haft en begränsad inverkan på bolåneutvecklingen.

För att komma till rätta med utvecklingen av hushållens skuldsättning förespråkar kommissionen en stegvis begränsning av avdragsrätten för utgiftsräntor på bolån eller en höjning av fastighetsskatten. Kommissionen konstaterar också att inga betydande politiska åtgärder har vidtagits för att göra hyressättningen flexiblare eller för att se över kapitalvinstbeskattningen.

I det formella rådsbeslutet från den 13 juli 2018 rekommenderas Sverige

- att ta itu med risker kopplade till hushållens höga skuldsättning genom att stegvis begränsa avdragsrätten för utgiftsräntor på

bolån eller genom att höja fastighetsskatten, samt

- att stimulera bostadsbyggandet där bristen är som störst, främst genom att ta bort strukturella hinder för byggandet, och effektivisera bostadsmarknaden, bl.a. genom att göra hyressättningen flexiblare och se över kapitalvinstbeskattningen.

Regeringens bedömning av rekommendationen

Regeringen delar Europeiska kommissionens bedömning att hushållens höga skuldsättning utgör en risk för den makroekonomiska stabiliteten. Om räntorna stiger eller i händelse av ett inkomstbortfall kan högt skuldsatta hushåll behöva minska sin konsumtion. En sådan utveckling skulle kunna påverka tillväxten i ekonomin negativt. En snabb ökning av hushållens skulder har vid flera tidigare tillfällen föregått djupare och mer utdragna konjunkturedgångar, vilket i förlängningen även kan utgöra en risk för den finansiella stabiliteten.

Bostadspriserna har under en lång tid stigit snabbt och hushållens skulder har ökat mer än inkomsterna. Under hösten 2017 sjönk dock bostadspriserna, i synnerhet för bostadsrätter, och den årliga tillväxttakten blev negativ. Under 2018 stabiliserades bostadspriserna även om de alltjämt växte snabbare än inkomsterna.

Tillväxttakten i utlåningen till hushåll tilltog från 2013 fram till våren 2016 då den stabiliserades kring 7,0 procent på årsbasis. Under 2018 har tillväxten dämpats till 5,5 procent, vilket är den lägsta ökningstakten på över fyra år. En stor del av ökningen av bostadspriserna och hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet kan förklaras av strukturella och makroekonomiska faktorer. Allt fler hushåll äger sin bostad. Utbudet av bostäder i framför allt storstäder har dock länge ökat långsammare än befolkningen och de bostadsrelaterade skatterna har sänkts, särskilt i samband med införandet av en takbegränsad kommunal fastighetsavgift 2008. Samtidigt har hushållens inkomster ökat i god takt och realräntan sjunkit. Finansinspektionen bedömer i sin årliga rapport Den svenska bolåne marknaden att hushållen överlag har tillräckliga marginaler i sin ekonomi för att kunna hantera stigande räntor och arbetslöshet (Finansinspektionen 2019).

En rad åtgärder har vidtagits under senare år för att stärka både hushållens och det finansiella systemets motståndskraft mot störningar i ekonomin. Bolånetaket och amorteringskravet som infördes 2010 respektive 2016 bedöms ha inneburit att de hushåll som omfattas av dessa lånar mindre och köper billigare bostäder. Andelen nya bolånetagare som amorterar har ökat kraftigt och den genomsnittliga storleken på amorteringarna har också ökat. Finansinspektionen har även skärpt kapitalkraven för bankerna för att säkerställa att dessa håller en kapitalbas som täcker riskerna i utlåningen, bl.a. genom införandet av ett golv för de riskvikter för bolån som används i beräkningen av bankernas kapitalkrav. Finansinspektionen har också fr.o.m. den 1 februari 2018 fått ett utökat mandat för att kunna lägga fram förslag till ytterligare makrotillsynsåtgärder för att t.ex. minska hushållens skuldsättning. Förslagen till åtgärder måste dock godkännas av regeringen innan de kan införas.

Regeringen anser att det är av central betydelse att de åtgärder som vidtas är väl avvägda för att dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Risker är annars att åtgärderna utlöser en snabb och okontrollerad nedgång av bostadspriserna, vilket kan medföra negativa effekter på tillväxt och sysselsättning. Regeringen och berörda myndigheter fortsätter att följa utvecklingen av hushållens skuldsättning.

Regeringen delar kommissionens bedömning att utformningen av skattesystemet kan påverka hushållens skuldsättning. Den omfattande skattereform som enligt januariavtalet ska genomföras under mandatperioden syftar bl.a. till att minska hushållens skuldsättning och bidra till att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt.

Regeringen delar även kommissionens bedömning att skattesystemet kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden. De senaste årens förändringar av bostadsbeskattningen har gått i riktning mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. För att öka rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden ändrades dock reglerna för uppskov med beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostad 2017, vilket innebär att taket för uppskovsbelopp slopats för avyttringar av privatbostäder som sker under perioden den 21 juni 2016 till den 30 juni 2020. Dessutom har metoden för att beräkna uppskovets storlek vid köp av en billigare bostad ändrats, så att den, utom i undantagsfall, blivit mer generös.

Räntebeläggningen på uppskovsbeloppet ska enligt januariavtalet avskaffas.

Regeringen delar också bedömningen att det finns utmaningar på den svenska bostadsmarknaden. Det finns behov av ytterligare reformer för att öka utbudet av bostäder och förbättra marknadens funktionssätt. Flera åtgärder för att främja bostadsbyggandet och öka utbudet av byggbar mark har vidtagits. Ett investeringsstöd till byggandet av hyresrätter infördes under den föregående mandatperioden. Stödets utformning ska ses över för att koncentreras och effektiviseras och riktas om till hyresrätter i hela landet. Som det står i januariavtalet: ”Fri hyressättning vid nybyggnation införs. [...] Låt lägenheternas kvalitet och läge få ett större genomslag i hyressättningen.”

4.7 Finanspolitiska rådets bedömningar

I maj 2018 publicerade Finanspolitiska rådet sin årliga rapport om svensk finanspolitik. I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga bedömningarna och rekommendationerna i rådets rapport tillsammans med en kort redogörelse för regeringens bedömning av dessa.

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

Enligt Finanspolitiska rådets bedömning i maj 2018 har konjunkturen i Sverige varit stark under flera år, och den ser också ut att förbli stark 2018 och 2019. Rådet menar dock att en viss avmattning är att vänta och ser vissa risker i form av vikande bostadsinvesteringar, höga tillgångspriser och skulder samt strukturella problem. Rådet menar i sin rapport att den aktiva finanspolitiken sedan ett par år tillbaka är procyklisk eftersom det strukturella sparandet har minskat trots rådande högkonjunktur. Rådet menar att finanspolitiken därmed inte är väl avvägd. Finanspolitiken borde enligt rådet vara mer åtstramande för att minska risken för överhettning och öka det framtida utrymmet för konjunkturstabiliserande åtgärder. Finanspolitiken behöver enligt rådet inte stödja penningpolitiken, då inflationen ligger nära målet och resursutnyttjandet är högt.

Regeringen instämmer i att resursutnyttjandet i svensk ekonomi varit och fortfarande är högre än normalt. Regeringen instämmer också i att detta i sig skulle tala för en åtstramande finanspolitik. Mot en sådan politik talar dock avsaknaden av ett tydligt inflationstryck, tillsammans med Riksbankens begränsade möjligheter att ytterligare stimulera ekonomin. Dessutom befinner sig Sverige i ett läge då många av de nyanlända som kommit till landet under de senaste åren träder in på arbetsmarknaden och behöver komma i sysselsättning. Deras möjligheter att snabbt etablera sig på svensk arbetsmarknad underlättas av ett relativt högre efterfrågetryck i ekonomin samt av de reformer som följer av januariavtalet.

Överskottsmålet och utgiftstaket

Rådet anser att det inte föreligger en tydlig avvikelser från överskottsmålet och bedömer därmed att finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Rådet konstaterar samtidigt att överskottet i ett bakåtblickande perspektiv inte har uppfyllt vare sig det gällande överskottsmålet eller det nya överskottsmålet.

Regeringen konstaterar att det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2011–2018 ligger under målnivån. Sparandet har dock gradvis stigit under perioden.

Rådet menar att regeringens beräkning av det strukturella sparandet förutsätter en lägre jämviktsarbetslöshet och en högre potentiell BNP än vad andra prognosmakare, såsom Konjunkturinstitutet, bedömer. Enligt rådet förefaller beräkningen därmed vara optimistisk.

Regeringen delar inte rådets syn. I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) var regeringens bedömning av resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, i linje med Internationella valutafondens (IMF:s) bedömning och högre än Europeiska kommissionens. I 2018 års ekonomiska vårproposition (prop. 2017/18:100) var regeringens bedömning i linje med Riksbankens bedömning och lägre än kommissionens. Om jämförelsen vidgas till att omfatta även andra bedömare än Konjunkturinstitutet framgår alltså att regeringens bedömningar snarare har befunnit sig i mittfältet bland bedömare. Rådet lägger vidare vikt främst vid regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten, men den är endast en av

de komponenter som bedömningen av potentiella variabler bygger på. Regeringen konstaterar vidare att bedömningar av potentiell BNP och dess komponenter generellt är osäkra och revideras. Regeringen genomförde just av den anledningen i 2018 års ekonomiska vårproposition en känslighetsanalys av antaganden kring jämviktsarbetslösheten och dess effekter på potentiell BNP och de offentliga finanserna.

Rådet anser även att utgiftstakets nivåer för 2018–2020 är tilltagna så att de medger betydande utgiftsökningar. Utrymmet är avsevärt större än de utgifter som ryms inom överskottsmålet, och om utrymmet används måste de offentliga inkomsterna öka för att överskottsmålet ska nås. Rådet anser att regeringen mer utförligt bör diskutera sin syn på den önskvärda utgifts- och inkomstutvecklingen på tre års sikt, som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Regeringen vill framhålla att ett ledigt utrymme under utgiftstaket inte i sig innebär att det finns ett utrymme för reformer på utgiftssidan. Regeringen har i de ekonomiska propositionerna framfört att genomförandet av insatser på utgiftssidan kan ske först efter avstämning mot överskottsmålet och eventuella inkomstförstärkningar som reformerna kan komma att kräva.

Stabiliseringspolitikens principer

Rådet anser att den finanspolitiska ramverkskrivelsen bör innehålla en precisering av ansvarsfördelningen mellan finanspolitiken och penningpolitiken. Detta saknas enligt rådet i den nya ramverksskrivelse, Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207), som regeringen lämnade till riksdagen våren 2018. Rådet anser också att den ansvarsfördelning som legat till grund för ramverket sedan mitten av 1990-talet inte bör revideras. Enligt denna ansvarsfördelning vilar huvudansvaret för stabiliseringspolitiken på penningpolitiken som dock undantagsvis kan behöva aktivt stöd från finanspolitiken, t.ex. när sänkningar av styrräntan inte räcker till eller inte längre är möjliga.

Regeringen bedömer att den samsyn som kan sägas ha rätt om ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitik inte längre är lika tydlig, något som bl.a. illustreras av de expertutlåtanden, och rådets diskussion om dessa

utlåtanden, som redovisas i rådets rapport. Skrivelsen Ramverket för finanspolitiken utgår från den blocköverskridande överenskommelse om skuldankare, nytt överskottsmål och förstärkt uppföljning av överskottsmålet som träffades 2016 (SOU 2016:67 bilaga 3). Frågor om ansvarsfördelningen behandlades inte i överenskommelsen. Regeringen har därför inte bedömt det vara lämpligt att i den nya skrivelsen ge en allmän redogörelse för ansvarsfördelningen. Dock konstaterar regeringen i skrivelsen att det är viktigt att konjunkturell hänsyn tas när avvikelser från överskottsmålet korrigeras och att det måste säkerställas att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dessa. Vidare pågår ett arbete inom den parlamentariska Riksbankskommittén med att se över lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, vilket kan komma att påverka ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitiken.

Skuldankaret och långsiktigt hållbara offentliga finanser

Rådet bedömer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara och att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld kommer att hålla sig inom målintervallet för skuldankaret fram till nästa översyn om åtta år. Regeringen bedömer att bruttoskuldens andel av BNP kommer att ligga inom skuldankarets toleransintervall 2019 och 2020 (se vidare avsnitt 4.3).

Rådet anser att en teknisk justering ska göras av skuldankarets nivå om Riksbankens upplåning för att förstärka valutareserven skulle avvecklas, eftersom bruttoskuldkvoten då skulle minska med omkring 5 procentenheter utan att nettoskulden påverkas.

Regeringen konstaterar att hanteringen av avvikelser från skuldankaret behandlas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken. Enligt ramverket ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen om skulden avviker från skuldankaret med mer än 5 procent. I skrivelsen ska regeringen redogöra dels för orsakerna till avvikelserna, oavsett deras karaktär, dels för hur regeringen avser att hantera avvikelserna. Som rådet nämner konstaterar Överskottsmålskommittén i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) att det finns ett antal faktorer som påverkar bruttoskulden utan att detta har att göra med avvikelser från det mer operativt lämpade överskottsmålet.

Varken kommitténs betänkande eller den blocköverskridande överenskommelsen behandlar någon särskild process för att göra tekniska justeringar av skuldankaret. Därför behandlar inte heller skrivelsen Ramverket för finanspolitiken någon sådan process.

Rådet välkomnar pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner från den 14 december 2017. Regeringen delar rådets bedömning.

Arbetslöshet och sysselsättning

Rådet anser att flertalet åtgärder på arbetsmarknadsområdet i budgetpropositionen för 2018 är ändamålsenliga men att de har små effekter på jämviktsarbetslösheten. Ett omfattande arbete återstår enligt rådet för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden, förbättra matchningen och minska skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda.

Regeringen delar rådets bild att arbetslösheten fortfarande är för hög, i synnerhet för dem som saknar gymnasial utbildning, är utomeuropeiskt födda eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Rådet konstaterar att Sveriges sysselsättningsgrad alltså är högst i EU och att sysselsättningsgraden har stigit under en följd av år, i synnerhet för utrikes födda. Rådet konstaterar vidare att den stora invandringen 2015 och 2016 medför att fler i arbetskraften har svag arbetsmarknadsanknytning, vilket ställer höga krav på arbetsmarknadspolitikerna framöver. Rådet bedömer att regeringen inte kommer att nå sitt mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och att målet inte är ändamålsenligt. Rådet anser att regeringen i stället borde formulera separata mål som är nära kopplade till den inhemska arbetsmarknadens problem, i synnerhet arbetsmarknadsutsikterna för dem som saknar gymnasial utbildning, är utomeuropeiskt födda eller är nyanlända.

Regeringen konstaterar att arbetslösheten minskade, sysselsättningen ökade och antalet arbetade timmar ökade under den förra mandatperioden. Arbetslöshetsmålet syftade till att tydliggöra och påverka prioriteringarna för den ekonomiska politiken och därmed finanspolitikens inriktning.

Enligt rådet kommer en tidsbegränsad subventionerad anställning för många människor inte

att räkna till för att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Det finns därför enligt rådet ett fortsatt behov av att arbetsmarknadens parter även öppnar för reguljära enkla jobb.

Regeringen bedömer att subventionerade anställningar är effektiva insatser för att få personer med svagare förankring på arbetsmarknaden i arbete. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att etableringsjobben innebär en helt ny modell för staten att stimulera anställningar för nyanlända och långtidsarbetslösa. Etableringsjobb ska ge individerna möjlighet att skaffa sig kunskaper och erfarenheter som efterfrågas på arbetsmarknaden och syftar till att hjälpa nyanlända och långtidsarbetslösa att etablera sig samt att underlätta arbetsgivarnas framtida kompetensförsörjning. Regeringen avser också i enlighet med januariavtalet att ta bort kravet på kollektivavtal i nystartsjobben.

Rådet menar att regeringens satsning Kunskapslyftet på sikt kan bidra både till att stärka sysselsättningsmöjligheterna för dem som har en svag anknytning till arbetsmarknaden och till att möta arbetskraftsbristen. Rådet påpekar dock att det saknas en samlad uppföljning av insatserna inom Kunskapslyftet och efterlyser en sådan.

Regeringen konstaterar att det visserligen inte finns någon samlad uppföljning, men att insatser i Kunskapslyftet regelbundet följs upp av Skolverket och Myndigheten för yrkeshögskolan och att regeringen i varje budgetproposition redovisar resultaten för de delar som ingår i Kunskapslyftet.

Inkomstfördelning och beskattning av hushållens kapitalinkomster

Rådet konstaterar att inkomstspridningen har ökat de senaste decennierna, främst på grund av att kapitalinkomsterna har ökat och blivit mer koncentrerade till höga inkomstskikt. Andra bidragande förklaringar är att transfereringarna inte har stigit i takt med inkomstutvecklingen, att andelen singelhushåll har ökat, att det är fler äldre i befolkningen samt att sysselsättningens sammansättning har förändrats. Rådet menar vidare att de förändringar av kapitalbeskattningen som gjorts efter 1991 års skattereform sammantaget har inneburit en lägre genomsnittlig skatt på kapitalinkomster, större skillnader mellan skatten på olika slags kapitalinkomster och en större asymmetri i förhållande till avdragsrutor. Rådet

bedömer att detta främst har gynnat hushåll med högre inkomster.

Regeringen konstaterar att rådets beskrivning av inkomstfördelningens utveckling stämmer väl med den bild som redovisats i de fördelningspolitiska redogörelserna i de ekonomiska vårpropositionerna.

Rådet tar upp att beskattningen av realiserade kapitalvinster på fastigheter skärptes samtidigt som den löpande beskattningen av fastigheter sänktes 2007 och anser att detta troligen har bidragit till att minska rörligheten på bostadsmarknaden. Rådet menar att en kommande skattereform bör utformas så att skatten på fastigheter tas ut löpande.

Regeringen instämmer i att rörligheten på bostadsmarknaden kan påverkas av att bostadsbeskattningen har gått mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. Kapitalvinstbeskattningens utformning är dock bara en av flera faktorer som påverkar individers val av bostäder.

4.8 Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten 2017

Riksrevisionen har i en revisionsrapport till regeringen (Fi2018/02039/BATOT) redogjort för iakttagelser som framför allt avser behov av möjliga förbättringar som regeringen enligt myndigheten bör beakta i de kommande årsredovisningarna.

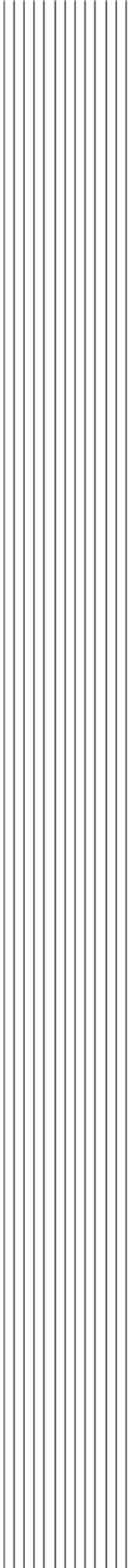
I rapporten rekommenderar myndigheten regeringen att på ett mer fullständigt och rättvisande sätt redovisa dels de problem och brister som är kopplade till det s.k. skattefelet (skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter) och felaktiga utbetalningar av transfereringar, dels de åtaganden som är kopplade till medlemskap i internationella organisationer eller överenskommelser. Det senare föranses bl.a. av Storbritanniens utträdesförhandlingar med Europeiska unionen.

Regeringen eftersträvar att i enlighet med budgetlagens bestämmelser om årsredovisningen för staten ha en tydlig och transparent redovisning. Regeringen har vidare som ambition att löpande förbättra redovisningen, bl.a. mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser från granskningen av årsredovisningen för staten. I de

fall som nämns ovan instämmer dock regeringen inte i Riksrevisionens bedömningar. Regeringen anser att det inte är rimligt eller möjligt att redovisa framtida åtaganden kopplade till Sveriges medlemskap i internationella organisationer eller överenskommelser. Medlemskapen löper normalt tills vidare och åtagandena hos berörd organisation finansieras genom de årliga avgifter som medlemmarna betalar till organisationen och/eller det grundkapital som betalats in till institutionen i samband med medlemskapet. Som också Riksrevisionen konstaterar i rapporten kommer åtaganden som utlöses under vissa förutsättningar, exempelvis vid ett utträde, att bli föremål för förhandlingar varför det inte är möjligt att uppskatta dessa i förväg. Vad gäller skattefelet och felaktiga utbetalningar av transfereringar handlar det om delvis dolda fel, att bedömningarna är behäftade med stora osäkerheter och att det inte heller är rimligt att göra årliga bedömningar av omfattningen. Sammantaget anser regeringen att den information som Riksrevisionen efterfrågar inte lämpar sig för årsredovisningen för staten.

5

Inkomster



5 Inkomster

I detta avsnitt redovisas de offentligfinansiella effekterna av skatte- och avgiftsförändringarna i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99). Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget. En jämförelse görs sedan med prognosen i den beslutade budgeten för 2019. Avslutningsvis följs inkomsterna i statens budget för 2017 och 2018 upp.

Sammanfattning

- I propositionen Vårändringsbudget för 2019 föreslår regeringen ett flertal förändringar på skatteområdet, bl.a. en nedsättning av arbetsgivaravgifterna på ersättning till unga, förlängd nedsättning av arbetsgivaravgifterna för den först anställda och höjd kemikalieskatt.
- År 2019 väntas de totala skatteintäkternas ökningstakt dämpas till 2,4 procent, vilket är lägre än genomsnittet för de senaste tio åren. Det förklaras både av regeländringar och av att viktiga skattebaser, som lönesumman, hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar, utvecklas svagare än de närmast föregående åren.
- Under 2020–2022 bedöms skatteintäkterna sammantaget öka med i genomsnitt 3,5 procent per år. Samtliga skattebaser väntas bidra till ökningen.
- Skattekvoten sjunker under prognosperioden med en procentenhet till drygt 43 procent, vilket förklaras av både skattereformer och dämpad tillväxt av viktiga skattebaser.

- I förhållande till den beslutade budgeten för 2019 har prognosen för de totala skatteintäkterna för 2018 reviderats upp medan prognosen för 2019–2021 reviderats ned.

5.1 Förslag till ändrade skatteregler och förändringar av övriga inkomster i propositionen Vårändringsbudget för 2019

I tabell 5.1 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2019 och i propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer (prop. 2018/19:73). Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2019 bl.a. en nedsättning av arbetsgivaravgifterna på ersättning till unga, förlängd nedsättning av arbetsgivaravgifterna för den först anställda och höjd kemikalieskatt. Förslagen beskrivs i detalj i propositionen Vårändringsbudget för 2019. I propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer föreslås att mervärdesskattesatsen för elektroniska publikationer sänks till 6 procent. Sammantaget bedöms förslagen innebära att skatteintäkterna ökar med 0,47 miljarder kronor 2019 och med ca 1 miljard kronor per år 2020–2022. För en beskrivning av metodfrågor kopplade till redovisningen av offentligfinansiella effekter hänvisas till Finansdepartementets publikation Beräkningskonventioner 2019: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler, som publiceras på www.regeringen.se.

I propositionen Vårändringsbudget för 2019 redovisas föreslagna förändringar av övriga inkomster i statens budget. De avser förslaget om Fastighetsverkets försäljning av fastigheterna Ladugårdsbron 14 och Kungliga Myntet 1. Förslagen påverkar statens totala inkomster och statens budgetsaldo.

Förslagen till ändrade skatteregler och förändringar av övriga inkomster beskrivs i detalj i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

I enlighet med budgetlagen (2011:203) tillämpas en periodiserad redovisning av den offentliga sektorns skatteintäkter. Det innebär att skatteintäkterna redovisas under det år som den skattepliktiga händelsen ägde rum. Den offentliga sektorns skatteintäkter motsvarar de totala skatteintäkterna efter att avdrag gjorts för de skatter som tillfaller Europeiska unionen.

Tabell 5.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2019 och propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer

Miljarder kronor

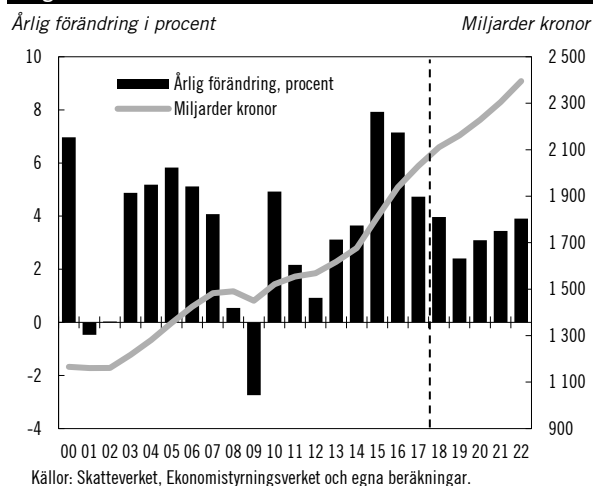
	Effekt från	Bruttoeffekt 2019	Periodiserad nettoeffekt				Varaktig effekt
			2019	2020	2021	2022	
Förslag i Vårändringsbudget för 2019							
Skatt på arbetsinkomster - socialavgifter m.m.							
Förlängd nedsättning av arbetsgivaravgifter för den först anställda	2019-08-01	-0,11	-0,08	-0,21	0,22		0,00
Nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga	2019-08-01	-0,45	-0,38	-0,68	-0,66	-0,65	-0,71
Skatt på konsumtion m.m. - energi- och miljöskatter							
Avskaffad skattenedsättning för diesel i gruvindustriell verksamhet	2019-08-01	0,18	0,14	0,34	0,34	0,34	0,34
Ändrad bränslebeskattning av viss värmeproduktion	2019-08-01	0,23	0,18	0,44	0,44	0,44	0,44
Skatt på konsumtion m.m. - övriga punktskatter							
Höjd kemikalieskatt	2019-08-01	0,20	0,22	0,54	0,47	0,47	0,47
Summa förslag		0,05	0,08	0,43	0,37	0,60	0,53
Bedömningar i Vårändringsbudget för 2019							
Skatt på arbetsinkomster - socialavgifter m.m.							
Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för enskilda näringsidkare som anställer en första person behålls	2019-07-01	-0,06	-0,04	-0,08	-0,08		0,00
Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för den först anställda bör göras permanent	2022-01-01					-0,43	-0,43
Skatt på konsumtion m.m. - övriga punktskatter							
Skatten på flygresor behålls	2019-07-01	0,77	0,79	1,57	1,57	1,50	1,50
Skatt på konsumtion m.m. - mervärdesskatt							
Mervärdesskattesatsen på naturguidning behålls	2019-07-01	-0,17	-0,17	-0,33	-0,30	-0,30	-0,30
Summa bedömningar		0,55	0,58	1,16	1,19	0,77	0,77
Extra ändringsbudget							
Sänkt moms på e-publikationer	2019-07-01	-0,20	-0,20	-0,41	-0,38	-0,38	-0,38
Summa extra ändringsbudget		-0,20	-0,20	-0,41	-0,38	-0,38	-0,38
Summa förslag, bedömningar och extra ändringsbudget		0,40	0,47	1,18	1,18	0,99	0,93

Anm.: Utöver de förslag och bedömningar till ändrade skatte- och avgiftsregler som redovisas i tabellen har ytterligare propositioner, lagrådsremisser och promemorior med skatteförslag lämnats under våren 2019. Dessa följer av riksdagens tillkännagivande (bet. 2018/19:FiU1 reservation 5 punkt 2, s. 137–140, rskr. 2018/19:62) och är sedan tidigare beaktade i inkomstberäkningen. Förslagen avser 1) prop. 2018/19:45 Avskaffad skattereduktion för fackföreningsavgift, 2) prop. 2018/19:89 Höjt tak för rutavdrag, 3) prop. 2018/19:92 Återinförd skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet, 4) prop. 2018/19:82 Avskaffad särskild löneskatt för äldre, 5) prop. 2018/19:54 Nya skatteregler för ägarskiften mellan närstående i fåmansbolag, och 6) prop. 2018/19:94 Befrielse från koldioxid- och energiskatt och förändrad omräkning av skatt för diesel och bensin. För en övergripande sammanställning av skillnaderna mellan inkomstberäkningen i Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1 Statens budget 2019 Rambeslutet och prop. 2018/19:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m., se tabell 7.1.

I år väntas skatteintäkternas ökningstakt dämpas till 2,4 procent, jämfört med 4,0 procent 2018 (se diagram 5.1). Det förklaras främst av skatte-reformer i den beslutade budgeten, men även av att tillväxten i viktiga skattebaser som lönesumma, hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar dämpas. Det innebär att löne-baserade skatter och skatteintäkter från mer-värdesskatt ökar i en lägre takt. Lönesumman, som är den enskilt viktigaste skattebasen, väntas under prognosperioden stiga med i genomsnitt 3,6 procent per år.

De underliggande skatteintäkterna, dvs. intäkter exklusive regeländringar, väntas i år öka med 3,3 procent, vilket är något lägre än året innan.

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter



Under perioden 2019–2022 väntas de totala skatteintäkterna öka med i genomsnitt 3,2 procent per år. Samtliga skattebaser (arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till ökningen. Under perioden 2015–2018 var ökningen betydligt högre, med i genomsnitt 6 procent per år. Anledningen till att skatteintäkterna steg snabbt under denna period förklaras bl.a. av det förbättrade läget på arbetsmarknaden samt på regeländringar i skattesystemet.

Skattekvot

Skattekvoten visar de totala skatteintäkterna som andel av BNP. Normalt påverkas skattekvoten främst av regeländringar i skattesystemet. År 2019 väntas skattekvoten sjunka, jämfört med föregående år, till 43,4 procent av BNP. Det förklaras främst av reformer i beslutad budget, framför allt utökat jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt. Även moms

och hushållens kapitalsskatter minskar i år i förhållande till BNP.

Skattekvoten fortsätter att, även vid bibehållna regler, sjunka något under prognosperioden och förväntas uppgå till 43,2 procent 2022. Det förklaras främst av utvecklingen av punktskatter och hushållens kapitalsskatter. Exempelvis indexeras inte alla punktskatter med prisutvecklingen. Vidare antas hushållens kapitalsskatter återgå till ett historiskt genomsnitt jämfört med nuvarande höga nivåer.

Tabell 5.2 Skattekvot

Procent av BNP. Utfall 2017, prognos 2018–2022

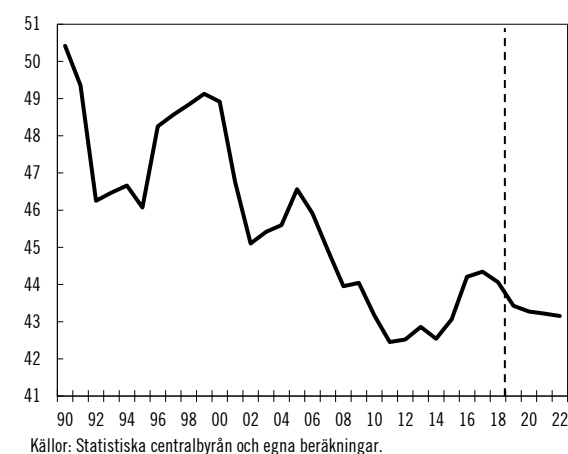
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skattekvot	44,3	44,1	43,4	43,3	43,2	43,2
<i>varav</i>						
Skatt på arbete	26,1	25,9	25,5	25,4	25,4	25,3
Skatt på kapital	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5
Skatt på konsumtion	12,3	12,2	12,0	12,0	12,0	11,9
Övriga skatter	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Skattekvoten för 2018 är regeringens kvot och kan skilja sig från det publicerade utfallet från nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Diagram 5.2 Skattekvot

Procent av BNP



I tabell 5.3 redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget.

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Miljarder kronor. Utfall 2017, prognos 2018–2022

Inkomst- huvudgrupp		2017	2018	2019	2020	2021	2022
1100–1200	Skatt på arbete	1 194,1	1 243,2	1 270,8	1 309,0	1 354,7	1 406,6
1100	Direkta skatter	635,3	657,9	664,6	685,1	709,1	735,9
	Kommunal inkomstskatt	700,1	727,9	752,4	776,3	803,5	833,9
	Statlig inkomstskatt	58,5	60,0	56,3	56,3	57,2	58,1
	Jobbskatteavdrag	-109,1	-113,3	-127,2	-130,7	-134,3	-138,3
	Husavdrag	-13,8	-14,5	-15,2	-15,8	-16,3	-16,8
	Övrigt	-0,3	-2,1	-1,7	-1,1	-1,1	-1,1
1200	Indirekta skatter	558,8	585,3	606,2	623,9	645,6	670,8
	Arbetsgivaravgifter	540,5	566,4	589,0	608,0	629,1	653,4
	Egenavgifter	11,9	12,3	12,8	13,3	13,9	14,5
	Särskild löneskatt	46,0	48,2	48,8	49,2	50,9	52,7
	Nedsättningar	-3,2	-3,4	-4,3	-5,1	-5,3	-5,3
	Skatt på tjänstegruppliv	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
	Avgifter till premiepensionssystemet	-36,9	-38,8	-40,7	-42,0	-43,4	-45,1
1300	Skatt på kapital	263,1	268,5	271,9	282,1	291,6	306,5
	Skatt på kapital, hushåll	80,4	71,9	67,7	66,6	67,3	67,8
	Skatt på företagsvinster	127,1	137,6	145,3	155,2	157,2	164,7
	Avkastningsskatt	4,2	5,1	5,1	5,8	10,7	16,2
	Fastighetsskatt och fastighetsavgift	32,9	33,4	32,2	32,1	33,2	33,8
	Stämpelskatt	12,1	12,1	12,4	12,8	13,2	13,6
	Kupongskatt m.m.	6,4	8,5	9,2	9,6	10,0	10,4
1400	Skatt på konsumtion och insatsvaror	554,7	576,6	590,8	610,9	631,6	654,0
	Mervärdesskatt	427,2	446,1	455,3	470,8	489,1	508,0
	Skatt på tobak	11,9	12,4	12,4	12,5	12,7	12,8
	Skatt på etylalkohol	4,3	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3
	Skatt på vin m.m.	6,0	6,1	6,2	6,4	6,5	6,6
	Skatt på öl	4,1	4,3	4,4	4,4	4,5	4,5
	Energiskatt	46,8	50,0	52,3	53,5	54,8	56,5
	Koldioxidskatt	23,5	23,0	23,1	23,7	23,9	24,4
	Övriga skatter på energi och miljö	4,1	3,7	4,4	4,7	4,7	4,7
	Skatt på vägtrafik	19,9	19,8	22,0	23,9	24,6	25,3
	Övriga skatter	6,9	6,6	6,4	6,5	6,6	6,7
1500	Skatt på import	6,3	6,5	7,1	7,4	7,7	7,9
1600	Restförda och övriga skatter	12,2	16,2	21,1	19,1	19,6	20,1
	Restförda skatter	-5,8	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
	Övriga skatter	18,1	20,9	25,8	23,8	24,3	24,8
	Totala skatteintäkter	2 030,4	2 111,0	2 161,7	2 228,5	2 305,2	2 395,2
1700	Avgående poster, EU-medel	-6,3	-6,5	-7,1	-7,4	-7,7	-7,9
	Offentliga sektorns skatteintäkter	2 024,2	2 104,5	2 154,5	2 221,1	2 297,5	2 387,3
1800	Avgående poster till andra sektorer	-962,0	-1 003,2	-1 037,4	-1 070,1	-1 107,7	-1 149,3
	Kommunala skatteintäkter	-717,0	-746,2	-771,2	-795,5	-823,5	-854,3
	Avgifter till ålderspensionssystemet	-245,0	-257,0	-266,2	-274,7	-284,2	-294,9
	Statens skatteintäkter	1 062,1	1 101,3	1 117,2	1 150,9	1 189,8	1 238,0

Inkomst- huvudgrupp	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1900 Periodiseringar	-12,0	18,7	10,8	-49,8	7,6	1,2
Uppbördsförskjutningar	1,1	18,7	17,0	12,7	4,8	4,3
Betalningsförskjutningar	-13,4	2,1	-6,2	-62,5	2,8	-3,1
<i>varav kommuner och landsting</i>	-6,1	5,5	1,0	-0,6	7,4	1,3
<i>varav ålderspensionssystemet</i>	1,0	1,6	-0,3	0,9	0,8	0,9
<i>varav privat sektor</i>	-8,5	-4,9	-6,7	-61,9	-4,5	-5,3
<i>varav kyrkosektorn</i>	0,2	-0,2	-0,2	-1,0	-0,9	0,0
<i>varav EU</i>	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Anstånd	0,4	-2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1000 Statens skatteinkomster	1 050,1	1 119,9	1 128,0	1 101,1	1 197,4	1 239,3
Övriga inkomster	-48,7	-47,8	-49,5	-45,1	-49,2	-55,6
2000 Inkomster av statens verksamhet	27,4	32,8	34,9	38,7	39,0	37,6
3000 Inkomster av försäld egendom	0,0	1,8	5,0	5,0	5,0	5,0
4000 Återbetalning av lån	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	11,4	12,2	14,2	15,5	15,0	14,4
6000 Bidrag från EU	10,5	12,4	12,5	12,9	12,1	9,6
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-98,8	-107,7	-116,7	-117,8	-120,9	-122,8
8000 Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statsbudgetens inkomster	1 001,4	1 072,1	1 078,5	1 056,0	1 148,2	1 183,7

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt den struktur som gäller för statens budget för 2019 och framåt.
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatterna på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna på arbete består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. Dessa skatter minskar av ett antal skattereduktioner. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till nästan 60 procent av de totala skatteintäkterna 2018 och till knappt 26 procent av BNP (se tabell 5.4).

Tabell 5.4 Skatt på arbete

Procent av BNP. Utfall 2017, prognos 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Direkta skatter	13,9	13,7	13,4	13,3	13,3	13,3
Kommunal skatt	15,3	15,2	15,1	15,1	15,1	15,0
Statlig skatt	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,0
Reduktioner	-2,7	-2,7	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8
Indirekta skatter	12,2	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1
Skatt på arbete	26,1	25,9	25,5	25,4	25,4	25,3

Anm.: Reduktioner som andel av BNP är beräknade exklusive skattereduktionen för allmän pensionsavgift. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från hushållens skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att beräkningen av 2018 års intäkter endast finns tillgänglig som prognos.

Lönesummans tillväxttakt

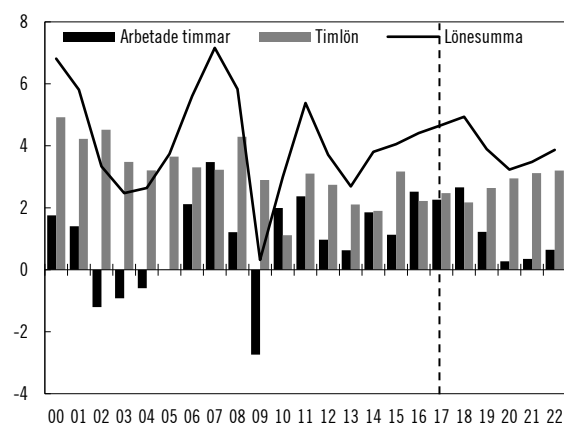
Lönesumman, dvs. summan av utbetalda löner, utgör nästan 80 procent av underlaget för skatt på arbete. Förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har därför stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget för skatt på arbete består av skattepliktiga transfereringar, inklusive pensioner, till hushållen.

År 2018 växte lönesumman med 4,9 procent, men ökningstakten beräknas sjunka till 3,9 procent år 2019 (se diagram 5.3). Antalet arbetade timmar bedöms öka långsammare 2019 jämfört med 2018, medan timlönerna väntas öka något snabbare.

Under resten av prognosperioden bedöms timlönens ökningstakt fortsätta öka något, samtidigt som antalet arbetade timmar bedöms växa i en lägre takt. Detta innebär sammantaget att lönesumman förväntas växa med i genomsnitt 3,5 procent per år 2020–2022.

Diagram 5.3 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



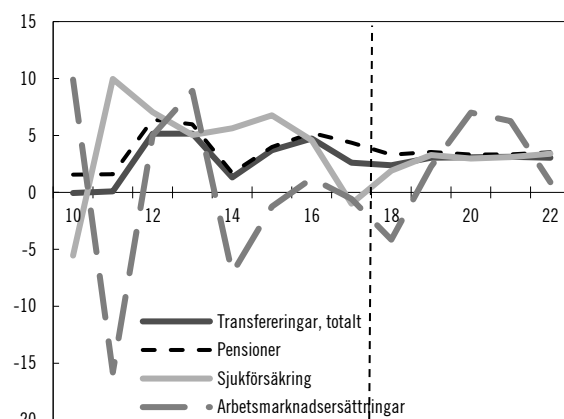
Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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.

Diagram 5.4 Utveckling av inkomst från transfereringar på skatt och arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Transfereringarna beräknas öka i en stabil takt på drygt 3 procent per år under prognosperioden (se diagram 5.4).

Pensionerna är den största skattepliktiga transfereringen och motsvarar drygt 80 procent av skatteunderlaget. Under prognosperioden ökar dessa ungefär i linje med lönesumman.

Tillväxttakten för ohälsorelaterade ersättningar beräknas växa svagt under prognosperioden. I juli 2018 höjdes taket i sjukförsäkringen vilket ökar tillväxten något. Anledningen till att ersättningen inte växer snabbare beror på att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning är lägre samtidigt som antalet

nettodagar med sjukpenning ligger kvar på ungefär samma nivå.

Utbetalningarna av arbetslöshetsersättning beräknas bli lägre 2018 än 2017 till följd av att andelen personer inom garantierna som är berättigade till ersättning minskar. År 2019 och 2020 ökar utbetalningarna eftersom antalet arbetslösa ökar och antalet personer inom garantierna ökar. Däremot antas tillväxttakten minska 2021 och 2022 eftersom antalet ersättningstagare inom vissa arbetsmarknadspolitiska program minskar.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas 2018 uppgå till drygt 15 procent av BNP. Med oförändrade kommunalskatter beräknas intäkterna ligga kvar på ungefär samma nivå under resten av prognosperioden (se tabell 5.4).

Det kommunala skatteunderlaget, som främst består av löner och pensioner, har ökat starkt under flera år men förväntas mattas av något framöver (se tabell 5.5). Det beror främst på att tillväxten i lönesumman bedöms avta. Skatteunderlaget för kommunal inkomstbeskattning påverkas också av regeländringar. Att den underliggande utvecklingen är starkare än den faktiska både 2018 och 2019 beror till största delen på sänkt skatt för personer över 65 år. Kommunernas skattebortfall vägs upp av ett höjt generellt statsbidrag. Vidare höjs skatteinkomsterna något till följd av att skattefrihet för privat hälso- och sjukvård tagits bort samt införandet av löpande inrapportering av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer.

Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring. Utfall 2017, prognos 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Faktisk utveckling	4,5	3,9	3,1	3,2	3,5	3,8
Underliggande utveckling	4,5	4,4	3,5	3,2	3,5	3,8

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

Intäkterna från statlig inkomstskatt beräknas ha uppgått till 1,3 procent av BNP 2018. Andelen väntas sjunka till 1,1 procent i år och sedan ligga kvar på ungefär samma nivå hela prognosperioden (se tabell 5.4). Nivåskiftet förklaras av höjda skiktgränser som genomfördes till följd av den beslutade budgeten för 2019. När skiktgränserna

höjs hamnar en lägre andel av inkomsterna över skiktgränsen, vilket leder till lägre skatteintäkter.

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 5.6), bl.a. till följd av att skatteunderlaget ökar. Under 2018 och 2019 påverkas de också av regeländringar. År 2018 infördes skattereduktion för personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt för personer med fackföreningsavgift. I den beslutade budgeten för 2019 infördes ett nytt jobbskatteavdrag. Skattereduktionen för fackföreningsavgift har avskaffats från och med den 1 april 2019. Det föreslås vidare att reglerna för husavdraget ändras och att en skattereduktion för gåvor återinförs fr.o.m. den 1 juli 2019.

Tabell 5.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor. Utfall 2017, prognos 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Allmän pensionsavgift	-119	-124	-129	-133	-138	-143
Jobbskatteavdrag	-109	-113	-127	-131	-134	-138
Husavdrag	-14	-14	-15	-16	-16	-17
Fackföreningsavgift		-1	-1			
Övriga skattereduktioner	0	-1	-1	-1	-1	-1
Summa	-242	-254	-273	-280	-289	-299

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Skattereduktion för fackföreningsavgift infördes den 1 juli 2018 och tas bort den 1 april 2019. Den uppgår därför endast till 1,3 miljarder kronor 2018 och 0,7 miljarder 2019. I övriga skattereduktioner ingår skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning med omkring 0,5 miljarder kronor per år. Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms öka med i genomsnitt 3,5 procent per år under prognosperioden. Ökningen förklaras i hög grad av lönesummans tillväxt under motsvarande period. Det innebär en dämpning av ökningstakten jämfört med de föregående fyra åren.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna från indirekta skatter. Den 1 augusti 2019 förlängs nedsättningen av arbetsgivaravgifter för den först anställda från ett till två år. Dessutom avser regeringen att återkomma med förslag om att den tillfälliga nedsättningen ska bli permanent fr.o.m. 2022. Även nedsatta arbetsgivaravgifter för unga under 18 år införs den 1 augusti 2019. De föreslagna utökade nedsättningarna bedöms minska skatteintäkterna med drygt 1 miljard kronor fr.o.m. 2020.

Sammantaget beräknas de indirekta skatterna utgöra 28 procent av de totala skatteintäkterna

under prognosperioden, vilket motsvarar 12,1 procent av BNP.

Skatt på kapital

Skatt på kapital består främst av hushållens kapitalsskatter och skatt på företagets vinster, men inkluderar även stämpelskatt, avkastnings-skatt på pensioner samt fastighetsskatt och fastighetsavgift. Kapitalsskatter från företag och hushåll fastställs i huvudsak i det årliga beskattning-utfallet i december året efter inkomståret. Det innebär att 2018 års kapitalsskatter till stor del ännu inte är fastställda, och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för detta år.

Intäkterna från skatt på kapital beräknas 2019 uppgå till knappt 13 procent av de totala skatteintäkterna, vilket motsvarar 5,5 procent av BNP.

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Underlaget för hushållens skatt på kapital utgörs av nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. De största posterna utgörs av skatt på realiserade kapitalvinster, utdelningsinkomster, schablonintäkter samt avdrag för hushållens ränteutgifter.

År 2018 beräknas intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster ha minskat från en hög nivå de föregående två åren. Det förklaras främst av något lägre utdelningsinkomster och en svagare utveckling av tillgångspriser på bostäder och aktier under förra året. Medelpriset på bostadsrätter sjönk, medan småhuspriserna i genomsnitt var oförändrade. Även priset på finansiella tillgångar sjönk eftersom börsen föll i slutet av förra året. Det medför sammantaget att hushållens kapitalvinster sjönk 2018, jämfört med året innan.

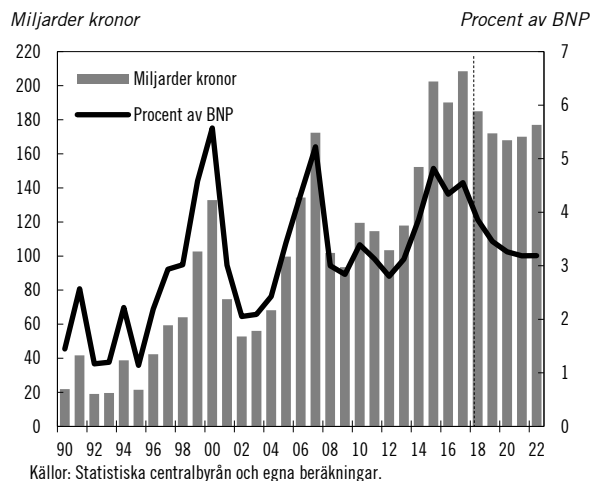
Kapitalvinsterna minskar även till följd av att en ökande andel av hushållens tillgångar väntas vara placerade på investeringssparkonton. Schabloninkomsten på dessa sparkonton beskattas som kapitalinkomst och ger inte upphov till kapitalvinster.

Från 2020 väntas kapitalvinsterna uppgå till drygt 3 procent av BNP, vilket är något lägre än den genomsnittliga nivån i förhållande till BNP 2006–2017. Det förklaras främst av ett ökat sparande på investeringssparkonton.

Ränteinkomster och ränteutgifter antas följa ränteutvecklingen och ökar framför allt i slutet av prognosperioden.

Sammantaget beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster vara relativt oförändrade 2019–2022 och uppgå till 1,3 procent av BNP.

Diagram 5.5 Hushållens kapitalvinster



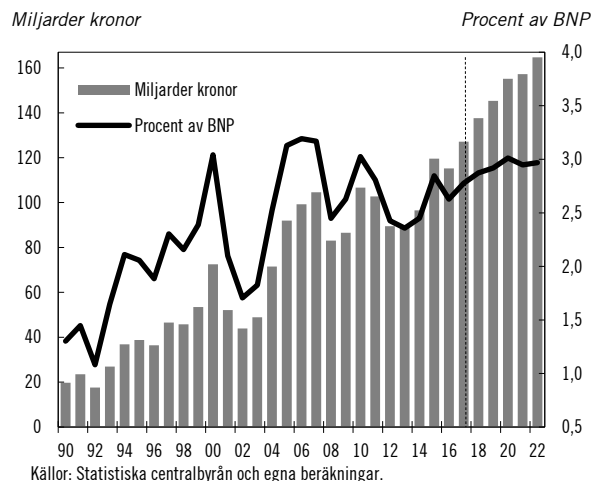
Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster beräknas 2018 ha ökat med 8 procent till 138 miljarder kronor. Det motsvarar knappt 3 procent av BNP. Under prognosperioden väntas skatt på företagsvinster öka något som andel av BNP, vilket förklaras av att vinsterna i företagssektorn utvecklas något starkare än BNP under denna period.

För 2018 baseras prognosen främst på företagets inbetalade preliminärskatt samt resultat- och vinstutveckling enligt årsrapporter. Från och med 2019 styrs prognosen av utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn.

Från och med 2019 påverkas prognosen av regeländringar inom företagsskatteområdet. Regeländringarna avser främst generell ränteadragsbegränsning och sänkt bolagsskattesats från 22,0 procent 2018 till 20,6 procent 2021. Regeländringarna antas öka skatteintäkterna med 3 miljarder kronor 2020 och minska intäkterna med 4 miljarder kronor 2021.

Diagram 5.6 Skatt på företagsvinster



Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Den nuvarande låga räntenivån medför att avkastningsskatten är på en låg nivå i år.

År 2020 och 2021 bedöms räntenivån vara högre jämfört med 2019. Till följd av detta förväntas intäkterna från avkastningsskatten öka kraftigt 2021 och 2022. Intäkterna ökar från 5 miljarder kronor 2019 till 16 miljarder kronor 2022. Som andel av BNP ökar intäkterna från 0,1 procent 2019 till 0,3 procent 2022.

Fastighetskatt och fastighetsavgifter

Intäkterna från fastighetskatt och fastighetsavgift har varit stabila i flera år och uppgick till 33 miljarder kronor 2017. Under 2018–2022 väntas intäkterna fortsatt uppgå till mellan 32 och 34 miljarder kronor per år (se tabell 5.7). Som andel av BNP beräknas intäkterna från fastighetsbeskattningen sjunka något, vilket till stor del beror på den sänkta fastighetskattesatsen för vattenkraft, som sker i fyra steg 2017–2020.

Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor. Utfall 2017, prognos 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Småhus	15	17	17	17	18	18
<i>varav kommunal avgift</i>	14	16	16	17	17	18
Hyreshus, bostadslägenheter	3	3	3	3	3	3
<i>varav kommunal avgift</i>	3	3	3	3	3	3
Hyreshus, lokaler	8	8	8	9	9	9
Industrier	2	2	2	2	2	2
Vattenkraft	4	3	1	1	1	1
Summa	33	33	32	32	33	34
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter (se tabell 5.8). Merparten av dessa skatter betalas in månadsvis och med en månads eftersläpning. Det innebär att utfallet i stort sett blir definitivt med endast en månads förskjutning. Skatt på konsumtion och insatsvaror utgör knappt 30 procent av de totala skatteintäkterna och ungefär 12 procent av BNP.

Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2017, prognos 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skatt på konsumtion och insatsvaror	561	583	598	618	639	662
Procentuell förändring	4,0	3,9	2,6	3,4	3,4	3,5
Procent av BNP	12,3	12,2	12,0	12,0	12,0	11,9
Mervärdesskatt	427	446	455	471	489	508
Procentuell förändring	5,1	4,4	2,0	3,4	3,9	3,9
Punktskatter	134	137	143	147	150	154
Procentuell förändring	0,7	2,4	4,2	3,3	1,9	2,5

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. I tabellen ingår skatt på import i punktskatterna och därmed även i skatt på konsumtion och insatsvaror, till skillnad från tabell 5.3 där skatt på import särredovisas.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt väntas öka med 2 procent 2019. Det är betydligt svagare än den genomsnittliga ökningstakten sedan 2000 som ligger på nästan 5 procent. Vanligtvis beror

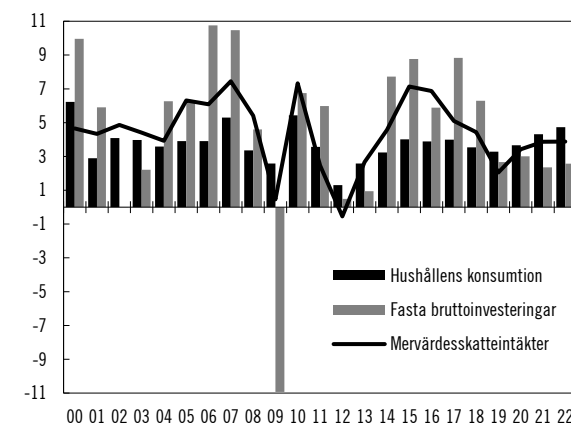
förändringar i mervärdesskatteintäkterna på hur hushållens konsumtion totalt sett förändras samt hur sammansättningen i hushållens konsumtion ser ut. För 2019 är visserligen sammansättningen i hushållens konsumtion mindre gynnsam för mervärdesskatteintäkterna men den främsta förklaringen till den lägre ökningstakten av mervärdesskatteintäkterna är att det antas ske en minskning av bostadsinvesteringarna. Dessa investeringar görs till stor del av hushåll som, till skillnad från företag, inte kan göra avdrag för ingående mervärdesskatt.

För 2020–2022 bedöms intäkterna från mervärdesskatt öka starkare igen och närma sig den historiskt genomsnittliga ökningstakten. Det beror både på en återhämtning av bostadsinvesteringarna och på att hushållens konsumtion väntas öka starkt.

I prognosen för mervärdesskatteintäkterna ingår förslaget i propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer. Dessutom ingår i prognosen att behålla mervärdesskattesatsen på naturguider enligt propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Diagram 5.7 Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt

Årlig procentuell förändring, löpande priser



Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att det tas ut med ett visst belopp per enhet snarare än som ett procentuellt påslag på mervärdet i varje led i produktionskedjan.

Intäkterna från punktskatterna väntas öka kraftigare 2019 jämfört med året innan. En förklaring till den högre ökningstakten är att intäkterna från flygskatten förväntas bli större. En annan förklaring är att energianvändningen

bedöms bli högre, bl.a. på grund av högre elförbrukning.

I propositionen Vårändringsbudget för 2019 föreslås också vissa höjda miljöskatter fr.o.m. 1 augusti 2019, som bidrar till att öka skatteintäkterna. Skattehöjningarna avser diesel som används inom gruvindustriell verksamhet och fossila bränslen som används i kraftvärmeverk. I samma proposition föreslås också en höjning av kemikalieskatten.

Under 2020–2022 väntas skatteintäkterna fortsätta att öka. Ökningstakten är dock lägre jämfört med 2019, vilket kan förklaras av regeländringar i den beslutade budgeten för 2019. Det handlar om en utökad skattebefrielse för dieselbränsle inom skogs- och jordbruket samt om en frysning av tillägget på två procentenheter till KPI-omräkningen av skattesatserna på bensin och diesel under 2019.

Restförda och övriga skatter

Restförda och övriga skatter består främst av uppbördsförluster, omprövningar och anstånd från hushåll och företag, avgifter till public service samt intäkter som förs till fonder. År 2019 beräknas intäkterna uppgå till 21 miljarder kronor (se tabell 5.3).

Tabell 5.9 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekt i förhållande till föregående år

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skatt på arbete	27,2	3,6	-7,2	-16,1	-1,7	0,0	-0,3
<i>Kommunalskatt</i>	1,5	0,4	-3,6	-1,6	-0,3		
Förändrad medelutdebitering	2,3	0,2	0,2	1,6			
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)	-1,8		-4,4	-4,8			
Övrigt	1,0	0,2	0,6	1,5	-0,3		
<i>Statlig skatt</i>	1,9	1,2	0,3	-3,9	-0,1		
Skiktgränsjusteringar	1,7	1,3		-3,9	-0,1		
Övrigt	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0		
<i>Skattereduktioner</i>	8,3	-0,7	-1,8	-9,9	0,6		
Jobbskatteavdrag	2,7			-10,0			
Skattereduktion för fackföreningsavgift			-1,3	0,9	0,9		
Övriga skattereduktioner	5,6	-0,7	-0,5	-0,8	-0,3		
<i>Socialavgifter</i>	15,4	2,6	-2,0	-0,6	-1,9	0,0	-0,3
Nedsättning för den först anställda			-2,3	0,4	-0,2	0,0	-0,3
Särskild löneskatt för äldre	2,1			-1,4	-1,4		
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga	13,3	3,1		-0,5	-0,4		
Övrigt		-0,5	0,3	0,8	0,0		
Skatt på kapital	2,1	2,0	-0,7	-0,6	2,1	-4,3	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>		2,4	0,3	0,6	2,9	-4,0	
Nya skatteregler företagssektorn			0,0	-0,1	2,9	-4,0	
Reformerad spelmarknad				0,7			
Avdragsrätt för representationsmåltider		0,8	0,3				
Övrigt		1,6	0,1				
<i>Fastighetsskatt</i>		-1,2	-1,2	-1,2	-1,0		
Vattenkraft: skattesatsändringar		-1,2	-1,2	-1,2	-1,0		
<i>Övriga skatter på kapital</i>	2,1	0,8	0,1	-0,1	0,2	-0,3	
Sänkt expansionsfondsskatt				0,0	0,0	-0,3	
Golv för statslåneräntan i skattelagstiftningen, avkastningsskatt på pensionsmedel	0,0	0,6	-0,6				
Övrigt	2,1	0,2	0,7	-0,1	0,2		
Skatt på konsumtion	5,1	1,3	1,7	2,4	2,0	0,0	-0,1
<i>Mervärdesskatt</i>	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2		
<i>Punktskatter</i>	5,3	1,8	2,1	2,6	2,2	0,0	-0,1
Energiskatt	4,2	2,2	1,2	0,9	0,0		
Koldioxidskatt	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4		
Skatt på termisk effekt m.m.	0,4	-1,9	-2,3	0,0	0,0		
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	0,7	0,0	0,5	1,2	1,5	0,0	-0,1
Kemikalieskatt		1,1	1,1	0,2	0,3		
Skatt på flygresor			1,1	0,4	0,0		
Övrigt	0,0	0,3	0,0	-0,3			
Restförda och övriga skatter	3,1	0,0	2,5	-2,5	-3,9	0,0	0,0
Totala skatteintäkter	37,3	6,9	-3,7	-16,8	-1,5	-4,3	-0,4
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	35,0	6,7	-3,9	-18,5	-1,5	-4,3	-0,4

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. I de celler i tabellen ovan där det står 0,0 uppgår beloppet till mindre än 0,05 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

5.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

Inkomsterna i statens budget består av statens skatteinkomster och övriga inkomster. De ska enligt budgetlagen redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna sker.

Från den offentliga sektorns skatteintäkter, som redovisas periodiserat i avsnitt 5.2, behövs två justeringsposter för att få statens skatteinkomster kassamässigt redovisade. Dessa är Avgående poster till andra sektorer respektive Periodiseringar.

Avgående poster till andra sektorer är de skatter som hör till kommunsektorn samt avgifter till ålderspensionssystemet. Periodiseringar är förskjutningar i uppbörd av skatt och betalning av skatt till andra sektorer. På grund av dessa periodiseringar kommer skatteinkomsterna utvecklas annorlunda än statens skatteintäkter. Periodiseringarna och statens skatteinkomster redovisas i tabell 5.3.

Under 2016–2020 påverkas de samlade periodiseringarna av kapitalplaceringar på skattekontot. Kapitalplaceringar om totalt 60 miljarder kronor väntas i prognosen utbetalas 2020 när de räntesatser som företagen erhåller inte längre är negativa.

Skatteintäkter och skatteinkomster har olika påverkan på de offentliga finanserna. Skatteintäkterna påverkar det finansiella sparandet medan periodiseringsposter som kapitalplaceringar på skattekontot endast påverkar statens inkomster och budgetsaldo. Motsvarande skillnad finns för övriga inkomster. Vissa inkomster av statens verksamhet, såsom utdelningar från statens aktieinnehav, påverkar statens finansiella sparande medan försäljningsinkomster och återbetalningar av lån endast påverkar statens inkomster och budgetsaldo (se avsnitt 7.2).

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under posten Övriga inkomster i statens budget framgår av tabell 5.3. Posten innefattar inkomsttyperna 2000–8000. Bland dessa inkomster ingår avräkningar som minskar statens inkomster, främst kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt. Detta förklarar varför

nettot av de sammantagna inkomsterna är negativt. År 2019–2022 beräknas Övriga inkomster uppgå till i genomsnitt -50 miljarder kronor per år (se tabell 5.3).

Inkomster av statens verksamhet

Inkomsterna består främst av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens och Riksbankens inlevererade överskott, räntekomster samt inkomster från offentligrättsliga avgifter. År 2019 beräknas dessa inkomster uppgå till 35 miljarder kronor.

Inkomster av försäld egendom

Inkomsterna omfattar redovisade försäljningar av statlig egendom, varav försäljningar av aktier i statligt ägda bolag vanligtvis utgör den största delen. För 2019–2022 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor per år.

Återbetalning av lån

Inkomsterna omfattar återbetalning av studiemedel för lån upptagna före 1989 samt av övriga lån. År 2019 beräknas inkomsterna till 0,7 miljarder kronor.

Kalkylmässiga inkomster

Inkomsterna omfattar vissa avskrivningar, amorteringar samt statliga pensionsavgifter. Pensionsavgifterna utgör merparten av dessa inkomster. År 2019 beräknas inkomsterna till 14 miljarder kronor.

Bidrag från EU

Inkomsterna omfattar bidrag från olika EU-fonder. De största bidragen kommer från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och EU:s jordbruksfonder. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag under utgiftsområden. År 2019 beräknas inkomsterna till 13 miljarder kronor.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsterna består av två delar, tillkommande inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster redovisas i statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomsttitlar eller på budgetens utgiftssida. Det gäller främst skatter som tillfaller EU och kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Avräkningarna består till största delen av statliga och kommunala myndigheters kompensation för inbetald mervärdesskatt.

Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto

Från och med 2016 budgeteras utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto under anslag på budgetens utgiftssida.

Ändrad redovisning av inkomstitlar

Följande inkomstitel tas bort:

1492 Försäljningskatt på motorfordon

5.4 Uppföljning av statens inkomster

Nedan jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i beslutad budget för 2019. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2017 och 2018. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 5.11. I tabell 5.10 finns de viktigaste antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen.

Jämförelse med prognosen i den beslutade budgeten för 2019

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete 2018 har reviderats ned något, vilket främst förklaras av att utfallet för arbetsgivaravgifter blev något lägre än beräknat i beslutad budget.

I övrigt är det flertalet mindre nedrevideringar vilka sänker nivån för hela prognosperioden, såsom ett lägre beskattningsutfall än beräknat för 2017, nedreviderade skattepliktiga transfereringar samt marginellt lägre lönesumma. Att nedrevideringen blir större 2020 och 2021 beror framför allt på att lönesumman har reviderats ned 2020 vilket sänker nivån framöver. Detta påverkar främst kommunalskatterna samt arbetsgivaravgifter. Att kommunalskatterna inte är lika mycket nedreviderade som arbetsgivaravgifterna beror på att kommunerna har höjt kommunalskatten med 7 öre vilket höjer nivån med knappt 2 miljarder kronor.

Tabell 5.10 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2019

Årlig procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP, marknadspris ¹	4,4	4,6	3,9	3,5	3,6
Diff BP19	0,0	0,1	-0,5	-0,2	-0,2
Arbetade timmar ²	2,3	2,7	1,2	0,3	0,4
Diff BP19	0,0	0,6	0,4	-0,1	0,1
Timlön ³	2,5	2,2	2,6	2,9	3,1
Diff BP19	0,0	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	4,7	4,9	3,9	3,2	3,5
Diff BP19	0,0	0,0	-0,1	-0,4	0,0
Arbetslöshet ^{4,5}	6,7	6,3	6,3	6,4	6,4
Diff BP19	0,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,1
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	4,0	3,5	3,3	3,7	4,3
Diff BP19	0,0	-0,8	-1,0	-0,9	-0,1
Kommunal medelutdebitering ⁶	32,1	32,1	32,2	32,2	32,2
Diff BP19	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Statslåneränta ⁶	0,5	0,6	0,5	1,2	1,7
Diff BP19	0,0	-0,2	-0,9	-0,4	-0,3
KPI juni-juni	1,7	2,1	2,1	1,9	2,2
Diff BP19	0,0	0,0	0,3	-0,5	-0,4
Inkomstbasbelopp ⁷	61,5	62,5	64,4	66,1	67,8
Diff BP19	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,5
Prisbasbelopp ⁷	44,8	45,5	46,5	47,5	48,4
Diff BP19	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Inkomstindex	168,2	170,7	176,0	180,9	185,7
Diff BP19	0,0	0,0	0,0	-0,3	-1,0
Skiktgräns ⁸	438,9	455,3	491,0	511,3	531,3
Diff BP19	0,0	0,0	18,2	19,3	17,3
Övre skiktgräns ⁸	638,5	662,3	689,3	717,8	745,8
Diff BP19	0,0	0,0	1,5	2,1	-1,9

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt nationalräkenskaperas definition

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Medelvärde under året, procent.

⁷ Tusental kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusental kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 5.11 Aktuell prognos jämfört med beslutad budget för 2019 samt statens budget för 2017 och 2018

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2017	Jfr SB 2017	Aktuell prognos 2018	Jfr SB 2018	Jämförelse med beslutad budget för 2019				
					2017	2018	2019	2020	2021
Skatt på arbete	1 194,1	-9,8	1 243,2	4,1	0,3	-1,6	-2,5	-10,2	-10,4
<i>Direkta skatter</i>	<i>635,3</i>	<i>-9,3</i>	<i>657,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,5</i>	<i>-6,7</i>	<i>-6,8</i>
Kommunal inkomstskatt	700,1	-6,1	727,9	1,8	0,1	-0,3	-0,2	-3,6	-3,9
Statlig inkomstskatt	58,5	-2,6	60,0	-0,8	-0,1	-0,3	-0,8	-2,0	-1,6
Jobbskatteavdrag	-109,1	-0,5	-113,3	-0,7	0,0	0,0	-0,7	-1,3	-1,4
Husavdrag	-13,8	-0,2	-14,5	0,6	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
Övrigt	-0,3	0,0	-2,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>558,8</i>	<i>-0,5</i>	<i>585,3</i>	<i>3,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-3,5</i>	<i>-3,6</i>
Arbetsgivaravgifter	540,5	-1,3	566,4	1,6	0,0	-1,1	-1,8	-4,3	-4,6
Egenavgifter	11,9	-1,4	12,3	-0,5	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Särskild löneskatt	46,0	1,4	48,2	-0,5	0,2	0,2	-0,1	1,0	1,5
Nedsättningar	-3,2	0,7	-3,4	2,7	0,2	0,2	1,2	-0,1	-0,4
Skatt på tjänstegruppliv	0,5	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-36,9	0,3	-38,8	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,3
Skatt på kapital	263,1	34,5	268,5	12,9	-0,2	8,5	0,4	-6,2	-6,6
Skatt på kapital, hushåll	80,4	19,4	71,9	2,5	-0,4	3,8	-1,0	-3,1	-1,5
Skatt på företagsvinster	127,1	13,4	137,6	8,0	0,4	4,7	2,1	3,1	0,3
Avkastningsskatt	4,2	0,5	5,1	0,7	-0,3	-0,3	-1,3	-6,6	-6,0
Fastighetsskatt	32,9	0,5	33,4	0,7	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Stämpelskatt	12,1	-0,6	12,1	-0,2	0,0	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Kupongskatt m.m.	6,4	1,3	8,5	1,3	0,0	0,8	1,0	0,8	0,9
Skatt på konsumtion och insatsvaror	554,7	12,1	576,6	-4,3	0,0	-1,7	-4,0	-4,6	-4,8
Mervärdesskatt	427,2	13,4	446,1	-4,4	0,0	-0,9	-5,8	-7,8	-7,4
Skatt på tobak	11,9	0,1	12,4	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Skatt på alkohol	14,4	0,0	14,9	0,4	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3
Energiskatt	46,8	-0,1	50,0	2,4	0,0	0,2	0,6	0,8	0,4
Koldioxidskatt	23,5	-0,1	23,0	-0,3	0,0	-0,9	0,2	0,5	0,2
Övriga skatter på energi och miljö	4,1	-0,4	3,7	-0,6	0,0	0,1	1,0	2,0	2,1
Skatt på vägtrafik	19,9	-0,7	19,8	-1,5	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Övriga skatter	6,9	-0,2	6,6	-0,5	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3
Skatt på import	6,3	-0,3	6,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Restförda skatter och övriga skatter	12,2	0,9	16,2	0,9	-0,3	0,3	-0,4	-0,4	-0,5
Restförda skatter	-5,8	-1,5	-4,7	0,0	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Övriga skatter	18,1	2,4	20,9	0,9	-0,3	-0,8	-1,5	-1,5	-1,6
Totala skatteintäkter	2 030,4	37,4	2 111,0	13,3	-0,2	5,4	-6,4	-21,4	-22,3
Avgår EU-skatter	-6,3	0,3	-6,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 024,2	37,7	2 104,5	13,7	-0,2	5,4	-6,5	-21,4	-22,4
Avgår, kommunala inkomstskatter	-717,0	5,9	-746,2	-2,1	-0,3	0,0	-0,1	3,4	3,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-245,0	0,1	-257,0	-2,5	-0,2	-0,5	0,4	1,2	1,3
Statens skatteintäkter	1 062,1	43,7	1 101,3	9,1	-0,8	4,9	-6,1	-16,8	-17,3
Periodiseringar	-12,0	-17,3	18,7	25,7	0,5	-19,5	3,9	9,0	5,9
Statens skatteinkomster	1 050,1	26,4	1 119,9	34,7	-0,3	-14,6	-2,2	-7,8	-11,4

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på kapital

Intäkterna från skatt på kapital 2018 har jämfört med beslutad budget reviderats upp med drygt 8 miljarder kronor. Det förklaras främst av att hushållens kapitalskatter och skatt på företagsvinster bedöms bli högre, vilket förklaras av höga kompletteringsbetalningar av skatt från hushåll och höga preliminära inbetalningar av företags-skatt avseende 2018.

År 2020 och 2021 har skatt på kapital reviderats ned med drygt 6 miljarder kronor per år. Det förklaras främst av lägre avkastningsskatt som i sin tur beror på att statslåneräntan är nedreviderad jämfört med prognosen i beslutad budget (se tabell 5.11).

Från 2019 är hushållens kapitalskatter nedreviderade med 1–3 miljarder kronor per år. Det förklaras främst av att hushållens utdelningsinkomster bedöms bli lägre än i beslutad budget.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt har reviderats ned med mellan 1 och 8 miljarder kronor per år sedan den beslutade budgeten. Det beror till viss del på att prognoserna för bostadsinvesteringar har reviderats ned men framför allt på att hushållens konsumtion inte väntas öka lika starkt som prognosen i beslutad budget.

Intäkterna från punktskatterna 2018 har sammantaget reviderats ned något sedan beslutad budget för 2019, framför allt på grund av att det slutliga utfallet för koldioxidskatt blev lägre än förväntat. För 2019–2021 har punktskatteintäkterna reviderats upp. Den största revideringen har skett för intäkter från miljöskatter och kan till största delen förklaras av regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Periodiseringar

Jämfört med prognosen i den beslutade budgeten medförde periodiseringseffekter att statens skatteinkomster blev 19 miljarder kronor lägre 2018. Det förklaras främst av att företag och hushåll placerat pengar på skattekontot utöver skattebetalningar. Under 2018 ökade dock de totala kapitalplaceringarna i mindre omfattning än prognosen i beslutad budget. Det påverkar även periodiseringsposten 2020 när företag väntas ta ut kapitalplaceringar. Kapitalplaceringarna uppgick till totalt ca 60 miljarder kronor vid utgången av 2018.

Övriga inkomster

Jämfört med bedömningen i beslutad budget blev utfallet för övriga inkomster 7 miljarder kronor lägre 2018 (se tabell 5.12). Avvikelsen förklaras till största del av att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev 3 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet som ingick i beräkningen. Även posten Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet blev lägre än bedömningen i beslutad budget. Det förklaras av högre kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt.

År 2019–2021 är övriga inkomster nedreviderade med 2–4 miljarder kronor, vilket främst förklaras av högre kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt.

Tabell 5.12 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med beslutad budget för 2019

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021
2000 Inkomster av statens verksamhet	-2	2	3	2
3000 Inkomster av försäld egendom	-3	0	0	0
4000 Återbetalning av lån	0	0	0	0
5000 Kalkylmässiga inkomster	0	0	1	1
6000 Bidrag m.m. från EU	0	0	0	1
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-2	-4	-5	-7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0	0	0	0
Övriga inkomster	-7	-2	-2	-4

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

Källa: Egna beräkningar.

Uppföljning av statens budget för 2017 och 2018

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete 2017 har reviderats ned jämfört med bedömningen i statens budget för 2017. Det beror främst på att det slutliga beskattningsutfallet blev lägre än beräknat. Vidare har lönesumman reviderats ned vilket i sin tur medfört en nedrevidering av främst kommunal-skatter och arbetsgivaravgifter.

År 2018 bedöms intäkterna från skatt på arbete blivit högre än vad som beräknades i statens budget för samma år. Förklaringen är främst en högre lönesumma samt att husavdragen reviderats ned något, vilket höjer inkomsterna.

Vidare är de skattepliktiga transfereringarna något uppreviderade.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2017 ökade intäkterna från skatt på kapital ytterligare från en hög nivå året innan. Både intäkter från skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster bidrog till upprevideringen. Den kraftiga ökningen av intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att både kapitalvinster och utdelningsinkomster blev betydligt högre än väntat. Även utfallet för intäkterna från skatt på företagsvinster 2017 blev högre jämfört med prognosen i statens budget, främst till följd av att företagets vinster utvecklades starkare än förväntat.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2018 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp med knappt 13 miljarder kronor. Det beror främst på att intäkter från skatt på företagsvinster bedöms bli högre. Det förklaras av högre utfall avseende beskattningsåret 2017 samt bättre vinstutveckling än i beräkningen som låg till grund för statens budget för 2018. Även intäkter från hushållens kapitalskatter har reviderats upp.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt ökade med 13 miljarder kronor mer än väntat i statens budget för 2017. Det beror främst på att bostadsinvesteringarna ökade kraftigare än väntat. Prognosen för mervärdesskatteintäkterna för 2018 har reviderats ned med 4 miljarder kronor i förhållande till statens budget för 2018. Det förklaras av att både bostadsinvesteringarna och hushållens konsumtion utvecklats svagare än väntat.

Intäkterna från punktskatterna 2017 blev något lägre jämfört med vad som beräknades i statens budget för 2017. Det beror till största delen på att fordonsskatten blev lägre. Prognosen för intäkterna från punktskatterna 2018 har sammantaget reviderats upp något i förhållande till prognosen i budgeten för 2018. Det beror främst på att intäkterna från energiskatt utvecklats starkare än förväntat.

Periodiseringar

Jämfört med statens budget för 2018 medförde periodiseringseffekter att statens inkomster blev högre än väntat. Det förklaras till stor del av att kapitalplaceringar på skattekonton från företag och hushåll fortsatte öka detta år. I prognosen i

statens budget för 2018 väntades återbetalningar under 2018.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster blev 5 miljarder kronor lägre 2017 än vad som beräknades i statens budget för 2017 (se tabell 5.13). Det beror främst på att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev betydligt lägre än det beräkningstekniska antagandet som gjordes i statens budget för 2017.

Utfallet för inkomsterna 2018 blev 6 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen i statens budget för 2018. Skillnaden förklaras i huvudsak av att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev 3 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet som gjordes i statens budget för 2018. Även *Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet* blev lägre än bedömningen i statens budget. Det förklaras av högre kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt.

Tabell 5.13 Övriga inkomster, utfall 2017 och 2018 jämfört med statens budget för 2017 och 2018

Miljarder kronor

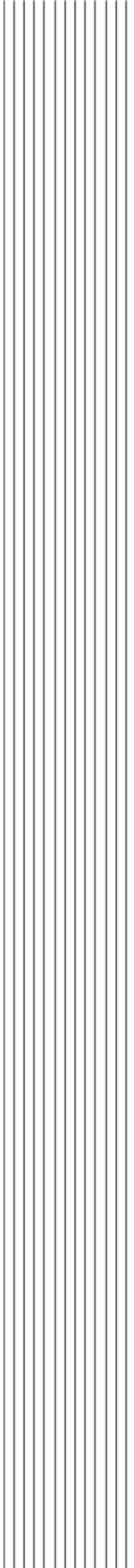
	Utfall 2017	Jfr SB 2017	Utfall 2018	Jfr SB 2018
2000 Inkomster av statens verksamhet	27	0	33	2
3000 Inkomster av försäld egendom	0	-5	2	-3
4000 Återbetalning av lån	1	0	1	0
5000 Kalkylmässiga inkomster	11	0	12	0
6000 Bidrag m.m. från EU	10	-1	12	-1
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-99	1	-108	-4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0	0	0	0
Övriga inkomster	-49	-5	-48	-6

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

6

Utgifter



6 Utgifter

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget, vilka delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgifter hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 7.3).

De takbegränsade utgifterna, dvs. de utgifter som omfattas av utgiftstaket, består av utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna som andel av BNP beräknas minska från 26,4 procent 2019 till 25,0 procent 2022 (se tabell 6.1).
- I nominella termer beräknas de takbegränsade utgifterna öka med totalt 105 miljarder kronor 2019–2022. Det innebär en genomsnittlig ökning med ca 26 miljarder kronor eller 2,0 procent per år (se tabell 6.2).
- De utgiftsområden som väntas bidra mest till ökningen av de takbegränsade utgifterna 2019–2022 är utgiftsområdena 27 Avgiften till Europeiska unionen, 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt 25 Allmänna bidrag till kommuner. Dessa tre utgiftsområden beräknas sammanlagt öka med knappt 51 miljarder kronor under perioden.
- Utgifterna för ålderspensionssystemet beräknas öka med 37 miljarder kronor 2019–2022. Det innebär en årlig genomsnittlig ökning med 2,9 procent, dvs. en något högre ökningstakt än de takbegränsade utgifterna som helhet.

- I jämförelse med den beslutade budgeten för 2019 beräknas de takbegränsade utgifterna sammantaget bli 0,4 miljarder kronor högre 2019, 3,5 miljarder kronor högre 2020 och 5,9 miljarder kronor högre 2021. Förslag och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 och i denna proposition bidrar till de högre utgifterna med 2,2 miljarder kronor 2019, 0,9 miljarder kronor 2020 och 4,5 miljarder kronor 2021 (tabell 6.10).

Tabell 6.1 Utgifter under budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Utgifter under utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor ¹	20,4	20,0	19,8	19,5	18,8
Statsskuldsräntor m.m. ¹	0,3	0,4	0,5	0,2	0,2
Summa utgiftsområden ¹	20,6	20,4	20,3	19,6	19,0
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	6,4	6,4	6,3	6,3	6,2
Takbegränsade utgifter ²	26,8	26,4	26,1	25,7	25,0

¹ Inklusivt minskning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgifter under budgetens utgiftsområden (exklusive utg.omr. 26 Statsskuldsräntor m.m.) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2018 utfall ¹	2019 anslag ²	2019 prognos	2020 beräknat	2021 beräknat	2022 beräknat
1 Rikets styrelse	14 288	14 743	15 006	14 581	14 652	14 815
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15 992	17 293	17 032	17 930	18 205	18 634
3 Skatt, tull och exekution	11 446	11 509	11 439	11 771	12 040	12 212
4 Rättsväsendet	45 937	49 203	48 741	51 021	53 306	53 993
5 Internationell samverkan	1 893	2 360	2 281	2 019	1 996	2 001
6 Försvar och samhällets krisberedskap	53 487	60 278	59 440	64 788	70 463	71 700
7 Internationellt bistånd	42 813	44 158	43 988	45 555	47 463	49 563
8 Migration	19 624	12 418	12 780	11 467	11 958	12 602
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	78 418	81 502	80 260	82 964	82 220	79 795
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99 681	97 654	98 339	96 992	95 840	95 105
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 771	34 878	34 381	34 969	34 745	34 671
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	95 208	97 332	97 817	100 439	102 623	105 555
13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering	22 217	18 430	17 312	10 824	7 696	6 863
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	73 861	74 304	73 434	73 606	72 888	73 718
15 Studiestöd	21 118	24 694	22 585	24 841	25 625	26 697
16 Utbildning och universitetsforskning	76 002	80 312	78 138	82 622	83 540	84 381
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	16 008	15 801	15 662	15 825	15 162	15 246
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4 616	3 987	3 070	3 152	4 483	2 875
19 Regional tillväxt	3 576	3 527	3 664	3 487	3 813	3 807
20 Allmän miljö- och naturvård	10 438	10 932	10 677	10 135	10 211	10 069
21 Energi	3 504	3 445	3 387	3 159	2 370	2 376
22 Kommunikationer	56 594	59 192	57 444	60 710	67 588	68 071
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 597	21 001	20 156	19 585	12 180	12 010
24 Näringsliv	7 464	7 402	7 285	7 095	6 930	6 627
25 Allmänna bidrag till kommuner	111 409	119 993	119 993	124 133	124 872	124 874
26 Statsskuldräntor m.m.	13 603	25 155	21 817	28 324	9 392	8 619
27 Avgiften till Europeiska unionen	34 960	40 914	40 438	47 270	52 695	54 109
Summa utgiftsområden	988 527	1 032 419	1 016 565	1 049 264	1 044 956	1 050 988
Minskning av anslagsbehållningar ³				-1 615	1 857	954
Summa utgifter⁴	988 527	1 032 419	1 016 565	1 047 649	1 046 812	1 051 942
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁵	974 924	1 007 263	994 749	1 019 399	1 037 494	1 043 399
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	307 356		317 074	325 898	334 488	344 147
Takbegränsade utgifter	1 282 280		1 311 823	1 345 297	1 371 982	1 387 546
Budgeteringsmarginal	54 720		39 177	42 703	67 018	110 454
Utgiftstak⁶	1 337 000		1 351 000	1 388 000	1 439 000	1 498 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2019.² Inklusive förslag enligt propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99).³ Posten Minskning av anslagsbehållningar beskriver skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognos för den faktiska utgiftsbrukningen.⁴ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁵ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁶ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2021 i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) och bedömning av utgiftstakets nivå för 2022 i denna proposition (se avsnitt 4.3).

6.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid

Nedan beskrivs prognosen för de takbegränsade utgifterna 2019–2022. Analysen utgår från ett antal faktorer som är viktiga för utgiftsutvecklingen och som är generella för utgiftsområdena. Dessa faktorer beskriver hur utgifterna förändras över tiden till följd av bl.a. beslut om åtgärder, pris- och löneomräkning, makroekonomisk utveckling och volymförändringar. Den nominella årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna uppdelat enligt dessa faktorer redovisas i tabell 6.3 och varje rad i tabellen kommenteras mer utförligt nedan.

Tabell 6.3 Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året

Miljarder kronor, prognos 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Takbegränsade utgifter	30	33	27	16
<i>Förklaras av:</i>				
Beslut om åtgärder ¹	9	2	5	-6
Pris- och löneomräkning	4	6	5	5
Makroekonomiska förändringar	20	17	14	15
Volym ²	-18	-5	-3	2
Tekniska justeringar ³	6	0	0	0
Övrigt	8	12	6	0

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

¹ Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslagits eller som i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

² Begreppet volym innefattar ett antal olika slags utgiftsförändringar, till följd av bl.a. antal personer i transfereringssystemen, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

³ Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstakets nivå.
Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med sammanlagt 105 miljarder kronor 2019–2022. Det motsvarar en genomsnittlig årlig ökning om 2,0 procent. Ökningen förklaras i första hand av att den makroekonomiska utvecklingen väntas medföra att den genomsnittliga ersättningsnivån i de olika transfereringssystemen ökar, givet formerna för indexering i de olika systemen, samt att anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar i enlighet med systemet för pris- och löneomräkning. Volymrelaterade utgiftsförändringar i transfereringssystemen väntas bidra till att minska de takbegränsade utgifterna 2019–2021.

Beslut om åtgärder

Nedan beskrivs hur de takbegränsade utgifternas utveckling påverkas av alla tidigare beslut eller godkända beräkningar av riksdagen samt regeringens nu aktuella förslag och aviseringar som har ekonomiska konsekvenser. Det är därmed den samlade budgeteffekten i förhållande till det föregående året som redovisas. I beskrivningen ingår även budgeteffekterna av att tidigare reformer och temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas öka de takbegränsade utgifterna 2019–2021 och minska dem 2022. De utgiftsområden där de beräknade utgifterna ökar mest till följd av beslut under perioden är utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 25 Allmänna bidrag till kommunerna och 22 Kommunikationer.

Under flera utgiftsområden beräknas utgifterna sammantaget minska 2019–2022. Det gäller bl.a. utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering och 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

I tabell 6.4 redovisas hur beslutade, föreslagna och aviserade reformer påverkar utgifterna fördelat på enskilda utgiftsområden. Nedan kommenteras, för varje år 2019–2022, de utgiftsområden som uppvisar störst förändring av de beräknade utgifterna mellan år.

Förändring av beräknade utgifter 2019

Utgifterna beräknas öka med sammantaget 9 miljarder kronor 2019 jämfört med 2018 till följd av beslutade och föreslagna reformer. De beloppsmässigt största utgiftsförändringarna finns under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering och 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik.

I den beslutade budgeten för 2019 ökar de beräknade utgifterna under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap jämfört med 2018. Det beror främst på satsningar som syftar till att stärka försvaret.

I den beslutade budgeten för 2019 höjdes det generella statsbidraget till kommunsektorn. Det

ökar de beräknade utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner 2019 jämfört med 2018.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) aviserades förändringar av statens ersättningsystem för mottagande av ensamkommande barn och unga, vilket bidrar till att minska de beräknade utgifterna 2019 under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandranes etablering jämfört med 2018.

Utgifterna under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik beräknas minska av flera orsaker. I den beslutade budgeten för 2019 har bl.a. anslaget 1:8 *Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande* avvecklats och anslag 1:7 *Energi-effektivisering och renovering av flerbostadshus och utombusmiljöer* minskat. I propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) justeras anslagsnivån för framför allt anslag 1:9 *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande* ned jämfört med 2018 vilket också bidrar till den beräknade utgiftsminskningen under utgiftsområdet.

Förändring av beräknade utgifter 2020

Utgifterna beräknas öka med sammantaget 2 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019 till följd av aviserade reformer. De beloppsmässigt största förändringarna finns under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

I den beslutade budgeten för 2019 aviserades förslag om bl.a. höjning av det generella statsbidraget till kommunsektorn, vilket beräknas medföra ökade utgifter 2020 jämfört med 2019 under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv beräknas minska under 2020 jämfört med 2019 främst till följd av åtgärder i den beslutade budgeten för 2019 för att minska kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.

Utgifterna under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap beräknas öka 2020 jämfört med 2019 till följd av satsningar i den beslutade budgeten för 2019 med syfte att stärka försvaret.

Förändring av beräknade utgifter 2021

Utgifterna beräknas öka med sammantaget 5 miljarder kronor 2021 jämfört med 2020 till

följd av aviserade reformer. De beloppsmässigt största förändringarna av de beräknade utgifterna finns under utgiftsområde 22 Kommunikationer, 6 Försvar och samhällets krisberedskap och 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Utgifterna under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap beräknas öka främst till följd av satsningar i den beslutade budgeten för 2019 som syftar till att stärka försvaret.

Under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar de beräknade utgifterna 2021 till följd av den beslutade budgeten för 2019 med anledning av den av riksdagen beslutade satsningen på en ny långsiktig ekonomisk ram för den trafikslagsövergripande planen för planeringsperioden 2019–2029.

För utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel minskar de beräknade utgifterna till följd av minskade medel till landsbygdsprogrammet i den beslutade budgeten för 2019.

Förändring av beräknade utgifter 2022

År 2022 beräknas utgifterna minska med sammantaget 6 miljarder kronor jämfört med 2021, bl.a. till följd av att flera tidigare beslutade satsningar upphör eller minskar i omfattning.

Den största förändringen av de beräknade utgifterna sker under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg där utgifterna beräknas minska, framför allt till följd av att tillfälliga satsningar i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) upphör 2022. De tillfälliga satsningarna avser framför allt personalsatsningar till vårdpersonal i landstingen.

Under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik beräknas utgifterna minska 2022 jämfört med 2021. Det beror i huvudsak på att en satsning på investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande i propositionen Vårändringsbudget för 2019 inte är lika stor 2022 som 2021.

Tabell 6.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022
1 Rikets styrelse	-0,1	-0,4	-0,1	0,0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,5	0,1	-0,2	0,0
3 Skatt, tull och exekution	-0,1	0,0	0,1	0,0
4 Rättsväsendet	2,0	1,7	1,6	0,0
5 Internationell samverkan	0,3	-0,4	0,0	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	4,9	2,8	4,7	0,2
7 Internationellt bistånd	-2,0	0,6	0,4	0,0
8 Migration	2,7	-0,5	0,0	0,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2,0	1,1	-1,5	-4,3
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,7	0,0	-0,1	0,0
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,4	0,4	0,0	0,0
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,1	0,1	0,0	0,0
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	-3,9	-1,4	-0,5	0,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-2,8	-3,1	-1,0	0,2
15 Studiestöd	0,6	-0,2	0,0	0,0
16 Utbildning och universitetsforskning	1,5	1,2	0,1	0,0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-0,4	-0,1	-0,8	0,0
18 Samhällsplanering, bostadsförslörjning och byggande samt konsumentpolitik	-3,1	-0,9	1,3	-1,6
19 Regional tillväxt	-0,4	0,0	0,3	0,0
20 Allmän miljö- och naturvård	0,1	-0,8	0,1	-0,2
21 Energi	-0,3	-0,3	-0,8	0,0
22 Kommunikationer	1,8	0,2	5,6	0,0
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,4	-1,4	-4,3	-0,2
24 Näringsliv	0,0	-0,4	-0,2	-0,3
25 Allmänna bidrag till kommuner	3,3	4,1	0,7	0,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	9,3	2,5	5,3	-6,3

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslagits eller som i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkning

Den årliga pris- och löneomräkningen av anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål medför att de takbegränsade utgifterna beräknas öka 2019–2022.

Vid omräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag, som utgör huvuddelen av de anslag som pris- och löneomräknas, används olika index för att följa utvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övriga förvaltningskostnader. Omräkningstalen för 2019 och 2020 är fastställda och redovisas i tabell 6.5. Pris- och löneomräkningen för 2021 och 2022 är preliminär.

Från och med pris- och löneomräkningen för 2020 beräknas arbetskostnadsindex som ett femårigt medelvärde. Metodjusteringen redovisas närmare i avsnitt 6.4.

Tabell 6.5 Omräkningstal i pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslag 2019 och 2020

Procent

	2019	2020
Löneindex	0,65	1,60
varav arbetskostnadsindex	1,79	2,87
varav produktivitetsavdrag	1,14	1,27
Hyresindex	1,18	1,59
Index för övriga förvaltningskostnader	1,72	1,53
Högskoleindex	1,22	1,91

Anm.: Hyresindex används i de fall myndigheter inte har hyresavtal som kan omförhandlas under aktuellt budgetår. För myndigheter med hyresavtal som kan omförhandlas används anslagsspecifika omräkningstal.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Detta sker bl.a. genom att ersättningen till hushållen inom flertalet transfereringssystem i olika grad följer den allmänna pris- och löneutvecklingen. För 2019–2022 medför den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna ökar med 66 miljarder kronor (se tabell 6.3). Nedan redovisas förklaringar till några av de större utgiftsförändringarna. I avsnitt 3 finns en närmare beskrivning av den makroekonomiska utvecklingen.

Inkomstgrundade pensioner

Inkomstgrundade pensioner i ålderspensions-systemet står för huvuddelen av den ökning av de takbegränsade utgifterna som är hänförlig till den makroekonomiska utvecklingen 2019–2022. De

årliga ökningarna av utgifterna för ålderspensionssystemet följer normalt löneutvecklingen i samhället, som avspeglas i inkomstindex. Förändringen av framför allt inkomstindex väntas medföra att utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med i genomsnitt 9,1 miljarder kronor per år 2019–2022.

Internationellt bistånd

Storleken på biståndsramen är kopplad till Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Från och med 2018 uppgår biståndsramen till 1 procent av beräknad BNI. Utvecklingen av BNI beräknas öka biståndsramen med i genomsnitt 1,8 miljarder kronor per år 2019–2022.

Sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen

De makroekonomiska faktorer som främst påverkar utgifterna inom sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen är prisutvecklingen, via prisbasbeloppet, och timlöneutvecklingen. Utvecklingen av prisbasbeloppet och timlönerna beräknas öka utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, med i genomsnitt 1,4 miljarder kronor per år 2019–2022.

Under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn beräknas utvecklingen av prisbasbeloppet och timlönerna öka utgifterna med i genomsnitt 1,0 miljarder kronor per år 2019–2022.

Volym i transfereringssystemen

Med volymer avses antalet personer i transfereringssystemen och längden på den tid som en person får ersättning. I begreppet kan det också ingå förändringar av nivåerna på styckkostnaderna i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen eller är att betrakta som reformer.

År 2019–2022 beräknas de takbegränsade utgifterna minska med sammanlagt 24 miljarder kronor till följd av volymrelaterade förändringar (se tabell 6.3). Nedan redovisas några av de större bedömda utgiftsförändringarna under prognosperioden som beror på volymantaganden.

Färre personer i sjukförsäkringen

Antalet personer i sjukförsäkringen väntas minska 2019–2022 (se tabell 6.7). Det beror huvudsakligen på att antalet med sjukersättning

som uppnår pensionsålder och lämnar försäkringen antas vara större än antalet personer som nybeviljas ersättning.

Sammantaget beräknas utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till följd av volymutvecklingen minska med 12,1 miljarder kronor 2019–2022, varav 4,5 miljarder kronor 2019.

Minskande utgifter för migration

Sverige tog 2015 emot 162 877 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014. De efterföljande tre åren har betydligt färre sökt asyl i Sverige och för 2019 beräknas antalet nya asylsökande uppgå till 26 000. Antalet asylsökande förväntas öka något de kommande åren men väntas fortsatt bli väsentligt lägre än 2015.

En person som söker asyl i Sverige skrivs in i Migrationsverkets mottagningssystem och lämnar i regel mottagningssystemet efter att personen fått ett lagakraftvunnet beslut avseende sin ansökan om uppehållstillstånd. Antalet inskrivna i mottagningssystemet har minskat och väntas fortsätta minska 2019 för att sedan öka 2020–2022. Det leder till att utgifterna under utgiftsområde 8 Migration minskar 2019 och 2020 för att sedan öka 2021 och 2022. Sammantaget beräknas de volymrelaterade utgifterna under utgiftsområde 8 Migration minska med 8,5 miljarder kronor 2019–2022, varav den största utgiftsminskningen sker 2019 och beräknas uppgå till 8,8 miljarder kronor.

Minskande utgifter för etablering

Utgifterna under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering påverkas först när de nyanlända fått uppehållstillstånd och mottagits i en kommun.

Staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommuner och lands- ting för kostnader relaterade till mottagandet av nyanlända inklusive ensamkommande barn och unga. Kommunersättningen består bl.a. av ett schablonbelopp som betalas ut under två år. Kommunmottagandet sker utspritt över året och antalet personer som kommunerna får ersättning för varierar från månad till månad. Det innebär att det genomsnittliga antalet personer som kommunerna får ersättning för 2019 baseras på månadsdata över antalet personer som blev kommunmottagna 2017–2019. År 2018 var det genomsnittliga antalet personer som kommunerna fick schablonersättning för 136 822 personer. Antalet bedöms minska 2019–2022 (se tabell 6.7).

Statlig ersättning betalas ut för bl.a. boende för ensamkommande barn och unga som blivit motagna i en kommun. Under 2018 fick kommunerna ersättning för i genomsnitt 14 078 nyanlända ensamkommande barn och unga. Antalet bedöms minska 2019–2022 (se tabell 6.7).

Av dem som beviljas uppehållstillstånd är ungefär hälften mellan 20 och 64 år. De flesta av dessa personer deltar i etableringsinsatser genom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Deltagarna är berättigade till etableringsersättning i två år. År 2018 uppgick antalet deltagare till 62 405 personer. Antalet deltagare förväntas successivt minska 2019–2022 (se tabell 6.7).

Sammantaget beräknas utgifterna under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering till följd av volymutvecklingen minska med 11,7 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder kronor 2019.

Fler barn och ökat uttag av föräldrapenning

Under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn ökar de volymrelaterade utgifterna. Bland annat beräknas fler barn födas och fler personer beräknas ta ut både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Sammantaget beräknas utgifterna under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn öka med 4,9 miljarder kronor 2019–2022, varav 0,2 miljarder kronor 2019.

Den samlade volymen i vissa transfereringssystem fortsätter att minska

Volymen mäts på olika sätt i olika transfereringssystem, t.ex. utbetalda dagar eller genomsnittligt antal personer som får ersättning. Omräkning till helårsekvivalenter är ett sätt att göra volymerna jämförbara mellan olika transfereringssystem. En helårsekvivalent motsvarar exempelvis två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid eller två personer som har fulltidsersättning från a-kassa ett halvår vardera.

Tabell 6.6 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Tusental, andel av befolkningen 20–64 år i procent inom parentes.
Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	224	225	224	224	225
Sjuk- och aktivitetsersättning	265	245	230	215	201
Arbetslöshetsersättning	72	80	81	81	82
Arbetsmarknadspolitiska program ²	153	144	142	137	139
Etableringsersättning	66	31	20	13	12
Summa	780	725	697	671	658
Ekonomiskt bistånd	91	96	101	104	108
Summa inkl. ekonomiskt bistånd³	872 (15,0)	822 (14,0)	798 (13,5)	775 (13,1)	766 (12,9)
Befolkning 20–64 år	5 814	5 853	5 891	5 927	5 962

Anm.: Beloppen avser åldersgruppen 20–64 år och är avrundade varför de inte alltid överensstämmer med summan.

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

² Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning eller etableringsersättning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning respektive etableringsersättning.

³ Summeringen innehåller dubbelräkningar då individer som ingår i andra ersättningssystem också kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell 6.6 redovisas, för transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad, de i tabell 6.7 angivna volymerna omräknade till helårsekvivalenter. I tabell 6.6 inkluderas även sjuklön, dvs. ersatt sjukfrånvaro fr.o.m. dag två, i beräkningen av en helårsekvivalent. Det innebär att både personer som står utanför arbetsmarknaden och personer som är i arbete ingår. I tabellen redovisas även ekonomiskt bistånd, som är en kommunal utgift, vilket medför viss dubbelräkning eftersom individer som får ersättning från statliga transfereringssystem också kan ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Andelen av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år som tar emot ersättning i dessa transfereringssystem beräknas minska 2019–2022. Mest minskar antalet mottagare i sjuk- och aktivitetsersättning samt etableringsersättning.

Tabell 6.7 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgiftsområde och volym	Könsfördelning 2017	Könsfördelning 2018	Utfall 2017	Utfall 2018	Prognos 2019	Prognos 2020	Prognos 2021	Prognos 2022
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	31 % kv 69 % m	40 % kv 60 % m	95 578	63 544	48 400	54 900	65 000	73 600
9 Antal personer med assistansersättning	46 % kv 54 % m	46 % kv 54 % m	15 277	14 596	14 428	14 257	14 105	13 967
9 Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	98 % kv ¹ 101 % m ¹	97 % kv ¹ 102 % m ¹	129	130	130	132	134	135
10 Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	65 % kv 35 % m	64 % kv 36 % m	55,8	54,4	54,8	54,7	54,7	54,8
10 Antal rehabiliteringspenningdagar (netto) ² , miljoner	68 % kv 32 % m	67 % kv 33 % m	1,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
10 Antal personer med sjukersättning	59 % kv 41 % m	59 % kv 41 % m	276 411	261 306	245 993	230 618	216 233	202 795
10 Antal personer med aktivitetsersättning	46 % kv 54 % m	46 % kv 54 % m	36 249	37 292	29 993	27 607	25 565	23 228
10 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som får bostadstillägg	53 % kv 47 % m	53 % kv 47 % m	129 907	118 927	115 661	111 958	108 432	105 039
11 Antal personer med garantipension	79 % kv 21 % m	79 % kv 21 % m	664 700	661 600	657 600	655 600	655 600	662 200
11 Antal pensionärer som får bostadstillägg	77 % kv 23 % m	75 % kv 25 % m	286 000	288 500	292 000	296 600	301 300	306 100
12 Antal barnbidrag ³	75 % kv 25 % m	73 % kv 27 % m	1 904 985	1 913 383	1 936 542	1 958 375	1 979 831	1 999 202
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	72 % kv 28 % m	71 % kv 29 % m	55,2	55,1	55,2	56,0	56,8	57,6
12 Antal uttagna dagar med tillfällig föräldrapenning, miljoner	55 % kv 45 % m	55 % kv 45 % m	6,6	7,8	8,0	8,2	8,3	8,3
13 Antal deltagare i etableringsinsatser	43 % kv 57 % m	48 % kv 52 % m	75 329	62 405	39 000	25 100	16 700	14 600
13 Genomsnittligt antal ensamkommande barn och unga ⁴	19 % kv 81 % m	15 % kv 85 % m	11 623	14 078 ⁵	12 858	6 917	4 564	3 579
13 Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för ⁶	47 % kv 53 % m	43 % kv 57 % m	135 183	136 822	93 268	57 039	35 561	27 991
15 Antal personer med studiehjälp	47 % kv 53 % m	47 % kv 53 % m	407 400	416 803	433 000	439 300	450 700	461 700
15 Antal personer med studiemedel	60 % kv 40 % m	60 % kv 40 % m	469 400	475 969	488 600	496 300	501 200	502 600
ÅP Antal personer med tilläggspension	52 % kv 48 % m	52 % kv 48 % m	2 062 300	2 059 600	2 023 400	1 960 100	1 889 600	1 814 600
ÅP Antal personer med inkomstpension	50 % kv 50 % m	50 % kv 50 % m	1 583 800	1 671 200	1 755 000	1 833 700	1 909 900	1 983 500

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmaste hundratal om inte annat anges. Arbetslöshet och antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är nära sammankopplade med den konjunkturella utvecklingen. De redovisas därför inte i denna tabell utan ingår i kategorin makroekonomiska förutsättningar.

¹ Könsfördelningen baseras på genomsnittligt antal timmar per brukare och inte summan.

² Antalet dagar med partiell ersättning är omräknat till hela dagar.

³ Könsfördelning baseras på mottagarens kön.

⁴ Avser samtliga ensamkommande barn och unga som kommunerna får ersättning för. Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande fyraårigt genomsnitt för kommunmottagna ensamkommande barn och unga.

⁵ Preliminärt utfall.

⁶ Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande treårigt genomsnitt för kommunmottagna.

Källa: Egna beräkningar.

Tekniska justeringar

När en utgiftsförändring inte har samma nettoeffekt på den offentliga sektorns konsoliderade utgifter eller det offentliga finansiella sparandet som på de takbegränsade utgifterna kan det motivera en teknisk justering av utgiftstaket. Tekniska justeringar har genomförts vid behov sedan utgiftstaket infördes 1997 och justeringarna föreslås normalt i budgetpropositionen.

I den beslutade budgeten för 2019 ingår en höjning av statsbidragen till kommunerna för att neutralisera att kommunernas skatteintäkter blir lägre till följd av en skattesänkning för personer över 65 år. Detta föranleder en teknisk justering av utgiftstaket fr.o.m. 2019.

Övriga utgiftsförändringar

Övriga utgiftsförändringar är sådana som inte förklaras av beslut om åtgärder, pris- och löneomräkning, makroekonomiska förändringar eller volymförändringar. Dessa övriga förändringar består exempelvis av förändringar av nivån på medlemsavgiften till EU. Även tidsförskjutningar i olika program eller utbetalningar, exempelvis investeringar i transportinfrastruktur och olika EU-finansierade program, kategoriseras som övriga utgiftsförändringar. Vidare ingår också den förändring av anslagsbehållningar som följer av skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognoser för den faktiska utgiftsförbrukningen.

För 2019–2022 är det i huvudsak den årliga ökningen av EU-avgiften som förklarar övriga utgiftsförändringar. EU-avgiftens utveckling styrs i stort av den fleråriga budgetramen för EU-budgeten.

6.2 Förändring av de takbegränsade utgifterna jämfört med den beslutade budgeten för 2019

Riksdagens budgetbeslut för 2019 bygger på en gemensam reservation av Moderaterna och Kristdemokraterna. I tabell 6.8 redovisas skillnaden mellan budgetpropositionen för 2019 och den av riksdagen beslutade budgeten.

Tabell 6.8 Anslagsförändringar i den beslutade budgeten jämfört med budgetpropositionen för 2019

Miljarder kronor

	2019	2020	2021
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2019	1 307,9	1 321,6	1 334,3
Reformer i beslutad budget	3,6	20,2	31,8
<i>varav anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
Takbegränsade utgifter i beslutad budget för 2019	1 311,4	1 341,8	1 366,1

Källa: Egna beräkningar.

I den beslutade budgeten för 2019 presenterades en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2020 och 2021. I denna proposition görs en reviderad beräkning. Förändringen i förhållande till den tidigare beräkningen redovisas i tabell 6.9, fördelad på samma förklaringsfaktorer som i avsnitt 6.1. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna bli 3,5 miljarder kronor högre 2020 och 5,9 miljarder kronor högre 2021 än bedömningen i beslutad budget (se tabell 6.9). De förklaringsfaktorer som främst bidrar till de högre utgifterna är beslut om reformer och minskning av anslagsbehållningar. Samtidigt bidrar bl.a. volymförändringar i en utgifts-sänkande riktning, vilket reducerar den totala utgiftsförändringen.

Tabell 6.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med den beslutade budgeten för 2019

Miljarder kronor

	2020	2021
Takbegränsade utgifter i beslutad budget för 2019	1 341,8	1 366,1
Beslut om reformer	0,9	4,5
Reviderad pris- och löneomräkning	1,6	2,0
Övriga makroekonomiska förändringar	-0,2	-2,7
Volymförändringar ¹	-2,3	-2,9
Minskning av anslagsbehållningar	3,9	6,9
Övriga utgiftspåverkande faktorer	-0,5	-2,0
Total utgiftsförändring	3,5	5,9
Takbegränsade utgifter i 2019 års ekonomiska vårproposition	1 345,3	1 372,0

¹ Begreppet volym innefattar ett antal olika slags utgiftsförändringar, till följd av bl.a. antal personer i transfereringssystemen, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

Källa: Egna beräkningar.

Beslut om åtgärder

I propositionen Vårändringsbudget för 2019 lämnar regeringen förslag om ändrade anslagsnivåer för innevarande budgetår och aviserar ändrade anslagsnivåer för 2020–2022. Dessa förslag och aviseringar sammanfattas per utgiftsområde i tabell 6.10. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under varje utgiftsområde. Se även avsnitt 7.3 för mer information om budgeteffekterna 2019.

Tabell 6.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Anslag	2019	2020	2021	2022
1 Rikets styrelse		149			
varav Regeringskansliet m.m.	4:1	87			
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		-26			
3 Skatt, tull och exekution		-13			
4 Rättsväsendet		820	0	0	0
varav Finansiering av kostnader för transporter av frihetsberövade	1:1	-230	-115	-115	-115
Kostnader för transporter av frihetsberövade	1:6	230	115	115	115
Säkerhetsbevarande åtgärder	1:6	105			
Tillskott till rättsliga biträden m.m. ¹	1:12	665			
5 Internationell samverkan		-2			
6 Försvar och samhällets krisberedskap		212			
varav Klimatanpassningsåtgärder i kommuner	2:2	55			
Ersättning skogsbränder ¹	2:3	170			
7 Internationellt bistånd		-787			
varav Ändrade avräkningar	1:1	-700			
Finansiering av kärnstöd till FN:s migrationsorganisation (IOM)	1:1	-50			
8 Migration		306			
varav Tillskott till Migrationsverket	1:1	57			
Kärnstöd till FN:s migrationsorganisation (IOM)	1:3	50			
Tillskott till migrationsdomstolarna	1:4	199			
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		225			
varav Ökade kostnader för läkemedelsförmånerna	1:5	630			
Finansiering av kapitaltillskott Apotek Produktion & Laboratorier AB	1:8	-90			
LSS – rätt till stöd för andning och sondmatning	4:4	150			
Minskning av bidrag för metodutveckling och personalkontinuitet hemtjänsten	4:5	-110			
Minskning av bidrag för anställning av resurspersoner trygghetsboende	4:5	-200			
Minskning föräldraskapsprogram	4:7	-75			
Minskning fritidspeng	4:7	-50			
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning		-3			
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		-3			
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering		462	-23	-40	-57
varav Krav på kollektivavtal i nystartsjobb tas bort	1:3	-4	-23	-40	-57
Insatser för jämställdhet och mot hedersrelaterat våld och förtryck	3:1	130			
Medel till Jämställdhetsmyndigheten och Delegationen mot segregation	3:2, 4:2	51			
Bidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden	4:1	321			
14 Arbetsmarknad och arbetsliv		364	372	695	870
varav Krav på kollektivavtal i nystartsjobb tas bort	1:2, 1:3, 1:12	49	261	460	627
Rusta arbetssökande för att möta arbetsgivares behov	1:3	340			
Ändrad växelkurs socialfonden	1:6		116	240	248
15 Studiestöd		-37			
16 Utbildning och universitetsforskning		-534	500	500	500
varav Fler lärarassistenter	1:5	475	500	500	500
Minskning av bidrag för gymnasial lärlingsutbildning	1:5	-100			
Anpassning av underutnyttjat statsbidrag för yrkesvux	1:13	-397			
Långsammare utbyggnad av särskilda utbildningar m.m.	2:64	-264			
Anslagsminskning forskning och forskningsinformation	3:1	-70			

17	Kultur, medier, trossamfund och fritid		20			
varav	Stimulansbidrag kulturskolan	1:2	50			
	Bibehållen fri entré på museer	8:1	60			
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik		-755	3 000	1 500	
varav	Investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande	1:9	-750	3 000	1 500	
19	Regional tillväxt		30	60	345	345
varav	Ändrad växelkurs regionalfondsprogrammen	1:3		60	345	345
20	Allmän miljö- och naturvård		1 195			
varav	Rent hav	1:2, 1:4, 1:11	200			
	Åtgärder för värdefull natur, våtmarker	1:3	200			
	Klimatanpassningsåtgärder i kommuner	1:10	-55			
	Minskning insatser för internationella klimatinvesteringar	1:12	-80			
	Skydd av värdefull natur	1:14	100			
	Förstärkning Klimatlivet, inklusive biogas och hemladdning	1:16	750			
	Förstärkning Industriklivet	1:20	100			
	Investeringsstöd för minusutsläpp, forskning, utveckling och test	1:20	100			
	Minskning teknikneutral laddinfrastruktur	1:21	-50			
	Minskning Formas	2:2	-100			
21	Energi		295			
varav	Solcellsstöd	1:7	300			
22	Kommunikationer		224			
varav	Satsningar landsbygdsproposition	1:2	122			
	Regionala flygplatser	1:6	57			
	Underlätta tågresor till utlandet, bl.a. nattåg	1:16	50			
23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel		100	6	2	-4
varav	Skydd av värdefull natur, ersättning till markägare av nyckelbiotoprika brukningsenheter	1:2	150			
	Finansiering av satsningar landsbygdsproposition	1:17	-280			
	Halvårseffekt landsbygdsproposition	1:17	-250			
	Åtgärder och stöd till jordbruket till följd av extremväder	1:17	350			
	Stärk bredbandsutbyggnaden i hela landet	1:17	95			
	Ändrad växelkurs landsbygdsprogrammet	1:17	-141	-241	-141	-97
	Ändrad växelkurs landsbygdsprogrammet	1:18	141	241	141	97
24	Näringsliv		-35			
varav	Effektivisering av näringslivspolitik	1:2, 1:5	-250			
	Satsningar landsbygdsproposition	1:4, 1:5	74			
	Kapitaltillskott Apotek Produktion & Laboratorier AB	1:17	90			
	Exportsatsning	2:3, 2:4	65			
Summa anslagsförändringar			2 207	915	4 502	3 154
varav	anslagsökningar		6 788	1 501	5 153	3 924
varav	anslagsminskningar		-4 581	-586	-651	-770
Summa ökning av takbegränsade utgifter²			2 207	915	4 502	3 154

Anm.: Endast större anslagsförändringar redovisas separat under varje utgiftsområde.

¹ Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) som tillförs regelstyrda anslag som påverkas av förändringar av volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag) utan att någon ny reform föreslås. Dessa medför höjda anslagsnivåer netto om 1,0 miljarder kronor.

² Förslag till följd av nya diskretionära reformer medför höjda anslagsnivåer netto om 1,2 miljarder kronor. Förslag som i enlighet med fotnot 1 tillförs i första hand regelstyrda anslag medför höjda anslagsnivåer netto om 1,0 miljarder kronor. De föreslagna anslagsförändringarna uppgår sammanlagt till 2,2 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Reviderad pris- och löneomräkning

Revideringar i pris- och löneomräkningen av förvaltnings- och investeringsanslag ger högre utgifter 2020 och 2021, jämfört med den beslutade budgeten. Slutliga omräkningstal har fastställts för 2020 och en ny preliminär pris- och löneomräkning har genomförts för 2021.

Makroekonomiska förändringar

Anslag som påverkas av den makroekonomiska utvecklingen har justerats utifrån de makroekonomiska antaganden som görs i denna proposition (se avsnitt 3). Den nya makroekonomiska bedömningen medför sammantaget något lägre utgifter för 2020 och 2021. Nedrevideringen av Sveriges BNI påverkar biståndsramen och medför att utgifterna under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd revideras ned både 2020 och 2021 jämfört med den bedömning som låg till grund för beräkningen av utgifterna i budgetpropositionen för 2019. Nedjusteringen av timlönen ger lägre utgifter för föräldraförsäkring under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn både 2020 och 2021. För 2021 ger en ny bedömning av räntan för femåriga statsobligationer lägre utgifter för studiemedelsräntor under utgiftsområde 15 Studiestöd.

För bägge åren, 2020 och 2021, leder nedrevideringar av inkomstindex till lägre utgifter i ålderspensionssystemet.

Volymförändringar

De beräknade utgifterna 2020 och 2021 har också förändrats till följd av nya prognoser för antalet personer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär det att utgifterna bedöms bli 2,3 respektive 2,9 miljarder kronor lägre 2020 och 2021 jämfört med motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2019.

En betydande del av denna utgiftsförändring för både 2020 och 2021 beror på att antalet avgjorda asylärenden reviderats ned. Det ger ett högre genomsnittligt antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, vilket leder till att utgifterna beräknas bli högre under utgiftsområde 8 Migration 2020 och 2021. De färre avgjorda ärendena medför samtidigt att färre personer blir aktuella för kommunmottagande

och etableringsinsatser, vilket leder till lägre utgifter 2020 och 2021 under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering. Sammantaget beräknas utgifterna bli lägre eftersom kostnaderna per person tenderar att vara högre i etableringsfasen än i asylmottagandet.

Tabell 6.11 Volym i olika transfereringssystem 2019–2021

Förändringar jämfört med den beräkning som låg till grund för den beslutade budgeten för 2019

Utgiftsområde och volym	2019	2020	2021
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	3 400	18 900	34 800
13 Antal deltagare i etableringsinsatser	-3 800	-10 900	-15 400
13 Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för	-7 942	-23 754	-34 504

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade. Endast ett urval volymer med större förändringar mot beslutad budget för 2019 redovisas i tabellen. Se tabell 6.7 för könsuppdelade utfall. Källa: Egna beräkningar.

Minskning av anslagsbehållningar

I förhållande till den beslutade budgeten för 2019 har den beräknade utgiftsförbrukningen för flera anslag 2020 och 2021 justerats upp. Det medför sammantaget att behållningen av medel beräknas bli lägre dessa år än i den beslutade budgeten för 2019. Eftersom posten Minskning av anslagsbehållningar är negativt definierad ger mindre anslagsbehållningar ett positivt värde i tabell 6.9.

Förändringen är ett resultat av flera olika prognosjusteringar, bl.a. inom EU:s landsbygdsprogram under utgiftsområde 23 där anslagsnivåerna för 2021 inte överensstämmer med bedömningen av den nivå på landsbygdsprogrammet som behövs för att Sverige ska kunna utnyttja tillgängliga medel på EU:s budget.

Regeringen återkommer med nya anslagsberäkningar i budgetpropositionen för 2020.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

Utgiftsprognoserna kan också revideras till följd av justeringar som motiveras av ny information som inte avser makroekonomiska förutsättningar eller volymer, t.ex. nya prognosmetoder, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU-rättsakter. De lägre utgifterna för 2021 förklaras i huvudsak av en lägre EU-avgift, vilket

bl.a. beror på en reviderad bedömning av betalningstaket för programperioden 2021–2027.

6.3 Utgiftsprognos för 2019

Statens utgifter under 2019 beräknas sammantaget understiga den av riksdagen beslutade utgiftsramen i statens budget för 2019. I tabell 6.12 redovisas den aktuella utgiftsprognosen i förhållande till utfallet för 2018, den ursprungliga budgeten för 2019 och regeringens förslag till förändringar i denna. I den nu aktuella prognosen uppgår utgifterna under samtliga utgiftsområden till sammanlagt 1 016,6 miljarder kronor. I statens budget för 2019 anvisades totalt 1 018,9 miljarder kronor, vilket inkluderar posten Minskning av anslagsbehållningar.

Den största enskilda revideringen avser en nedjustering av prognosen för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. om 3,3 miljarder kronor. Därutöver är prognosen nedreviderad med 2,7 miljarder kronor till följd av ändrade volymer och med ytterligare 0,8 miljarder kronor på grund av ändrade makroekonomiska förutsättningar. Utgifterna påverkas även av de förslag regeringen lämnar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 vilka netto höjer anslagen med 2,2 miljarder kronor 2019. De största förändringarna avser anslag inom utgiftsområdena 4 Rättsväsendet, 7 Internationellt bistånd, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik och 20 Allmän miljö- och naturvård.

Tabell 6.12 Utgifter 2018 och 2019

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2018			2019		Differens prognos - urspr. budget	Differens prognos - totalt anvisat
	Utfall ¹	Urspr. budget ²	Ändrings- budget ³	Totalt anvisat ⁴	Prognos		
1 Rikets styrelse	14,3	14,6	0,1	14,7	15,0	0,4	0,3
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16,0	17,3	0,0	17,3	17,0	-0,3	-0,3
3 Skatt, tull och exekution	11,4	11,5	0,0	11,5	11,4	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	45,9	48,4	0,8	49,2	48,7	0,4	-0,5
5 Internationell samverkan	1,9	2,4	0,0	2,4	2,3	-0,1	-0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	53,5	60,1	0,2	60,3	59,4	-0,6	-0,8
7 Internationellt bistånd	42,8	44,9	-0,8	44,2	44,0	-1,0	-0,2
8 Migration	19,6	12,1	0,3	12,4	12,8	0,7	0,4
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	78,4	81,3	0,2	81,5	80,3	-1,0	-1,2
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99,7	97,7	0,0	97,7	98,3	0,7	0,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34,8	34,9	0,0	34,9	34,4	-0,5	-0,5
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	95,2	97,3		97,3	97,8	0,5	0,5
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	22,2	18,0	0,5	18,4	17,3	-0,7	-1,1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	73,9	73,9	0,4	74,3	73,4	-0,5	-0,9
15 Studiestöd	21,1	24,7	0,0	24,7	22,6	-2,1	-2,1
16 Utbildning och universitetsforskning	76,0	80,8	-0,5	80,3	78,1	-2,7	-2,2
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	16,0	15,8	0,0	15,8	15,7	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4,6	4,7	-0,8	4,0	3,1	-1,7	-0,9
19 Regional tillväxt	3,6	3,5	0,0	3,5	3,7	0,2	0,1
20 Allmän miljö- och naturvård	10,4	9,7	1,2	10,9	10,7	0,9	-0,3
21 Energi	3,5	3,1	0,3	3,4	3,4	0,2	-0,1
22 Kommunikationer	56,6	59,0	0,2	59,2	57,4	-1,5	-1,7
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19,6	20,9	0,1	21,0	20,2	-0,7	-0,8
24 Näringsliv	7,5	7,4	0,0	7,4	7,3	-0,2	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	111,4	120,0		120,0	120,0	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	13,6	25,2		25,2	21,8	-3,3	-3,3
27 Avgiften till Europeiska unionen	35,0	40,9		40,9	40,4	-0,5	-0,5
Summa utgiftsområden	988,5	1 030,2	2,2	1 032,4	1 016,6	-13,6	-15,9
Minskning av anslagsbehållningar		-11,3					
Summa utgifter	988,5	1 018,9	2,2	1 032,4	1 016,6	-2,4	-15,9
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	974,9	993,9		1 007,3	994,7	0,9	-12,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	307,4	317,6		317,6	317,1	-0,5	
Takbegränsade utgifter	1 282,3	1 311,4			1 311,8	0,4	
Budgeteringsmarginal	54,7	38,8			39,2	-0,4	
Utgiftstak	1 337	1 351			1 351		

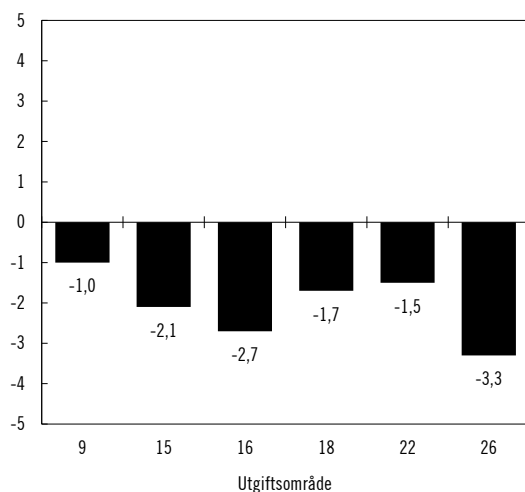
Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Utfallet för 2018 har fördelats enligt strukturen i statens budget för 2019.² Enligt den beslutade budgeten för 2019 (bet. 2018/19:FiU10).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet under utgiftsområdet uppgår totalt till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt beslutad budget för 2019 (bet 2018/19:FiU10) och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99).

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 6.1 Skillnad mellan utgifter för 2019 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2019 för vissa utgiftsområden

Miljarder kronor



Anm.: Med anvisade medel i statens budget för 2019 avses finansutskottets sammanställning (bet. 2018/19:FiU10).
Källa: Egna beräkningar.

Nedan redogörs för de utgiftsområden som redovisas i diagram 6.1, under vilka de största sammantagna avvikelserna finns mellan denna utgiftsprognos och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2019.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror på lägre beräknade kostnader för i huvudsak stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror på att färre studerande beräknas utnyttja bidragsdelen inom studiemedlet. Vid budgetering av studiemedel för nya utbildningsplatser antas att samtliga studerande kommer att utnyttja studiemedel. I praktiken varierar nyttjandegraden mycket mellan olika utbildningar, och i den aktuella prognosen beräknas en betydligt mindre andel av de studerande utnyttja bidraget. Därutöver understiger prognosen för antalet mottagare av studiestartsstöd något den budgeterade volymen eftersom ansökningarna varit färre än vad som förväntats.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen förklaras av lägre förbrukning av

flera anslag. Den främsta förklaringen är att statsbidrag till skolhuvudmän inte nyttjats fullt ut. Anslagsminskningar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 bidrar även till nedrevideringen.

Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror främst på en minskning av nivån för investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror på prognosrevideringar och förskjutningar mellan år. Detta har främst att göra med att anslagsbelastningen avseende trängselskatten i Göteborg 2019–2021 omfördelas över tiden beroende på hur produktionskostnaderna för västsvenska paketet finansieras. Finansiering av det västsvenska paketet sker genom trängselskatteanslaget, investeringsanslaget och lån i Riksgäldskontoret.

Utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m.

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror på uppreviderade överkurser vid försäljning av realobligationer i samband med obligationsbyten.

6.4 Arbetskostnadsindex i pris- och löneomräkningen

Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har promemorian En jämnare utveckling av arbetskostnadsindex i pris- och löneomräkningen tagits fram. Promemorian har remitterats. Remissyttranden har inkommit från Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Konjunkturinstitutet (KI), Lantmäteriet, Medlingsinstitutet (MI), Myndigheten för kulturanalys, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Trafikverket, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och Umeå universitet. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2017/04399/BATOT).

En jämnare utveckling av arbetskostnadsindex i pris- och löneomräkningen

Pris- och löneomräkningen innebär att varje förvaltningsanslag, utifrån det senaste årets förbrukning, delas in i de tre kategorierna löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader. De olika delarna multipliceras med motsvarande omräkningstal, som baseras på utfallsstatistik. En genomsnittlig myndighet använder ca 60 procent av förvaltningsanslaget till lönekostnader. Utfallen i pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslagen beror därför till stor del på omräkningstalet för anslagens lönedelar.

Löneomräkningstalet motsvarar förändringen i ett arbetskostnadsindex avseende tjänstemän inom tillverkningsindustrin, benämnt AKI Ram, med avdrag för produktivitetsutvecklingen inom tjänstesektorn.

I promemorian En jämnare utveckling av arbetskostnadsindex i pris- och löneomräkningen konstateras att variationen i utfallet av pris- och löneomräkningen har varit relativt stor över tid. Omräkningstalet för anslagens lönedelar har varit föremål för större variation än omräkningstalen för lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader, till följd av svängningarna i AKI Ram. Variationen försvårar prognostisering av pris- och löneomräkningen och försämrar förvaltningsmyndigheternas planeringsförutsättningar. I promemorian föreslås därför att AKI Ram utjämnas genom ett femårigt glidande medelvärde, dvs. medelvärdet av de fem senaste observationerna.

Ett femårigt medelvärde av arbetskostnadsindex

Regeringens bedömning: Omräkningstalet för löner bör baseras på ett femårigt glidande medelvärde av de årliga förändringarna i AKI Ram fr.o.m. pris- och löneomräkningen för 2020.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Bedömningen tillstyrks av *Arbetsgivarverket, ESV, Lantmäteriet, SCB, Statskontoret, Trafikverket, Universitetskanslers-ämbetet* och *Umeå universitet*. Arbetsgivarverket bedömer att en jämnare uppräkningsanslag skulle ge bättre förutsättningar för de statliga myndigheterna att planera sin verksamhet

och sin kompetensförsörjning, leda till en bättre kostnadseffektivitet och underlätta den statliga sektorns utvecklingsinsatser. En ökad förutsägbarhet skulle också, enligt Arbetsgivarverket, öka arbetstagarnas arbetstrygghet och göra statliga jobb mer attraktiva samt ge bättre kontroll över utvecklingen av statens budget. Arbetsgivarverket tror att en jämnare anslagsutveckling ger en stabilitet och i förlängningen även är till stor fördel för medborgare, företag och samhälls-ekonomin i stort.

KI delar bedömningen i promemorian att förslaget skulle leda till minskad osäkerhet kring förvaltningsanslagens utveckling och därmed förbättrade planeringsförutsättningar. Enligt *KI* är det dock tänkbart att perioden för ett glidande medelvärde bör vara densamma för både arbetskostnaden och produktiviteten, för vilken ett tioårigt medelvärde tillämpas. *KI* påpekar även att en konjunkturcykel sannolikt är längre än fem år. Enligt myndigheten borde därför perioden eventuellt förlängas för AKI Ram och förkortas för produktivitetsavdraget. *KI* behandlar i remissyttrandet även andra aspekter av AKI Ram, bl.a. att dagens beräkningsmetod innebär att preliminär statistik behöver användas. Myndigheten anser att en fördel med en övergång till ett femårigt medelvärde skulle vara att det ger möjlighet att i viss utsträckning i efterhand revidera de årsförändringstal som används. *MI* påpekar att myndigheternas lönekostnader påverkas av konjunkturen och att den föreslagna modellen blir nästintill okänslig för konjunkturell variation. *MI* föreslår mot den bakgrunden en alternativ metod för att utjämna AKI Ram, som innebär att beräkningen skulle utgå från en bredare grupp – tjänstemän inom näringslivet som helhet – i stället för inom tillverkningsindustrin. Myndigheten bedömer att en sådan metod, med vissa justeringar och ett tvåårigt glidande medelvärde, skulle vara förhållandevis jämn över tid. *Socialstyrelsen* anser att förslaget ger en fördröjning innan eventuella lönekostnadsökningar inom industrin slår igenom som anslagsökningar och att det kan leda till att myndigheter tappar konkurrenskraft som arbetsgivare.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande beräknas förändringen av AKI Ram som den procentuella skillnaden mellan november två år innan budgetåret och november tre år innan budgetåret. En jämnare och mer förutsebar utveckling skulle kunna uppnås genom att använda ett flerårigt glidande medelvärde av de

årliga förändringarna. För att ett glidande medelvärde ska vara ändamålsenligt och påtagligt jämnat ut variationerna i AKI Ram bör det beräknas på tillräckligt många observationer. Ett glidande medelvärde som baseras på ett stort antal observationer skulle dock medföra att årlig procentuell förändring i AKI Ram endast i begränsad utsträckning får genomslag i respektive års pris- och löneomräkning. Regeringen anser att löneomräkningstalen inte bara långsiktigt utan även på kortare sikt i viss mån bör avspegla arbetskostnadsutvecklingen inom tillverkningsindustrin. Mot den bakgrunden bedöms ett glidande medelvärde baserat på fem observationer vara ändamålsenligt.

Det är tänkbart, som *KI* påpekar, att perioden för medelvärdet av AKI Ram skulle kunna vara lika lång som perioden för produktivitetsavdraget, dvs. tio år. Regeringens bedömning är dock att fem år är en lämplig period för att medelvärdet förhållandevis snabbt ska anpassas till nya årsutfall. Det är inte heller uppenbart att löneomräkningstalet skulle vara mer ändamålsenligt med lika långa perioder för AKI Ram som för produktivitetsavdraget. Regeringen anser vidare att fördelen med ett större inslag av reviderad statistik, som *KI* pekar på, inte uppväger nackdelarna i form av att pris- och löneomräkningsmodellen kompliceras och att transparensen kring pris- och löneomräkningen försämras.

Värdet av konjunkturrell följsamhet, vilket behandlas i *MI*:s yttrande, begränsas av att pris- och löneomräkningen redan i dag görs med två års eftersläpning, eftersom omräkningen baseras på utfallsstatistik. *MI* föreslår att ett bredare arbetskostnadsindex ska användas i pris- och löneomräkningen. Principfrågan har behandlats tidigare, bl.a. i Utredningen angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen (SOU 1997:48) och i Arbetsgivarpolitikutredningen (SOU 2002:32). Ingen av utredningarna ansåg det dock vara motiverat att föreslå ett bredare index. Regeringen har heller inte för avsikt att göra avsteg från de principiella utgångspunkterna för pris- och löneomräkningen. Med ett femårigt medelvärde tar det längre tid för en större arbetskostnadsökning att slå igenom i anslagsomräkningen, vilket Socialstyrelsen påpekat. På motsvarande sätt tar det emellertid även längre tid även för en mindre arbetskostnadsökning att få effekt. Regeringen bedömer att en över tid jämnare anslagsomräkningstakt kan stärka

statens attraktionskraft som arbetsgivare, eftersom myndigheternas planeringsförutsättningar förbättras.

Konsekvensanalys

Mindre variation i utfallet av pris- och löneomräkningen leder till en minskad osäkerhet kring förvaltningsanslagens utveckling, vilket bör förbättra myndigheternas planeringsförutsättningar och minska behovet av anslagskredit och anslagssparande. En mindre variation över tid förbättrar samtidigt Regeringskansliets förutsättningar att prognostisera pris- och löneomräkningen. Införandet av ett glidande medelvärde för AKI Ram innebär inte att den underliggande metoden för pris- och löneomräkningen förändras. Åtgärden kan därmed inte heller förväntas påverka den långsiktiga löneutvecklingen inom staten.

6.5 Prisomräkning av vissa anslag på infrastrukturområdet

Anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* under utgiftsområde 22 Kommunikationer är indexerade med nettoprisindex (NPI). SCB slutade publicera NPI 2014. I enlighet med ett regeringsuppdrag (N2014/04176/TE) har dock SCB beräknat NPI t.o.m. den 31 december 2018, med publicering på Trafikverkets webbplats. Prisomräkningen sker med två års eftersläpning. NPI behöver därför ersättas fr.o.m. budgetåret 2021.

KPI-KS ersätter NPI

Regeringens bedömning: Anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* under utgiftsområde 22 Kommunikationer bör indexeras med KPI-KS fr.o.m. budgetåret 2021.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen om översyn av Konsumentprisindex (SOU 1999:124) föreslog att de löpande beräkningarna av nettoprisindex skulle upphöra

och ersättas av ett konstantskatteindex. Regeringen, som behandlade utredningens betänkande i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1 bilaga 4), delade utredarens bedömning. Sedan 2014 publicerar SCB löpande konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS), vilket beskrivs närmare i SCB:s promemoria KPI-KS (KPI med konstant skatt) och KPIF-KS (KPI med fast ränta och konstant skatt), daterad den 18 februari 2014. Regeringen bedömer att KPI-KS är det mest ändamålsenliga och kostnadsneutrala sättet att ersätta NPI. I Trafikverkets budgetunderlag för 2018 förespråkar myndigheten ett infrastrukturindex som, till skillnad från NPI och KPI-KS, i viss mån avspeglar prisutvecklingen inom anläggningsbranschen (N2018/01479/SUBT). Regeringen anser dock att de berörda anslagen även framöver bör prisomräknas med ett index som inte är knutet till anläggningsbranschen. Ett index av det slag som Trafikverket förordar skulle vara kostnadsdrivande och sannolikt medföra negativa samhällsekonomiska konsekvenser, då staten är en betydande aktör på marknaden. Om de statliga anslagen automatiskt skulle anpassas till anläggningsföretagens priser riskerar det att leda till en spiral där snabb prisutveckling leder till högre prisomräkningstal, vilket försämrar anläggningsföretagens drivkrafter att förbättra produktiviteten i sektorn.

7

Den offentliga sektorns
finanser, statens
budgetsaldo och
statsskuld

7 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

I detta avsnitt redovisas budgeteffekterna av regeringens förslag och beräknade förändringar på den offentliga sektorns finansiella sparande samt prognoser för den offentliga sektorns finanser, nettoförmögenhet och skuldutveckling. Redovisningen görs för såväl delsektorerna staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn som för den totala konsoliderade offentliga sektorn. Konsolideringen innebär att transfereringar mellan de olika delsektorerna räknas av.

Avsnittet innehåller avslutningsvis en jämförelse mellan olika bedömares prognoser för finansiellt och strukturellt sparande och en uppföljning av statens budgetsaldo och sparande.

Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finanser har redovisat överskott 2015–2018. År 2018 blev överskottet 0,7 procent av BNP. Det finansiella sparandet beräknas vara i stort sett oförändrat mellan 2018 och 2019. I avsaknad av aktiva beslut förstärks finanserna gradvis t.o.m. 2022. Det strukturella sparandet beräknas till 0,2 procent av potentiell BNP 2019 och även det förstärks successivt t.o.m. 2022.
- Statens budgetsaldo beräknas visa stora överskott samtliga år i prognosperioden (2019–2022) förutom 2020. Den kraftiga variationen mellan åren är en följd av bl.a. kapitalplaceringar på skattekonton och

fluktuerande räntebetalningar på statsskulden.

- Ålderspensionssystemets finansiella sparande beräknas visa överskott under hela prognosperioden.
- Kommunsektorns finansiella sparande och resultat 2019 bedöms vara relativt oförändrat jämfört med 2018. Underskottet i kommunsektorns finanser beräknas ligga kvar kring 0,7 procent av BNP 2019–2022.
- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld understeg 40 procent av BNP 2018. Den beräknas fortsätta minska under prognosperioden både till följd av överskotten i finanserna och av att Riksbanken amorterar på sitt valutalån i Riksgäldskontoret.
- Den konsoliderade statsskulden minskade under 2018 från 1 265 miljarder kronor till 1 197 miljarder kronor, vilket innebar att skulden motsvarade 25,0 procent av BNP vid utgången av året. Den konsoliderade statsskulden beräknas minska både nominellt och som andel av BNP samtliga år under prognosperioden.

Redovisningen av den offentliga sektorns finanser i detta avsnitt följer generellt principerna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och statsbidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde före den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen av skatter och statsbidrag i detta avsnitt bättre med redovisningen i statens budget och

den kommunala redovisningen än med NR:s redovisningsprinciper. 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.

I samband med att NR gick över till EU:s nya regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010) ändrades benämningarna på flera sektorer i NR. Här används dock de äldre men vedertagna benämningarna offentlig sektor (som i NR numera benämns offentlig förvaltning), stat (statlig förvaltning), ålderspensionssystem (sociala trygghetsfonder) och kommunsektor (kommunal förvaltning).

7.1 Budgeteffekter av riksdagens och regeringens åtgärder sedan budgetpropositionen för 2019

Budgetpropositionen för 2019 lämnades av en övergångsregering i november 2018. I december samma år beslutade emellertid riksdagen om statens budget för 2019 baserat på en reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna.

Nedan följer en översiktlig redovisning av budgeteffekterna på de offentliga finanserna, till följd av riksdagens beslut om statens budget för 2019 samt förslag och aviseringar från regeringen, i förhållande till budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1).

Utgångspunkten för redovisningen är att beslutade, föreslagna och aviserade öknings- och minskningar av anslag fullt ut motsvaras av en förändring av den faktiska förbrukningen av utgifter på anslagen. Nivån på den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas även av andra förändringar, som i detta sammanhang inte definieras som nya förslag. Exempel på sådana förändringar är variationer i volymer i rättighetsbaserade transfereringssystem eller förändrade makroekonomiska förutsättningar.

Budgeteffekter av riksdagens beslut jämfört med budgetpropositionen för 2019

Riksdagens beslut om statens budget medför en försvagning av den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 17 miljarder kronor för 2019 samt med ca 35 respektive 47 miljarder för 2020

respektive 2021 (se tabell 7.1), jämfört med budgetpropositionen för 2019. Försvagningen 2019 beror i huvudsak på sänkta skatter medan den ytterligare försvagningen de efterföljande åren i huvudsak beror på utgiftsökningar.

Tabell 7.1 Budgeteffekter av riksdagens beslut om statens budget för 2019, jämfört med budgetpropositionen för 2019

Budgeteffekt på den offentliga sektorns finansiella sparande
Miljarder kronor

	2019	2020	2021
Utgifter	2,5	19,1	30,7
Inkomster	-14,5	-16,0	-16,3
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-16,9	-35,1	-47,0

Källa: Riksdagens beslut om statens budget för 2019 (bet. 2018/19:FIU1, rskr. 2018/19:62).

Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar jämfört med den beslutade budgeten för 2019

Sedan riksdagens beslut om statens budget för 2019 har regeringen lämnat förslag och aviseringar med budgetära konsekvenser i propositionen Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer (prop. 2018/19:73) och i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99).

I tabell 7.2 redovisas budgeteffekterna av dessa förslag och aviseringar. Det framgår att de föreslagna och aviserade åtgärderna för 2019–2022 sammantaget medför att den offentliga sektorns finanser försvagas något, främst 2021.

Av förslagen för 2019 som avser budgetens utgifter i Vårändringsbudget för 2019 ingår i tabell 7.2 de som avser nya diskretionära åtgärder och finansiering. Dessa medför höjda anslagsnivåer om ca 1,2 miljarder kronor. I tabell 7.2 ingår inte medel som föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar av volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag) utan att någon ny reform föreslås (se vidare tabell 6.10).

Tabell 7.2 Budgeteffekter av föreslagna och aviserade åtgärder sedan den av riksdagen beslutade budgeten för 2019Budgeteffekt på den offentliga sektorns finansiella sparande
Miljarder kronor om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	1,2	0,9	4,5	3,2
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och NR	-0,1	-0,4	-0,7	-0,7
Summa utgiftsförändringar	1,1	0,5	3,8	2,4
Skatter, netto ²	0,5	1,2	1,2	1,0
Övriga inkomstreformer ³	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,5	1,2	1,2	1,0
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,6	0,7	-2,6	-1,4
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

¹ Se avsnitt 6.2 för en mer detaljerad genomgång av de förslag som påverkar budgetens utgiftssida. Tabell 6.10 visar de beräknade budgeteffekterna per utgiftsområde.² Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna förändringar av skatteregler beskrivs närmare i tabell 5.1.³ Förslaget i propositionen Vårändringsbudget för 2019 om Fastighetsverkets försäljning av fastigheter påverkar övriga inkomster i statens budget men har ingen effekt på det finansiella sparandet.

Källa: Egna beräkningar.

Sammanlagda budgeteffekter jämfört med budgetpropositionen för 2019

De sammanlagda budgeteffekterna sedan budgetpropositionen för 2019 av riksdagens beslut om statens budget för 2019 samt av regeringens föreslagna och aviserade åtgärder framgår av tabell 7.3.

Tabell 7.3 Sammanlagda budgeteffekter sedan budgetpropositionen för 2019 av riksdagens beslut om statens budget för 2019 samt av regeringens förslag och aviseringarBudgeteffekt på den offentliga sektorns finansiella sparande
Miljarder kronor

	2019	2020	2021
Utgifter	3,5	19,6	34,5
varav riksdagens beslut om statens budget	2,5	19,1	30,7
varav regeringens förslag och aviseringar	1,1	0,5	3,8
Inkomster	-14,0	-14,8	-15,1
varav riksdagens beslut om statens budget	-14,5	-16,0	-16,3
varav regeringens förslag och aviseringar	0,5	1,2	1,2
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-17,5	-34,4	-49,6
varav riksdagens beslut om statens budget	-16,9	-35,1	-47,0
varav regeringens förslag och aviseringar	-0,6	0,7	-2,6

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

Källa: Egna beräkningar.

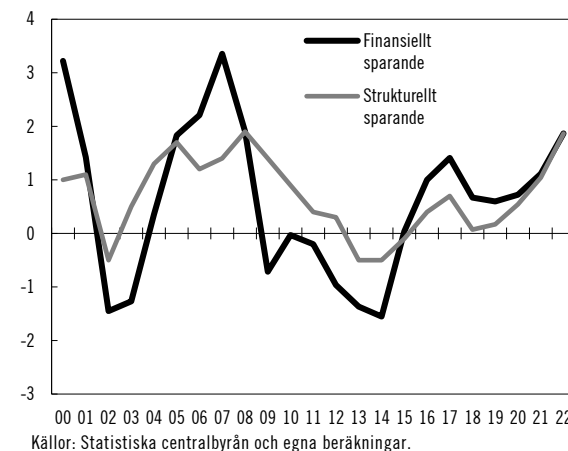
I tabell 7.8 redovisas den samlade budgeteffekten i förhållande till föregående år av alla tidigare beslut från riksdagen samt nu aktuella förslag och aviseringar med ekonomiska konsekvenser, som en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens effekt på efterfrågan.

7.2 Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finanser har redovisat överskott 2015–2018. Det finansiella sparandet förstärktes något mellan 2016 och 2017 och uppgick till 1,4 procent av BNP (se diagram 7.1). Ett lägre överskott förväntas både 2018 och 2019 jämfört med 2017. Detta gäller både för staten och kommunsektorn. Från och med 2020 förväntas den offentliga sektorns sparande stärkas och närma sig 2 procent av BNP år 2022.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande

Procent av BNP samt potentiell BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

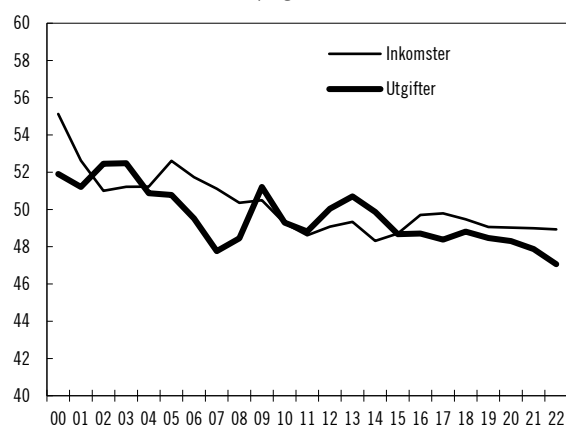


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det lägre överskottet 2018 jämfört med 2017 följde främst av att inkomsterna från skatter minskade i förhållande till BNP, men också av att utgifterna växte något snabbare än BNP. År 2019 beräknas inkomsterna fortsätta att minska som andel av BNP samtidigt som även utgiftsandelen minskar. Mot slutet av prognosperioden bedöms inkomsterna växa i takt med BNP medan utgifterna i framför allt staten fortsätter att minska som andel av BNP (se diagram 7.2).

Diagram 7.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet, som är justerat för konjunkturella variationer och vissa engångseffekter, är tänkt att visa den underliggande nivån på det finansiella sparandet. Det strukturella sparandet beräknas liksom det finansiella sparandet vara i det närmaste oförändrat mellan 2018 och 2019 och sedan successivt förstärkas t.o.m. 2021.

Tabell 7.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	2 370	2 442	2 525	2 613	2 716
Procent av BNP	49,5	49,1	49,0	49,0	48,9
Skatter och avgifter ¹	2 093	2 155	2 221	2 298	2 387
Kapitalinkomster	75	79	88	92	97
Övriga inkomster	202	208	216	223	231
Utgifter	2 338	2 412	2 487	2 554	2 612
Procent av BNP	48,8	48,5	48,3	47,9	47,1
Utgifter exkl. räntor	2 306	2 385	2 460	2 526	2 584
Räntor ²	32	27	28	27	28
Finansiellt sparande	32	30	37	59	104
Procent av BNP	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Strukturellt sparande					
Procent av potentiell BNP	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9

¹ Utfallet 2018 bygger än så länge delvis på beräkningar och kan enligt NR skilja sig från regeringens prognos för skatteintäkter 2018 som redovisas i avsnitt 5.

² Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomster

Den offentliga sektorns inkomster utgörs i huvudsak av inkomster från skatt på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2018 till närmare 90 procent av de totala inkomsterna. Av inkomsterna från skatt tillföll ca

52 procent staten, ca 12 procent ålderspensions-systemet och ca 36 procent kommunsektorn.

Inkomster i övrigt utgörs av kapitalinkomster, som 2018 svarade för ca 3 procent av den offentliga sektorns inkomster, och transfereringarna från övriga sektorer, som uppgick till ca 1 procent. Enligt principerna i NR bruttoredo visas även vissa kalkylmässiga poster som inte belastar det finansiella sparandet, i huvudsak kapitalförslitning, både på inkomst- och utgiftssidan. Dessa poster uppgick till resterande ca 7 procent av inkomsterna 2018.

Den offentliga sektorns inkomster som andel av BNP beräknas minska 2019 jämfört med 2018. Det beror främst på en svagare skattetillväxt som följer dels av förändringarna i skattelagstiftningen, dels av att hushållens kapitalskatt beräknas växa svagare än 2018. Från och med 2020 prognostiseras inkomsterna i stort sett utvecklas i proportion till BNP. I tabell 7.5 redovisas skatteinkomsterna efter NR:s redovisning. Den offentliga sektorns totala skatteinkomster som andel av BNP är lägre än skattekvoten (se avsnitt 5) eftersom en mindre del av de totala skatteintäkterna tillfaller EU.

Tabell 7.5 Den offentliga sektorns skatter och avgifter

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Hushållens direkta skatter	15,4	15,2	15,1	15,1	15,1
Företagens direkta skatter	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3
Arbetsgivar- och egenavgifter	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1
Mervärdesskatt	9,3	9,1	9,1	9,1	9,1
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Övriga indirekta skatter	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9
Summa (skattekvoten)	43,8	43,4	43,3	43,2	43,2
varav till offentlig sektor	43,7	43,3	43,1	43,1	43,0
varav till EU	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Anm.: Utfall 2018 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2018 som redovisas i avsnitt 5. P.g.a. avrundningar kan summan av delarna skilja sig från totalen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, uppgick 2018 till 48,8 procent. Denna kvot prognostiseras successivt minska under prognosperioden (se tabell 7.6). I stor utsträckning är detta en följd av dels ett antagande

om oförändrade regler i enlighet med den aktiva finanspolitik som hittills aviserats, dels antagandet om att kommunsektorn bedriver en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. Främst är det den offentliga konsumtionen och transfereringar till hushåll som påverkas av dessa antaganden.

Tabell 7.6 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Konsumtion	26,1	26,0	25,8	25,5	25,1
Investeringar	4,8	4,8	5,0	5,0	4,8
Transfereringar till hushåll	13,7	13,4	13,2	13,0	12,7
<i>varav</i>					
<i>Pensioner¹</i>	7,6	7,5	7,4	7,4	7,3
<i>Hälsorelaterat²</i>	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0
<i>Arbetsmarknad</i>	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
<i>Familjer och barn</i>	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
<i>Övrigt</i>	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Övriga transfereringar och subventioner m.m.	3,5	3,7	3,8	3,8	3,8
Ränteutgifter ³	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Summa utgifter	48,8	48,5	48,3	47,9	47,1
Exklusive räntor	48,1	47,9	47,8	47,4	46,6

¹ Avser totala pensionsutbetalningar till hushåll. Utöver ålderspensioner inkluderas exempelvis utbetalningar för garantipensioner.

² Omfattar bl.a. sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

³ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Finanspolitikens effekter på efterfrågan

I avsnittet nedan redovisas en analys av förändringen av det finansiella och strukturella sparandet 2019–2022. Analysen ger en övergripande bild av hur finanspolitiken förväntas påverka den allmänna efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin de närmaste åren. Analyser av detta slag är dock osäkra och beaktar inte att själva utformningen av finanspolitiken även kan påverka efterfrågan, dvs. att två finansiellt sett lika kostsamma åtgärder kan påverka efterfrågan på olika sätt.

Förändringen av det finansiella sparandet är ett övergripande mått på finanspolitikens effekt på efterfrågan. Det finansiella sparandet förväntas vara i stort sett oförändrat mellan 2018 och 2019 för att därefter stärkas. Det samlade finansiella sparandets förändring fångar de offentliga finansernas totala effekter på efterfrågan, dvs. såväl de s.k. automatiska stabilisatorerna som

finanspolitiska beslut. En automatisk stabilisator är en regelkonstruktion som innebär att den aggregerade efterfrågan i ekonomin med automatik hålls nere vid en hög tillväxt och uppe vid en låg tillväxt. Exempelvis minskar hushållens disponibla inkomster mindre än den ekonomiska aktiviteten generellt i en lågkonjunktur, eftersom skatteintäkterna minskar som andel av BNP medan ersättningarna för arbetslöshet ökar. På så sätt stabiliseras efterfrågan automatiskt i ekonomin.

För att komma närmare effekten på efterfrågan av finanspolitikens utformning används därför ofta förändringen av det strukturella sparandet som en indikator.

I tabell 7.7 redovisas den årliga förändringen av det strukturella och det finansiella sparandet. Skillnaden mellan utvecklingen av det finansiella sparandet och förändringen av det strukturella sparandet utgörs av nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna och skattebasernas sammansättning samt engångseffekter (om raderna 2–4 i tabellen dras från rad 1 erhålls rad 5). År 2019 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin minska (rad 11 i tabellen), vilket ingår som en del i försvagningen av det finansiella sparandet genom de automatiska stabilisatorerna (rad 2 i tabellen). Denna försvagning dras bort vid beräkningen av det strukturella sparandet. Samtidigt blir skattebasernas sammansättning (rad 3 i tabellen) något mindre gynnsam. Inte heller denna försvagning av det finansiella sparandet ska ingå i det strukturella sparandet. Sammansättningen av BNP kan i varierande grad ha olika effekt på de offentliga finanserna, t.ex. är hushållens konsumtion i större utsträckning beskattad än export. Om centrala skattebaser växer snabbare (långsammare) än BNP så förstärks (försvagas) det finansiella sparandet. Under den redovisade tidsperioden bedöms det inte finnas någon engångseffekt som påverkar det finansiella sparandet (rad 4 i tabellen).

Om förändringen av det strukturella sparandet är nära noll indikerar det att finanspolitiken, utöver effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin det aktuella året. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

Tabell 7.7 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP och potentiell BNP

	2019	2020	2021	2022
1 Förändring av finansiellt sparande, procent av BNP	-0,1	0,1	0,4	0,8
2 Automatiska stabilisatorer	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
3 Skattebasernas sammansättning	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
4 Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Förändring av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,1	0,4	0,5	0,8
6 Aktiv finanspolitik ¹	-0,6	-0,1	-0,2	0,1
7 Kapitalnetto ²	0,2	0,1	0,1	0,0
8 Kommunsektorns sparande ³	0,0	0,0	0,1	0,1
9 Pensionssystemets sparande ³	0,0	0,0	0,1	0,1
10 Övrigt	0,5	0,3	0,5	0,5
11 BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,2	-0,6	-0,4	0,0

Anm.: Raderna 2–5 i tabellen summerar till rad 1, medan raderna 6–10 summerar till rad 5.

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2018–2021 till följd av tidigare beslutade samt nu föreslagna och beräknade åtgärder (se tabell 7.8).

² Intäkter från räntor och utdelningar minus räntekostnader.

³ Konjunkturjusterat sparande exkl. kapitalkostnader, netto (kapitalkostnader minus kapitalintäkter).

Källa: Egna beräkningar.

Förändringen av det strukturella sparandet enligt rad 5 kan även förklaras av flera andra faktorer (raderna 6–10 i tabellen). En av dessa faktorer är den aktiva finanspolitiken (se tabell 7.8 för en mer utförlig redovisning av aktiva finanspolitiska åtgärder). Den aktiva finanspolitiken bidrar till att det strukturella sparandet minskar 2019–2021, om än i mindre grad efter 2019, givet aktuella aviserade åtgärder som är planerade att träda i kraft efter 2019. För 2022 medför den aviserade aktiva finanspolitiken att sparandet förstärks.

Förändringen av det strukturella sparandet förklaras också av utvecklingen av nettointäkter från kapital samt utvecklingen av det strukturella sparandet i kommunsektorn och pensionsystemet. Kapitalnettot (rad 7) förstärks under perioden vilket har en positiv effekt på det finansiella sparandets utveckling.

Det strukturella sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet (rad 8 respektive 9) har såväl för innevarande och nästa år en neutral effekt på efterfrågan. För de två sista prognosåren väntas de sammantaget ge en något åtstramande effekt på efterfrågan.

Förändringen i det strukturella sparandet (rad 5) reducerat med ovan uppräknade faktorer (rad 6–9) benämns Övrigt i tabellen (rad 10). Posten Övrigt innehåller bl.a. effekten av en underliggande automatisk budgetförstärkning. Denna uppkommer då skatteintäkterna ökar i

ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de statliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till att utgifterna ökar långsammare än BNP är att många transfereringar och andra anslag inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetökningsförutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför normalt de offentliga finanserna. Även inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen ingår i posten Övrigt.

Tabell 7.8 Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till föregående år

Budgeteffekter i förhållande till föregående år av tidigare beslutade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder på den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	26,4	26,3	9,3	2,5	5,3	-6,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och NR	-10,6	2,1	3,5	2,9	0,8	-2,3
varav stöd till kommuner och landsting	-8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ²	-0,4	1,4	3,2	2,6	0,7	-2,4
Summa utgiftsförändringar³	15,9	28,4	12,8	5,3	6,1	-8,7
Skatter, brutto ^{4,5}	6,7	-3,9	-18,5	-1,5	-4,3	-0,4
Indirekta effekter av skatter ⁵	1,4	2,1	0,5	1,0	0,0	0,0
Övriga inkomstreformer	0,3	-1,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto³	8,4	-3,2	-18,1	-0,6	-4,3	-0,5
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{3,6}	-7,5	-31,6	-30,8	-5,9	-10,4	8,2
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>

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

¹ Avsnitt 6.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 6.4 redovisas budgeteffekterna per utgiftsområde.

² Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

³ För utgiftssidan innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstsidan innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av åtgärder på utgifts- och inkomstsidan innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

⁴ Se tabell 5.9. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.9 men ska inte ingå i tabell 7.8 eftersom den ska visa budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁵ För åtgärder på skatteområdet beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. En indirekt effekt kan uppkomma om regeländringen påverkar andra skattebaser eller konsumentprisindex (om konsumentprisindex påverkas består den indirekta effekten bl.a. av att utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas via prisbasbeloppet).

⁶ Exklusive indirekta effekter på inkomstsidan till följd av åtgärder på utgiftssidan.

Källa: Egna beräkningar.

7.3 Statens finanser

Det finansiella sparandet i staten

Det finansiella sparandet i staten uppgick 2018 till 1,3 procent av BNP. Överskottet i sektorn för 2019 beräknas vara i stort sett oförändrat i förhållande till 2018 (se tabell 7.9). De åtgärder som tidigare beslutats innebär att skatteintäkterna till sektorn växer långsammare än BNP 2019 jämfört med 2018, men även utgifterna väntas växa långsammare. Främst är det utgifterna för räntebetalningar som bidrar till den svagare utgiftsökningen.

Överskottet i staten väntas öka något 2020 och därefter successivt stärkas fram t.o.m. 2022, till följd av att utgifterna minskar som andel av BNP. Det är bl.a. kostnader för aktivitets- och sjukersättningar som förväntas minska. Dessutom medför antagandet om oförändrade regler i enlighet med den aktiva finanspolitik som hittills aviserats att sparandet ytterligare förstärks i slutet av perioden.

Tabell 7.9 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	1 247	1 277	1 321	1 364	1 416
Procent av BNP	26,0	25,7	25,6	25,6	25,5
Skatter och avgifter	1 093	1 117	1 151	1 190	1 238
Kapitalinkomster	28	30	35	36	36
Övriga inkomster	126	131	135	138	143
Utgifter	1 186	1 218	1 252	1 277	1 290
Procent av BNP	24,8	24,5	24,3	23,9	23,2
Utgifter exkl. räntor	1 160	1 198	1 233	1 260	1 273
Procent av BNP	24,2	24,1	23,9	23,6	22,9
Ränteutgifter	26	19	19	17	17
Finansiellt sparande	61	59	69	87	126
Procent av BNP	1,3	1,2	1,3	1,6	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av statens finansiella förmögenhet, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldo visar statens lånebehov (i tabell 7.10) 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 i sig inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av sådana transaktioner.

Förutom denna skillnad avviker det finansiella sparandet i flera andra avseenden från budgetsaldot. Bland annat redovisas budgetsaldot kassamässigt, medan det finansiella sparandet redovisas enligt NR:s principer, vilket innebär en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Tabell 7.10 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2018–2022

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	61	59	69	87	126
<i>Justeringar till budgetsaldo</i>					
<i>Räntor, periodisering, kursvinster/förluster</i>	8	-10	-17	-1	1
<i>Periodisering av skatter</i>	27	11	-50	8	1
<i>Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.¹</i>	2	6	5	5	5
<i>Övriga finansiella transaktioner m.m.</i>	-17	65	-8	-6	-6
Budgetsaldo	80	131	-1	93	127

¹ Inkluderar justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet var 2018 ca 20 miljarder kronor lägre än budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas ha blivit högre än de prognostiserade debiterade, dvs. periodiserade, skatteintäkterna. Det innebär att de inbetalningar som den privata sektorn gjort till staten under kalenderåret bedöms ha blivit högre än skatteintäkterna, vilket medförde att budgetsaldot blev högre än det finansiella sparandet.

Enligt redovisningsprinciperna för statens budget förstärkte även räntorna budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet. I huvudsak svarade valuta- och kursdifferenser för denna skillnad (se vidare under rubriken Varierande nivå på statsskuldräntorna nedan).

Posten Övriga finansiella transaktioner m.m., som framför allt avser lån till Riksbanken för upplåning i utländsk valuta och Centrala studie-stödsnämnden (CSN), försvagade budgetsaldot 2018. Posten påverkade inte sparandet enligt NR och bidrog, i och med att den medför ett lägre budgetsaldo, till att minska skillnaderna mellan redovisningarna.

Även 2019 förväntas det finansiella sparandet bli lägre än budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna bedöms också detta år bli högre än de debiterade skatteintäkterna. Likaså bedöms försäljning av aktieinnehav förstärka budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet. Skillnaden mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet förklaras dock 2019 till största delen av återbetalning av lån från Riksbanken under Övriga finansiella transaktioner m.m., se avsnittet Riksgäldskontorets nettoutlåning nedan.

Följaktligen beräknas lånebehovet 2019 minska i större utsträckning än vad den finansiella förmögenheten ökar.

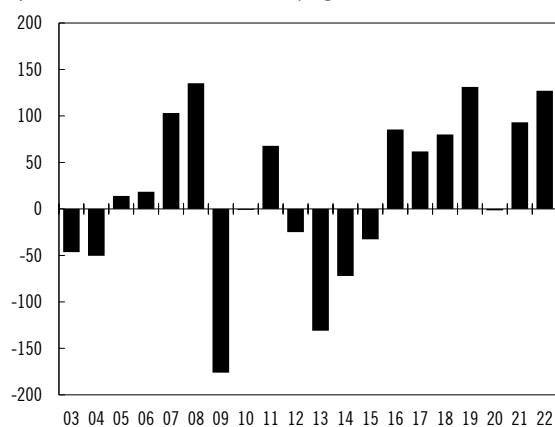
År 2020 försvagas däremot saldot väsentligt i förhållande till sparandet av att de kapitalplaceringar som gjorts på skattekonton då förväntas återbetalas. Dessa betalningsflöden påverkar endast de kassamässigt inbetalda skatterna och påverkar därmed inte det finansiella sparandet. Dessutom belastar även räntorna 2020 budgetsaldot i större utsträckning än det finansiella sparandet. Både periodiseringseffekter samt valuta- och kursdifferenser svarar för denna skillnad. År 2021 och 2022 beräknas flertalet av skillnaderna i de två redovisningsprinciperna i större utsträckning ta ut varandra och det finansiella sparandet och budgetsaldot är relativt lika.

Statens budgetsaldo

Prognosen för 2019–2022 visar på ett överskott i statens budget alla år utom 2020, då budgetsaldot beräknas uppgå till -1 miljarder kronor (se tabell 7.11). Detta betyder att statens lånebehov minskar under 2019, 2021 och 2022, vilket bidrar till en lägre statsskuld.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall 2003–2018, prognos 2019–2022



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 7.11 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	1 072	1 079	1 056	1 148	1 184
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	975	995	1 019	1 038	1 043
Statsskuldräntor m.m. ²	14	22	28	9	9
Riksgäldskontorets nettoutlåning	2	-67	10	8	4
varav					
CSN, studielån	5	6	7	7	8
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-2	0	0	0	0
Infrastrukturinvesteringar ³	-2	1	4	5	2
Investeringslån till myndigheter	3	1	1	1	1
Kärnavfallsfonden	0	1	0	0	0
Lån till andra länder	0	0	0	0	0
Lån till Riksbanken	11	-67	1	-1	-2
Lån till Svenska kraftnät	0	1	1	1	1
Premiepensionsmedel, inbetalning	-42	-44	-45	-47	-49
Premiepensionsmedel, utbetalning	41	44	45	47	49
Resolutionsreserven	-9	-6	-3	-4	-4
Exportkreditnämnden	-5	-2	0	0	0
Public service-konto	0	-1	-1	-1	-1
Övrigt, netto	3	0	0	0	0
Kassamässig korrigering	2	-2	0	0	0
Statens budgetsaldo	80	131	-1	93	127

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

¹Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

²Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

³Nettot av nyupplåning och amortering.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Kapitalplaceringar på skattekontot påverkar budgetsaldot

Intäktsräntan på skattekontot har skapat incitament för företag och hushåll att placera pengar på kontot utöver skattebetalningar. Dessa kapitalplaceringar har ingen koppling till uppbörden av skatt men påverkar ändå tillfälligt statens inkomster och budgetsaldo. Vid utgången av 2018 bedöms ca 60 miljarder kronor på skattekontot ha utgjort kapitalplaceringar. När räntenivån i ekonomin åter blir positiv, vilket antas ske i slutet av 2020, väntas företag ta ut dessa kapitalplaceringar. Detta beräknas försvaga budgetsaldot med 60 miljarder kronor 2020.

Varierande nivå på statsskuldsräntorna

Utgifterna för statsskuldsräntorna varierar kraftigt från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå över tid är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplånings-teknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på de kassamässiga ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer.

Överkurser uppstår om marknadsräntan understiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre pris eftersom detta kompenseras av en högre löpande avkastning fram till att obligationen förfaller. På motsvarande sätt uppstår underkurser om marknadsräntan överstiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället.

Kursförluster uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntan vid köptillfället understiger kupongräntan. Sådana kursdifferenser är samma sak som en över- eller underkurs, fast vid en köptransaktion i stället för en säljtransaktion.

Valutakursförluster uppstår på instrument i utländsk valuta om värdet på den svenska kronan är lägre vid förfallotidpunkten än då kontraktet ingicks.

År 2018–2022 finns huvudsakligen två sams- emellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna: stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. Därutöver beräknas ränte- utgifterna 2019 och 2020 bli förhållandevis höga till följd av kursförluster i samband med byten av obligationer. Att räntebetalingarna minskar relativt mycket 2021 beror främst på att en realobligation som förfaller 2020 ger upphov till en stor betalning av upplupen inflations- kompensering om ca 10,1 miljarder kronor. Någon motsvarande betalning äger inte rum 2021. Därutöver förfaller ett antal obligationer med relativt hög kupong t.o.m. 2020, vilket innebär att kupongbetalningarna på utestående obligationer 2021 och 2022 sammantaget är lägre.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre än då. Under de fem första åren av 2000-talet uppgick de genomsnittliga ränteutgifterna årligen till ca 67 miljarder kronor, vilket motsvarade ca

2,6 procent av BNP. Under de senaste fem åren har ränteutgifterna i genomsnitt uppgått till ca 10 miljarder kronor eller ca 0,2 procent av BNP.

Riksgäldskontorets nettoutlåning

Riksgäldskontoret lånar ut pengar till – och ansvarar för inlåning från – myndigheter samt vissa statliga bolag och fonder. Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som vid sidan om anslagsfinansierade utgifter påverkar budgetsaldot. Nettoutlåningen speglar den totala nettoförändringen av all in- och utlåning under en viss period. En ökad nettoutlåning kan alltså bero på en ökad utlåning eller en minskad inlåning under perioden. Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, som t.ex. utbetalning av studielån, och tillfälliga poster, som oftast beslutas med kort varsel och därför inte går att förutse. På grund av dessa tillfälliga poster varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

Riksbanken meddelade den 6 mars 2019 att myndigheten i år kommer att återbetala 69 miljarder kronor av de lån som Riksgäldskontoret tagit upp för Riksbankens räkning i syfte att stärka valutareserven. I och med Riksbankens besked kommer det att återstå totalt 193 miljarder kronor i valutalån vid utgången av 2019. Dessa lån antas tas upp på nytt när de förfaller, dvs. inga ytterligare återbetalningar, utöver de 69 miljarder kronor som Riksbanken aviserat, ingår i prognosen.

7.4 Ålderspensionssystemets finanser

I ålderspensionssystemet förväntas ett avgiftsunderskott under hela prognosperioden, dvs. avgiftsinkomsterna i ålderspensionssystemet beräknas vara lägre än pensionsutbetalningarna. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet bedöms trots detta visa ett överskott 2019–2022. Det förklaras av att direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar i form av ränteintäkter och utdelningar de närmaste åren bedöms vara högre än avgiftsunderskottet.

Tabell 7.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Avgifter	280	288	297	307	319
Pensioner	304	313	322	330	340
Avgiftsöverskott	-24	-25	-24	-23	-21
Räntor, utdelningar	35	36	38	40	43
Förvaltningsutgifter mm	-5	-5	-5	-5	-5
Finansiellt sparande	6	6	8	12	17
Procent av BNP	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna i ålderspensionssystemet beräknas öka de närmaste åren till följd av att antalet pensionärer blir fler och av att pensionerna i genomsnitt blir högre. År 2019–2022 antas pensionsutbetalningarna öka med i genomsnitt 2,8 procent per år. Avgiftsinkomsterna, som är starkt kopplade till lönesumman i ekonomin (summan av utbetalda löner inklusive företagarinkomster), beräknas öka något snabbare, med i genomsnitt 3,3 procent per år. Avgiftsunderskottet minskar 2020–2022 som en följd av detta, men består ändå hela perioden.

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet förstärktes 2018. Det förklaras av att utbetalningar av inkomstpensioner ökade med knappt 3 procent, vilket var betydligt svagare jämfört med året innan. Det berodde på den automatiska balanseringen av systemet. Efter finanskrisen översteg systemets skulder dess tillgångar och balanseringen aktiverades 2010, vilket dämpade uppräknings av pensioner t.o.m. 2014. Därefter följde en period med snabbare uppräknings för att återställa pensionernas nivå. Balanseringen upphörde 2018 och beräknas inte vara aktiverad under prognosperioden.

De avgiftsinkomster som finansierar systemet är ålderspensionsavgiften från arbetsgivare och egenföretagare samt den allmänna pensionsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften förs i sin helhet till ålderspensionssystemet. Avgiften är 7,0 procent av underlaget, som består av löner, skattepliktiga transfereringar samt inkomst av näringsverksamhet. Avgiften betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp.

Avgiftssatsen för ålderspensionsavgiften är 10,21 procent av underlaget. Den största delen överförs till ålderspensionssystemet och en mindre del överförs till premiepensionssystemet.

Resterande andel, som antas motsvara löner över avgiftstaket, förs till statens budget.

Därutöver finansieras ålderspensionssystemet även av avgifter som betalas från vissa anslag. De består av pensionsgrundande transfereringar, exempelvis sjukpenning och föräldrapenning, samt pensionsgrundande belopp, exempelvis pensionsrätt för barnår.

Tabell 7.13 Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Allmän pensionsavgift	123	129	133	138	143
Ålderspensionsavgift, arbetsgivare	129	133	137	142	148
Ålderspensionsavgift, egenföretagare	3	3	4	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	25	23	24	24	25
Avgiftsinkomster	280	288	297	307	319

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex eller ett balansindex, minus en förskottsrenta på 1,6 procent. Förskottsrentan motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras balanseringen. Det innebär att följsamhetsindexeringen bygger på förändringen av ett balansindex i stället för inkomstindex. Balanseringen är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte över tid överstiger dess inkomster. När balanseringen är aktiverad fastställs balansindex utifrån utvecklingen av inkomstindex och balansstalets storlek. Balansstalet anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder. Om balansstalet överstiger 1,0 kommer balansindex att utvecklas starkare än inkomstindex det givna året. Omvänt kommer balansindex i stället att ha en svagare utveckling än inkomstindex om balansstalet understiger 1,0. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger nivån för inkomstindex.

Balanseringen beräknas inte vara aktiverad under prognosperioden. Därmed bestäms

följsamhetsindexeringen av inkomstindex för dessa år.

Tabell 7.14 Inkomstindex, balanstal och följsamhetsindexering

Procentuell förändring om inte annat anges. Fastställda tal 2018 och 2019, prognos 2020–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomstindex	1,5	3,1	2,8	2,7	2,9
Följsamhetsindexering ¹	1,0	1,5	1,2	1,1	1,3
Balanstal, dämpat ²	1,013	1,012	1,017	1,016	1,011

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus förskotts-räntan 1,6 procent. Förskotts-räntan motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Det dämpade balanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

7.5 Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns finanser regleras av balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunallagen (2017:725). Enligt balanskravet får kommuners och landstings resultat som huvudregel inte vara negativa medan kravet på god ekonomisk hushållning innebär att högre resultat troligen behövs (se avsnitt 4.4). Skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras till största delen av att investeringar, men inte avskrivningar, ingår som utgifter i beräkningen av det finansiella sparandet. I resultatet ingår inte investeringar men däremot avskrivningar. Det kan även förekomma periodiseringsskillnader för olika inkomster och utgifter mellan det finansiella sparandet och resultatet.

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet även redovisa ett resultat som bedöms vara i linje med god ekonomisk hushållning. Vidare antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad. Prognosen grundar sig på ett antagande om oförändrad politik på statlig nivå, förutom tidigare beslutade och nu föreslagna förändringar av statsbidragen. Därigenom blir skatteunderlagets tillväxt viktigt för utvecklingen av kommunsektorns inkomster i prognosen.

Eftersom kommunsektorn i normalfallet antas redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning på några års sikt blir den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget vanligtvis styrande för prognosen för utgifterna.

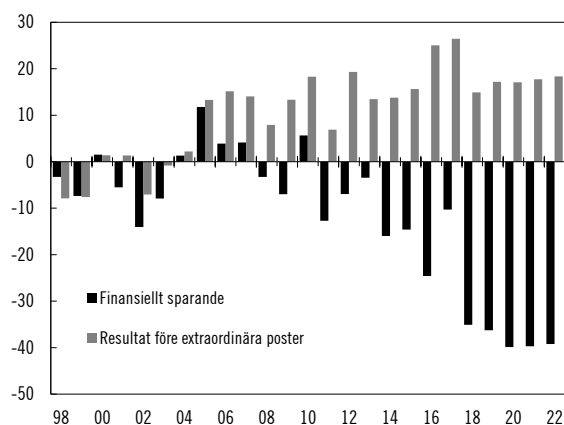
Resultat och finansiellt sparande t.o.m. 2018

Kommunsektorn som helhet har under en längre period redovisat starka finanser men 2018 redovisade sektorn ett lägre resultat än de tre föregående åren (se diagram 7.4). Sektorns preliminära resultat före extraordinära poster blev totalt 15 miljarder kronor. Kommunernas resultat blev över 14 miljarder kronor, medan landstingens resultat blev en halv miljard kronor. Det motsvarar 2,6 respektive 0,2 procent av intäkter från skatter och generella statsbidrag. I genomsnitt har landstingen haft lägre resultat än kommunerna historiskt men den ekonomiska ställningen skiljer sig också mellan olika kommuner och landsting. Av kommunernas resultat på 14 miljarder kronor stod de tre kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö för nästan 6 miljarder kronor. Andelen kommuner som redovisade nollresultat eller positiva resultat före extraordinära poster var 75 procent. Andelen kommuner med negativa resultat var högre bland de befolkningsmässigt minsta kommunerna. Av landstingens redovisade 70 procent nollresultat eller positiva resultat.

Enligt NR:s preliminära statistik växte både statsbidrag och skatteinkomster långsammare 2018 än 2017. Samtidigt ökade sektorns konsumtionsutgifter något snabbare än 2017. Landstingens konsumtionsutgifter växte snabbare än kommunernas 2018. Att investeringsutgifter ökade kraftigt gjorde att det finansiella sparandet sjönk betydligt mer än resultatet i kommunsektorn.

Diagram 7.4 Finansiellt sparande och resultat 1998–2022

Miljarder kronor. Utfall 1998–2018, prognos 2019–2022



Små förändringar av finansiellt sparande 2019–2022

Under prognosperioden bedöms de kommunala skatteinkomsterna växa något långsammare än de gjort de senaste åren. Under perioden 2019–2022 beräknas även statsbidragens nivå minska något. Att de totala statsbidragen ändå är relativt oförändrade under flera år i prognosen beror på att migrationsrelaterade statsbidrag minskar samtidigt som andra statsbidrag ökar.

Eftersom behoven av migrationsrelaterad kommunal verksamhet minskar de kommande åren bedöms kommuner och landsting kunna styra resurser till övrig verksamhet under prognosperioden. Efter flera år av snabb tillväxt av investeringsutgifterna bedöms utvecklingen av dessa dämpas under prognosperioden. Den snabba utvecklingen av investeringsutgifterna har lett till att sektorns finansiella sparande har minskat betydligt de senaste åren.

Resultatet antas öka någon miljard under prognosperioden jämfört med 2018. Eftersom investeringsutgifterna bedöms plana ut i prognosen beräknas det finansiella sparandet inte fortsätta minska i samma takt som de senaste åren. Det finansiella sparandet bedöms sammantaget minska något under prognosperioden (se tabell 7.15).

Tabell 7.15 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Totala inkomster	1 118	1 155	1 187	1 218	1 254
Utveckling i procent	3,7	3,3	2,7	2,7	2,9
Skatter ¹	726	752	776	804	834
Kommunal fastighetsavgift	18	19	20	20	21
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	207	208	209	206	203
<i>varav</i>					
<i>generella bidrag</i>	107	116	120	120	120
<i>riktade bidrag</i>	100	93	89	86	82
Kapitalinkomster	12	14	15	16	19
Övriga inkomster ²	156	162	167	173	178
<i>varav</i>					
<i>momskompensation</i>	72	74	76	78	79
Totala utgifter	1 153	1 191	1 226	1 258	1 293
Utveckling i procent	5,9	3,3	2,9	2,6	2,8
Konsumtion	935	965	992	1015	1041
Investeringar	130	133	138	141	143
Transfereringar	85	90	92	96	101
Övriga utgifter ³	3	4	5	6	8
Finansiellt sparande	-35	-36	-40	-40	-39
Procent av BNP	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Resultat	15	17	17	18	18
Procent av skatter och generella statsbidrag	1,8	2,0	1,9	1,9	1,9

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

¹ Utfall 2018 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos för den offentliga sektorns skatteinkomster för 2018 som redovisas i avsnitt 5.

² Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatt är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen.

³ Inkluderar nettoköp av mark. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns inkomster

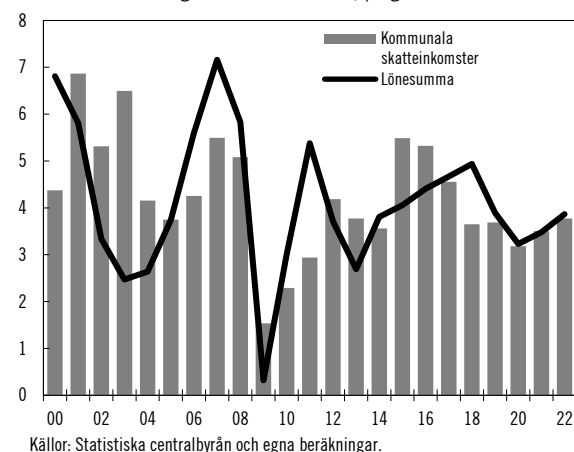
Kommunsektorns inkomster består framför allt av inkomster från skatt på arbete (främst inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt pensioner) och av statsbidrag.

Tillväxten av antalet arbetade timmar bedöms bromsa in åren 2019–2022 jämfört med de senaste föregående åren. Lönesummans tillväxt som var hög 2018 förväntas därför bli lägre under prognosperioden. Lönesumman beräknas öka med i genomsnitt 3,6 procent per år under prognosperioden vilket kan jämföras med 4,7 procent per år de senaste fyra åren. Det medför att de kommunala skatteinkomsterna

förväntas växa i långsammare takt 2019–2022 än föregående fyraårsperiod (se diagram 7.5). Utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna är dock något dämpad både 2018 och 2019, till följd av att riksdagen beslutat om sänkt inkomstskatt för personer över 65 år. Pensionsutbetalningarna som också ingår i det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med i genomsnitt drygt 3 procent per år under prognosperioden. Det är ungefär samma utveckling som de hade 2018.

Diagram 7.5 Lönesumma och kommunala skatteinkomster

Procentuell förändring. Utfall 2000–2018, prognos 2019–2022



Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras i regel effekterna av dessa genom att nivån på de generella statsbidragen höjs eller sänks (s.k. skattereglery). I den nuvarande prognosen påverkas kommunsektorns skatteinkomster framförallt av att riksdagen beslutat om sänkt inkomstskatt för personer över 65 år fr.o.m. 2019. De kommunala skatteinkomsterna bedöms bli ca 5 miljarder kronor lägre 2019 till följd av skattesänkningen men kommunsektorn kompenseras för detta genom höjning av de generella statsbidragen.

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels generella statsbidrag, dels riktade statsbidrag. Under prognosperioden utgör de generella statsbidragen och de riktade statsbidragen ca 10 respektive 6–8 procent av kommunsektorns inkomster.

De generella statsbidragen ökar ca 8 miljarder kronor 2019 vilket delvis beror på kompenseringen avseende kommunsektorns minskade skatteinkomster till följd av sänkt skatt för personer över 65 år. Ökningen av de generella statsbidragen 2019 beror även på att riksdagen beslutat ytterligare permanenta tillskott till

kommunsektorn. De generella statsbidragen fortsätter öka även 2020 i enlighet med den av riksdagen beslutade budgeten för 2019.

De riktade statsbidragen finansieras från ett flertal olika utgiftsområden. Bidragen från utgiftsområdena 8 Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering sjönk till ca 25 miljarder kronor 2018 efter att ha varit betydligt högre ett par år. Under prognosperioden förväntas bidragen från dessa två utgiftsområden minska med ytterligare ca 16 miljarder kronor i nivå till följd av färre asylsökande i mottagningsystemet och färre nyanlända i etableringsinsatser. Sammantaget antas de totala statsbidragen minska något under prognosperioden.

Kommunsektorns utgifter

Av kommunsektorns totala utgifter utgör kommunal konsumtion den största delen, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg. Kommunerna och landstingen har därutöver utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. utgifter för ekonomiskt bistånd.

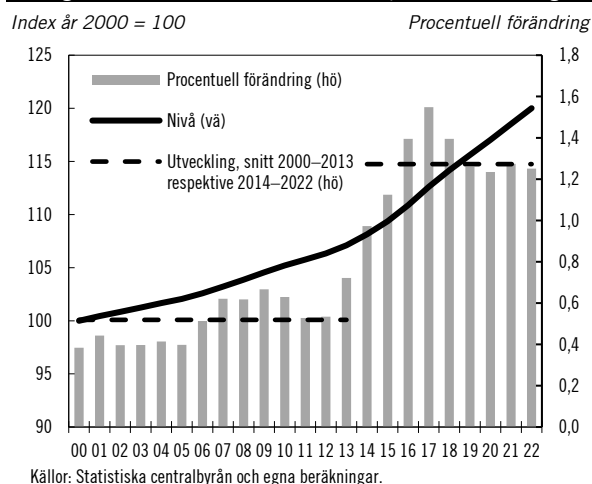
Kommunal konsumtion

Den kommunala konsumtionen fördelas mellan ett antal verksamhetsområden. Störst andel av konsumtionsutgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter följer utgifter för omsorg och för utbildning. 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. Mellan 2012 och 2017 har befolkningen ökat i en allt snabbare takt, men avtog något 2018. Befolkningsökningen väntas fortsätta avta gradvis under perioden 2019–2022. Det är framför allt antalet barn som ökar snabbare än övriga befolkningen och bidrar till den höga ökningstakten. Även antalet äldre (65 år och äldre) ökar snabbare än befolkningen i stort.

I diagram 7.6 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom den kommunala sektorn behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet. I denna beräkning tas ingen hänsyn till möjligheterna att effektivisera verksamheten. Sedan 2013 har behoven ökat i en allt högre takt. Även om ökningstakten dämpas 2019–2022

bedöms den vara betydligt högre än under perioden före 2014.

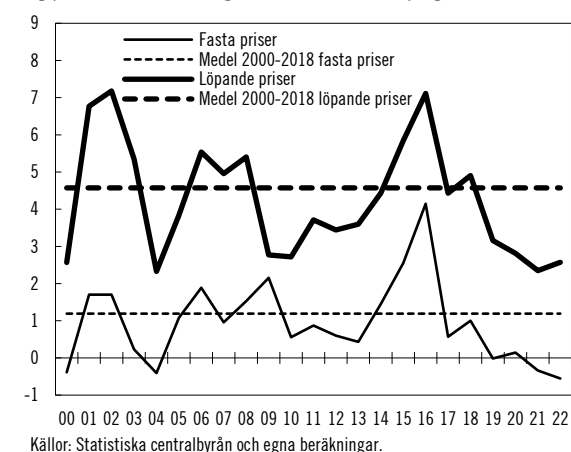
Diagram 7.6 Konsumtionsutveckling motsvarande det demografiska behovet i kommunsektorn, modellberäkning



De faktiska konsumtionsutgifterna i kommunsektorn ökade med 1,0 procent i fasta priser 2018, en något starkare utveckling än 2017 (se diagram 7.7). Framöver bedöms konsumtionsutvecklingen dämpas successivt då inkomstutvecklingen blir svagare. Både skatteinkomster och statsbidrag väntas öka långsammare än de har gjort under perioden 2015–2017. Mot slutet av prognosperioden upphör tidsbegränsade statsbidrag till kommunsektorn. Detta bidrar till att konsumtionsutvecklingen i slutet av prognosperioden blir ännu svagare.

Diagram 7.7 Kommunala konsumtionsutgifter

Årlig procentuell förändring. Utfall 2000–2018, prognos 2019–2022



I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser, dvs. prisutvecklingen ingår. Prisutvecklingen i kommunal konsumtion styrs främst av löneutvecklingen i sektorn. Lönekostnaden

per timme i kommunsektorn beräknas öka med 2,5–3,8 procent per år 2019–2022. Detta innebär att de kommunala konsumtionsutgifterna ökar i en snabbare takt i löpande priser än i fasta priser (se diagram 7.7).

Utgifter för transfereringar, räntor och investeringar

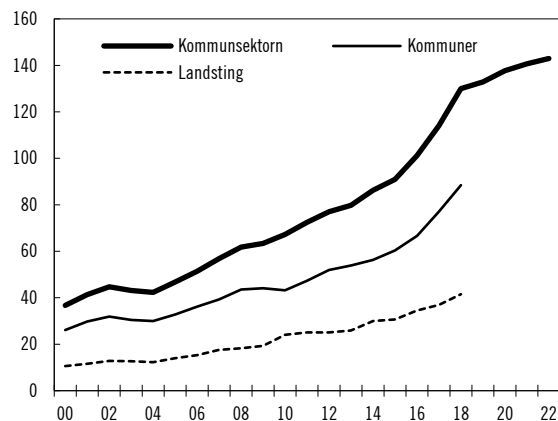
Knappt 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit i princip konstant under 2000-talet och bedöms även vara det i prognosen. Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av sektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet utgörs främst av subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken. Transfereringarna till hushållen består bl.a. av pensioner och ekonomiskt bistånd. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd utgör drygt 1 procent av kommunsektorns utgifter.

Ränteutgifterna bedöms öka något 2019–2022, främst till följd av stigande räntenivåer, men också till följd av ökad skuldsättning.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt de senaste åren. År 2018 uppgick sektorns fasta bruttoinvesteringar till 130 miljarder kronor, eller 2,7 procent av BNP. Det är den högsta andelen under 2000-talet. Kommunsektorns omfattande investeringar de senaste åren har flera förklaringar. Många kommuner har en växande befolkning och är i behov av nya lokaler, t.ex. för skolor och förskolor. Samtidigt har den demografiska utvecklingen också ökat behoven inom sjukvården och äldreomsorgen. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom renoveras eller bytas ut. Utöver ökade behov har det låga ränteläget tillsammans med sektorns goda ekonomiska resultat de senaste åren ökat benägenheten att investera. År 2019 bedöms ökningstakten för de fasta bruttoinvesteringarna dämpas betydligt, detta efter mycket kraftiga ökning 2016–2018 (se diagram 7.8). Efter 2019 väntas investeringarna utvecklas fortsatt svagt för att 2022 uppgå till 143 miljarder kronor, eller 2,6 procent av BNP.

Diagram 7.8 Kommunala investeringar

Miljarder kronor. Utfall 2000–2018, prognos 2019–2022



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga förväntade investeringsnivån bidrar till att kommunsektorns skulder, där kommunerna står för den största andelen, beräknas öka då investeringarna till viss del lånefinansieras. Investeringar som utförs av kommunala bolag, klassificerade utanför kommunsektorn, ökar till viss del också kommunsektorns skuldsättning. Det sker genom att kommunsektorn tar upp lån som vidareutlånas till bolagen i privat sektor.

Kommunalt finansierad sysselsättning

Den kommunalt finansierade sysselsättningen omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med kommunala skattemedel. Sysselsatta på fristående skolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare räknas exempelvis som sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet. Det saknas statistik över personer som är sysselsatta i privat sektor, men som arbetar med kommunalt finansierad verksamhet. Därför är uppgifterna om kommunalt finansierad sysselsättning modellberäknad.

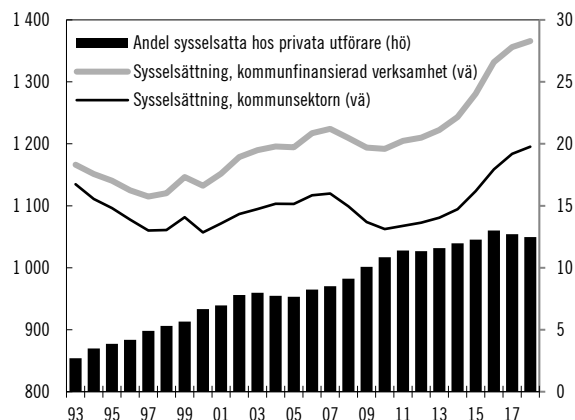
Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2018 till nästan 1,4 miljoner personer varav 1,2 miljoner var sysselsatta i kommunsektorn (se diagram 7.9). Omkring 75 procent av de sysselsatta i kommunsektorn var kvinnor.

Diagram 7.9 Kommunalt finansierad sysselsättning

Utfall 1993–2018

Tusental personer

Procent



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

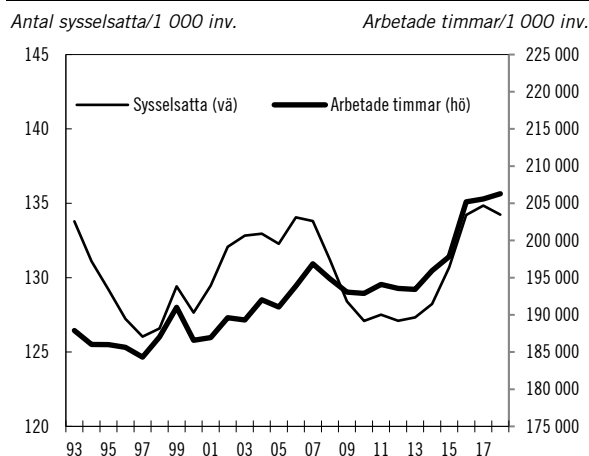
Den kommunalt finansierade sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och ökningen var särskilt hög 2015 och 2016, i likhet med den kommunala konsumtionen. Efter 2016 mattas utvecklingen av.

Mellan 1993 och 2016 har andelen av den kommunalt finansierade sysselsättningen som hör till privat sektor ökat stadigt. Den kommunalt finansierade sysselsättningen har därmed ökat snabbare än sysselsättningen i kommunal sektor. De två senaste åren har dock andelen som tillhör privat sektor sjunkit (se diagram 7.9).

I prognosen för 2019–2022 utvecklas den kommunfinansierade sysselsättningen svagt i likhet med den kommunala konsumtionen.

Utöver antal sysselsatta är även arbetade timmar ett viktigt mått. Arbetade timmar är ett bättre mått än antalet sysselsatta på den faktiska resursinsatsen, eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid mellan olika perioder. Om dessutom antalet kommunalt finansierade arbetade timmar sätts i relation till befolkningen fås ett grovt mått på hur arbetsinsatsen i förhållande till antalet personer som utnyttjar de kommunala tjänsterna utvecklats.

Under hela prognosperioden väntas den kommunfinansierade sysselsättningen per invånare minska. Främst är det en dämpad inkomstutveckling i kommunsektorn som är orsaken till den minskade sysselsättningen. Samtidigt väntas befolkningen fortsätta öka i snabbare takt än den genomsnittliga ökningstakten sedan 2000.

Diagram 7.10 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare

Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

7.6 Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av både realkapital och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder (se tabell 7.16). Realkapitalet, eller kapitalstocken, innefattar både materiella tillgångar, som t.ex. byggnader och anläggningar, och immateriella tillgångar, som t.ex. forskning och utveckling samt datorprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt finansiell avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, som t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader, medan andra delar, exempelvis infrastrukturen, ger en samhällsekonomisk avkastning. Vidare ingår mark som tillgångsslag i den officiella statistiken. De finansiella tillgångarna omfattar såväl olika fordringar på den privata sektorn som aktier. Aktieinnehaven kan vara likvida tillgångar förknippade med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Innehaven kan också vara en form för kontroll av realkapital, som t.ex. statens ägande av statliga bolag.

Tabell 7.16 Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2017

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	8 317	181,6
Finansiella tillgångar	4 178	91,3
<i>varav aktier</i>	1 918	41,9
Kapitalstock	4 139	90,4
<i>varav mark</i>	869	19,0
Skulder	2 990	65,3
Maastrichtskuld¹	1 869	40,8
Pensionsskuld	402	8,8
Övrigt	718	15,7
Nettoförmögenhet	5 327	116,3
<i>Staten</i>	1 366	29,8
<i>Ålderspensionssystemet</i>	1 437	31,4
<i>Kommunsektorn</i>	2 525	55,1
Finansiell förmögenhet	1 188	26,0
Statens nettoförmögenhet inkl. löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld	1 458	31,8

Anm.: År 2017 är det senast redovisade utfallsåret för den offentliga sektorn enligt NR.

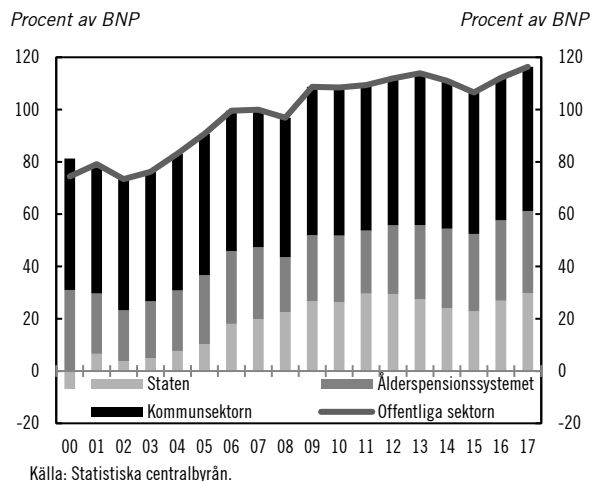
¹ Maastrichtskulden är redovisad konsoliderad i denna tabell. Posten Övrigt inkluderar konsolideringsfaktorn mellan staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden (se avsnittet Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld), av vilken statsskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I den finansiella nettoförmögenheten definieras skulden i stället till sitt marknadsvärde. Posten Övrigt under skulder inkluderar skillnaden mellan marknadsvärdet och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

Vid utgången av 2017 uppgick den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet till ca 116 procent av BNP, varav ägandet i reala tillgångar uppgick till ca 90 procent av BNP. Den finansiella nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick därmed till ca 26 procent av BNP.

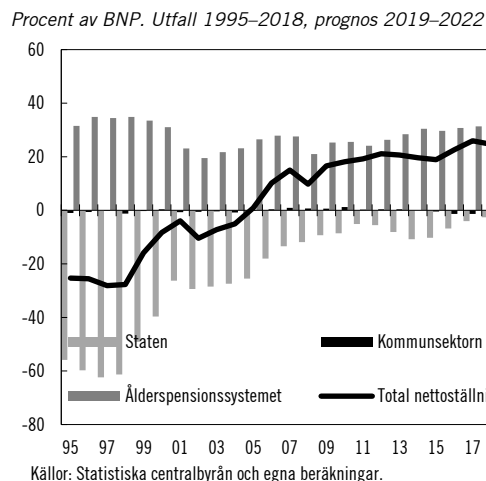
Fördelningen av nettoförmögenheten på sektorer visar att statens andel av förmögenheten är minst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden (se tabell 7.16 och diagram 7.11). Både den kommunala sektorns och statens nettoförmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets nettoförmögenhet utgörs av finansiella tillgångar.

Diagram 7.11 Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer

Den finansiella nettoförmögenheten

Nivån på den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet bestäms huvudsakligen av AP-fonderna i ålderspensionssystemet. Statens bidrag till den finansiella nettoförmögenheten är i stället negativ medan kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder sedan 1995 i stort sett har varit lika stora (se diagram 7.12).

Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, huvudsakligen hänförliga till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och kommunsektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som in-tjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Diagram 7.12 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Den finansiella nettoförmögenheten minskade med drygt 1 procent av BNP mellan 2017 och 2018. Både värdeförändringar på tillgångar i ålderspensionssystemet och bidraget från BNP-tillväxten medförde att den finansiella förmögenheten minskade (se tabell 7.17).

För 2019–2022 är det främst överskotten i staten som förstärker den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Staten	-2,6	-1,1	0,3	1,8	4,0
Ålderspensionssystemet	29,4	29,3	29,2	29,1	28,9
Kommunsektorn	-2,1	-2,8	-3,6	-4,3	-4,9
Offentlig sektor	24,7	25,3	25,9	26,6	28,0
Förändring	-1,3	0,6	0,6	0,7	1,4
Bidrag till förändringen					
Finansiellt sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Värdeförändringar m.m.	-0,8	1,0	0,8	0,5	0,5
Nominell BNP-förändring	-1,1	-0,9	-0,8	-0,9	-1,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 7.13). Sedan dess har det nominella värdet ökat med närmare 650 miljarder kronor, för att vid utgången av 2018 uppgå till ca 1 860 miljarder kronor.

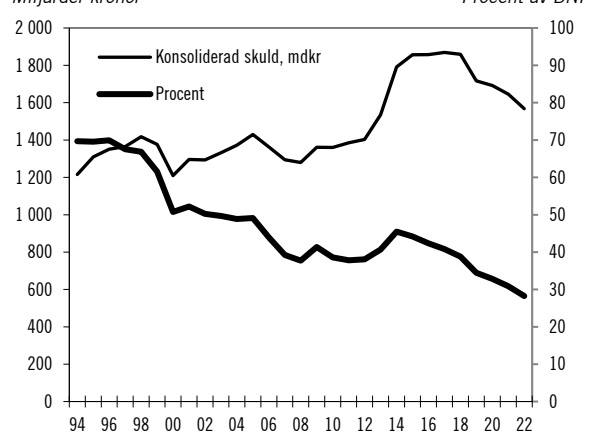
Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994 och uppgick vid utgången av 2018 till ca 39 procent av BNP (skuldkvoten).

Utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beror dels på det finansiella sparandet (som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter), dels på faktorer som inte påverkar det finansiella sparandet. De sistnämnda faktorerna rör periodiseringar och s.k. stock-flow förändringar, som bl.a. utgörs av finansiella transaktioner. Exempelvis påverkas bruttoskulden av köp och försäljning av tillgångar medan det finansiella sparandet inte påverkas av dylika transaktioner.

Diagram 7.13 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Utfall 1994–2018, prognos 2019–2022

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Merparten av ökningen av den nominella skulden 1994–2017 skedde mellan 2012 och 2014, då den ökade med närmare 400 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning av skuldkvoten med över 7 procent av BNP. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven 2013 ökade skulden med närmare 3 procent av BNP. Vidare ökade skulden 2014 med ca 2 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över

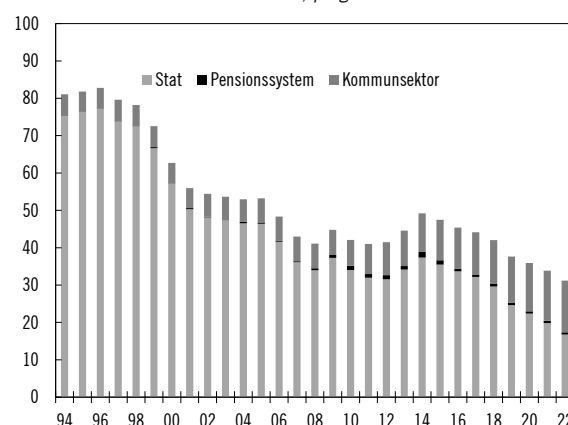
årsskiften. Detta bruttoredo visas i NR, vilket innebär att tillgångar och skulder ökar i lika stor utsträckning, varför den finansiella nettoförmögenheten inte påverkas. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statskulden enligt redovisningen i statens budget, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

Utöver detta har den ökade vidareutlåningen från kommunsektorn till kommunala bolag i privat sektor bidragit till att den offentliga bruttoskulden vuxit i nominella termer.

År 2018 medförde kommunsektorns upplåning att bruttoskulden i stort sett var nominellt oförändrad jämfört med 2017 trots överskottet i de offentliga finanserna. Den höga BNP-tillväxten medförde dock att skuldkvoten minskade.

Diagram 7.14 De enskilda sektorernas bidrag till den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP. Utfall 1994–2018, prognos 2019–2022



Anm.: Summan av de tre delsektorernas skuld överstiger den totala Maastrichtskulden eftersom den totala skulden är konsoliderad.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns bruttoskuld beräknas minska kraftigt innevarande år till följd av Riksbankens beslut att inte refinansiera de återstående valutalån som förfaller under 2019, se avsnittet Riksgäldskontorets nettoutlåning ovan. Även kommande år prognostiseras bruttoskulden fortsätta minska som en följd av de beräknade överskotten i de offentliga finanserna. År 2022 bedöms bruttoskulden understiga 30 procent av BNP.

Den successivt lägre bruttoskulden rör utslutande statskulden. Kommunsektorns skuld beräknas däremot fortsätta att växa snabbare än BNP, bl.a. på grund av stora investeringar i kommunsektorn och vidareutlåning till kommunala bolag i privat sektor.

Tabell 7.18 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Miljarder kronor	1 859	1 716	1 692	1 646	1 567
Procent av BNP	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Förändring	-2,0	-4,3	-1,6	-2,0	-2,6
Bidrag till förändringen					
<i>Primärt finansiellt sparande</i>	-1,2	-1,0	-1,1	-1,4	-2,2
<i>Ränteutgifter</i>	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
<i>Stock-flow</i>	0,5	-2,3	0,2	0,3	0,5
varav periodisering av räntor och skatter	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
varav försäljning av aktier m.m.	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
varav övrigt	0,7	-2,0	0,4	0,5	0,5
<i>Nominell BNP-förändring</i>	-1,8	-1,5	-1,2	-1,1	-1,2

Anm.: Övrigt omfattar i huvudsak Riksgäldskontorets skulddispositioner samt finansiering av lån till Riksbanken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statsskuldens utveckling

Statens budget visade ett överskott på 80 miljarder kronor 2018. Statsskulden minskade dock endast med 68 miljarder kronor (se tabell 7.19).

Orsaken till att utvecklingen av statsskulden inte helt följer lånebehovet är posten Skulddispositioner m.m. I den ingår ny värdering av valutaskulden i form av valutakurseffekter och av realskulden i form av upplupen inflationskompensation. Här ingår även en justering till följd av att statsskulden och lånebehovet bokförs på olika dagar.

Sedan utgången av 2017 har Riksgäldskontoret haft större förvaltningstillgångar än vanligt. Det beror framför allt på att Riksgäldskontoret överskattade statens lånebehov 2017 i sin upplåningsplan, samt att det fick in finansiering vid sidan av den ordinarie upplåningen genom oväntat stora volymer marknadsvärdande repor, dvs. daglig utlåning av statspapper till Riksgäldskontorets återförsäljare. Riksgäldskontoret erhåller pengar som säkerhet för de statspapper som de lånar ut, vilket minskar upplåningsbehovet. Detta medförde sammantaget att ett stort kassaöverskott uppstod, som placerats i tillgångar. Dessa s.k. förvaltningstillgångar ingår i posten Skulddispositioner m.m. Skulddispositionerna påverkar statsskulden, men inte statens budgetsaldo och netto-lånebehov.

Tabell 7.19 Statsskuldens förändring

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 328	1 262	1 059	1 044	950
Förändring av okonsoliderad statsskuld varav					
<i>Lånebehov¹</i>	-80	-131	1	-93	-127
<i>Skulddispositioner m.m.</i>	14	-72	-17	0	0
Okonsoliderad statsskuld vid årets slut ²	1 262	1 059	1 044	950	823
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	65	66	67	68	69
Statsskuld vid årets slut³	1197	993	977	882	754
Statsskuldens förändring ⁴	-68	-204	-16	-95	-128
Statsskuld i procent av BNP	25,0	19,9	19,0	16,5	13,6

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

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.³ Avser konsoliderad statsskuld, vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.⁴ Avser förändring av konsoliderad statsskuld.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

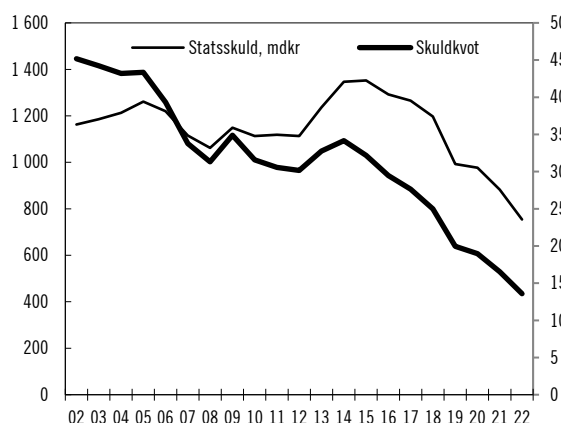
Riksgäldskontoret anser att det inte är lämpligt att omedelbart minska statsskulden för att anpassa den till det låga lånebehovet 2017 eftersom detta skulle påverka likviditeten på statspappersmarknaden negativt. Vidare bedömer Riksgäldskontoret att det skulle medföra en sämre låneberedskap och högre långsiktiga upplåningskostnader för staten. Riksgäldskontoret har därför successivt minskat kassaöverskottet, som beräknas återgå till historiskt normala nivåer under 2019. Detta medför att statsskulden minskar mer än vad som kan förklaras av utvecklingen av lånebehovet under framför allt 2019 (se tabell 7.19).

Diagram 7.15 Statsskuldens utveckling

Utfall 2002–2018, prognos 2019–2022

Miljarder kronor

Procent av BNP



Anm.: Avser konsoliderad statsskuld.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Sedan 2015 har statsskulden minskat både nominellt och uttryckt som andel av BNP. År 2019–2022 bedöms statsskulden fortsätta minska (se diagram 7.15). I slutet av 2022 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till ca 14 procent.

7.7 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I följande avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella och strukturella 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 prognostiserar en starkare utveckling av de offentliga finanserna innevarande år än vad både KI och ESV gör (se tabell 7.20). Detta förklaras främst av olika syn på hur inkomsterna väntas växa. Både KI och ESV bedömer att inkomsterna från bl.a. kapital skatter utvecklas svagare än enligt regeringens prognos. KI gör bedömningen att det finansiella sparandet

utvecklas svagare 2020–2022 än vad regeringen bedömer, i huvudsak rör det inkomster från skatt på kapital men också övriga inkomster från kapital. ESV:s prognos för 2020–2022 är i linje med regeringens beräkning.

Europeiska kommissionen beräknar att det finansiella sparandet 2019 och 2020 utvecklas något starkare än i regeringens prognos. Skillnaden mellan de olika prognoserna beror framför allt på olika bedömningar av den framtida makroekonomiska utvecklingen, konsumtions- efterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Tabell 7.20 Bedömningar av finansiellt sparande

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022
Regeringen	0,6	0,7	1,1	1,9
KI inkl. åtgärder ¹	0,2	0,3	0,4	0,2
KI exkl. åtgärder ¹	0,2	0,4	0,8	1,4
ESV	0,2	0,6	1,1	1,6
Riksbanken	0,7	0,6	0,5	–
Europeiska kommissionen	0,9	0,8	–	–
OECD	1,2	1,5	–	–
IMF	0,8	0,6	0,4	0,3

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2019-04-10, Konjunkturinstitutet 2019-03-27, Ekonomistyrningsverket 2019-03-13, Riksbanken 2019-02-12, Europeiska kommissionen 2018-11-08, OECD 2018-11-21, och Internationella valutafonden (IMF) 2018-10-09.

¹ I KI:s huvudscenario antas aktiva åtgärder för åren 2020–2022 som innebär att personaltäteten i offentligfinansierade verksamheter kan hållas på 2019 års nivå samt en standardhöjning enligt historisk utveckling. I det alternativa scenariot exklusive åtgärder ingår endast de åtgärder som tidigare beslutats och föreslagits i den beslutade budgeten för 2019, samt att den kommunala utdebiteringen hålls på 2019 års nivå.

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 7.21 redovisas olika bedömares prognoser för den offentliga sektorns strukturella sparande. Skillnaderna gentemot andra bedömare är i vissa fall större vid jämförelser av det strukturella sparandet än det finansiella sparandet. Detta kan dels bero på olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå, dels på skillnader i beräkningsmetoder.

Tabell 7.21 Bedömningar av strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP

	2019	2020	2021	2022
Regeringen	0,2	0,5	1,0	1,9
KI inkl. åtgärder ¹	-0,1	0,0	0,3	0,3
KI exkl. åtgärder ¹	-0,2	0,1	0,8	1,5
ESV	0,0	0,5	1,1	1,7
Europeiska kommissionen	0,9	1,0	–	–
OECD	0,7	1,0	–	–
IMF	0,7	0,5	0,4	0,3

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2019-04-10, Konjunkturinstitutet 2019-03-27, Ekonomistyrningsverket 2019-03-13, Riksbanken 2019-02-12, Europeiska kommissionen 2018-11-08, OECD 2018-11-21, och Internationella valutafonden (IMF) 2018-10-09.

¹ I KI:s huvudscenario antas aktiva åtgärder för åren 2020–2022 som innebär att personaltäteten i offentligfinansierade verksamheter kan hållas på 2019 års nivå samt en standardhöjning enligt historisk utveckling. I det alternativa scenariot exklusive åtgärder ingår endast de åtgärder som tidigare beslutats och föreslagits i den beslutade budgeten för 2019 samt att den kommunala utdebiteringen hålls på 2019 års nivå.

7.8 Uppföljning av statens budgetsaldo

En fullständig uppföljning av statens budget för 2018 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2018 (skr. 2018/19:101). Statens budgetsaldo visade 2018 ett överskott om 80 miljarder kronor. Överskottet blev därmed 20 miljarder kronor lägre än beräkningarna i den beslutade budgeten för 2019, se tabell 7.22.

Tabell 7.22 Utfall för statens budget 2018

Miljarder kronor

	Prognos i beslutad budget för 2019	Utfall	Differens utfall-prognos
Inkomster	1093,2	1072,1	-21,1
Statens skatteinkomster	1134,5	1119,9	-14,6
Övriga inkomster	-41,3	-47,8	-6,5
Utgifter m.m.	993,3	992,1	-1,3
Utgifter exkl. statsskuld räntor ¹	977,4	974,9	-2,5
Statsskuld räntor m.m.	13,6	13,6	0,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning	2,3	2,0	-0,4
Kassamässig korrigering	0,0	1,6	1,6
Statens budgetsaldo	99,8	80,0	-19,8

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

¹Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skillnaden mellan utfallet för skatteinkomsterna och prognosen i den beslutade budgeten för 2019 beror främst på att kapitalplaceringarna på skattekontot blev lägre än beräknat. Att övriga

inkomster blev lägre än beräknat beror framför allt på att försäljningar av statens egendom under 2018 blev betydligt lägre än det beräknings-tekniska antagandet om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor som gjordes i budgetpropositionen för 2019.

De sammantaget lägre utgifterna på budgetens utgiftsområden återfinns framför allt på utgiftsområdena 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och 8 Migration, som tillsammans blev 2 miljarder kronor lägre än beräknat. Den kassamässiga korrigeringen blev högre än beräknat bl.a. till följd av att Europeiska kommissionen under året rekvirerade ett högre belopp än de avgifter som redovisades mot anslag under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen. Betalningen av Sveriges avgift till EU medför en kassamässig korrigering, eftersom Sverige inte betalar avgiften direkt till EU. Avgiften överförs till ett räntefritt konto i Riksgäldskontoret som disponeras av Europeiska kommissionen. Samtidigt sker redovisning mot anslaget för EU-avgiften. Kommissionen rekvirerar sedan via Riksbanken medel från kontot. Eftersom tidpunkten för redovisning mot anslag och rekvisition från EU skiljer sig åt, uppstår kassamässiga korrigeringar vid såväl redovisningen mot anslag som vid rekvisitionen. Anslagsbelastning och rekvisition kan också ske under olika budgetår.

7.9 Uppföljning av offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorn redovisade 2018 ett finansiellt sparande som uppgick till ca 32 miljarder kronor eller 0,7 procent av BNP. Jämfört med beräkningarna i den beslutade budgetpropositionen för 2019 blev sparandet 2018 ca 17 miljarder kronor lägre än beräknat. Bland inkomsterna tog avvikelser mer eller mindre ut varandra medan utgifter för framför allt räntor och investeringar belastade sparandet i större utsträckning än beräknat. I staten blev ränteutgifterna enligt NR betydligt högre än enligt den beslutade budgeten. Detta beror bl.a. på att NR ändrat definitionen på hur ränteutgifter ska redovisas. I den tidigare redovisningen påverkades utgiftsräntorna, vid återköp av obligationer, av kurseffekter. Dessa effekter utgörs av den kvarvarande bokförda över- eller underkursen för hela den löptid som återstod vid

tidpunkten för återköpet. I den nya redovisningen tas inte denna effekt upp i räntekostnaderna och påverkar således inte finansiellt sparande.

Även ränteutgifterna i kommunsektorn blev högre än beräknat. Den största avvikelsen för sektorn rör dock investeringsutgifterna som växte snabbare än prognostiserat.

År 2019 innebär upprevideringar av både ränteutgifter i staten och kommunsektorn att utgifterna reviderats upp. Likaså beräknas kommunsektorns investeringsutgifter bli högre. Dessa utgiftsrevideringar medför att sparandet beräknas bli lägre än enligt den beslutade budgeten för 2019. År 2020 och 2021 medför både nedrevideringar av skatteinkomster och utgifter i staten och kommunsektorn att det finansiella sparandet blir lägre än i föregående prognos (se tabell 7.23).

Tabell 7.23 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med beslutad budget för 2019

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2021

	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande i beslutad budget för 2019	49	45	66	92
Procent av BNP	1,0	0,9	1,3	1,7
Förändringar				
Inkomster	1	0	-14	-15
Skatter	-6	-6	-21	-22
<i>varav</i>				
<i>Skatter staten</i>	-3	-6	-17	-17
<i>Skatter ålderspensionssystemet</i>	0	0	-1	-1
<i>Skatter kommunsektorn</i>	-3	0	-3	-4
Övriga inkomster	7	7	8	7
Utgifter	18	16	15	17
Kommunal konsumtion	2	4	2	0
Ålderspensioner	1	-1	-2	-3
Ränteutgifter ¹	10	4	3	2
Övriga primära utgifter	5	9	12	19
Förändring av finansiellt sparande	-17	-15	-29	-32
Procent av BNP	-0,4	-0,3	-0,6	-0,6
Staten	-6	-10	-23	-30
Ålderspensionssystemet	3	2	2	3
Kommunsektorn	-13	-7	-8	-5
Finansiellt sparande i 2019 års vårproposition	32	30	37	59
Procent av BNP	0,7	0,6	0,7	1,1

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

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsoliderad bruttoskuld och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med beslutad budget för 2019

Tabell 7.24 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med beslutad budget för 2019

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2018, prognos 2019–2021

	2018	2019	2020	2021
Beslutad budget för 2019				
Finansiell nettoförmögenhet	1 350	1 434	1 551	1 667
Procent av BNP	28,2	28,7	29,9	31,0
Konsoliderad skuld	1 830	1 747	1 692	1 638
Procent av BNP	38,2	34,9	32,6	30,4
Förändringar				
Finansiell nettoförmögenhet	-169	-175	-216	-248
Konsoliderad skuld	29	-30	0	8
2019 års vårproposition				
Finansiell nettoförmögenhet	1 182	1 259	1 335	1 420
Procent av BNP	24,7	25,3	25,9	26,6
Konsoliderad skuld	1 859	1 716	1 692	1 646
Procent av BNP	38,8	34,5	32,8	30,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jämfört med bedömningen i den beslutade budgeten för 2019 har den finansiella nettoförmögenheten reviderats ned betydligt mer än nedrevideringen av det ackumulerade finansiella sparandet (se tabell 7.24). Detta beror huvudsakligen på att marknadsvärdet på tillgångarna i ålderspensionssystemet blev lägre än beräknat. Dessutom har statens pensionsskuld från 2017 reviderats upp i NR, vilket medförde att denna skuld var underskattad även 2018 i den beslutade budgeten för 2018.

Maastrichtskulden har också reviderats i en annorlunda utsträckning än det ackumulerade finansiella sparandet. Detta beror dels på Riksbankens beslut att 2019 amortera delar av valutalånet, dels på en reviderad prognos på Riksgäldskontorets hantering av skulddispositioner.

Kommunsektorns finanser jämfört med beslutad budget för 2019

Enligt det preliminära NR-utfallet för 2018 var kommunsektorns finansiella sparande 13 miljarder kronor lägre än prognostiserat i den budget för 2019 som beslutades av riksdagen (se tabell 7.25). Det lägre sparandet berodde på att

utgifterna var högre i utfallet. Investeringsutgifterna var 8 miljarder kronor högre än i prognosen. Det preliminära utfallet för kommunsektorns resultat var 3 miljarder kronor lägre än i prognosen.

I prognosen i denna proposition har utgifterna reviderats upp mer än inkomsterna vilket medför att det finansiella sparandet reviderats ned. På utgiftssidan har framför allt investeringarna reviderats upp. På inkomstsidan har bl.a. skatterna reviderats ned 2018, 2020 och 2021 medan övriga inkomster reviderats upp under hela perioden. Att sparandet reviderats ned mer än resultatet i såväl utfall som prognos beror på upprevideringarna av investeringsutgifterna eftersom de inte påverkar resultatet.

Tabell 7.25 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med beslutad budget för 2019

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2021

	2018	2019	2020	2021
Totala inkomster	0	6	3	2
Skatter	-2	0	-4	-4
Statsbidrag, exkl. mervärdesskatt	-1	-1	0	0
Övriga inkomster	3	7	7	6
Totala utgifter	13	12	11	7
Konsumtion	2	4	2	0
Investeringar	8	6	7	6
Övriga utgifter	3	3	1	2
Finansiellt sparande	-13	-7	-8	-5
Resultat före extraordinära poster	-3	-1	0	2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8

Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

8 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Bedömningen görs utifrån scenarier för hur de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas vid oförändrade regler och givet vissa antaganden om bl.a. befolkningsförändringar, sysselsättning, och tillväxt. Syftet med analysen är att i god tid uppfatta om finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten kan vidtas så tidigt som möjligt. Avsnittet innehåller även en jämförelse med andra aktörers och regeringens tidigare bedömningar av finanspolitikens hållbarhet.

Sammanfattning

- Regeringen bedömer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar.
- Mer än en tredjedel av befolkningsökningen mellan 2018 och 2035 utgörs av de som är 70 år och äldre. Även antalet barn och unga väntas öka snabbt de närmaste åren. Den demografiska utvecklingen innebär att produktionen av vård, skola och omsorg i kommunal regi behöver öka betydligt snabbare fram till 2035 än det senaste decenniet. Detta medför stora rekryteringsbehov och personalförsörjningen i delar av de kommunala verksamheterna blir sannolikt en utmaning.
- Det är angeläget att de nyanländas arbetskraftsutbud tas till vara, både för de nyanländas och för samhällsekonomins skull, men även för de offentliga finanserna.

- Ett långt arbetsliv 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 önskad omfattning. När medellivslängden ökar är det därför viktigt att även antalet yrkesverksamma år ökar.

En hållbar finanspolitik minskar risken för obalanser i de offentliga finanserna och tvära kast i den förda finanspolitiken. Om nödvändiga anpassningar identifieras och genomförs i tid begränsas potentiella negativa konsekvenser av politiken. Anpassningarna verkar då förebyggande eftersom mer omfattande åtgärder inte behöver genomföras i ett senare skede. Om man har starka offentliga finanser finns förutsättningar för att hantera kriser på ett ordnat sätt och stabiliseringspolitiska insatser kan då vid behov genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att såväl hushåll och företag som de internationella finansmarknaderna har ett stort förtroende för finanspolitiken.

8.1 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?

En hållbar finanspolitik innebär att de regler som styr de offentliga inkomsterna och utgifterna kan hållas oförändrade på lång sikt, utan att det resulterar i växande underskott och en alltför stor offentlig skuldsättning. Bedömningen av hur de

offentliga finanserna påverkas av en oförändrad finanspolitik, samt hur stora underskott och hur stor skuld som kan tillåtas, kan göras på många olika sätt. Vanligtvis görs bedömningen utifrån framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som sträcker sig så långt fram i tiden att alla förutsägbara demografiska förändringar beaktas. Osäkerheten i framskrivningarna är dock naturligtvis stor. Därför redovisas ett antal olika scenarier med skilda antaganden som visar konsekvenserna av antaganden som har både negativa och positiva effekter på hållbarheten.

Europeiska kommissionen har lagt fast två kriterier i den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt dessa får ett underskott i de offentliga finanserna inte vara större än 3 procent av BNP, och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. Länder som är medlemmar i Europeiska unionen har nationella finanspolitiska ramverk som syftar till att dessa gränsvärden inte överskrids. I Sverige finns sedan i slutet av 1990-talet ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), och fr.o.m. 2019 även ett riktmärke för den offentliga skulden (skuldankaret). Båda dessa nationellt bestämda restriktioner är på en mer ambitiös nivå än vad unionens regler kräver, vilket har bidragit till att Sverige är en av två medlemsstater i EU som aldrig har varit föremål för ett s.k. förfarande vid för stort underskott.

Frågan om finanspolitiken behöver ändras för att vara hållbar är förknippad med frågan om rättvisa mellan generationer. De skattefinansierade välfärdssystemen kan liknas vid ett implicit avtal mellan individen och samhället. Vi arbetar och betalar skatt under vissa delar av livet och förväntar oss att det ska finnas ett välfungerande utbildningssystem och vård- och omsorgstjänster. Det finns ingen vedertagen uppfattning om vad det offentliga åtagandet egentligen omfattar, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka problem som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande. Beräkningarna i detta avsnitt bygger på att dagens nivå av det offentliga åtagandet upprätthålls även i framtiden. Ett sådant oförändrat åtagande innebär att antalet arbetstimmar inom välfärdstjänster som vård, skola och omsorg ökar i takt med antalet brukare av dessa tjänster, och värdet av de offentliga transfereringarna i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen. En sådan framskrivning av

det offentliga åtagandet inkluderar samtidigt inte en fortsatt utbyggnad av åtagandets omfattning eller kvalitet. Det innebär att om det i framtiden exempelvis efterfrågas en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller mer fritid, vilket skulle vara möjligt om produktiviteten fortsätter att öka, så är detta inte något som bör leda till ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid, precis som nuvarande generationer gör i dag. De måste själva komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

8.2 Långsiktiga utmaningar

Sverige står inför en demografisk utveckling som kan innebära påfrestningar för samhälls-ekonomi. En ökad medellivslängd leder till en åldrande befolkning, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för vård- och omsorgstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning och utbildningsplatser. Invandringen sänker samtidigt befolkningens medellivslängd och kan minska effekten av en åldrande befolkning på de offentliga finanserna då de nyanlända kommer in på arbetsmarknaden.

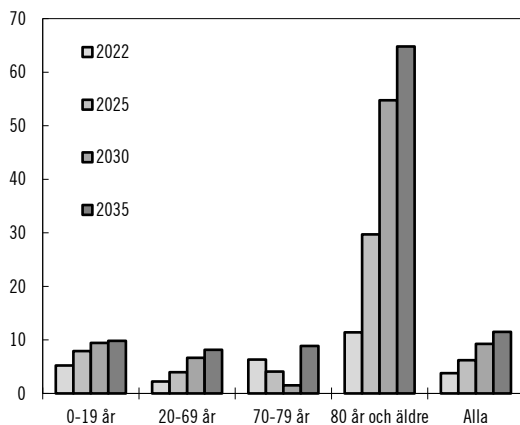
Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar. Hur detta ska mötas är i grunden en politisk fråga. Sänkt ambitionsnivå (avseende kvaliteten eller omfattningen i de skattefinansierade välfärdstjänsterna) eller högre skatter ger olika utfall. Dessa är dock inte de enda faktorer som påverkar de offentliga finanserna. Genom att producera de skattefinansierade tjänsterna på ett mer effektivt sätt, förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, öka medelarbetstiden och förbättra befolkningens hälsa så att fler kan arbeta längre kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren

Sveriges befolkning förväntas öka med närmare 1,2 miljoner personer mellan 2018 och 2035 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från april 2018 (se diagram 8.1). Befolkningen, som uppgick till ca 10 miljoner personer i januari 2017, förväntas öka till ca 11 miljoner i slutet av 2027 och till ca 11,4 miljoner personer 2035. Befolkningen ökar då med mer än 70 000 personer per år 2018–2035, eller med ca 0,7 procent per år, vilket är en relativt snabb ökningstakt både historiskt och i europeisk jämförelse. Av ökningen utgör barn och ungdomar ca 20 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 44 procent. Resterande ökning utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 8.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2018

Procentuell förändring



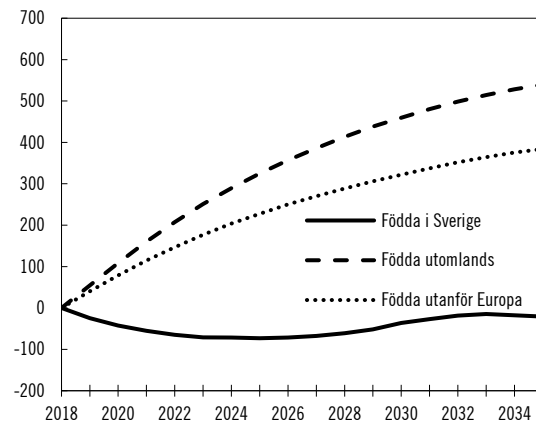
Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet unga och de i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till ca 2025, då invandringen förväntas vara stor, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningstillväxten efter 2025.

Befolkningens sammansättning kommer troligen att förändras de närmaste 15 åren även vad gäller ursprung. Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige har minskat de senaste åren och kommer med stor sannolikhet att fortsätta minska med ca 70 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter öka endast svagt (se diagram 8.2). Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av antaganden om fertilitet, och eftersom dödligheten och migrationsbenägenheten förändras obetydligt i denna befolkningsgrupp.

Diagram 8.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2018, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

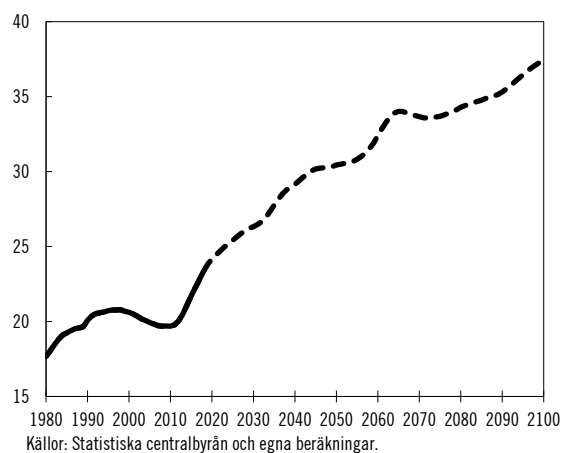
Framskrivningen av antalet personer i åldern 20–69 år som är födda utomlands, är betydligt mer osäker eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt.

Befolkningens genomsnittsalder ökar

När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 8.3 illustreras detta med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som personer som är 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. Efter att ha varit mer eller mindre oförändrat från mitten av 1980-talet till 2010 har antalet äldre ökat betydligt snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder de senaste åren. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta under resten av innevarande sekel.

Diagram 8.3 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer 20–69 år
Utfall 1980–2018, prognos 2019–2100

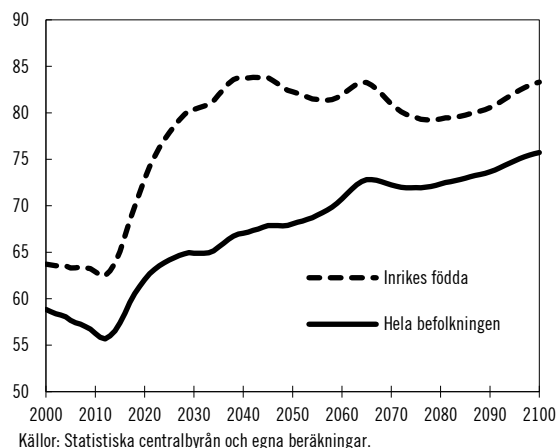


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom de som invandrar till Sverige har en lägre genomsnittsålder än de som är födda i Sverige innebär en ökad invandring att den demografiska försörjningskvoten, definierad som antalet personer i åldrarna 0–19 år och över 69 år per hundra personer i åldrarna 20–69 år, minskar. Diagram 8.4 visar en demografisk försörjningskvot där antalet personer som är yngre eller äldre än 20–69 år ställs i relation till denna åldersgrupp. Räknat enbart på personer som är födda i Sverige ökar antalet yngre och äldre snabbt fram till mitten av 2030-talet. I hela befolkningen ökar antalet äldre och yngre långsammare i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder och når inte samma nivåer. De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är skillnaden i slutet av 2030-talet. För att den lägre demografiska försörjningskvoten till följd av invandring ska leda till ett minskat tryck på de offentliga finanserna krävs en väl fungerande integration.

Diagram 8.4 Demografisk försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 69 år per hundra personer 20–69 år
Utfall 1980–2018, prognos 2019–2100



Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning beror på att en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter på olika sätt över livet. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i åldersgrupper, de yngsta och de äldsta, där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Den demografiska utvecklingen vi nu står inför tenderar därmed att försämra det offentliga sparandet. Effekten på de offentliga finanserna beror dock även på hur det finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis ökar ett längre

arbetsliv de offentliga inkomsterna, medan en förbättrad hälsa leder till att kostnaderna för vård och omsorg minskar.

8.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta delavsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i SCB:s befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen (för att markera skillnaden mot de bedömningar som redovisas i avsnitt 3 och 6 i denna proposition, benämns de beräkningar som redovisas i detta avsnitt som framskrivningar, medan referenser till bedömningar i avsnitt 3 och 6 genomgående benämns prognos). Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrade regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna, och oförändrat beteende avseende arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera framtida utmaningar genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som behöver göras för att de offentliga finanserna ska vara i balans på lång sikt. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningarna bygger på antaganden

De långsiktiga framskrivningarna av de offentliga inkomsterna och utgifterna utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2022 som redovisas i avsnitt 3 och 7. År 2018 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till ca -0,2 procent av BNP. Mellan 2019 och 2022 förstärks den offentliga sektorns finansiella sparande i beräkningen. År 2022 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn motsvara ca 0,6 procent av BNP, vilket är utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,1 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot produktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Skillnaden i produktivitet utveckling leder, tillsammans med ett antagande om att timlöneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, till att kostnaderna för att producera välfärdstjänster ökar snabbare än den genomsnittliga kostnadsökningen för övrig produktion.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2022. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag. Ett undantag från denna princip är att trenden med minskande andel sjuka utanför arbetskraften i åldersgruppen 55–64 år antas fortsätta, vilket innebär att arbetskraftsdeltagandet i samma åldersgrupp ökar.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2022. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2022, dvs. deras andel av skattebaserna, vilket är det underlag på vilka skatterna tas ut, är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad uttryckt som resursinsats per brukare, dvs. 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 som behövs för att tillhandahålla oförändrad standard. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de sysselsattas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2023.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting 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 (2017:725) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls. En mer utförlig beskrivning av de antaganden beräkningarna bygger på finns i rapporten Teknisk bilaga till Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet april 2019 som publiceras på www.regeringen.se i anslutning till denna proposition.

Utvecklingen till 2035

I det långsiktiga scenariot skrivs den offentliga sektorns inkomster och utgifter fram under en mycket lång tidsperiod. Slutåret för framskrivningen är 2110, medan redovisningen i detta delavsnitt endast går till 2060. Det råder självfallet mycket stor osäkerhet om utvecklingen under en så lång tidsperiod. Som tidigare framhållits ska det långsiktiga utvecklingsscenariot inte heller ses som en prognos över den mest sannolika utvecklingen, utan som en konsekvensanalys av de antaganden som görs.

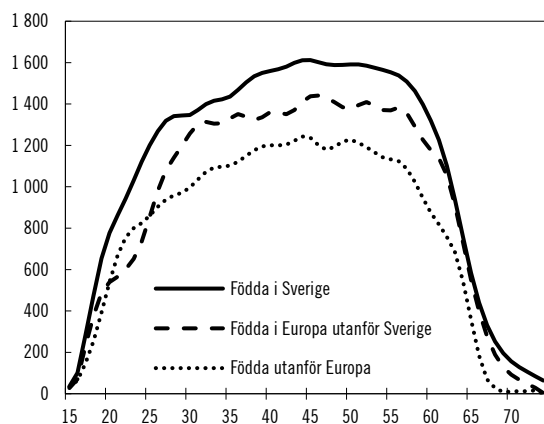
Samtidigt bygger beräkningarna på SCB:s befolkningsprognos som normalt bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, vid frånvaro av stora migrationsflöden, relativt små i jämförelse med den totala befolkningen. De allra flesta människor som kommer att leva i Sverige om 15 år gör det redan i dag. Det finns således skäl att titta närmare på utvecklingen i ett lite mer kortsiktigt perspektiv, för att försöka fånga några av de förändringar som med relativt stor sannolikhet kommer att präglade det närmaste decenniet. I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av utvecklingen fram till 2035.

Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen

Hur mycket en person arbetar varierar med åldern och är olika för kvinnor och män, och för personer av olika ursprung. Arbetsutbudet påverkas därför när befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning.

Diagram 8.5 Arbetade timmar per person och ålder

Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, Statistiska centralbyrån.

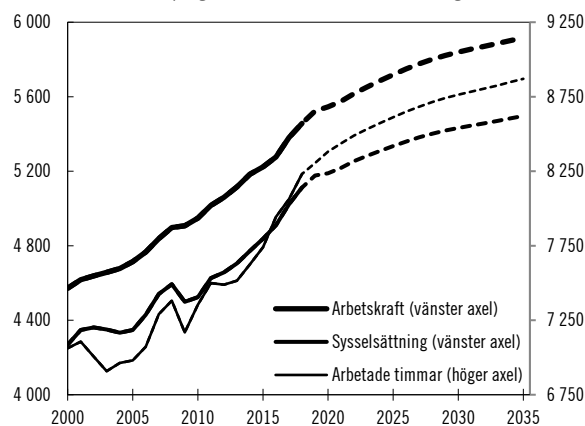
Framskrivningen av antalet sysselsatta och arbetade timmar bygger på att arbetsutbud och sysselsättning är oförändrade per person i olika åldrar och av olika kön och ursprung på det sätt som visas i diagram 8.5, medan befolkning ändras i enlighet med SCB:s befolkningsprognos. I framskrivningen ökar antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar i genomsnitt med knappt 0,5 procent per år, vilket är något långsammare än antalet personer i arbetskraften ökar.

Diagram 8.6 Arbetskraft, timmar och sysselsättning

Tusental personer

Miljontal timmar

Utfall 1980–2018, prognos 2019–2022, framskrivning 2023–2035



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den sammanlagda arbetslösheten ökar något 2022–2035. Det beror på att den yrkesverksamma befolkningen till större andel förväntas bestå av personer som är födda utanför Sverige och att det är en grupp som har en högre arbetslöshet än genomsnittet. Sammantaget ökar antalet arbetade timmar med ca 8,5 procent 2018–2035, vilket är något mer än hälften så mycket som under 2000–2018 (se diagram 8.6).

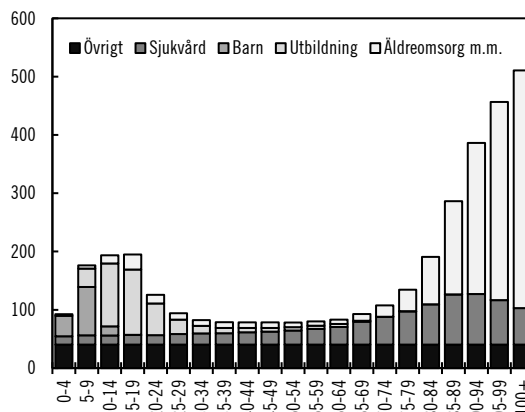
Även om antalet arbetade timmar ökar fram till 2035 så växer totalbefolkningen snabbare när en stor del av befolkningstillväxten utgörs av äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden. Det innebär att antalet arbetade timmar per capita minskar. För att bibehålla antalet arbetade timmar per capita på 2018 års nivå behöver antalet arbetade timmar öka med ytterligare ca 3,5 procentenheter till 2035, vilket motsvarar ca 180 000 fler sysselsatta med samma medelarbetsdag, eller en ökning av den genomsnittliga årsarbetstiden med ca 52 timmar.

Fler välfärdstjänster behöver produceras när befolkningen växer och åldras

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts betydelsefull för de offentliga inkomsternas och utgifternas utveckling. Diagram 8.7 visar hur utgifterna för den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola, omsorg m.m., fördelas över livet. I början av livet används relativt mycket resurser för barnomsorg (genomgående i detta avsnitt används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem, se den tekniska bilagan på regeringen.se) och utbildning. När en person blir ca 20 år sjunker de offentliga utgifterna, och mot slutet av livet ökar utgifterna snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Fler barn och äldre innebär således högre offentliga utgifter för att producera fler av dessa tjänster.

Diagram 8.7 Offentlig konsumtion per person och ålder

Tusental kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

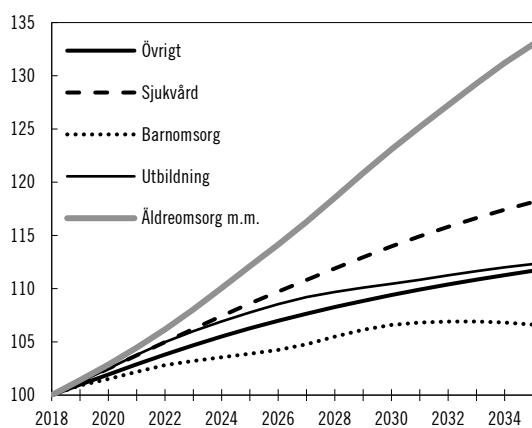
Genom att kombinera uppgifter om den genomsnittliga konsumtionen av välfärdstjänster i olika åldrar och den förväntade befolkningsutvecklingen kan utvecklingen av den offentliga

konsumtionen beräknas, under antagandet att standarden per brukare förblir oförändrad. Det är främst äldreomsorgen som kommer att behöva tillföras mer resurser de närmaste åren, om standarden per brukare ska hållas oförändrad (se diagram 8.8). Även inom sjukvården och utbildningssystemet ökar behoven snabbt de närmaste åren, medan behoven ökar något långsammare inom barnomsorgen. Mellan 2018 och 2030 ökar behovet av äldreomsorg med ca 23 procent och till 2035 med ca 33 procent. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, såsom rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med totalbefolkningen och är knappt 12 procent högre 2035 än 2018. Sammantaget behöver den offentliga konsumtionen öka med drygt 16 procent i volym mellan 2018 och 2035 för att tjänsteutbudet ska växa i takt med demografin.

Mellan 2022 och 2035 ökar konsumtionsutgifterna något uttryckt som procent av BNP (se tabell 8.2). Det är utgifterna för sjukvård och äldreomsorg som ökar snabbare än BNP vid ett oförändrat utnyttjande per brukare, medan utgifterna för barnomsorg och utbildning ökar långsammare.

Diagram 8.8 Offentlig konsumtion per ändamål

Index 2018 = 100



Källa: Egna beräkningar.

När den offentliga sektorn, och främst då de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för, expanderar behöver antalet sysselsatta öka. Det gäller dem som är direkt anställda i den offentliga sektorn, men också anställda i näringslivet som producerar skattefinansierade tjänster inom vård, skola och omsorg. Tabell 8.1 visar hur antalet anställda i offentlig sektor behöver öka om antalet arbetade timmar ska öka i takt med antalet personer som utnyttjar de skattefinansierade tjänsterna.

Tabell 8.1 Demografiskt betingad förändring i sysselsättning

Tusental personer och procent

	2000–2018		2018–2035	
Staten	33	14,6	27	10,6
Kommunsektorn	142	13,5	221	18,5
Barnomsorg ¹	12	8,7	10	6,8
Utbildning	18	6,8	39	13,5
Sjukvård	41	18,0	50	18,8
Äldreomsorg	46	18,7	99	33,7
Övrigt	24	14,7	23	11,9
Offentlig sektor	175	13,7	248	17,1

Anm.: Tabellen anger det demografiskt bestämda rekryteringsbehovet netto.

¹ I tabellen används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem (se den tekniska bilagan på regeringen.se).

Källa: Egna beräkningar.

Totalt sett behöver antalet sysselsatta i den offentliga sektorn öka med ca 248 000 personer, eller med drygt 17 procent, mellan 2018 och 2035 för att personaltäteten ska vara oförändrad. Det är ca 40 procent mer än vad som krävdes under perioden 2000 till 2018. Som jämförelse kan nämnas att antalet sysselsatta totalt sett bedöms öka med ca 405 000 personer mellan 2018 och 2035. Det innebär således att mer än 60 procent av sysselsättningsökningen under dessa år förutsätts ske inom den offentliga sektorn, om verksamheterna ska kunna växa i takt med den demografiska efterfrågan.

Skillnaden mellan de två perioder som jämförs i tabell 8.1 är större i kommunsektorn än i staten, där det framtida personalbehovet är något mindre. Behoven är som störst inom äldreomsorgen, men skillnaden mellan rekryteringsbehovet under den första och andra perioden är också stor i utbildningssektorn. Både inom utbildning och äldreomsorg är de demografiskt betingade rekryteringsbehoven under de närmaste 17 åren mer än dubbelt så stora som de varit under de senaste 18 åren. Tabell 8.1 anger demografiskt motiverade sysselsättningsförändringar netto. Om en normal personalomsättning, framtida pensionsavgångar etc. inkluderas, blir rekryteringsbehovet betydligt större.

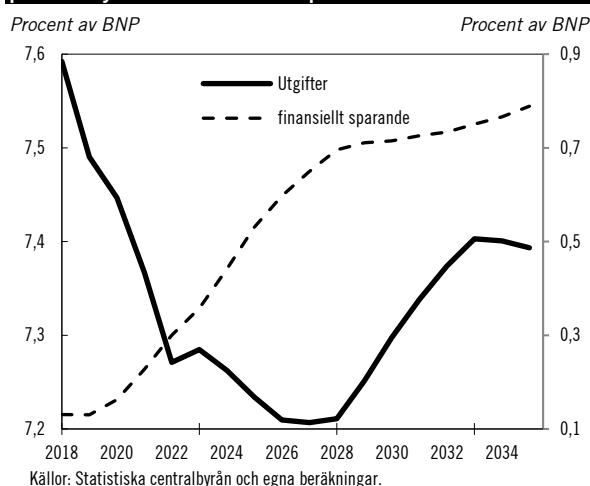
Mellan 2000 och 2018 ökade sysselsättningen i staten och kommunsektorn med ca 20 000 respektive 138 000 personer, dvs. mindre än vad som var demografiskt motiverat enligt tabell 8.1. En jämförelse med de faktiska sysselsättningsförändringarna kräver dock att hänsyn tas till att sektorernas omfattning delvis förändrats. År 2000 ingick exempelvis ca 16 500 värnpliktiga i

den statliga sysselsättningen enligt nationalräkenskaperna (NR), något som i princip helt försvunnit 2018. Om hänsyn tas till detta, ökade antalet statligt anställda ca 10 procent mer än vad demografin motiverade mellan 2000 och 2018. Inom vård, skola och omsorg har vidare en stor del av sysselsättningstillväxten skett i näringslivet, och inte i kommunal regi. Antalet personer som producerar skattefinansierade välfärdstjänster i näringslivet ökade med närmare 100 000 personer mellan 2000 och 2018. Sammantaget ökade således antalet kommunfinansierat sysselsatta med ca 238 000 personer, vilket var betydligt mer än vad som krävdes av demografin.

Växande överskott i pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemets utgifter motsvarade 2018 ca 6,6 procent av BNP och det finansiella sparandet var mer eller mindre i balans. Om statens och kommunernas pensionsutgifter läggs till det allmänna pensionssystemets utgifter ökar utgifterna till ca 7,6 procent av BNP 2018 (se diagram 8.9). Fram till 2035 förväntas antalet personer som är 65 år och äldre öka från strax över 2 miljoner personer 2018 till mer än 2,5 miljoner personer 2035. I beräkningen antas den genomsnittliga pensionsåldern vara oförändrad så att antalet ålderspensionärer ökar i samma takt som antalet personer som är 65 år och äldre.

Diagram 8.9 Den offentliga sektorns pensionsutgifter och pensionssystemets finansiella sparande



Trots att antalet ålderspensionärer ökar väntas den offentliga sektorns samlade pensionsutgifter, inklusive avtalspensioner, garantipension och bostadstillägg för pensionärer, minska i relation till BNP (se diagram 8.9). Under samma period

ökar det finansiella sparandet i pensionssystemet. En anledning till att de offentliga pensionerna ökar långsammare än BNP är att framtida pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet än från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från premiepensionssystemet redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom det är en del av hushållens sparande i NR. Beräkningen bygger dessutom på nuvarande regler, vilket bl.a. innebär att indexeringen av pensionerna inte påverkas positivt av den starka utvecklingen av pensionssystemets tillgångar.

Den offentliga sektorns sparande och skuld

Åren fram till 2035 karakteriseras av demografiska förändringar som tenderar att öka den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter, som andel av BNP (se diagram 8.10). Efter 2035 bedöms utgifterna öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 0,6 procent av BNP mellan 2022 och 2035 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett efterfrågar mer omsorgs- och vårdtjänster, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet blir negativt under dessa år (se diagram 8.11).

I tabell 8.2 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2022 vid en oförändrad politik, och att den därefter är i det närmaste oförändrad till 2035, för att sedan åter falla på lång sikt. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar som andel av BNP mellan 2018 och 2022, och framför allt då transfereringar till hushållen. Efter 2022 minskar transfereringarna ytterligare något som andel av BNP fram till 2035, medan transfereringarna till hushållen uppvisar en oförändrad BNP-andel. Nedgången fram till 2022 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 39 procent av BNP 2018 till ca 28 procent av BNP 2022, för att sedan fortsätta att minska som andel av BNP så att den är helt avvecklad omkring 2060 (se diagram 8.12). Det s.k. S1-värdet är

-3,1 procent av BNP i detta scenario (se tabell 8.4). S1-värdet är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2020 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2033. När S1-indikatorn beräknas utifrån att den konsoliderade bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2033 blir indikatorvärdet jämförbart med Europeiska kommissionens indikatorvärden (se Fiscal Sustainability Report 2018, European Economy, January 2019).

Utvecklingen efter 2035

Det demografiska kostnadstrycket avtar efter 2035 och de primära utgifterna minskar på lång sikt till mindre än 45 procent av BNP. Trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga investeringarna och konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till konsumtionsutgifternas minskning är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna uppvisar en fortsatt svagt fallande trend som andel av BNP fram till 2060.

Tabell 8.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2018	2022	2035	2060
Primära utgifter*	48,1	46,6	46,7	45,8
Offentlig konsumtion*	26,1	25,1	25,5	24,8
varav				
Barnomsorg ¹	1,7	1,6	1,6	1,4
Utbildning	4,9	4,6	4,5	4,0
Sjukvård	6,1	6,1	6,2	6,0
Äldreomsorg m.m. ²	4,0	3,8	4,2	4,9
Övrigt	9,4	9,1	9,0	8,5
Investeringar*	4,7	4,8	4,7	3,8
Transfereringar*	17,2	16,6	16,6	17,2
Till hushåll*	13,7	12,7	12,9	13,5

Anm.: För alla poster med * avser 2018 utfall, 2019–2022 prognos. Resterande poster och år avser framskrivningar.

¹ I tabellen används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem (se den tekniska bilagan på regeringen.se).

² Utöver äldreomsorg, som 2016 svarar för drygt 50 procent, ingår insatser till personer med funktionsnedsättning och barn- och ungdomsvård i denna post.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

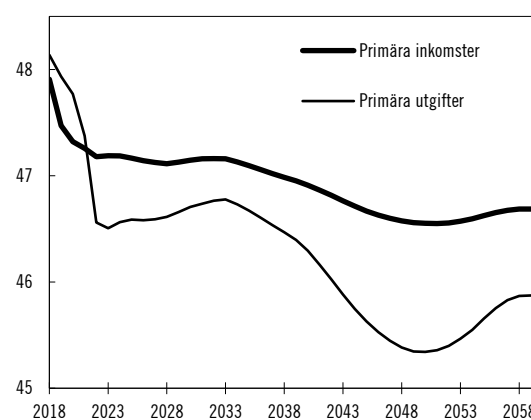
Efter 2035 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldreomsorg

och insatser till personer med funktionsnedsättning, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2035, medan utgifterna för sjukvård endast minskar svagt som andel av BNP.

De mest betydande skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningsperioden (se diagram 8.10), men faller tillbaka något omkring 2035.

Diagram 8.10 Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

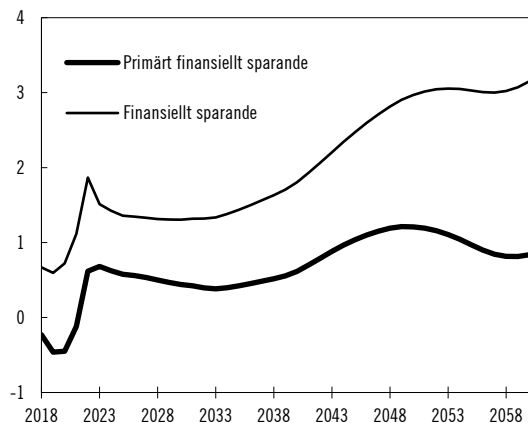


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet når ett minimum strax före 2035 och motsvarar på sikt ca 0,5–1,5 procent av BNP (se diagram 8.11), medan det finansiella sparandet tenderar att öka snabbare än BNP på lång sikt. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna.

Diagram 8.11 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP

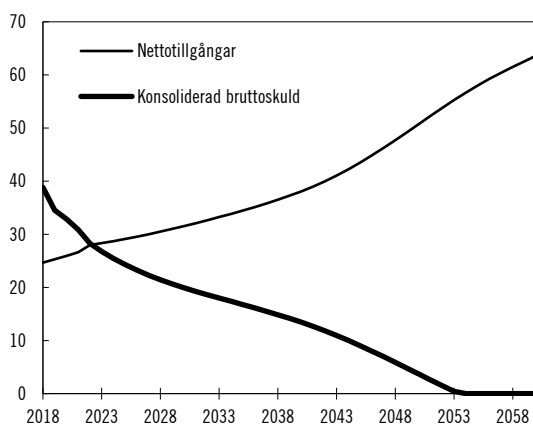


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden och stadigt växande finansiella tillgångar (se diagram 8.12).

Diagram 8.12 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet beräkningsförutsättningarna

För att sammanfatta beräkningsresultaten används två indikatorer, de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs ett givet år för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. I beräkningarna är 2020 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet kan genomföras, eftersom det är det första år för vilket regeringen kan föreslå en ny budget för staten.

Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs för

att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2033. Eftersom bruttoskulden motsvarade ca 39 procent av BNP i slutet av 2018 innebär det att det finns en förhållandevis stor säkerhetsmarginal till denna skuldnivå. Det innebär att S1-värdet för svensk del normalt är negativt, dvs. det krävs en mycket stor permanent budgetförsvagning 2020 för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser av hur olika antaganden påverkar utvecklingen fram till 2033.

Den andra indikatorn, S2, är ett mer långsiktigt mått som visar hur mycket det offentliga sparandet permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tids-horisont. Indikatorn baseras på att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av utgifterna och den initiala skuldstocken. Att nettoskulden stabiliseras på lång sikt är ett nödvändigt villkor för att finanspolitiken ska kunna betraktas som hållbar. Även om S2 är ett teoretiskt sett välgrundat mått på finanspolitikens hållbarhet går det dock inte att enbart utifrån S2-indikatorn avgöra om politiken verkligen är hållbar. För det första beräknas indikatorn utifrån offentliga saldon mycket långt in i framtiden, så långt att det i praktiken inte finns någon meningsfull information att tillgå för att bedöma deras nivå. Sparandet antas därför vara oförändrat som andel av BNP.

För det andra är en justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorns värde inte heller en garanti för att skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med mer kortsiktiga kriterier för finanspolitisk hållbarhet. En budgetjustering i linje med S2-värdet innebär endast att den finansiella nettoställningen är stabil som andel av BNP på lång sikt, men säger ingenting om på vilken nivå detta sker. Det kan vara på nivåer som kanske inte är förenliga med fortsatt tillgång till krediter på internationella kapitalmarknader. Indikatorvärdet är därför endast ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar som 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.

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår till -3,1 procent av BNP, beräknad från 2020. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2033 utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Finanspolitiken är således hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,5 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,5 procent av BNP 2020, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorn bygger på antaganden om utvecklingen under mycket lång tid gör dock att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvist reformutrymme. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

8.4 Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisades ovan bygger på ett antal antaganden om hur arbetskraftutbudet, produktiviteten m.m. utvecklas (detta scenario benämns referensscenariot nedan). För att belysa effekten av alternativa utvecklingar och illustrera vilka faktorer som är betydelsefulla och mindre betydelsefulla för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, görs några alternativa beräkningar där olika antaganden varieras. Först diskuteras faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det.

Fler sysselsatta och ett längre arbetsliv stärker hållbarheten

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionärer än tidigare generationer. Både åldern för utträde från arbetsmarknaden och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste decennierna, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 8.3). Utträdesåldern låg 2017 på

64 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

Bland europeiska länder med jämförbara data har Sverige en hög utträdesålder. I Frankrike och Italien är den genomsnittliga utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år. Sysselsättningsgraden åren före 65 år är hög i Sverige vid en internationell jämförelse, men den faller snabbt efter denna ålder. Uppfattningen att 65 år är en naturlig pensionsålder verkar således vara väl etablerad, trots möjligheten till senare pensionsålder i dagens pensionssystem.

Tabell 8.3 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1990	2017	1990	2017
Utträdesålder	61,7	63,5	63,0	64,5
Återstående medellivslängd vid 65 års ålder	19,0	21,4	15,3	19,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd i kombination med att färre har fysiskt krävande arbeten har 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.

Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de sysselsattas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling skulle kunna skapa hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

För att bidra till att pensionerna utvecklas i linje med övriga inkomster kom den parlamentariska Pensionsgruppen i december 2017 överens om ett antal regelförändringar som höjer pensionsåldern. Pensionsgruppens förslag går i korthet ut på att den lägsta åldern för att ta ut allmän pension och erhålla garantipension gradvis höjs från 61 respektive 65 år i dag till 64 respektive 66 år fram till 2026, och att dessa åldrar sedan

knyts till en riktålder som ökar med den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år.

I en alternativ beräkning antas att utträdesåldern ökar i proportion till den återstående medellivslängden vid 65 år som förväntas öka med ca 1,7 år från 2018 till 2035, och med ytterligare ca 1,3 år till 2060. I detta scenario ökar arbetskraftsutbudet med 1,6 procent 2035 och med 3,7 procent 2060 jämfört med referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som den återstående medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkring samt förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 8.4). S1-indikatorn förbättras med ca 0,2 procent av BNP till -3,4 och S2-indikatorn förbättras med 2,3 procent av BNP till -3,9. Skälet till att S2-indikatorn förbättras så mycket mer än S1-indikatorn är att arbetskraftsutbudet förstärks varje år jämfört med referensscenariot i detta scenario, och huvuddelen av sysselsättningsökningen uppkommer efter 2033, det år som S1-indikatorn utgår från.

Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har stärkts under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2018 till knappt 62 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med drygt 70 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 15,5 procent, jämfört med mindre än 4 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är nyanlända födda utanför Europa sysselsatta i lägre grad än övriga utrikes födda. Andra betydande faktorer för anknytningen till arbetsmarknaden är vistelse-tid i Sverige och utbildningsnivå. Vidare har generellt sett utlandsfödda kvinnor lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män.

En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatte-

intäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige minskar med hälften mellan 2022 och 2035. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 3 procent fram till 2035.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 8.4). S1-indikatorn förbättras med ca 0,5 procent av BNP till -3,7 och S2-indikatorn förbättras med 0,7 procent av BNP till -2,3.

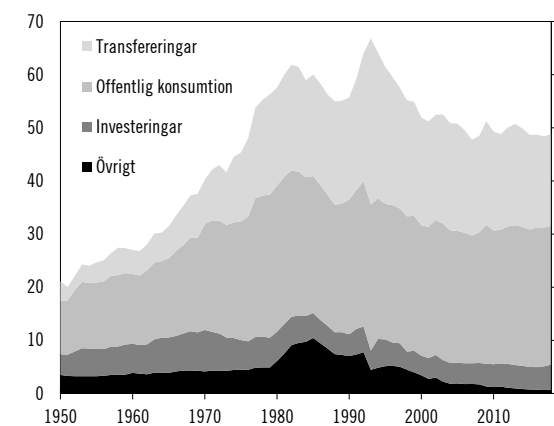
Ett stigande välstånd kan sätta press på de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan visar att finanspolitikens hållbarhet förbättras om sysselsättningen ökar. Men det finns andra möjliga utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press.

De offentliga utgifterna ökade från ca 21 procent av BNP 1950 till ca 62 procent av BNP 1982 (se diagram 8.13). Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna ökade under perioden. Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade åter snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 som mest till ca 67 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till strax under 50 procent av BNP 2016, framför allt till följd av minskande transfere-ringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Sedan 1980 har BNP stigit trendmässigt, samtidigt som utgiftskvoten inte uppvisar någon motsvarande trend. Ett samband mellan tillväxt och utgiftskvoten är alltså svårt att belägga.

Diagram 8.13 Offentliga utgifter 1950–2018

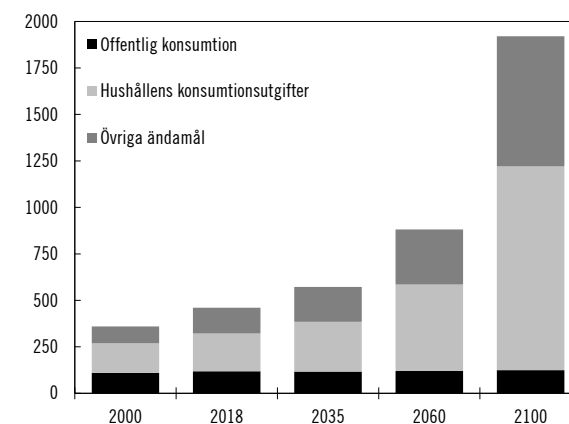
Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 8.14 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2017 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. 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 förbättras. Diagram 8.14 visar att BNP per capita i fasta priser i referensscenariot förväntas vara nästan dubbelt så hög 2060 som 2018, och mer än fyra gånger så hög 2100. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare än BNP i beräkningen, medan den offentliga konsumtionen i fasta priser endast ökar i begränsad omfattning. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster.

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd antas den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2023 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgången antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en kortare arbetsvecka, fler semesterdagar etc. i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,4 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder (som exempel skulle en motsvarande standardökning i grundskolan motsvara ungefär 11 000 fler lärare 2035 än vad som vore demografiskt motiverat).

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2035 och 60 timmar kortare 2060 jämfört med i referensscenariot (motsvarande ca en och en halv heltidsvecka per år eller drygt en kvart per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas att personaltätheten inom vård, skola och omsorg ökar så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 5,5 procent högre 2035 och 17,5 procent högre 2060 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden i de skattefinansierade tjänsterna höjs, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se tabell 8.4). S1-indikatorn uppgår till -2,5, vilket är en försvagning med 0,7 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 11,7 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är det därmed tydligt att denna utveckling är ohållbar på lång sikt. Det höga S2-värdet beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar, och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

8.5 Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning

Nedan behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med den hållbarhetsbedömning som gjordes i 2018 års ekonomiska vårproposition (prop. 2017/18:100).

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. 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.

Tabell 8.4 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-3,1	-1,5
Fler sysselsatta och ett längre arbetsliv	-3,3	-3,9
Förbättrad etablering	-3,6	-2,3
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-2,5	11,7

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.4 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. Under antagande om en minskande genomsnittlig arbetstid går en ökad standard i tjänsteproduktionen inte att finansiera med oförändrade skattesatser på lång sikt.

Hållbarheten är något högre än i föregående bedömning

I scenariot med oförändrat beteende uppgår S1 till -3,1 procent av BNP och S2 till -1,5 procent av BNP. I 2018 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -3,0 procent av BNP och S2 till -0,7 procent av BNP i samma scenario. Lägre indikatorvärden betyder att finanspolitiken nu bedöms vara något mer hållbar än i den tidigare bedömningen. En anledning till att hållbarheten förstärkts är att den befolkningsprognos som SCB publicerade under våren 2018, och som används som underlag för hållbarhetsberäkningarna i denna proposition, är något mer gynnsam ur ett offentligt finansiellt perspektiv. Det bidrar till att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 förbättras med 0,8 procent av BNP jämfört med bedömningen i 2018 års ekonomiska vårproposition.

Skälet till att S1-indikatorns värde minskat är att den konsoliderade bruttoskulden minskar som andel av BNP mellan 2019 och 2020. I 2018 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 som storleken på den permanenta budgetförändring 2019 som gjorde att bruttoskulden motsvarade 60 procent av BNP 2032. I denna proposition visar S1 storleken på en budgetförändring 2020 som gör att bruttoskulden är 60 procent av BNP 2033. Det förbättrade utgångsläget 2020 jämfört med 2019 gör att S1-värdet minskar med ca 0,1 procent av BNP.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Specialstudie 61, Konjunkturinstitutet, februari 2019 respektive Fiscal Sustainability Report 2018, European Economy, January 2019). Konjunkturinstitutet bedömer att dagens starka offentliga finanser ger ett utrymme att möta kommande demografiska utmaningar, även om marginalerna är små. Risken att de offentliga finanserna utvecklas på ett ohållbart sätt i närtid bedöms som begränsad. Kommissionen anser i sin analys att risken för en ohållbar utveckling är låg, både på kort, medellång – fram till 2033 – och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 8.5.

Tabell 8.5 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,1	-1,5
Konjunkturinstitutet (februari 2019)		0,0
Europeiska kommissionen (januari 2019)	-4,6	1,1

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Utgångsläget är av betydelse för slutsatserna

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och Konjunkturinstitutets slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt. Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2033, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2033 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt under 60 procent av BNP, vilket är fallet i Sverige, krävs stora förändringar av finanspolitiken för att skuldkvoten ska öka till denna nivå.

Kommissionen räknar även på finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorizont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre betydande för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget av större betydelse. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som bidrar med -0,7 procentenheter av Sveriges S2-värde på 1,1 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som bidrar med resterande 1,9 procentenheter. I den senare komponenten är det särskilt på sikt ökande kostnader för äldreomsorgen som bidrar till att öka S2-värdet. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktberäkningen motsvarar det strukturella primära sparandet 1,2 procent av BNP 2019, det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2022, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella primära sparandet till 1,3 procent av BNP, vilket är högre än i regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per

capita fram till 2070. Därefter skriver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

Konjunkturinstitutet antar i likhet med regeringen, att behovet av antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. Till skillnad från regeringen antar Konjunkturinstitutet samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer, medicinsk och annan utrustning m.m.) växer i samma takt som lönekostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar relativt snabbt i Konjunkturinstitutets bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig signifikant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP minskar fram till 2022, och endast ökar med ca 0,4 procent av BNP under den efterföljande trettonårsperioden (se tabell 8.2).

Det är även värt att notera att kommissionen använder en annan befolkningsprognos än regeringen. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos som publicerades i februari 2017. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet beroende av vilken befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig åt även av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

Finanspolitiken är mer hållbar än i många andra länder

Enligt kommissionens hållbarhetsbedömningar är finanspolitikens hållbarhet god i Sverige i internationell jämförelse. Sverige är ett av sex medlemsstater som bedöms ha en låg risk för en ohållbar utveckling på både kort, medellång och lång sikt. Av 27 redovisade medlemsstater i EU har tio medlemsstater positiva värden på S1-indikatorn, vilket indikerar ett konsolideringsbehov för att den konsoliderade bruttoskulden

ska understiga 60 procent av BNP 2033. Sverige har det fjärde lägsta värdet efter Danmark, Luxemburg och Malta, och har därmed en god marginal till stabilitets- och tillväxtpaktens skuldrestriktion. För framför allt Italien, Spanien, Belgien, Portugal och Frankrike krävs stora budgetförstärkningar för att skuldrestriktionen ska klaras 2033.

Tabell 8.6 Europeiska kommissionens hållbarhetsindikatorer för ett urval medlemsstater

Procent av BNP

	S1	S2
Belgien	4,3	4,3
Danmark	-5,1	-0,5
Finland	0,1	2,7
Frankrike	4,2	-0,1
Italien	9,4	2,9
Nederländerna	-1,7	3,0
Portugal	4,3	0,7
Spanien	5,2	2,3
Storbritannien	1,3	3,0
Sverige	-4,6	1,1
Tyskland	-2,0	1,7

Källa: Europeiska kommissionen.

Kommissionen bedömer vidare att 16 medlemsstater har en hög eller medelhög risk för en ohållbar utveckling på lång sikt. Denna bedömning gör kommissionen om S2-värdet är större än 2. Ohållbarhetsrisken uppkommer både på grund av en hög skuld i dag, och på höga framtida utgifter för en åldrande befolkning. Sverige tillhör en grupp av länder som har ett lågt S2-värde, mindre än 2, vilket bidrar till att kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling på lång sikt är låg.

8.6 Finanspolitiken bedöms sammantaget vara långsiktigt hållbar

Finanspolitiken bedöms sammantaget vara långsiktigt hållbar. I referensscenariot uppgår S1 till -3,1 procent av BNP och S2 till -1,5 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.

År 2020–2035 karakteriseras av stigande demografiskt motiverade utgiftsanspråk. De primära utgifterna i staten och kommunerna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de sysselsattas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den återstående medellivslängden vid 65 år ökar förbättras finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. 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 och ett långt och hållbart arbetsliv, bland både kvinnor och män.

9

Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

9 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

I detta avsnitt lämnar regeringen förslag om vilka ändamål och verksamheter som bör flyttas mellan utgiftsområden fr.o.m. 2020. De föreslagna ändringarna genomförs först efter riksdagens ställningstagande vilket innebär att de inte ingår i de beräkningar för utgiftsområden som görs i denna proposition.

Migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att skapa bättre förutsättningar för effektivisering av migrationsverksamheten anser regeringen att Migrationsverket även bör ansvara för den del av migrationsverksamheten som bedrivs vid utlandsmyndigheterna. Genom att ge Migrationsverket huvudansvaret för dessa frågor, tydliggörs myndighetens uppdrag som central förvaltningsmyndighet inom migrationsområdet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

För 2020 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 8 Migration med 165 500 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med motsvarande belopp.

Riksrevisionen

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Riksrevisionens verksamhet och som finansieras från anslaget 1:15 *Riksrevisionen* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har beslutat om ändringar i riksdagsordningen som innebär att beredningen av Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av den årliga revisionen av myndigheten ska höra till konstitutionsutskottets ansvarsområde. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2019 (bet. 2018/19:KU14, rskr. 2018/19:127). Av betänkandet framgår bl.a. följande. Ansvar för frågor om Riksrevisionen som myndighet ska samlas hos konstitutionsutskottet. Detta innebär bl.a. att anslaget på statens budget för Riksrevisionen ska flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 1 Rikets styrelse fr.o.m. budgetåret 2020. Frågan om denna flytt behandlas i riksdagen i samband med behandlingen av 2019 års ekonomiska vårproposition (bet. 2018/19:KU14).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Riksdagens revisions verksamhet och som finansieras från anslaget 1:15 *Riksdagens revision* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För 2020 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med 337 254 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med motsvarande belopp.

Etableringsersättning

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser etableringsuppdraget och som finansieras från anslaget 1:3 *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering flyttas till utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att förenkla och effektivisera regelverket för etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare har det gjorts mer likt regleringen på det arbetsmarknadspolitiska området. Som ett led i detta har fr.o.m. 2018 även utgifterna för programkostnader inom etableringsuppdraget flyttats till anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Regeringen anser att ersättningen till de som deltar i etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare bör finansieras inom samma utgiftsområde.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen därför att de ändamål och verksamheter som avser ersättning till deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och som finansieras från anslaget 1:3 *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering flyttas till utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2020 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

Folkbildningen

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser folkbildning och som finansieras från anslagen 14:1 *Bidrag till folkbildningen*, 14:2 *Bidrag till tolkutbildning*, 14:3 *Särskilda insatser inom folkbildningen* och 14:4 *Särskilt utbildningsstöd* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag:

Folkbildningens verksamhet utgörs av utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet vid folkhögskolor och studieförbund. Folkbildningen är en del av den offentligt finansierade vuxenutbildningen tillsammans med den kommunala vuxenutbildningen och yrkeshögskolan. Regeringen anser att samtliga anslag som avser den offentligt finansierade vuxenutbildningen bör vara samlade inom samma utgiftsområde.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser folkbildning och som finansieras från anslagen 14:1 *Bidrag till folkbildningen*, 14:2 *Bidrag till tolkutbildning*, 14:3 *Särskilda insatser inom folkbildningen* och 14:4 *Särskilt utbildningsstöd* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För 2020 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 4 740 672 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med motsvarande belopp.

Förslaget kan behöva föranleda en översyn av ansvarsfördelningen mellan riksdagens utskott.

Bilaga 1

Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser

Bilaga 1

Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser

Innehållsförteckning

1	Den makroekonomiska utvecklingen.....	5
2	Utgifter	11
3	Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld.....	14

Tabellförteckning

Tabell 1	Internationella variabler	5
Tabell 2	Finansiella marknader	6
Tabell 3	Försörjningsbalans, fasta priser	6
Tabell 4	Försörjningsbalans, fasta priser, kalenderkorrigerad.....	7
Tabell 5	Försörjningsbalans, löpande priser.....	7
Tabell 6	Hushållens ekonomi.....	8
Tabell 7	Produktivitet och arbetsmarknad	9
Tabell 8	Potentiella variabler och resursutnyttjande.....	10
Tabell 9	Löner och priser.....	10
Tabell 10	Utgiftstak och budgeteringsmarginal.....	11
Tabell 11	Utgifter per utgiftsområde 2007–2022.....	11
Tabell 12	Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2007–2022.....	12
Tabell 13	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	14
Tabell 14	Statens finanser	15
Tabell 15	Ålderspensionssystemets finanser	15
Tabell 16	Kommunsektorns finanser.....	16
Tabell 17	Strukturellt sparande	16

I denna bilaga specificeras prognoserna för den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser. Dessa prognoser beskrivs i avsnitt 3, 6 och 7. Prognoserna baseras på gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (2018/19:99).

1 Den makroekonomiska utvecklingen

Tabell 1 Internationella variabler

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP, euroområdet	-0,2	1,4	2,1	2,0	2,4	1,9	1,3	1,5	1,5	1,4
BNP, Belgien	0,2	1,3	1,7	1,5	1,7	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
BNP, Finland	-0,8	-0,6	0,5	2,8	2,7	2,2	1,7	1,5	1,4	1,3
BNP, Frankrike	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,5	1,3	1,5	1,5	1,4
BNP, Italien	-1,7	0,1	0,9	1,1	1,6	0,9	0,3	0,7	0,8	0,7
BNP, Nederländerna	-0,1	1,4	2,0	2,2	2,9	2,5	1,8	1,7	1,6	1,6
BNP, Spanien	-1,7	1,4	3,6	3,2	3,0	2,5	2,2	1,8	1,8	1,7
BNP, Tyskland	0,5	2,2	1,7	2,2	2,2	1,4	1,1	1,6	1,5	1,4
BNP, Danmark	0,9	1,6	2,3	2,4	2,3	1,2	1,6	1,6	1,6	1,5
BNP, Norge, fastland	2,3	2,2	1,4	1,1	2,0	2,2	2,3	1,8	1,7	1,7
BNP, Sverige	1,2	2,6	4,5	2,7	2,1	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
BNP, Japan	2,0	0,4	1,2	0,6	1,9	0,7	0,7	0,4	0,7	0,6
BNP, Storbritannien	2,0	2,9	2,3	1,8	1,8	1,4	1,2	1,7	1,7	1,6
BNP, Sydkorea	2,9	3,3	2,8	2,9	3,1	2,7	2,4	2,5	2,6	2,6
BNP, USA	1,8	2,5	2,9	1,6	2,2	2,9	2,4	1,7	1,5	1,5
BNP, Brasilien	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,1	1,1	2,1	2,6	2,4	2,2
BNP, Indien	6,4	7,4	8,2	7,1	6,7	7,4	7,6	7,6	7,6	7,6
BNP, Kina	7,8	7,3	6,9	6,7	6,8	6,6	6,0	5,9	5,8	5,7
BNP, Polen	1,4	3,3	3,8	3,1	4,8	4,9	3,5	3,0	2,9	2,8
BNP, Ryssland	1,8	0,7	-2,5	-0,2	1,5	2,2	1,7	1,7	1,7	1,6
BNP i världen, PPP-vägd ¹	3,5	3,6	3,5	3,3	3,7	3,7	3,5	3,6	3,6	3,5
BNP i världen, KIX-vägd ²	1,5	2,2	2,2	2,3	2,7	2,5	2,1	2,1	2,0	2,0
Svensk exportmarknad ³	2,2	3,5	4,3	3,5	4,7	3,1	3,7	3,7	3,7	3,6
Inflation, euroområdet ⁴	1,4	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7
Inflation, USA ⁵	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,4	1,9	2,2	2,2	2,2
Styrränta, euroområdet ⁶	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	1,7
Styrränta, USA ⁶	0,3	0,3	0,3	0,5	1,1	1,9	2,5	2,8	2,8	2,8
Råoljepris ⁷	108,6	99,0	52,4	43,5	54,2	71,0	63,1	62,4	61,4	60,8

¹ BNP sammanviktad med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.

² BNP sammanviktad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade vikterna används för 2019 och då refter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.

³ Den sammanvägda importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP), årsgenomsnitt.

⁵ Konsumentprisindex (KPI), årsgenomsnitt.

⁶ Årsgenomsnitt, procent. Avser referäntan för euroområdet och Federal funds-räntan för USA.

⁷ Brent, USD per fat.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Tabell 2 Finansiella marknader

Procentuell förändring, årsgenomsnitt, om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Reporänta	1,0	0,5	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,7
Statsobligationsränta 10 år	2,1	1,7	0,7	0,5	0,7	0,7	0,5	1,0	1,6	2,0
Statsobligationsränta 5 år	1,6	0,9	0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,8	1,3	1,7
Växelkurs, kronindex KIX ¹	103,0	106,8	112,6	111,7	112,9	117,6	118,8	116,9	115,4	113,6
Växelkurs SEK per EUR	8,7	9,1	9,4	9,5	9,6	10,3	10,4	10,3	10,1	9,9
Växelkurs SEK per USD	6,5	6,9	8,4	8,6	8,5	8,7	8,9	8,5	8,4	8,2

¹ 18 november 1992 = 100.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Tabell 3 Försörjningsbalans, fasta priser

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2017 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	4 579	1,2	2,6	4,5	2,7	2,1	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
Hushållens konsumtion	2 041	1,9	2,1	3,1	2,9	2,2	1,2	1,6	2,1	2,4	2,8
Offentlig konsumtion	1 196	1,3	1,5	2,4	3,6	0,0	0,9	0,1	0,0	-0,3	-0,8
varav stat	305	3,6	1,7	2,0	2,1	-1,6	0,5	0,6	-0,5	0,0	-1,4
varav kommunsektor	892	0,4	1,5	2,6	4,1	0,6	1,0	0,0	0,1	-0,3	-0,6
Fasta bruttoinvesteringar	1 143	0,6	5,4	6,7	4,2	6,0	3,3	0,8	1,3	0,9	1,1
varav											
Näringsliv	941	0,7	6,4	8,1	3,3	6,2	2,8	0,5	0,7	0,5	1,7
varav bostadsinvesteringar	260	0,9	15,6	18,0	10,9	11,6	-0,7	-6,6	-3,1	-1,1	-1,1
Offentliga myndigheter	196	-0,3	1,6	0,3	8,1	4,9	5,6	2,2	4,5	2,7	-1,2
varav stat	96	-2,6	-2,7	-3,2	6,7	0,6	0,8	3,2	7,9	5,6	-1,6
varav kommunsektor	100	2,9	7,2	4,4	9,4	9,2	10,2	1,3	1,4	0,0	-0,8
Lagerinvesteringar ²	30	0,2	0,2	0,4	-0,1	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	2 076	-0,8	5,3	5,7	3,0	3,2	3,5	3,5	3,1	3,2	3,5
Import ³	1 908	-0,1	6,3	5,2	4,3	4,8	2,9	2,3	2,5	2,6	2,4
Nettoexport ⁴	169	-0,3	-0,2	0,4	-0,4	-0,5	0,4	0,6	0,4	0,4	0,7
BNP per invånare	0,5⁵	0,4	1,6	3,4	1,4	0,7	1,2	0,6	0,7	0,7	1,1

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i nationalräkenskaperna (NR) benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och landsting.

¹ Löpande priser, miljarder kronor.² Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.³ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.⁴ Export minus import, uttryckt som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter).⁵ BNP per person i totala befolkningen, miljoner kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4 Försörjningsbalans, fasta priser, kalenderkorrigerad

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2017 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	4 579	1,2	2,7	4,2	2,4	2,4	2,4	1,6	1,4	1,5	2,0
Hushållens konsumtion	2 041	1,9	2,2	3,0	2,8	2,3	1,2	1,6	2,0	2,4	2,8
Offentlig konsumtion	1 196	1,3	1,7	2,1	3,2	0,3	1,1	0,2	-0,4	-0,5	-0,8
varav stat	305	3,6	1,8	1,8	1,9	-1,3	0,6	0,6	-0,7	-0,2	-1,4
varav kommunsektor	892	0,5	1,7	2,1	3,7	1,0	1,2	0,0	-0,3	-0,6	-0,5
Fasta bruttoinvesteringar	1 143	0,6	5,6	6,3	3,8	6,4	3,4	0,8	1,0	0,7	1,2
varav											
Näringsliv	941	0,7	6,5	7,8	3,0	6,6	3,0	0,5	0,2	0,2	1,7
varav bostadsinvesteringar	260	0,9	15,6	18,0	10,9	11,5	-0,7	-6,7	-3,1	-1,1	-1,1
Offentliga myndigheter	196	-0,2	1,6	0,4	8,2	4,7	5,5	2,2	4,6	2,8	-1,2
varav stat	96	-2,6	-2,7	-3,2	6,8	0,6	0,8	3,2	8,0	5,7	-1,6
varav kommunsektor	100	2,9	7,2	4,4	9,5	9,1	10,1	1,3	1,6	0,1	-0,8
Lagerinvesteringar ²	30	0,2	0,1	0,4	-0,1	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	2 076	-0,8	5,5	5,2	2,5	3,7	3,7	3,5	2,7	3,0	3,5
Import ³	1 908	-0,1	6,5	4,8	3,9	5,2	3,1	2,3	2,1	2,4	2,4
Nettoexport ⁴	169	-0,3	-0,2	0,4	-0,4	-0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,7

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i NR benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och landsting.

¹ Löpande priser, miljarder kronor. Beloppen är inte kalenderkorrigerade.² Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.³ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.⁴ Export minus import, uttryckt som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Försörjningsbalans, löpande priser

Procentuell förändring, löpande priser, om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2017 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	4 579	2,3	4,4	6,6	4,4	4,4	4,6	3,9	3,5	3,6	4,1
Hushållens konsumtion	2 041	2,6	3,2	4,0	3,9	4,0	3,5	3,3	3,7	4,3	4,7
Offentlig konsumtion	1 196	4,0	3,9	5,3	6,2	3,7	4,7	3,3	2,7	2,5	2,5
varav stat	305	4,9	2,5	4,0	3,5	1,6	4,1	3,6	2,2	3,1	2,3
varav kommunsektor	892	3,6	4,4	5,8	7,1	4,4	4,9	3,2	2,8	2,3	2,6
Fasta bruttoinvesteringar	1 143	0,9	7,7	8,8	5,9	8,8	6,3	2,7	3,0	2,4	2,6
varav											
Näringsliv	941	1,1	8,9	10,4	5,1	9,0	5,6	2,1	2,2	1,8	3,0
varav bostadsinvesteringar	260	3,8	19,1	21,7	17,6	15,8	1,5	-4,4	0,2	2,2	2,3
Offentliga myndigheter	196	-0,2	2,9	1,3	9,6	8,4	9,6	5,1	6,5	4,8	0,9
varav stat	96	-2,7	-1,7	-2,4	8,0	4,4	4,5	5,8	9,9	7,6	0,2
varav kommunsektor	100	3,3	8,8	5,6	11,3	12,5	14,4	4,4	3,6	2,2	1,6
Export	2 076	-3,3	7,4	7,9	1,8	6,6	8,3	4,2	3,5	3,8	4,1
Import ²	1 908	-2,9	8,2	6,6	2,6	8,8	9,3	2,5	2,9	3,2	3,0
BNI	4 649	2,3	4,3	5,4	4,0	5,3	4,6	3,9	3,5	3,5	4,0
Bytesbalans, procent av BNP³		5,2	4,6	4,3	3,8	3,2	3,0	3,6	3,9	4,1	4,6

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i NR benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och landsting.

¹ Miljarder kronor.² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.³ Enligt definitionen i Statistiska centralbyråns statistikpublikation Betalningsbalansen, statistikansvarig myndighet Sveriges riksbank.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Hushållens ekonomi

Procentuell förändring för hushållens inkomster. Andel av disponibel inkomst för hushållens sparande. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2018 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hushållens inkomster											
Real disponibel inkomst ²		2,4	2,8	2,5	3,6	1,8	2,9	1,6	1,3	1,3	1,6
Prisindex ³		0,7	1,1	0,9	1,0	1,7	2,3	1,7	1,6	1,8	1,9
Nominell disponibel inkomst	2 362	3,1	3,9	3,4	4,7	3,6	5,3	3,3	2,8	3,2	3,5
Lönesumma ⁴	1 901	2,7	3,8	4,1	4,4	4,7	4,9	3,9	3,2	3,5	3,9
Övriga faktorinkomster ⁵	196	1,8	4,8	-3,8	5,5	7,6	5,9	2,3	3,0	2,9	3,4
Räntor och utdelningar, netto ⁶	202	0,0	1,2	1,6	1,9	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,6	0,5
Offentliga transfereringar	654	4,3	0,7	2,6	3,2	2,4	2,9	1,8	2,0	1,7	2,1
<i>varav</i>											
<i>Pensioner</i>	364	5,7	0,3	2,8	4,9	3,7	2,6	2,5	2,9	2,5	2,7
<i>Sjukdom</i>	110	2,5	3,7	4,4	-2,5	-1,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
<i>Arbetsmarknad</i>	31	6,1	-7,2	-1,2	1,2	-0,6	-4,8	-3,1	-1,2	-2,7	0,8
<i>Familjer och barn</i>	79	3,7	2,6	2,6	3,3	3,2	8,6	2,9	2,2	1,9	2,4
<i>Studier</i>	15	0,5	1,2	-2,3	-1,3	1,7	11,9	8,6	3,2	2,9	2,4
<i>Övrigt</i>	55	0,6	0,1	2,2	7,1	2,2	5,6	0,6	0,9	1,7	1,9
Privata transfereringar ⁷	155	10,5	5,5	10,4	4,9	4,1	6,0	2,4	1,4	2,2	3,3
Skatter och avgifter	-744	3,5	4,1	8,0	7,6	5,0	0,7	2,7	2,8	3,6	3,8
Hushållens sparande⁸											
Nettosparande, exklusive sparande i avtalspensioner	249	8,6	9,2	8,7	9,3	9,0	10,5	10,6	9,9	8,8	7,8
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps ⁹)	186	7,5	8,7	7,5	8,0	7,2	7,9	8,2	8,1	8,3	8,3
Totalt nettosparande ¹⁰	435	15,0	16,4	15,0	16,0	15,1	17,1	17,3	16,6	15,8	14,8
Finansiellt sparande	339	14,1	15,8	12,9	13,4	11,9	14,3	14,9	14,2	13,4	12,3

Anm.: Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkningen av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringar överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

¹ Löpande priser, miljarder kronor.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten korrigeras för prisförändringar enligt implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Totala lönesumman för arbetsgivare i Sverige och i utlandet till svenska hushåll.

⁵ Består bl.a. av egenföretagares inkomster.

⁶ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁷ Består främst av utbetalda privatfonderade avtalspensioner.

⁸ Procentuell andel av disponibel inkomst.

⁹ Premiepensionssparande.

¹⁰ Totalt sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner [inklusive premiepensionssparande]).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Produktivitet och arbetsmarknad

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2018 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produktivitet ²	503	0,9	1,0	3,1	0,3	0,3	0,1	0,6	1,1	1,2	1,4
Näringslivet ²	559	1,5	1,5	4,1	0,9	0,8	0,5	0,9	1,3	1,4	1,6
Offentlig sektor ²	370	-1,0	-0,9	0,0	-1,6	-1,5	-1,6	-0,3	0,0	0,0	-0,1
Arbetade timmar ³	8 255	0,4	1,8	0,9	2,0	2,1	2,4	1,0	0,3	0,4	0,6
varav näringslivet ³	5 843	0,3	1,7	0,8	1,6	2,0	2,6	1,0	0,5	0,7	1,1
varav offentlig sektor ³	2 242	0,6	2,1	0,7	3,1	2,4	2,1	0,9	-0,3	-0,5	-0,7
Medelarbetstid ⁴	1 615	-0,6	0,3	-0,5	0,4	-0,2	0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0
Sysselsatta, 15–74 år	5 113	1,0	1,4	1,4	1,5	2,3	1,8	1,3	0,2	0,6	0,7
Sysselsatta, näringslivet ⁵	3 522	0,8	1,5	1,1	1,5	2,4	2,2	1,5	0,4	0,8	1,2
Sysselsatta, offentlig sektor ⁵	1 451	1,0	1,3	2,2	2,8	2,0	1,0	1,1	-0,1	-0,4	-0,5
varav stat ⁵	256	2,2	1,4	0,4	1,1	1,0	1,2	0,6	-0,9	-0,4	-1,1
varav kommunsektor ⁵	1 195	0,8	1,3	2,7	3,1	2,2	1,0	1,2	0,1	-0,4	-0,3
Sysselsättningsgrad 15–74 år ⁶		65,7	66,2	66,6	67,1	67,8	68,5	69,0	68,7	68,8	68,9
Sysselsättningsgrad 20–64 år ^{6,7}		79,8	79,9	80,5	81,2	81,8	82,6	83,0	82,7	82,8	82,9
Arbetslösa, 15–74 år	344	1,9	0,0	-6,1	-5,1	-2,2	-4,0	0,7	2,9	0,4	1,3
Arbetslöshet, 15–74 år ⁸		8,0	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Arbetskraft, 15–74 år	5 457	1,1	1,3	0,8	1,0	2,0	1,4	1,2	0,4	0,5	0,7
Arbetskraftsdeltagande, 15–74 år ⁹		71,5	71,9	72,0	72,1	72,7	73,1	73,6	73,5	73,5	73,7
Befolkning, total ¹⁰	10 175	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9
Befolkning, 15–74 år ¹⁰	7 461	0,6	0,7	0,7	0,9	1,1	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5

¹ Nivå, avser tusental om inte annat anges.² Produktivitet mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme, kalenderkorrigerat.³ Enligt NR. Nivå avser miljoner timmar, kalenderkorrigerat.⁴ Avser antal arbetade timmar per år enligt NR dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU).⁵ Sysselsättning enligt NR. Näringslivet och offentlig sektor summerar inte till totalt antal sysselsatta enligt AKU. Med begreppet kommunsektor avses det som i NR benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och landsting.⁶ Antal sysselsatta i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.⁷ Sysselsättningsgrad enligt EU:s 2020-mål.⁸ Antal arbetslösa i procent av arbetskraften i den aktuella åldersgruppen.⁹ Antal i arbetskraften i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.¹⁰ Utfall för 2018 är ett beräknat årsmedelvärde.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 8 Potentiella variabler och resursutnyttjande

Procentuell förändring, fasta priser, kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges

	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Potentiell BNP ¹	4 551 ²	1,9	2,1	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0
Potentiell produktivitet	564 ³	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	1,2	1,4
Potentiellt arbetade timmar	8 069 ⁴	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,0	0,9	0,7	0,7
Potentiell sysselsättning	5 024 ⁵	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7
BNP-gap ⁶		-2,6	-2,0	-0,1	0,3	0,6	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Produktivitetgap ⁶		-0,9	-0,9	1,5	1,2	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Timgap ⁶		-1,7	-1,2	-1,6	-0,9	-0,1	1,1	1,0	0,4	0,0	0,0
Sysselsättningsgap ⁶		-1,4	-1,2	-1,1	-1,0	-0,1	0,6	0,8	0,2	0,0	0,0
Jämviktsarbetslöshet ⁷		7,0	6,9	6,8	6,6	6,5	6,4	6,4	6,4	6,4	6,5
Potentiell BNP i löpande pris ⁸	4 551 ⁹	3,0	3,9	4,3	3,8	4,3	4,2	4,1	3,8	3,9	4,1

Anm.: Med potentiell avses den nivå på respektive variabel som skulle uppnås vid ett balanserat konjunkturläge. Potentiella variabler går inte att observera utan bedöms utifrån statistiska modeller och indikatorer.

¹ Potentiell BNP till marknadspris, referensår 2017.

² Nivå, avser miljarder kronor, löpande priser.

³ Nivå, avser hundratal kronor per timme, marknadspris.

⁴ Nivå, avser miljoner timmar.

⁵ Nivå, avser tusental.

⁶ Skillnaden mellan faktisk och potentiell variabel i procent av potentiell variabel.

⁷ I procent av potentiell arbetskraft.

⁸ Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2017) multiplicerad med BNP-deflatorn, som är ett prisindex för producerade varor och tjänster.

⁹ Nivå, avser miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 9 Löner och priser

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lönesumma ²	1 901 ¹	2,7	3,8	4,1	4,4	4,7	4,9	3,9	3,2	3,5	3,9
Timlön enligt NR ³		2,1	1,9	3,2	2,2	2,5	2,2	2,6	2,9	3,1	3,2
Timlön enligt KL ⁴		2,5	2,8	2,4	2,4	2,3	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
Reallön ⁵		2,5	3,0	2,5	1,4	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	0,5
KPI ⁶		0,0	-0,2	0,0	1,0	1,8	2,0	2,0	1,9	2,2	2,7
KPIF ⁷		0,9	0,5	0,9	1,4	2,0	2,1	1,7	1,5	1,9	2,0
KPIF exkl. energi		1,1	0,7	1,4	1,4	1,7	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0
KPI-KS ⁸		-0,1	-0,2	-0,3	0,8	1,7	1,9	1,9	1,9	2,2	2,7
HIKP ⁹		0,4	0,2	0,7	1,1	1,9	2,0	1,6	1,3	1,7	1,8
BNP-deflator		1,1	1,8	2,1	1,6	2,3	2,2	2,3	1,8	1,9	2,0
Prisbasbelopp ¹⁰		44,5	44,4	44,5	44,3	44,8	45,5	46,5	47,5	48,4	49,4

¹ Nivå, avser miljarder kronor.

² Totala lönesumman för arbetsgivare i Sverige och i utlandet till svenska hushåll.

³ Nominell löneutveckling, kalenderkorrigerad. Timlönen enligt NR mäts som lönesumman dividerat med anställdas arbetade timmar.

⁴ Nominell löneutveckling. Konjunkturlönestatistiken (KL) för 2018 avser prognos.

⁵ Reallön beräknas som timlön enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar enligt konsumentprisindex.

⁶ Konsumentprisindex (KPI).

⁷ KPI med fast ränta.

⁸ KPI med konstanta skatter.

⁹ Harmoniserat index för KPI.

¹⁰ Tusental kronor.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2 Utgifter

Tabell 10 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Utgiftstak	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 388	1 439	1 498
Takbegränsade utgifter	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 312	1 345	1 372	1 388
Budgeteringsmarginal	28	11	23	31	45	55	39	43	67	110
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,0	3,2	4,9	8,0

Anm.: Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2021 i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) samt bedömning av utgiftstakets nivå för 2022 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 11 Utgifter per utgiftsområde 2007–2022

Miljarder kronor. Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2019. Utfall 2007–2018, prognos 2019, beräknat 2020–2022

Utgiftsområde	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 Rikets styrelse	10,6	11,0	12,2	11,7	11,2	11,5	11,8	12,9	12,3	12,7	13,3	14,3	15,0	14,6	14,7	14,8
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,2	1,4	12,0	12,1	12,9	13,5	16,1	14,2	14,5	15,1	15,3	16,0	17,0	17,9	18,2	18,6
3 Skatt, tull och exekution	9,7	9,4	9,4	9,4	9,9	10,3	10,4	10,4	10,8	10,8	11,0	11,4	11,4	11,8	12,0	12,2
4 Rättsväsendet	30,6	32,7	33,6	35,5	37,2	38,2	39,3	40,2	40,4	42,3	44,1	45,9	48,7	51,0	53,3	54,0
5 Internationell samverkan	1,6	1,8	1,8	2,0	1,9	1,5	1,8	1,7	1,9	2,1	2,0	1,9	2,3	2,0	2,0	2,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	46,5	43,0	42,1	45,7	44,2	45,5	45,4	48,0	48,3	49,4	50,4	53,5	59,4	64,8	70,5	71,7
7 Internationellt bistånd	25,4	27,5	29,6	26,7	29,2	30,2	30,8	31,0	32,2	32,0	36,7	42,8	44,0	45,6	47,5	49,6
8 Migration	5,3	6,1	6,5	7,1	7,6	8,2	9,9	12,6	18,7	41,3	40,0	19,6	12,8	11,5	12,0	12,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	46,7	149,1	53,1	56,0	56,5	58,7	59,0	61,6	65,0	63,4	67,4	78,4	80,3	83,0	82,2	79,8
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	119,5	115,9	110,0	99,9	95,8	94,9	96,4	99,0	102,6	105,6	101,9	99,7	98,3	97,0	95,8	95,1
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	43,7	42,6	42,3	41,5	41,6	41,3	40,0	39,3	38,1	35,9	34,7	34,8	34,4	35,0	34,7	34,7
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	64,9	66,4	68,1	70,2	72,0	75,6	78,5	80,8	82,9	86,1	88,7	95,2	97,8	100,4	102,6	105,6
13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering	4,3	5,0	5,3	5,2	5,0	6,8	8,8	12,2	15,4	19,2	23,9	22,2	17,3	10,8	7,7	6,9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	54,9	47,8	60,6	68,6	63,3	66,6	69,7	66,9	65,0	72,5	71,6	73,9	73,4	73,6	72,9	73,7
15 Studiestöd	19,7	19,5	21,4	22,6	21,8	21,1	20,6	20,0	19,2	19,5	19,7	21,1	22,6	24,8	25,6	26,7
16 Utbildning och universitetsforskning	41,8	44,2	48,9	53,3	53,6	53,7	56,3	59,3	62,8	66,0	71,1	76,0	78,1	82,6	83,5	84,4
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	10,1	10,3	11,3	12,1	12,5	12,9	13,0	13,4	14,1	14,5	16,0	15,7	15,8	15,2	15,2
18 Samhällsplanering, bostadsförörjning och byggande samt konsumentpolitik	2,4	2,1	1,9	1,6	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	3,1	3,8	4,6	3,1	3,2	4,5	2,9
19 Regional tillväxt	2,9	2,8	3,2	3,2	3,2	3,4	3,3	2,9	2,2	2,6	2,8	3,6	3,7	3,5	3,8	3,8
20 Allmän miljö- och naturvård	4,3	4,7	5,2	5,2	5,1	4,8	4,8	5,1	5,9	7,3	7,8	10,4	10,7	10,1	10,2	10,1
21 Energi	2,2	2,1	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,9	2,3	2,7	3,0	3,5	3,4	3,2	2,4	2,4
22 Kommunikationer	44,3	61,5	40,6	39,8	38,7	42,8	43,6	45,9	47,2	50,0	53,2	56,6	57,4	60,7	67,6	68,1

Utgiftsområde	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	15,5	16,5	16,4	17,4	16,4	16,4	16,0	16,2	13,4	15,9	17,2	19,6	20,2	19,6	12,2	12,0	
24 Näringsliv	4,2	12,7	6,5	8,5	5,3	5,9	5,2	5,4	5,5	5,9	6,4	7,5	7,3	7,1	6,9	6,6	
25 Allmänna bidrag till kommuner	73,0	64,8	81,6	75,7	88,0	85,1	88,9	93,6	102,0	93,3	105,6	111,4	120,0	124,1	124,9	124,9	
26 Statsskuldsräntor m.m.	47,3	48,2	36,5	23,4	34,5	27,4	16,8	3,3	21,9	1,7	10,6	13,6	21,8	28,3	9,4	8,6	
27 Avgiften till Europeiska unionen	26,6	31,5	19,2	30,4	30,6	31,5	37,4	41,6	44,2	30,3	24,2	35,0	40,4	47,3	52,7	54,1	
Minskning av anslagsbehållningar															-1,6	1,9	1,0
Summa utgiftsområden	769,2	790,3	781,3	786,4	801,5	811,1	827,4	840,9	889,3	900,8	940,7	988,5	1 016,6	1 047,6	1 046,8	1 051,9	
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	721,9	742,1	744,8	763,0	767,0	783,7	810,6	837,5	867,4	899,1	930,2	974,9	994,7	1 019,4	1 037,5	1 043,4	
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	188,2	201,4	219,8	222,9	222,0	238,5	256,7	258,0	267,5	285,4	299,1	307,4	317,1	325,9	334,5	344,1	
Takbegränsade utgifter	910,1	943,4	964,6	985,9	989,0	1 022,2	1 067,3	1 095,5	1 134,9	1 184,5	1 229,3	1 282,3	1 311,8	1 345,3	1 372,0	1 387,5	
Budgeteringsmarginal	27,9	13,6	24,4	38,1	74,0	61,8	27,7	11,5	23,1	30,5	44,7	54,7	39,2	42,7	67,0	110,5	
Utgiftstak för staten	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 388	1 439	1 498	

Anm.: Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2021 i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) samt bedömning av utgiftstakets nivå för 2022 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 12 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2007–2022

Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2019. Utfall 2007–2018, prognos 2019, beräknat 2020–2022.

Utgifter som har justerats för tekniska justeringar anges i kursiv stil

Utgiftsområde	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
1 Rikets styrelse		1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	
3 Skatt, tull och exekution		1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	
4 Rättsväsendet		3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	
5 Internationell samverkan		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	
6 Försvar och samhällets krisberedskap		5,1	4,6	4,4	4,6	4,5	4,4	4,3	4,4	4,3	4,2	4,1	4,2	4,2	4,5	4,8	5,1
7 Internationellt bistånd		2,8	2,9	3,1	2,7	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	3,0	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5
8 Migration		0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,6	3,5	3,3	1,5	1,5	1,0	0,9	0,9
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		5,1	5,2	5,5	5,7	5,7	5,7	5,5	5,6	5,7	5,4	5,5	6,1	6,1	6,1	6,2	6,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning		13,1	12,3	11,4	10,1	9,7	9,3	9,0	9,0	9,0	8,9	8,3	7,8	7,5	7,2	7,0	6,9
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		4,8	4,5	4,4	4,2	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn		7,1	7,0	7,1	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3	7,3	7,2	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6
<i>12 Justerad för teknisk förändring</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>7,3</i>	<i>7,3</i>	<i>7,2</i>	<i>7,4</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>7,6</i>
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering		0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	1,1	1,4	1,6	1,9	1,7	1,3	0,8	0,6	0,5
<i>13 Justerad för teknisk förändring</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>1,4</i>	<i>1,6</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>
14 Arbetsmarknad och arbetsliv		6,0	5,1	6,3	7,0	6,4	6,5	6,5	6,1	5,7	6,1	5,8	5,8	5,6	5,5	5,3	5,3
<i>14 Justerad för teknisk förändring</i>		<i>7,0</i>	<i>5,8</i>	<i>7,0</i>	<i>7,6</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>	<i>6,4</i>	<i>6,2</i>	<i>5,9</i>	<i>5,8</i>	<i>5,6</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>
15 Studiestöd		2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
<i>15 Justerad för teknisk förändring</i>		<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>
16 Utbildning och universitetsforskning		4,6	4,7	5,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,6	5,8	5,9	6,0	6,1	6,1	6,1

Utgiftsområde	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
17 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2
19 Regional tillväxt	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
21 Energi	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
22 Kommunikationer	4,9	6,5	4,2	4,0	3,9	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,4	4,5	4,9	4,9
22 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	5,1	6,7	4,4	4,3	4,0	4,3	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3	4,4	4,4	4,5	4,9	4,9
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	0,9	0,9
24 Näringsliv	0,5	1,4	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
24 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	0,5	1,4	0,7	0,9	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
25 Allmänna bidrag till kommuner	8,0	6,9	8,5	7,7	8,9	8,3	8,3	8,5	9,0	7,9	8,6	8,7	9,1	9,2	9,1	9,0
25 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	9,1	9,4	10,8	9,5	10,0	9,4	9,2	9,2	9,8	8,6	9,4	9,1	9,1	9,2	9,1	9,0
26 Statsskuldräntor m.m.																
27 Avgiften till Europeiska unionen	2,9	3,3	2,0	3,1	3,1	3,1	3,5	3,8	3,9	2,6	2,0	2,7	3,1	3,5	3,8	3,9
Minskning av anslagsbehållningar														0,1	0,1	0,1
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	20,7	21,3	22,8	22,6	22,4	23,3	24,1	23,5	23,6	24,1	24,3	24,0	24,2	24,2	24,4	24,8
Budgeteringsmarginal	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,0	3,2	4,9	8,0

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Tabell 13 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser
Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	1 862	1 904	2 047	2 180	2 280	2 370	2 442	2 525	2 613	2 716
Procent av BNP	49,3	48,3	48,7	49,7	49,8	49,5	49,1	49,0	49,0	48,9
Skatter och avgifter ¹	1 612	1 671	1 803	1 933	2 025	2 093	2 155	2 221	2 298	2 387
Procent av BNP	42,7	42,4	42,9	44,1	44,2	43,7	43,3	43,1	43,1	43,0
Kapitalinkomster	73	62	63	65	64	75	79	88	92	97
Övriga inkomster ²	177	171	181	182	191	202	208	216	223	231
Utgifter	1 913	1 965	2 045	2 136	2 215	2 338	2 412	2 487	2 554	2 612
Procent av BNP	50,7	49,9	48,7	48,7	48,4	48,8	48,5	48,3	47,9	47,1
Transfereringar och subventioner	719	730	750	766	786	826	855	878	900	922
Hushållen	583	588	603	622	637	656	668	681	693	707
Näringslivet m.m. ³	68	73	75	82	82	90	105	106	111	116
Utlandet	67	69	71	61	66	80	82	91	96	99
Konsumtion	993	1 032	1 087	1 154	1 196	1 252	1 293	1 328	1 361	1 395
Investeringar m.m.	166	171	178	186	205	227	237	254	265	266
Ränteutgifter ⁴	36	33	31	30	29	32	27	28	27	28
Finansiellt sparande	-52	-61	2	44	65	32	30	37	59	104
Procent av BNP	-1,4	-1,6	0,0	1,0	1,4	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Staten	-43	-49	8	65	75	61	59	69	87	126
Pensionssystemet	-5	4	8	4	0	6	6	8	12	17
Kommunsektorn	-3	-16	-15	-25	-10	-35	-36	-40	-40	-39
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,5	-0,5	-0,1	0,4	0,7	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1 535	1 792	1 856	1 858	1 869	1 859	1 716	1 692	1 646	1 567
Procent av BNP	40,7	45,5	44,2	42,4	40,8	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Nettoställning	780	774	794	990	1 188	1 182	1 259	1 335	1 420	1 553
Procent av BNP	20,7	19,6	18,9	22,6	26,0	24,7	25,3	25,9	26,6	28,0

¹ Utfall 2018 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2018 som redovisas i avsnitt 5.

² Utgår av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i NR, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.

³ Inklusiva ej fördelade utgifter.

⁴ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 14 Statens finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	955	974	1 066	1 157	1 207	1 247	1 277	1 321	1 364	1 416
Skatter och avgifter ¹	807	839	927	1013	1063	1093	1117	1151	1190	1238
Kapitalinkomster	35	24	22	24	22	28	30	35	36	36
Övriga inkomster ²	113	112	116	120	122	126	131	135	138	143
Utgifter	998	1 023	1 058	1 092	1 131	1 186	1 218	1 252	1 277	1 290
Transfereringar privat sektor ³	400	407	414	406	414	443	461	474	483	491
Bidrag till kommunsektorn	191	203	219	247	272	279	283	285	284	282
Ålderspensionsavgifter	21	22	23	26	25	24	22	23	23	24
Konsumtion	269	275	286	296	301	313	325	332	342	350
Investeringar m.m.	89	88	89	93	97	101	108	119	128	126
Ränteutgifter ⁴	28	27	26	25	23	26	19	19	17	17
Finansiellt sparande	-43	-49	8	65	75	61	59	69	87	126
Procent av BNP	-1,1	-1,2	0,2	1,5	1,6	1,3	1,2	1,3	1,6	2,3
Budgetsaldo	-131	-72	-33	85	62	80	131	-1	93	127
Procent av BNP	-3,5	-1,8	-0,8	1,9	1,3	1,7	2,6	0,0	1,7	2,3
Statsskuld, okonsoliderad	1 277	1 394	1 403	1 347	1 328	1 262	1 059	1 044	950	823
Procent av BNP	33,8	35,4	33,4	30,7	29,0	26,3	21,3	20,3	17,8	14,8
Statsskuld, konsoliderad	1 236	1 347	1 352	1 292	1 265	1 197	993	977	882	754
Procent av BNP	32,8	34,2	32,2	29,5	27,6	25,0	19,9	19,0	16,5	13,6

¹ Utfall 2018 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2018 som redovisas i avsnitt 5.² Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i nationalräkenskaperna, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.³ Inklusiva ej fördelade utgifter.⁴ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 15 Ålderspensionssystemets finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	253	263	278	291	301	316	325	336	349	363
Socialförsäkringsavgifter	208	214	224	234	245	256	266	275	284	295
Statliga ålderspensionsavgifter m.m.	21	23	24	26	25	24	23	23	24	24
Räntor, utdelningar m.m.	25	27	30	31	31	36	37	38	41	44
Utgifter	258	260	269	287	301	310	319	328	337	346
Pensioner	254	255	265	283	296	305	314	323	331	341
Övriga utgifter	4	4	5	5	5	5	5	5	6	6
Finansiellt sparande	-5	4	8	4	0	6	6	8	12	17
Procent av BNP	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 16 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	877	903	957	1 015	1 079	1 118	1 155	1 187	1 218	1 254
Skatter ¹	582	603	636	670	700	726	752	776	804	834
Kommunal fastighetsavgift	15	16	16	16	17	18	19	20	20	21
Statsbidrag	140	148	160	185	206	207	208	209	206	203
Skatter och statsbidrag, procent av BNP	19,5	19,4	19,3	19,9	20,2	19,8	19,7	19,5	19,3	19,1
Kapitalinkomster	15	14	12	10	12	12	14	15	16	19
Övriga inkomster	125	124	134	134	143	156	162	167	173	178
varav kompensation för moms	52	55	59	61	66	72	74	76	78	79
Utgifter	880	919	971	1 040	1 089	1 153	1 191	1 226	1 258	1 293
Transfereringar till hushåll	40	41	41	43	43	45	46	48	50	52
Övriga transfereringar	33	35	39	45	41	41	44	44	47	50
Konsumtion	721	753	797	854	892	935	965	992	1 015	1 041
Investeringar ²	77	83	89	94	108	126	129	134	137	140
Ränteutgifter ³	9	8	5	5	5	6	7	8	9	11
Finansiellt sparande	-3	-16	-15	-25	-10	-35	-36	-40	-40	-39
procent av BNP	-0,1	-0,4	-0,3	-0,6	-0,2	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Resultat före extraordinära poster	13	14	16	25	26	15	17	17	18	18

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

¹ Utfall 2018 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2018 som redovisas i avsnitt 5.² Investeringarna inkluderar även köp av mark och fastigheter, netto.³ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 17 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP om inte annat anges. Utfall 2013–2018, prognos 2019–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-52	-61	2	44	65	32	30	37	59	104
Finansiellt sparande, procent av BNP	-1,4	-1,6	0,0	1,0	1,4	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Justering för BNP-gap	1,3	1,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1
Justering för arbetslöshetsgap	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	-0,3	-0,2	0,1	-0,2	-0,4	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Justering för engångseffekter ¹	-0,3	0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,5	-0,5	-0,1	0,4	0,7	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
BNP-gap²	-2,6	-2,0	-0,1	0,3	0,6	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0

¹ Engångseffekter för 2013 och 2015 rör återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring. Engångseffekter 2014–2016 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till EU. År 2015 inkluderar även en engångsinbetalning av skatt från en internationell koncern.² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga 2

Fördelningpolitisk redogörelse

Bilaga 2

Fördelningpolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
2	Inkomsternas utveckling.....	9
3	Den samlade inkomstspridningen	11
4	Inkomster i toppen av inkomstfördelningen.....	14
5	Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen	17
6	Fördelningen av offentligt finansierade välfärdstjänster.....	20
7	Fördelningseffekter av reformer.....	23
	Tabellbilaga.....	27

Tabellförteckning

Tabell 2.1	Ekonomisk standard i förhållande till medianen	9
Tabell 2.2	Förändring av relativ ekonomisk standard mellan grupper 1995–2017.....	10
Tabell 3.1	Olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten	12
Tabell 5.1	Indikatorer för risk för fattigdom och social utestängning inom EU och de nordiska länderna 2017.....	20
Tabell 6.1	Individuella välfärdstjänster efter ändamål 2017.....	21
Tabell 6.2	Rörelser i inkomstfördelningen 2017 när rangordning sker efter utökad inkomst i stället för ekonomisk standard	22
Tabell 6.3	Inkomstspridning för olika inkomstslag 2017	22
Tabell 7.1	Effekt på Gini-koefficienten och andelen med låg ekonomisk standard till följd av reformer 2015–2018	24
Tabell a.1	Nyckeltal 1995 och 2003–2017	27

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Förändring av ekonomisk standard 1995–2017 i olika delar av inkomstfördelningen.....	9
Diagram 2.2	Bruttoinkomstens sammansättning i olika delar av inkomstfördelningen.....	9
Diagram 3.1	Lorenzkurvan	11
Diagram 3.2	Gini-koefficienten	11
Diagram 3.3	Inkomstspridning inom EU och de nordiska länderna	14
Diagram 4.1	Inkomstandelar i den översta tiondelen av inkomstfördelningen.....	14
Diagram 4.2	Ekonomisk standard i den översta tiondelen av inkomstfördelningen.....	14
Diagram 4.3	Bruttoinkomstens sammansättning för den översta tiondelen exkl. topprocenten (p91–p99)	15
Diagram 4.4	Bruttoinkomstens sammansättning för topprocenten (p100)	15
Diagram 4.5	Den översta hundradelens inkomstandel.....	16
Diagram 4.6	Den översta tiondelens inkomstandel exkl. andelen för topprocenten	16
Diagram 5.1	Inkomsttillväxt i den nedre delen av inkomstfördelningen.....	17
Diagram 5.2	Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomstkälla 2017	17
Diagram 5.3	Andel med låg ekonomisk standard.....	18
Diagram 6.1	Välfärdstjänster för individer i olika åldersgrupper 2017	21
Diagram 6.2	Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2017	22
Diagram 7.1	Genomsnittlig effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018	23
Diagram 7.2	Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018	24
Diagram 7.3	Genomsnittlig förändring av individuell utökad inkomst till följd av reformer 2015–2018.....	24
Diagram 7.4	Genomsnittlig effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper till följd av reformer i beslutad budget för 2019	25
Diagram 7.5	Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer i beslutad budget för 2019	25
Diagram 7.6	Genomsnittlig förändring av individuell utökad inkomst till följd av reformer i beslutad budget för 2019.....	26

I den fördelningspolitiska redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och internationellt perspektiv. Inledningsvis beskrivs inkomstfördelningens utveckling sedan mitten av 1990-talet. Tyngdpunkten i analysen ligger på orsakerna bakom den ökade inkomstspridningen. I två separata avsnitt analyseras sedan inkomstutvecklingen i den övre respektive den nedre delen av inkomstfördelningen. Därefter redogörs för hur fördelningen av ekonomiska resurser påverkas om hänsyn tas till offentligt subventionerade individuella välfärdstjänster. I det avslutande avsnittet redovisas fördelningseffekterna av reformerna under föregående mandatperiod och av reformerna i den beslutade budgeten för 2019.

Sammanfattning

- I ett längre perspektiv, 1995–2017, har den ekonomiska standarden ökat för alla inkomstgrupper. Den mest påtagliga ökningen har dock skett i den yttersta toppen av inkomstfördelningen.
 - Kapitalvinster, räntor och utdelningar är starkt koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster. Utvecklingen för den yttersta inkomsttoppen beror i huvudsak på att dessa kapitalinkomster har ökat kraftigt.
 - Inkomsterna i den nedre delen av inkomstfördelningen har samtidigt ökat förhållandevis långsamt. Det förklaras delvis av att transfereringar utgör en större andel av inkomsterna i de lägre inkomstskikten än i de högre. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen och har inte ökat lika snabbt som lönerna.
 - Den kraftiga inkomstillväxten i toppen av inkomstfördelningen och den långsammare tillväxten i fördelningens nedre del har lett till en ökning av inkomstspridningen.
 - När den ökade inkomstspridningen delas upp på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten, förklaras den ökade spridningen framför allt av ökade och mer ojämnt fördelade kapitalinkomster.
 - Närmare fyra av tio personer av dem som tillhör topprocenten av inkomstfördelningen gör det till följd av att de har haft tillfälligt mycket höga inkomster under ett enstaka år. I många fall rör det sig om tillfälliga kapitalvinster.
 - Den långsammare utvecklingen för grupper med låga inkomster har medfört att andelen personer med låg ekonomisk standard, mätt i relation till medianinkomsten, har ökat sedan mitten av 1990-talet.
 - Jämfört med många andra länder har Sverige fortfarande en relativt jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsstater är Sverige ett av länderna med lägst risk för fattigdom och social utestängning.
 - Offentligt subventionerade välfärdstjänster, som äldreomsorg, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. När värdet av dessa tjänster beaktas reduceras inkomstskillnaderna med ca 20 procent, främst till följd av att hushåll med barn och äldre pensionärer flyttas uppåt i inkomstfördelningen.
 - De reformer som genomfördes 2015–2018 hade en utjämnande fördelningspolitisk profil. Reformerna bedöms ha bidragit till minskad inkomstspridning och till stärkt ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.
 - År 2015–2018 genomfördes också satsningar på välfärdstjänster, vilka hade störst betydelse för hushåll med låga inkomster. Barnfamiljer tillfördes mest resurser då utbildning utgjorde en stor del av satsningarna.
 - Reformerna i den beslutade budgeten för 2019 bedöms leda till ökad ekonomisk standard i alla inkomstskikt, men ha störst effekt på den ekonomiska standarden i den övre delen av inkomstfördelningen. Reformerna bidrar därför till en ökning av inkomstspridningen och till att minska den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.
 - Välfärdssatsningarna i den beslutade budgeten för 2019 bedöms tillföra ekonomiska resurser i alla inkomstgrupper utom i den lägsta. Detta beror på att det främst är individer med de lägsta inkomsterna som påverkas av de neddragningar som görs inom områdena arbetsmarknadsåtgärder, äldreomsorg och socialt arbete.
-

1 Inledning

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 en fördelningspolitisk redogörelse. I redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och internationellt perspektiv.

Kort om beräkningsförutsättningar

Ekonomisk standard

Fördelningsanalyser använder i regel ett inkomstbegrepp som brukar benämnas ekonomisk standard. Analyserna i denna redogörelse baseras också i huvudsak på detta inkomstbegrepp.

Ekonomisk standard har hushållet som inkomstenhet och individen som analysenhet. Det betyder för det första att alla hushållsmedlemmars disponibla inkomster summeras. Den disponibla inkomsten består av ett antal olika komponenter: inkomst från arbete, kapital och näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, med avdrag för direkt skatt. För det andra beaktas hushållets försörjningsbörd och de stordriftsfördelar som uppstår när flera delar på fasta kostnader. Detta görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning och fördelas lika mellan hushållets medlemmar.

Kvinnors och mäns individuella inkomster

Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det argumenteras för att det i stället för det hushållsbaserade inkomstbegreppet ekonomisk standard är mer relevant att studera hur stora resurser individen direkt förfogar över. Hur kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster har utvecklats redovisas utförligt varje år i en bilaga till budgetpropositionen. I denna fördelningspolitiska redogörelse begränsas redovisningen därför till en analys av hur den förda politiken bedöms påverka den ekonomiska jämställdheten.

Kapitalvinster

I Sveriges officiella inkomststatistik räknas realiserade vinster och förluster från kapital med när individers disponibla inkomst beräknas. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en stor inkomst under ett enskilt år. Vissa forskare och statistikproducenter bortser av olika skäl från kapitalvinster vid beräkning av disponibel inkomst. I de fördelningspolitiska redogörelserna inkluderas

dock realiserade vinster från kapital i den disponibla inkomsten om inte annat framgår.

Offentliga välfärdstjänster

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade välfärdstjänster, som t.ex. skola och hälso- och sjukvård. Värdet av dessa tjänster ingår dock inte i den disponibla inkomsten. Som ett komplement till de traditionella fördelningsanalyserna tillämpas därför i två separata avsnitt i denna bilaga (6 och 7) ett utvidgat inkomstbegrepp. I det inkluderas även de resurser som tillhandahålls i form av offentligt finansierade välfärdstjänster.

Data

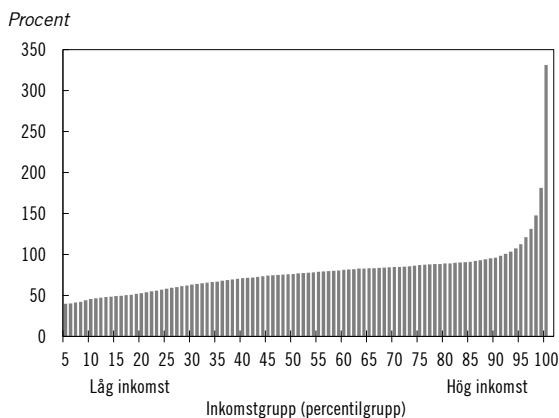
Analyserna i redogörelsen grundar sig på Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik som t.o.m. 2013 baseras på Hushållens ekonomi (HEK). Därefter baseras den på Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF). För 2013–2017 grundas analyserna i denna redogörelse på ett urval från TRIF benämnt Statistiskt analysregister (STAR). Datamaterial och metoder beskrivs i Finansdepartementets rapport Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse april 2019 på www.regeringen.se.

2 Inkomsternas utveckling

Den ekonomiska standarden har ökat mest i den övre delen av inkomstfördelningen

Hushållens reala disponibla inkomster tenderar att stiga över tiden, bl.a. till följd av en kontinuerlig produktivitetstillväxt i samhället. Mellan 1995 och 2017 ökade den reala ekonomiska standarden över hela inkomstfördelningen. Det framgår av diagram 2.1, där alla individer i 1995 respektive 2017 års befolkning har rangordnats efter ekonomisk standard och därefter delats in i 100 lika stora inkomstgrupper, s.k. percentilgrupper. Den ekonomiska tillväxten har dock inte fördelats jämnt över olika inkomstgrupper. Ju högre upp i inkomstfördelningen man kommer desto högre har inkomstökningen varit. Mellan 1995 och 2017 ökade medianen för ekonomisk standard med 77 procent.

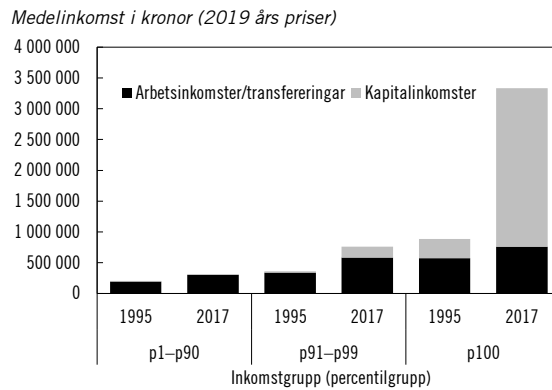
Diagram 2.1 Förändring av ekonomisk standard 1995–2017 i olika delar av inkomstfördelningen



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017. Staplarna visar förändringen av medelinkomsten i respektive percentilgrupp.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mest iögonfallande i diagram 2.1 är den kraftiga inkomsttillväxten för den översta procenten av fördelningen. De personer som utgjorde den översta procenten i 2017 års fördelning hade i genomsnitt 330 procent högre ekonomisk standard än de som befann sig i den översta procenten i 1995 års fördelning. Kapitalvinster, ränteinkomster och utdelningar är starkt koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster. Utvecklingen för den yttersta inkomstoppen beror i huvudsak på att dessa inkomster har ökat kraftigt (se diagram 2.2). Toppinkomsternas utveckling redovisas mer utförligt i avsnitt 4.

Diagram 2.2 Bruttoinkomstens sammansättning i olika delar av inkomstfördelningen



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017. Staplarna i diagrammet visar genomsnittlig bruttoinkomst av respektive inkomstslag för individer som är 20 år eller äldre.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagram 2.1 kan utläsas att den samlade inkomstspridningen har ökat. Det relativa avståndet mellan den översta delen och mitten av fördelningen har ökat, liksom det relativa avståndet mellan mitten och den nedersta delen av fördelningen. Tabell 2.1 visar hur den genomsnittliga ekonomiska standarden för olika percentilgrupper förhåller sig till medianen 1995 respektive 2017. Det kraftigt ökade avståndet mellan toppen och mitten av fördelningen speglar den starka tillväxttakten för den översta procenten jämfört med övriga grupper. År 1995 hade en genomsnittlig person i hundradelen med högst inkomster drygt fyra gånger högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren. År 2017 hade avståndet ökat till närmare elva gånger medianinkomsttagarens standard. På samma sätt speglar det ökade avståndet mellan den nedre delen och mitten av fördelningen den relativt svaga inkomsttillväxten för de lägre inkomstgrupperna jämfört med övriga grupper.

Tabell 2.1 Ekonomisk standard i förhållande till medianen

Procent	1995	2017	Förändring 1995–2017
p10	63	52	-18
p20	75	65	-13
p30	84	77	-8
p40	91	88	-3
p60	109	111	3
p70	120	126	5
p80	135	145	7
p90	159	177	11
p100	441	1077	144

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomstskillnaderna har också ökat mellan olika befolkningsgrupper

I föregående avsnitt beskrevs inkomstfördelningens förändring över tid i termer av förändrade inkomstrelationer mellan olika inkomstgrupper. Ett annat sätt att analysera hur inkomstfördelningen har förändrats är att studera hur inkomstrelationerna har förändrats mellan olika befolkningsgrupper när individer grupperas efter andra karaktäristika än inkomstnivån, t.ex. efter hushållssammansättning eller arbetsmarknadsstatus.

I tabell 2.2 beskrivs hur inkomsterna har förändrats för olika grupper sedan mitten av 1990-talet. Befolkningen har grupperats utifrån tre olika indelningsgrunder: 1) ålder, kön och familjetyp, 2) arbetsmarknadsstatus, och 3) vistelsetid i Sverige. Inom var och en av de tre kategorierna är grupperna ömsesidigt uteslutande. Den ekonomiska standarden har förbättrats för samtliga grupper i tabellen. Vissa grupper har dock haft en påtagligt starkare inkomstillväxt än andra. På ett övergripande plan går det att identifiera en tydlig utvecklingstrend, nämligen att skillnaderna i genomsnittlig ekonomisk standard har ökat mellan grupper med relativt låg respektive relativt hög ekonomisk standard. För de flesta grupper med förhållandevis låg ekonomisk standard, t.ex. ensamstående föräldrar, personer med ekonomiskt bistånd och utrikes födda, ökade inkomsterna långsammare än för befolkningen som helhet. För dessa grupper ökade därför det relativa avståndet till medelvärdet i den totala inkomstfördelningen. För grupper med relativt hög ekonomisk standard, t.ex. heltidsarbetande, sammanboende i förvärvsaktiv ålder, sammanboende pensionärer och inrikes födda, ökade i stället inkomsterna i de flesta fall snabbare än för befolkningen som helhet. Det relativa avståndet till medelvärdet i den totala inkomstfördelningen ökade således även för dessa grupper.

Den samlade inkomstspridningen vid en given tidpunkt kan beskrivas som ett resultat av skillnader mellan grupper och skillnader inom grupper. I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse visas att både inom- och mellangruppspridningen har ökat över tid, och att båda således har bidragit till den ökade totala inkomstspridningen.¹ Den övergripande slutsatsen är dock att ökade skillnader

mellan grupper (t.ex. äldre/yngre, ensamstående/sammanboende, kvinnor/män, inrikes/utrikes födda etc.) är av mindre betydelse för den ökade inkomstspridningen. Den främsta förklaringen står i stället att finna i ökade skillnader inom var och en av grupperna.

Tabell 2.2 Förändring av relativ ekonomisk standard mellan grupper 1995–2017

Procent	Real utveckling per år	Relativ ek. std. 1995	Relativ ek. std. 2017
Ålder, kön och familjetyp			
0–19 år:			
Barn	3,1	87	87
20–64 år:			
Ensamstående män med barn	3,1	81	81
Ensamstående kvinnor med barn	2,4	76	65
Ensamstående män utan barn	2,9	96	94
Ensamstående kvinnor utan barn	2,8	93	88
Sammanboende med barn	3,1	96	98
Sammanboende utan barn	3,1	135	135
65+ år:			
Ensamstående män	2,9	90	86
Ensamstående kvinnor	2,6	80	72
Sammanboende	3,3	106	112
Arbetsmarknadsstatus¹			
Sjukpenning	2,4	85	75
Arbetslöshetsersättning	1,6	82	60
Sjuk- och aktivitetsersättning	1,0	100	64
Ek. bistånd/etableringsersättning	1,5	61	43
Ålderspension	2,4	94	82
Heltidsarbetande	3,1	121	122
Deltidsarbetande	3,0	105	103
Studerande	3,0	80	79
Födelseland och vistelsetid			
Utrikes födda, vistelsetid 0–3 år	2,8	64	60
Utrikes födda, vistelsetid 4–10 år	2,5	78	69
Utrikes födda, vistelsetid 11–20 år	2,7	89	82
Utrikes födda, vistelsetid 20+ år	2,7	101	93
Inrikes födda	3,2	102	104

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017. Inkomstutvecklingen avser förändring av medelinkomst för respektive grupp. Den relativa ekonomiska standarden för en viss grupp definieras som kvoten mellan medelinkomsten för gruppen och medelinkomsten för befolkningen som helhet.
¹) Indelningen har gjorts på basis av individers huvudsakliga inkomstkälla.
 Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹ Se prop. 2017/18:100 bilaga 2.

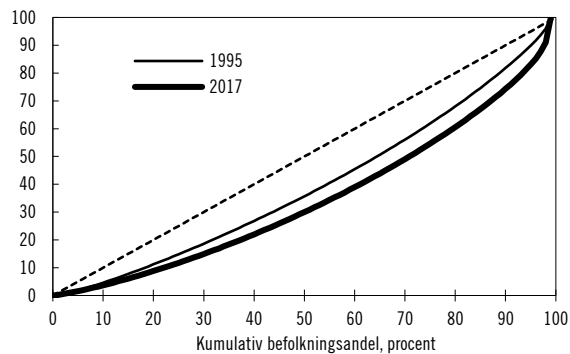
3 Den samlade inkomstspridningen

Inkomstspridningen har ökat

Ojämligheten i den samlade inkomstfördelningen beskrivs ofta med hjälp av Lorenzkurvan. Om befolkningens inkomster sorteras i stigande ordning visar Lorenzkurvan hur stor andel av de samlade inkomsterna som tillfaller en viss del av befolkningen (se diagram 3.1). Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen, desto ojämna är fördelningen. Att Lorenzkurvan för 2017 ligger under kurvan för 1995 innebär att fördelningen har blivit mer ojämn. De 50 procent som 1995 hade lägst inkomst förfogade tillsammans över 34,7 procent av de samlade inkomsterna. År 2017 hade andelen sjunkit till 29,2 procent. År 1995 förfogade de 20 procent som hade högst inkomst över 33,2 procent av inkomsterna. År 2017 hade andelen stigit till 40,7 procent.

Diagram 3.1 Lorenzkurvan

Kumulativ inkomstandel, procent



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Gini-koefficienten är det vanligaste sammanfattande måttet på spridningen i en inkomstfördelning.² Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1. År 1995–2017 ökade Gini-koefficienten för ekonomisk standard från ca 0,23 till ca 0,32 (se diagram 3.2). Det innebär att inkomstspridningen, mätt på detta sätt, ökade med ca 40 procent.

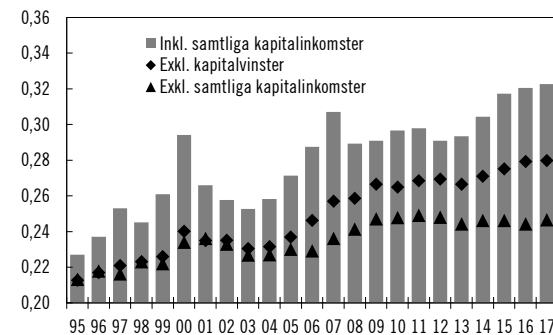
Gini-koefficienten för ekonomisk standard har ökat gradvis sedan 1995, men den varierar en del mellan olika år. Den ekonomiska kris som

inleddes 2008, med kraftigt fallande kapitalvinster till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden, fick till följd att inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. Mellan 2009 och 2013 var Gini-koefficienten förhållandevis stabil. De sista fyra åren för vilka utfallsdata finns tillgängliga, 2014–2017, har Gini-koefficienten återigen ökat.

Som beskrivits ovan har den ökade inkomstspridningen delvis uppkommit genom en förhållandevis stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen. Toppinkomsternas snabba ökningstakt beror i sin tur till stor del på ökade kapitalinkomster. Om inkomster mäts exklusive realiserade kapitalvinster blir tidsprofilen för Gini-koefficienten delvis en annan. Ökningstakten för perioden som helhet reduceras samtidigt som variationerna mellan åren blir betydligt mindre. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader kvarstår dock. Om även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar, med tillhörande skatter) exkluderas minskar uppgången ytterligare, och efter 2009 har Gini-koefficienten i stort sett varit konstant. Sett över hela perioden 1995–2017 är det därför tydligt att kapitalinkomster kan förklara en betydande del av den ökade inkomstspridningen. Men mellan 1995 och 2009 ökade spridningen även när samtliga inkomster från kapital exkluderas. Det visar att andra inkomstslag än kapitalinkomster, t.ex. transfereringar och skatt på förvärvsinkomster, också har påverkat utvecklingen.

Diagram 3.2 Gini-koefficienten

Gini-enheter



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

² Gini-koefficienten kan definieras utifrån Lorenzkurvan i diagram 3.1, nämligen som kvoten mellan den yta som avgränsas av diagonallinjen och Lorenzkurvan, och den totala ytan under diagonallinjen.

Kapitalinkomsternas bidrag till den samlade inkomstspridningen har ökat

För att få en tydligare bild av vad som drivit förändringarna i inkomstspridningen kan man se närmare på utvecklingen av olika inkomstslag, t.ex. löner, kapitalinkomster, transfereringar och skatter. Det finns en omfattande litteratur som med olika metoder analyserar hur olika inkomstslag bidrar till den totala inkomstspridningen i befolkningen. I detta avsnitt används en metod som delar upp Gini-koefficienten på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten.³

Varje inkomstslag påverkar Gini-koefficienten genom produkten av två faktorer, dels inkomstslagets vikt och dels inkomstslagets s.k. koncentrationsindex. Vikterna för samtliga inkomstslag summerar till 1 (skatternas vikt antar negativa värden). Koncentrationsindexet, kan anta värden mellan -1 och 1. Ett negativt koncentrationsindex betyder att det aktuella inkomstslaget motverkar ojämnheten i inkomstfördelningen, dvs. inkomsterna från inkomstslaget är mer koncentrerade till hushåll med relativt låga totala inkomster än vad den disponibla inkomsten är. Ett positivt värde betyder att inkomstslaget bidrar till ojämnheten i fördelningen.

Vissa inkomstslag, t.ex. löneinkomster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och ger via koncentrationsindex ett positivt bidrag till Gini-koefficienten. Andra inkomstslag, såsom skatter och många transfereringar, verkar utjämnande och ger därför ett negativt bidrag. Efter att koncentrationsindex har multiplicerats med inkomstslagets vikt summerar de positiva och negativa bidragen till den totala Gini-koefficienten. I detta avsnitt har den disponibla inkomsten delats in sju inkomstslag: löne- och näringsinkomst, pension, transfereringar (exklusive pension), kapitalvinst, övrig kapitalinkomst (t.ex. ränta och utdelning), skatt exklusive kapitalinkomstskatt samt skatt på kapitalinkomst.

Löne- och näringsinkomsternas bidrag till Gini-koefficienten har minskat sedan mitten av 1990-talet (se tabell 3.1). Sett över hela perioden har det inte skett någon märkbar förändring av löne- och näringsinkomsternas fördelning i förhållande till total disponibel inkomst. Orsaken till det minskade bidraget är i stället att lönernas

andel av den disponibla inkomsten har minskat medan kapitalinkomsternas andel har ökat. Detta bedöms delvis vara en konsekvens av de förändrade reglerna kring utdelningar i s.k. fåmansbolag, som har inneburit att en del av arbetsinkomsterna i de övre inkomstskikten har omvandlats till kapitalinkomster.

Tabell 3.1 Olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten

<i>Gini-enheter</i>	1995	2017	Förändring
Vikt			
Löne- och näringsinkomst	0,90	0,85	-0,05
Pension	0,26	0,21	-0,05
Transfereringar exkl. pension	0,21	0,10	-0,11
Kapitalvinst	0,03	0,10	0,08
Övr. kapitalinkomst	0,05	0,08	0,03
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	-0,43	-0,30	0,12
Skatt på kapitalinkomst	-0,02	-0,04	-0,02
Koncentrationsindex			
Löne- och näringsinkomst	0,37	0,37	0,00
Pension	0,18	0,08	-0,10
Transfereringar exkl. pension	-0,18	-0,22	-0,04
Kapitalvinst	0,78	0,94	0,16
Övr. kapitalinkomst	0,45	0,83	0,38
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	0,34	0,36	0,02
Skatt på kapitalinkomst	0,56	0,89	0,33
Ginibidrag			
Löne- och näringsinkomst	0,33	0,31	-0,02
Pension	0,05	0,02	-0,03
Transfereringar exkl. pension	-0,04	-0,02	0,02
Kapitalvinst	0,02	0,09	0,07
Övr. kapitalinkomst	0,02	0,07	0,05
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	-0,14	-0,11	0,03
Skatt på kapitalinkomst	-0,01	-0,04	-0,03
Gini totalt	0,23	0,32	0,09

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2017.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den främsta förklaringen till den ökade spridningen är att kapitalinkomster har ökat och att de har blivit mer koncentrerade till toppen av fördelningen. Sedan 1990-talets mitt har bostäders och finansiella tillgångars värde ökat flerfald, vilket har föranlett en kraftig ökning av hushållens kapital-

³ Metoden beskrivs i Finansdepartementets rapport Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse april 2019 på www.regeringen.se.

vinster. Skattesystemets ändrade struktur gällande beskattning av kapitalinkomster, inte minst relativt beskattningen av löneinkomster, förefaller också ha haft inverkan särskilt på utdelningsinkomsterna. Till följd av kapitalinkomsternas ökade betydelse har även kapitalinkomstskatten ökat och blivit mer koncentrerad till toppen av fördelningen. Det senare har haft en något dämpande effekt på den ökade inkomstspridningen.

Övriga skatter (dvs. exklusive kapitalinkomstskatt) har däremot bidragit till ökad spridning. Att skatterna bidrar mindre till utjämningen 2017 än 1995 beror på att skatternas storlek i relation till disponibel inkomst har minskat. Detta beror i sin tur dels på att förvärvsinkomsternas vikt i förhållande till total disponibel inkomst har minskat, dels på ett antal skattereformer som har sänkt skatten på förvärvsinkomster.⁴ Skatternas koncentration till hög- respektive låginkomsttagare är däremot i stort sett oförändrad sett över hela perioden.

Pensioner är ett ojämnt fördelat inkomstslag som ger ett positivt bidrag till Gini-koefficienten.⁵ Pensionerna har dock blivit mer jämnt fördelade mellan olika inkomstgrupper under perioden (dvs. koncentrationsindexet har minskat). Samtidigt har pensionernas andel av den totala disponibla inkomsten minskat. Sammantaget har därför pensionernas bidrag till inkomstspridningen minskat under perioden.

De sammanlagda transfereringarna (exklusive pensioner) är ett utjämnande inkomstslag som ger ett negativt bidrag till Gini-koefficienten. Här bör noteras att det handlar om ett stort antal olikartade transfereringar. De skattepliktiga transfereringarna (t.ex. arbetslöshetsersättning och sjukpenning) är relativt jämnt fördelade mellan personer med högre respektive lägre disponibla inkomster, medan de skattefria transfereringarna (t.ex. bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd) är starkt koncentrerade till de lägre inkomstskikten. Transfereringarnas andel av de disponibla inkomsterna har minskat över tid, vilket hänger samman med att de flesta transfereringar inte har vuxit i

takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Detta har verkat i riktning mot ökad inkomstspridning. Samtidigt har transfereringarna över tid blivit något mer koncentrerade till personer med lägre inkomster, vilket tenderar att reducera spridningen. Vikteffekten dominerar dock, vilket innebär att transfereringarna bidrog mindre till inkomstutjämningen 2017 än 1995.

Inkomstspridningen har ökat även internationellt

I ett internationellt perspektiv har Sverige och de övriga nordiska länderna en jämn fördelning av inkomsterna (se diagram 3.3).⁶ År 2000 hade Sverige och Danmark lägst inkomstspridning i Norden, och tillhörde då också de medlemsstater i EU som hade allra lägst spridning. År 2016 hade Sverige och Danmark i stället högst inkomstspridning i Norden, men skillnaderna mellan länderna är relativt små.

Inkomstspridningen i EU:s medlemsstater utanför Norden varierar betydligt mer, i synnerhet bland nyare medlemsstater. Både bland äldre och nyare medlemsstater finns länder där Gini-koefficienten ligger på ungefär samma nivå som i de nordiska länderna. Det gäller t.ex. Belgien, Nederländerna och Österrike samt några av de centraleuropeiska länderna – Slovakien, Slovenien och Tjeckien. I Frankrike och Tyskland är inkomstspridningen något större än i de nordiska länderna. I Storbritannien och de sydeuropeiska länderna Italien, Portugal, Grekland och Spanien är spridningen avsevärt större än i de nordiska länderna. Detsamma gäller för flertalet av de nyare medlemsstaterna i EU, i synnerhet de baltiska länderna samt Rumänien och Bulgarien.

Inkomstskillnaderna har ökat i de flesta länder under 2000-talet. Under krisåren 2008–2010 sjönk Gini-koefficienten i en majoritet av de 30 länderna i diagram 3.3, vilket tillfälligt bromsade utvecklingen mot ökade inkomstskillnader i dessa länder. År 2010–2016 har inkomstskillnaderna återigen ökat i flertalet länder.

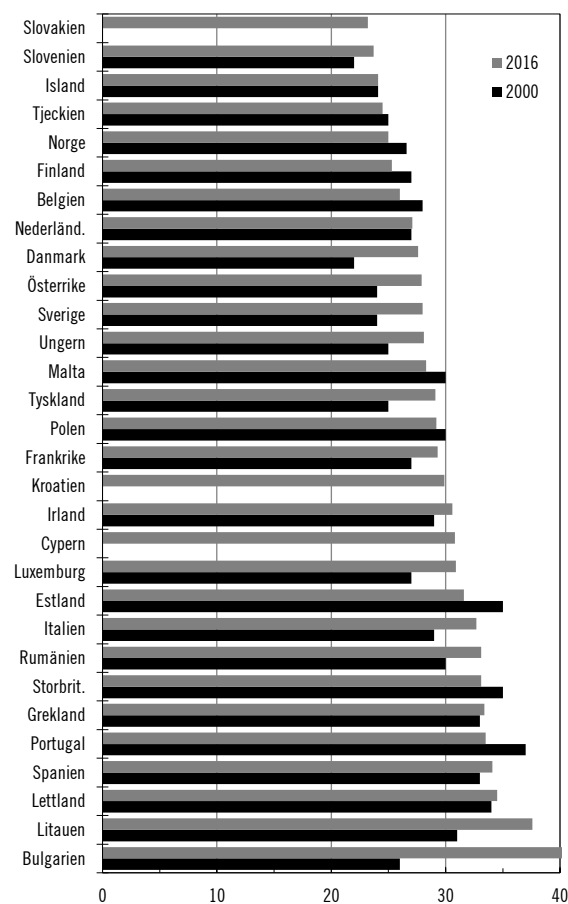
⁴ Under andra halvan av 1990-talet ökade skatternas utjämnande effekt, bl.a. genom införandet av den s.k. värnskatten och egenavgifterna i pensionssystemet. Under 2000-talet har inkomstskatternas utjämnande effekt minskat till följd av bl.a. kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, det successiva införandet av jobbskatteavdraget fr.o.m. 2007 samt avskaffandet av fastighets- och förmögenhetsskatten.

⁵ Före 2003 ingår förtidspension i inkomstslaget pensioner. Från och med 2003 ingår sjuk- och aktivitetsersättning.

⁶ Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen sammanställs av olika statistikproducenter. Skillnader i data och metodval innebär att de beräkningar av Gini-koefficienten från Eurostat som redovisas här och beräkningar för Sverige som redovisas i andra delar av denna redogörelse inte är helt jämförbara. Eurostat använder t.ex. en annan ekvivalensskala för att justera för försörjningsbörda och inkluderar inte realiserade kapitalvinster.

Diagram 3.3 Inkomstspridning inom EU och de nordiska länderna

Gini-koefficienter för disponibel inkomst exklusive kapitalvinst



Anm.: I diagrammet rangordnas länder efter storleken på Gini-koefficienten 2016. För Norge saknas data för 2000 och 2016; i stället används data för 2002 och 2015. För Island saknas data för 2000 och 2016; i stället används data för 2003 och 2015. För Lettland används data för 1999 i stället för 2000. Källa: Eurostat (EU-SILC).

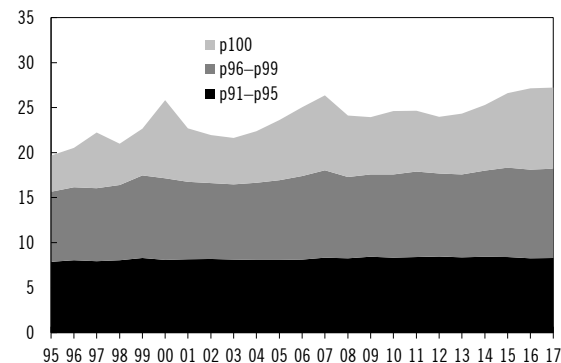
4 Inkomster i toppen av inkomstfördelningen

Toppinkomsterna har dragit ifrån, men de årsvisa variationerna är stora

Den snabbare inkomstutvecklingen för tiondelen med högst inkomster återspeglas i en förändring av olika grupperns andelar av de totala inkomsterna. Den översta tiondelen av inkomstfördelningen förfogade 1995 över 19,7 procent av de totala inkomsterna. År 2017 hade denna andel ökat till 27,2 procent (se diagram 4.1). Merparten av ökningen förklaras av en ökad inkomstandel för den översta procenten av fördelningen. För övriga i den översta tiondelen har inkomstandelarna i stort sett legat på en konstant nivå, eller endast ökat svagt.

Diagram 4.1 Inkomstandelar i den översta tiondelen av inkomstfördelningen

Procent



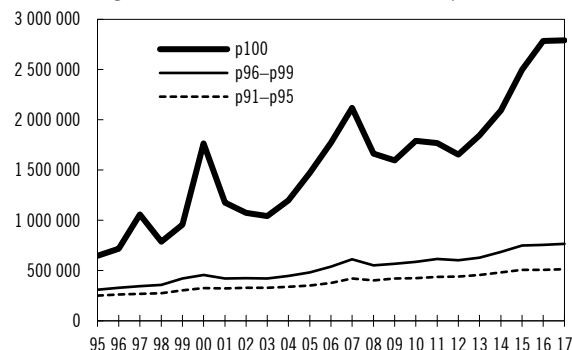
Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Avståndet mellan den yttersta toppen och percentilgrupperna strax under toppen har ökat successivt sedan 1995 (se diagram 4.2). Inkomsterna allra högst upp i inkomstfördelningen varierar dock mer mellan olika år än inkomster längre ner i fördelningen. Detta beror i hög utsträckning på att personer med höga inkomster från kapitalvinster tenderar att hamna högt upp i inkomstfördelningen och på att de samlade kapitalvinsterna varierar förhållandevis mycket mellan olika år till följd av bl.a. utvecklingen på aktie- och bostadsmarknaden. År 2000 och 2007 var de samlade kapitalvinsterna avsevärt högre än intilliggande år. Därför ökade toppprocentens inkomster relativt kraftigt, vilket syns som toppar i kurvan för p100 i diagram 4.2. Den snabba utvecklingen sedan 2012 beror delvis på ökade kapitalvinster, men även på snabbt ökande ränte- och utdelningsinkomster (se vidare nedan).

Diagram 4.2 Ekonomisk standard i den översta tiondelen av inkomstfördelningen

Genomsnittlig ekonomisk standard i kronor (2019 års priser)



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

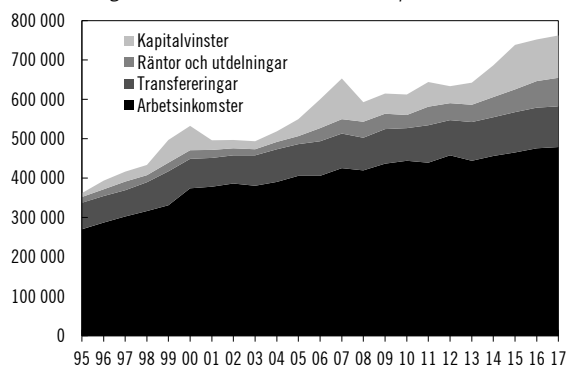
Kapitalinkomsterna har ökat i betydelse för toppinkomsttagarna

I avsnitt 2 visades att inkomsternas sammansättning ser olika ut i olika delar av inkomstfördelningen. I de nedre nio tiondelarna av fördelningen är inkomsterna från kapital mycket små. Kapitalinkomstandelen, dvs. kapitalinkomsternas andel av den totala bruttoinkomsten, har i denna grupp legat stabilt runt 3 procent 1995–2017. Kapitalinkomster kan delas upp i dels ränte- och utdelningsinkomster, dels kapitalvinster. Kapitalvinsterna varierar något mellan olika år, men har i genomsnitt utgjort ungefär en tredjedel av gruppens totala kapitalinkomster. Merparten av kapitalinkomsterna, ca två tredjedelar, har utgjorts av ränte- och utdelningsinkomster

Inom den översta tiondelen i fördelningen finns betydande skillnader i olika inkomstslags nivåer och trender. För percentilgrupperna 91–99 har kapitalinkomstandelen ökat från 7 till 24 procent 1995–2017 (se diagram 4.3). Arbetsinkomster är dock fortfarande den klart dominerande inkomstkällan i denna del av fördelningen. Vidare går det inte att urskilja någon tydlig förskjutning mellan kapitalets olika delkomponenter; kapitalvinsternas andel av totala kapitalinkomster varierar mellan olika år, men har i genomsnitt utgjort ca 60 procent av gruppens samlade kapitalinkomster.

Diagram 4.3 Bruttoinkomstens sammansättning för den översta tiondelen exkl. topprocenten (p91–p99)

Genomsnittlig bruttoinkomst i kronor (2019 års priser)



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.

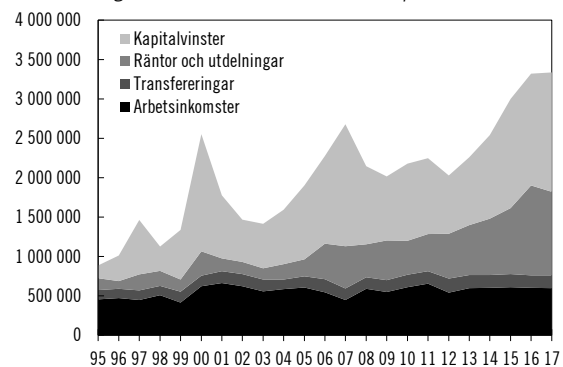
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För den översta procenten (p100) har inkomststrukturen förändrats mer påtagligt (se diagram 4.4). Mellan 1995 och 2017 har arbetsinkomster gått från att vara topprocentens största inkomstkälla till att bli mindre än såväl kapital-

vinster som övriga kapitalinkomster. Topp procentens totala arbetsinkomster ökade med 31 procent, medan de samlade kapitalinkomsterna ökade med drygt 700 procent. Kapitalinkomsternas andel i topprocenten ökade därmed från 35 till 77 procent. Kapitalvinster utgör huvuddelen av topprocentens kapitalinkomster. Räntor och utdelningar har dock ökat i betydelse och det gäller särskilt inkomster från utdelningar i fåmansbolag som har ökat förhållandevis mycket. Till viss del bedöms denna utveckling kunna kopplas till de gynnsammare skatteregler för fåmansbolag som införts sedan 2006.

Diagram 4.4 Bruttoinkomstens sammansättning för topprocenten (p100)

Genomsnittlig bruttoinkomst i kronor (2019 års priser)



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är inte samma personer som befinner sig i topprocenten under olika år

Analysen av inkomstutvecklingen ovan avser årliga tvärsnitt. Detta betyder att det inte nödvändigtvis är samma individer som befinner sig i en viss inkomstgrupp vid olika tidpunkter. En individ som ett år har låga inkomster till följd av studier kan några år senare ha höga arbetsinkomster. Årsinkomster kan också variera till följd av tillfälliga händelser. Det kan t.ex. handla om arbetslöshet, sjukdom eller en bostadsförsäljning som realiserar en stor kapitalvinst och ger en kraftig inkomstökning ett specifikt år.

I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse undersöktes i vilken utsträckning de individer som tillhör topprocenten ett visst år är varaktiga eller tillfälliga toppinkomsttagare. Individer sorteras in i olika grupper beroende på var i inkomstfördelningen de befann sig var och ett av de tre åren före och efter observationsåret. Individer betraktas som varaktiga toppinkomsttagare om

de också tillhör toppprocenten minst fyra av sex intilliggande år.⁷

Resultaten visar att det finns en viss rörlighet i toppprocenten. År 2013 (det sista möjliga analysåret) utgjorde de varaktiga toppinkomsttagarna ca en tredjedel av toppprocenten. Män, svenskfödda och personer äldre än 50 år är i varierande grad överrepresenterade bland de varaktiga toppinkomsttagarna. Personer som lever i hushåll där någon typ av kapitalinkomst utgör den främsta inkomstkällan är tydligt överrepresenterade både bland de varaktiga och de tillfälliga toppinkomsttagarna. Utmärkande för de varaktiga toppinkomsttagarna är dock att räntor och utdelningar utgör den viktigaste kapitalinkomsten. De är i mycket liten utsträckning beroende av kapitalvinster för att tillhöra toppprocenten.

Andelen personer som endast tillhör toppprocenten det aktuella året, men inte något intilliggande år, har ökat över tid och utgjorde 2013 ca fyra tiondelar av toppprocenten. Dessa tillfälliga toppinkomsttagare återfanns i olika delar av inkomstfördelningen åren strax före och strax efter 2013. En klar majoritet tillhörde dock varje år den övre halvan av inkomstfördelningen. Personer 65 år eller äldre är kraftigt överrepresenterade bland de tillfälliga toppinkomsttagarna, och för många förklaras den tillfälliga inkomstökningen av att de har haft höga kapitalvinster det aktuella året (t.ex. pensionärer som säljer sina boenden och realiserar värdeökningar som ackumulerats under många år).

Ökade toppinkomstandelar är ett internationellt fenomen, men orsakerna varierar mellan länder

De senaste åren har forskare i ökad utsträckning publicerat historiska serier över toppinkomstandelar i olika länder. Studierna grundar sig på i princip samma sorts data (taxeringsdata), vilket gör att de är jämförbara både över tid och mellan länder. Före andra världskriget behövde i de flesta länder endast personer med högre inkomster deklarerat sina inkomster. Av den anledningen är det främst toppens bruttointkomster som kan studeras över längre perioder. Den databas som dessa studier har medverkat till att skapa täcker i

dag in nästan 30 länder och sträcker sig över stora delar av 1900-talet.⁸

Diagram 4.5 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 de samlade bruttointkomsterna tillföll då hundradelen med högst inkomster. Från 1900-talets början till ca 1980 minskade inkomstkoncentrationen och toppprocentens inkomstandel mer än halverades i de flesta länder.

Diagram 4.5 Den översta hundradelens inkomstandel

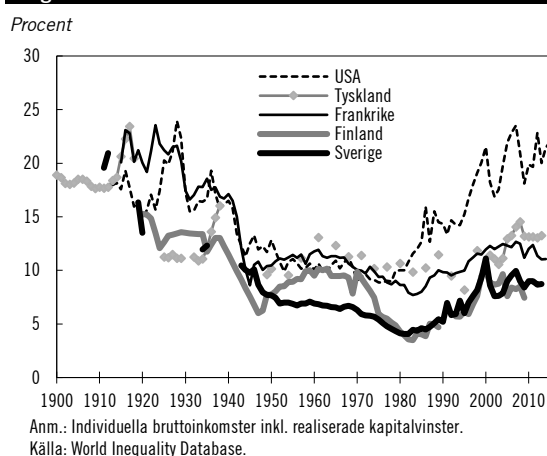
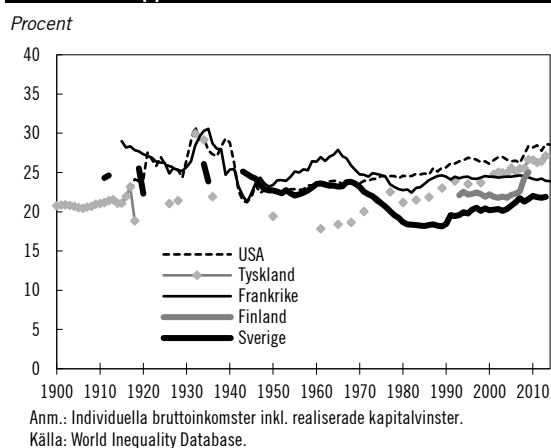


Diagram 4.6 Den översta tiondelens inkomstandel exkl. andelen för toppprocenten



Från och med åren omkring 1980 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

⁷ Se prop. 2017/18:100 bilaga 2.

⁸ Databasen finns fritt tillgänglig på www.wid.world.

nivåer som existerade före första världskriget. I de kontinentaleuropeiska och i de nordiska länderna har ökningen inte varit lika påtaglig.

Utvecklingen ser annorlunda ut för den övriga inkomstoppen strax under den högsta procenten (se diagram 4.6). Inkomstandelen för dessa höginkomsttagare har varit förhållandevis konstant över tiden. Detta mönster är relativt likartat i olika länder.

Orsakerna bakom de ökande toppinkomstandelarna varierar mellan länder. I exempelvis 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.⁹ I Sverige har däremot toppprocentens kapitalinkomstandel ökat sedan början av 1980-talet, och denna utveckling förklarar merparten av den ökade toppinkomstandelen i Sverige.

5 Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen

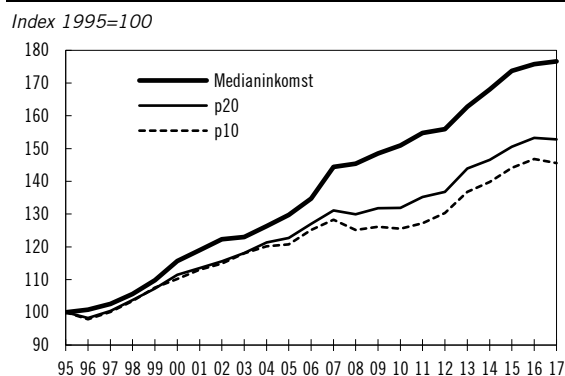
Inkomsterna har ökat långsammare i den nedre delen än i mitten av inkomstfördelningen

I avsnitt 2 framgick att den ekonomiska standarden har ökat även i den nedre delen av inkomstfördelningen. Inkomsttillväxten har dock varit svagare i lägre inkomstlagen än i högre. Detta har gradvis ökat avståndet mellan mitten och den nedre delen av inkomstfördelningen (se diagram 5.1).

En viktig bidragande orsak till denna utveckling är att andelen individer som får sin huvudsakliga försörjning från olika typer av transfereringar är större i de lägre inkomstskikten än i de högre (se diagram 5.2). Högre upp i inkomstfördelningen bestäms inkomstutvecklingen i hög grad av hur snabbt arbets- och kapitalinkomster ökar. Längre ner i fördelningen utgör transfereringsinkomster en större del av den totala inkomsten, och transfereringarna är vanligtvis

kopplade till prisutvecklingen eller bestämda i fasta belopp. Ersättningsnivåerna justeras ibland också diskretionärt. Merparten av transfereringarna har därför vuxit något snabbare än prisutvecklingen sedan mitten av 1990-talet. I den absoluta merparten av systemen har ersättningarna dock vuxit långsammare än den genomsnittliga löneutvecklingen.¹⁰

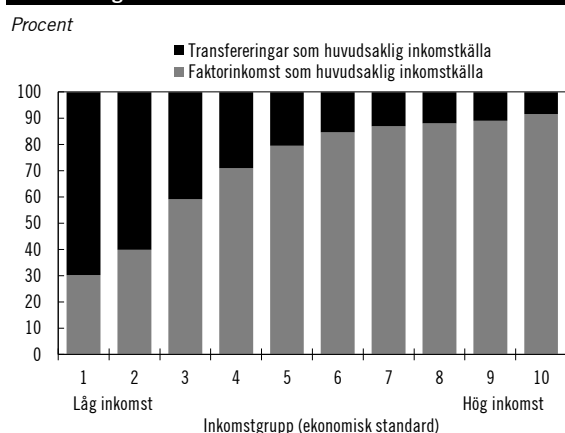
Diagram 5.1 Inkomsttillväxt i den nedre delen av inkomstfördelningen



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.2 Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomställa 2017



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2017. I beräkningarna ingår alla individer i respektive decilgrupp som är 20 år eller äldre. Individer bedöms ha transfereringar som huvudsaklig inkomställa om dessa utgör mer än hälften av den individuella bruttoinkomsten. Faktorinkomst avser inkomster av lön, näringsverksamhet och kapital. Att det finns personer med transfereringar som huvudsaklig inkomställa i de högsta inkomstgrupperna förklaras i regel av att de har en partner med hög inkomst som bidrar till den ekonomiska standarden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finns också andra orsaker till den förhållandevis svaga inkomsttillväxten i de nedre

⁹ Se Roine och Waldenström, Long Run Trends in the Distribution of Income and Wealth, i Atkinson och Bourguignon (red.), Handbook of Income Distribution, vol. 2A, 2015.

¹⁰ Se avsnitt 4 i 2017 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2016/17:100 bilaga 2) för en utförligare redovisning av olika transfereringsinkomsters tillväxttakt.

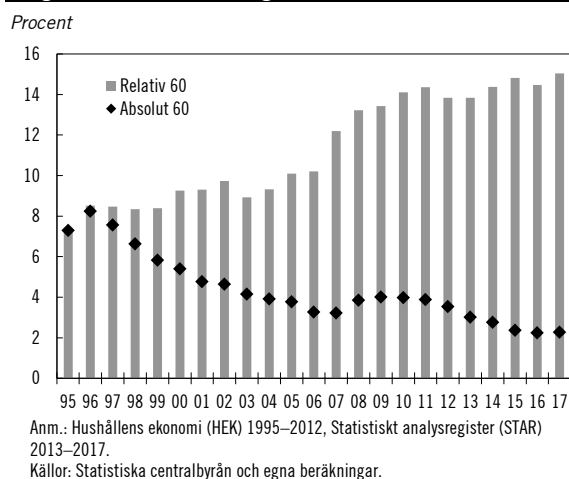
inkomstskikten. Exempelvis har även de demografiska förändringar som ägt rum sedan mitten av 1990-talet, såsom en ökad andel ensamhushåll och en ökad andel utrikes födda i befolkningen, bidragit till det ökade avståndet mellan mitten och den nedre delen av fördelningen.¹¹

Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard har ökat

Det finns olika sätt att mäta hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga, i samhället. En vanligt förekommande ansats är att betrakta dem vars ekonomiska standard ligger under en given gräns som individer med låg ekonomisk standard. Gränsen kan vara antingen absolut eller relativ. En absolut gräns innebär att låginkomstgränsen låses ett visst år och därefter bara skrivs upp med prisutvecklingen. Med en relativ gräns följer gränsen med när medelinkomsten i ett samhälle ökar. Med detta mått ses fattigdom i förhållande till det samhälle som beskrivs.

Utvecklingen över tid ser olika ut beroende på vilken typ av låginkomstgräns som används. Med en relativ gräns, här beräknad som 60 procent av medianinkomsten, har andelen med låg ekonomisk standard ökat sedan mitten av 1990-talet (se diagram 5.3). Medianinkomstens tillväxt har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstillväxten har varit svagare för grupper i de nedre inkomstskikten har andelen med inkomster under gränsen ökat.

Diagram 5.3 Andel med låg ekonomisk standard



Med en absolut gräns – beräknad som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst – har andelen med låg ekonomisk standard minskat i stort sett kontinuerligt sedan mitten av 1990-talet. Minskningen beror på att de reala inkomsterna har ökat även för dem med förhållandevis låga inkomster.

Vad utmärker individer som har låg ekonomisk standard?

I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse finns en utförlig redovisning av vad som utmärker individer i den nedre delen av inkomstfördelningen med avseende på hushållssammansättning och inkomststruktur. Särskilt fokus ligger på de nedersta tio procenten av fördelningen, dvs. inkomstgrupp 1. Ungefär två tredjedelar av de individer som har en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten finns i inkomstgrupp 1.¹²

Det är ofta svårt att identifiera en enskild orsak till varför vissa individer har låg ekonomisk standard. Orsaken förefaller i stället ofta vara en kombination av förhållanden; en egen låg inkomst, försörjningsansvar för barn och en partner med låg inkomst eller avsaknad av en partner. Förklaringen till att en individs position i inkomstfördelningen inte bara beror på den egna inkomsten ligger i begreppet ekonomisk standard. Inkomstbegreppet har hushållet som inkomstenhet och individen som analysenhet. Det betyder för det första att alla enskilda hushållsmedlemmars disponibla inkomster summeras. Därför har det stor betydelse för den ekonomiska standarden om det finns flera personer i hushållet som bidrar med inkomster. För det andra beaktas hushållets försörjningsbörd och de stordriftsfördelar som uppstår när flera delar på fasta kostnader.

Ensamstående med barn är överrepresenterade i de lägre inkomstskikten

Ensamstående med barn återfinns i större utsträckning i de lägre än i de högre inkomstskikten. Andelen sammanboende utan barn är däremot liten i de lägre inkomstskikten. För att sammanboende personer ska återfinnas långt ner

¹¹ Se prop. 2016/17:100 bilaga 2.

¹² Se prop. 2017/18:100 bilaga 2.

i inkomstfördelningen krävs att det är många som ska försörjas på parets sammantagna inkomst eller att båda har förhållandevis låg inkomst. Motsvarande förhållanden gäller för de som fyllt 65 år, huvudsakligen ålderspensionärer. Ensamstående pensionärer återfinns framför allt i de lägre inkomstskikten, medan sammanboende är vanligare längre upp i fördelningen.

Inkomstgrupp 1 är mycket heterogen med avseende på inkomstkällor

Det finns en större variation i inkomstsammansättningen i inkomstgrupp 1 än i inkomstgrupperna strax ovanför. Färre i inkomstgrupp 1 försörjer sig huvudsakligen på arbete och fler lever på transfereringsinkomster. Ekonomiskt bistånd och etableringsersättning är också vanligare i inkomstgrupp 1 än i inkomstgrupp 2. Det återspeglar att ekonomiskt bistånd är det yttersta skyddsnet som ska garantera en lägsta skälig inkomst för hushåll som inte kan försörja sig själva. Däremot finns det färre personer med ålderspension som huvudsaklig inkomstkälla i inkomstgrupp 1 än i inkomstgrupp 2. Det beror på att grundskyddet för pensionärer ligger på en nivå som motsvarar inkomsterna i inkomstgrupp 2 eller 3.

Varaktigheten i inkomstgrupp 1 är hög för personer med ekonomiskt bistånd

En del individer har tillfälligt låga inkomster under kortare perioder till följd av t.ex. studier, arbetslöshet eller sjukdom. Inkomströrlighet, uppåt eller nedåt, kan också förekomma om hushållets sammansättning ändras genom att vuxna flyttar ihop eller separerar och om barn föds eller flyttar hemifrån. För andra är den låga ekonomiska standarden ett mer permanent tillstånd.

Ungefär en tredjedel av de individer som tillhörde inkomstgrupp 1 i 2015 års inkomstfördelning hade efter ett år flyttat till en högre inkomstgrupp. Mer än hälften av individerna som lämnade inkomstgrupp 1 flyttade upp till inkomstgrupp 2, och mycket få flyttade till den övre halvan av fördelningen.

Varaktigheten i inkomstgrupp 1 varierar mellan olika grupper. Personer som har ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning har högre varaktighet i inkomstgrupp 1 än personer med andra försörjningskällor. Studerande och personer med arbete som huvudsaklig inkomstkälla lämnar inkomstgrupp 1 i högst utsträckning.

Jämfört med andra länder i Europa har Sverige en låg andel ekonomiskt utsatta

Inom EU används ett mått på andelen människor som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social utestängning. Det mäter andelen personer som identifieras via minst en av följande tre delindikatorer:

- Personen har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av den nationella medianinkomsten.
- Personen har en mycket låg materiell standard.
- Personen tillhör ett hushåll som har låg förvärvsintensitet.

Personer med mycket låg materiell standard saknar förmåga inom minst fyra av nio områden, såsom att möta oväntade utgifter, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin och att äga en bil. Indikatorn avser att fånga bristande möjligheter till sådant som uppfattas som socialt nödvändigt. Hushåll med låg förvärvsintensitet är hushåll där medlemmarna i förvärvsaktiv ålder (18–59 år) arbetar mindre än 20 procent av arbetstiden i ett lika stort hushåll där alla arbetar heltid.

År 2008 beräknades 23,7 procent av befolkningen inom EU befinna sig i riskzonen för fattigdom och social utestängning (dvs. de uppfyllde ett eller fler av de tre kriterierna ovan). Andelen ökade under finanskrisen och åren närmast därefter. Sedan 2012 har andelen minskat och uppgick 2017 till 22,4 procent, dvs. lägre än 2008.

Sverige och övriga nordiska länder har förhållandevis låg risk för fattigdom och social utestängning (se tabell 5.1). Mellan 2008 och 2017 ökade andelen i Sverige från 16,7 till 17,7 procent. Det berodde främst på att andelen personer med en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten ökade. År 2017 var Sverige det land i Norden som hade högst andel i riskzonen för fattigdom och social utestängning.

Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan de olika länderna i tabell 5.1, från 1 procent till 30 procent. Låga andelar finns bl.a. i Sverige och de övriga nordiska länderna, medan de högsta andelarna finns i Grekland och i vissa av EU:s nyare medlemsstater, som Bulgarien och Rumänien. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard

mellan länderna. Sedan 2008 har andelen med mycket låg materiell standard minskat i ungefär två tredjedelar av länderna och ökat i en tredjedel. I Sverige har andelen minskat från 1,4 till 1,1 procent.

Tabell 5.1 Indikatorer för risk för fattigdom och social utestängning inom EU och de nordiska länderna 2017

Procent

	Totalt	Mycket låg materiell standard	Låg relativ ekonomisk standard	Låg förvärvsintensitet i hushållet
Tjeckien	12	4	9	6
Island	12	2	9	4
Norge	15	2	12	8
Finland	16	2	12	11
Slovakien	16	7	12	5
Nederländerna	17	3	13	10
Frankrike	17	4	13	8
Slovenien	17	5	13	6
Danmark	17	3	12	10
Sverige	18	1	16	9
Österrike	18	4	14	8
Tyskland	19	3	16	9
Malta	19	3	17	7
Polen	20	6	15	6
Belgien	20	5	16	14
Luxemburg	22	1	19	7
Storbritannien	22	4	17	10
Irland	23	5	16	16
Portugal	23	7	18	8
Estland	23	4	21	6
Cypern	25	12	16	9
Ungern	26	15	13	7
Kroatien	26	10	20	12
Spanien	27	5	22	13
Lettland	28	11	22	8
Italien	29	10	20	12
Litauen	30	12	23	10
Grekland	35	21	20	16
Rumänien	36	20	24	7
Bulgarien	39	30	23	11

Anm.: För Island och Norge saknas data för 2017; i stället används 2016.

I tabellen rangordnas länderna från lägsta till högsta värde för totalindikatorn. Totalindikatorn mäter andelen personer som identifieras via minst en av de tre delindikatorerna. För delindikatorn låg relativ ekonomisk standard används den mest aktuella inkomststatistiken från Eurostat, vilken avser inkomståret 2016. Källa: Eurostat (EU-SILC).

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska utsattheten mäts med relativa inkomstmått. Andelen med en inkomst understigande 60 procent av den nationella medianinkomsten varierar mellan ca 10 och 25 procent. Låga andelar finns bl.a. i Tjeckien, Slovakien, och i de nordiska länderna. Sedan 2008 har andelen med låg relativ ekonomisk standard ökat i ungefär två tredjedelar och minskat i en tredjedel av länderna.

Indikatorn som mäter andelen personer i hushåll med låg förvärvsintensitet varierar mellan 4 och 16 procent i de olika länderna i tabell 5.1. Lägst andelar finns i Island, Slovakien och Tjeckien, medan de högsta andelarna finns i Grekland och Irland. Sedan 2008 har andelen personer i hushåll med låg förvärvsintensitet i EU ökat från 9,2 till 10,5 procent. För Sverige har andelen ökat från 7,0 till 8,8 procent.

6 Fördelningen av offentligt finansierade välfärdstjänster

Offentliga välfärdstjänster är en viktig del av fördelningspolitiken

En stor del av omfördelningen genom den offentliga sektorn sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola, hälsovård och omsorg. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser, som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp, att underskatta de ekonomiska resurser som tillfaller individen.¹³ Vidare överskattas skillnader i fördelningen av ekonomiska resurser mellan olika inkomstgrupper när de offentliga välfärdstjänsterna inte beaktas. Detta beror på att välfärdstjänsterna är generella och i huvudsak tillgängliga efter behov oavsett betalningsförmåga. Även vid fördelningsanalyser över tid kan det vara av stor vikt att inkludera de offentligt finansierade tjänsterna, då dessa och de disponibla inkomsterna kan utvecklas på olika sätt. Jämförelser av det ekonomiska välståndet mellan

gemensamt (kollektiva tjänster), såsom infrastruktur, försvar och rättsväsende, beaktas inte i detta avsnitt.

¹³ De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna från offentlig sektor som uppgår till knappt 15 procent av BNP. Offentligt finansierade tjänster som kan konsumeras av många personer

länder påverkas också av om offentligt finansierade välfärdstjänster inkluderas i de resurser som tillfaller individen, eftersom inriktningen och omfattningen av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna skiljer sig mellan länder. Det är därför angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att även belysa hur de offentligt finansierade individuella välfärdstjänsterna är fördelade i befolkningen. Sådana analyser har presenterats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser.

Ett huvudresultat är att de ekonomiska resurser som tillfaller äldre (som erhåller vård- och omsorgstjänster) ökar i förhållande till resurserna för yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Detsamma gäller hushåll med barn och ungdomar som erhåller subventionerad utbildning. De ekonomiska resurser som tillfaller dessa hushåll ökar i förhållande till resurserna för hushåll med enbart vuxna. Analyserna visar också att kvinnor totalt sett mottar mer subventionerade välfärdstjänster än män. Dessa tjänster bidrar därigenom även till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män.¹⁴

Behovet av välfärdstjänster varierar över livet

De individuella offentliga tjänsterna inkluderar välfärdstjänster inom områdena hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg, socialt skydd (bl.a. äldreomsorg och arbetsmarknadsinsatser), samt fritid och kultur.¹⁵ År 2017 uppgick utgifterna för individuellt inriktade välfärdstjänster till 806 miljarder kronor (se tabell 6.1). Utgifterna var störst på hälso- och sjukvårdsområdet, som svarade för nära en tredjedel av de totala utgifterna på individuellt inriktade välfärdstjänster.¹⁶

De offentliga välfärdssubventioner som fördelades 2017 motsvarade i genomsnitt 82 200 kronor per person. Behovet och konsumtionen av välfärdstjänster varierar dock över livet och är störst för barn och unga samt för de äldsta i befolkningen (se diagram 6.1). För barn 0–19 år var subventionen i genomsnitt 140 100 kronor

och utgjordes till största delen av utbildning. För personer som är 75 år eller äldre var den totala subventionen i genomsnitt 170 700 kronor, där största delen utgjordes av socialt skydd (framför allt äldreomsorg) och hälso- och sjukvård.

Tabell 6.1 Individuella välfärdstjänster efter ändamål 2017

Miljarder kronor (2017 års priser)

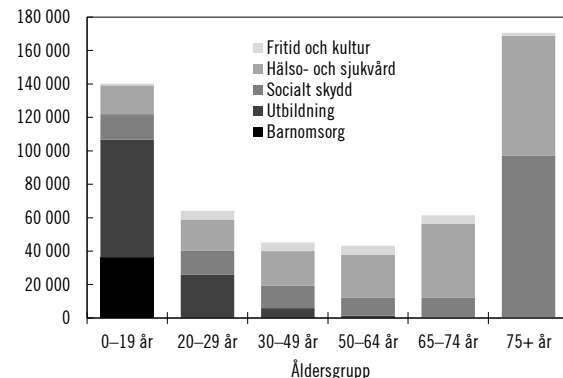
Hälso- och sjukvård	273
Utbildning	208
Socialt skydd	205
Barnomsorg	82
Fritid och kultur	38
Totalt	806

Anm.: I tabellen används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem (se fotnot 15). Redovisningen är exkl. ingående mervärdesskatt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 6.1 Välfärdstjänster för individer i olika åldersgrupper 2017

Kronor (2017 års priser)



Anm.: I diagrammet används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem (se fotnot 15).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mer välfärdstjänster till grupper med lägre ekonomisk standard

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av de subventioner som tillfaller hushållet, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av

Barnomsorg är dock inte en egen kategori enligt COFOG-indelningen, men i detta avsnitt används benämningen barnomsorg för tjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Förskola ingår enligt COFOG-indelningen egentligen i utbildning, medan pedagogisk omsorg och fritidshem ingår i socialt skydd.

¹⁶ För en närmare beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats, se Finansdepartementets rapport Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse april 2019 på www.regeringen.se.

¹⁴ Kvinnor mottar i genomsnitt mer av samtliga välfärdstjänster förutom kultur och fritid än män. Det kan förklaras av att kvinnor i genomsnitt studerar i högre grad än män samt att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Särskilt stor är skillnaden vad gäller socialt skydd, främst äldreomsorg. Se prop. 2016/2017:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 3 för en utförligare redovisning.

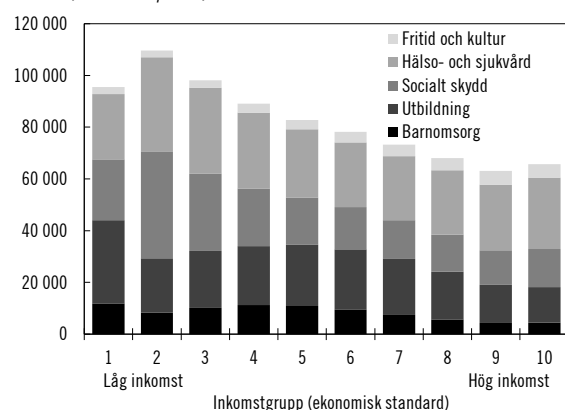
¹⁵ De offentliga konsumtionsutgifterna redovisas enligt den s.k. COFOG-indelningen (Classification of the Functions of Government).

offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala subventionerna räknas därför samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet.

Nedan rangordnas alla individer i befolkningen efter ekonomisk standard och delas därefter in i tio lika stora inkomstgrupper. Valfärdstjänsterna bidrar till att de ekonomiska resurserna ökar i alla inkomstgrupper. De bidrar också till en jämnare fördelning av de ekonomiska resurserna genom att omfattningen av tjänsterna är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre (se diagram 6.2). I de tre lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna 95 000–110 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar 63 000–68 000 kronor.

Diagram 6.2 Valfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2017

Kronor (2017 års priser)



Anm.: I diagrammet används benämningen barnomsorg för valfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem (se fotnot 15).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Valfärdstjänsterna har med andra ord en större betydelse för vissa grupper än för andra. Det leder till att många personer i dessa grupper kommer att lyftas upp i inkomstfördelningen om individer rangordnas efter det utvidgade inkomstbegreppet – utökad inkomst – som avser summan av ekonomisk standard och värdet av individuella valfärdstjänster per person (se tabell 6.2). En stor andel av de personer som tillhör hushåll där de vuxna är 75 år eller äldre förflyttas uppåt i inkomstfördelningen. Personer som tillhör ett hushåll med barn förflyttas också i stor utsträckning uppåt i fördelningen. Det gäller framför allt personer i hushåll med flera barn. En försämrad relativ inkomstposition får främst personer i förvärvsaktiv ålder 20–64 år utan barn, men också de i åldersgruppen 65–74 år.

Tabell 6.2 Rörelser i inkomstfördelningen 2017 när rangordning sker efter utökad inkomst i stället för ekonomisk standard

Procent	Barn i hushållet	20–64 år utan barn	65–74 år	75+ år	Hela befolkningen
Upp minst två inkomstgrupper	3	2	1	52	7
Upp en inkomstgrupp	28	3	1	17	16
Samma inkomstgrupp	56	38	41	30	46
Ned en inkomstgrupp	12	39	54	2	24
Ned minst två inkomstgrupper	2	17	4	0	7
Totalt	100	100	100	100	100

Anm.: Indelningen i inkomstgrupper (decilgrupper) har gjorts dels utifrån ekonomisk standard, dels utifrån utökad inkomst. Hushåll som innehåller såväl barn som personer äldre än 65 år har grupperats som barnhushåll. Värdena i tabellen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Valfärdstjänsterna utjämnar fördelningen av ekonomiska resurser

I vilken grad valfärdstjänster bidrar till en jämnare fördelning av ekonomiska resurser kan belysas på olika sätt. Ett sätt är att stegvis analysera olika inkomstslags effekter på inkomstspridningen (se tabell 6.3). Spridningen för ekonomisk standard 2017, mätt med Gini-koefficienten, är 0,32. För den utökade inkomsten, där hänsyn också tas till värdet av valfärdstjänster, är spridningen 0,25. Den är alltså ca 20 procent lägre.

Tabell 6.3 Inkomstspridning för olika inkomstslag 2017

Gini-koefficienter	
Faktorinkomst (F)	0,51
Ekonomisk standard (E)	0,32
Utökad inkomst (U)	0,25
Total effekt (U–F)	-0,27
Valfärdstjänsteffekt (U–E)	-0,07

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT. Faktorinkomsten (inkomster av lön, näringsverksamhet och kapital) är, liksom ekonomisk standard, justerad för försörjningsbörda.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I analysen ovan beaktas inte de skillnader i behov som motiverar många av tjänsterna. Anledningen till att exempelvis äldre erhåller mer vård och omsorg är att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster för att kunna upprätthålla sin levnadsstandard. I delar av den akademiska forskningen som på senare år har uppmärksammat valfärdstjänsternas betydelse för inkomstfördelningen beaktas även behoven. Ett exempel

är en studie av inkomstskillnaderna i ett antal länder i Europa där hänsyn tas till åldersspecifika skillnader i behov. Resultatet visar att utjämningseffekten av välfärdstjänsterna då minskar något jämfört med fallet när skillnader i behov inte beaktas.¹⁷

7 Fördelningseffekter av reformer

I detta avsnitt redovisas först hur reformer i skatte- och transfereringssystemen samt satsningar på offentligt finansierade välfärdstjänster under föregående mandatperiod, 2015–2018, bedöms ha påverkat fördelningen av de ekonomiska resurserna i befolkningen. Därefter redovisas fördelningseffekterna av reformerna i den beslutade budgeten för 2019.

Beräkningarna har gjorts med mikrosimuleringsmodellen FASTT.¹⁸ Beräkningarna är statiska i den meningen att de inte beaktar eventuella beteendeförändringar som kan uppkomma till följd av reformerna. Det innebär bl.a. att beräkningarna inte tar hänsyn till de förändringar av sysselsättning och arbetade timmar, och de därav följande effekterna på disponibel inkomst, som reformerna kan tänkas medföra.

Positionen Vårändringsbudget för 2019 innehåller inga förslag som bedöms ha en direkt effekt på hushållens disponibla inkomst. Nettot av de förslag som avser individuella välfärdstjänster är mycket begränsat och har en jämn fördelningsprofil. Därför görs ingen redovisning av förslagen i Vårändringsbudget för 2019 i denna redogörelse.

Fördelningseffekter av reformer 2015–2018

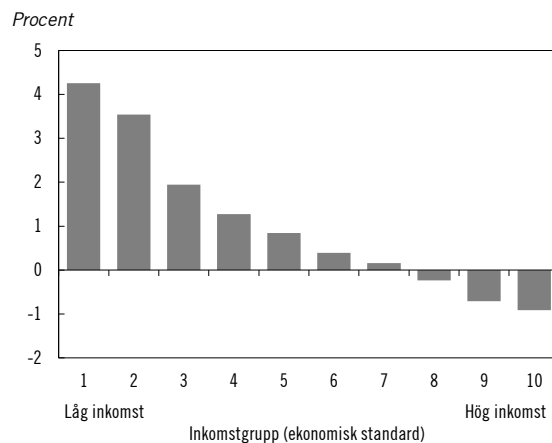
Reformerna bidrog till en jämnare fördelning av den ekonomiska standarden

Inledningsvis redovisas hur reformerna i skatte- och transfereringssystemen bedöms ha påverkat individers ekonomiska standard. I beräkningarna redovisas den förväntade helårseffekten 2018 av

reformerna.¹⁹ Reformerna stärkte de ekonomiska marginalerna för hushåll med låg ekonomisk standard och ökade skatteuttaget från hushåll med starkare ekonomi. Satsningarna inbegrep bl.a. höjt bostadstillägg och sänkt skatt för pensionärer, höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, skattereduktion för fackföreningsavgiften, höjt tak i sjukpenningen, höjd sjuk- och aktivitetsersättning, höjd inkomstgräns inom bostadsbidraget, höjt barnbidrag och höjt underhållsstöd.

Sammantaget bedöms hushållens disponibla inkomster ha ökat med 7 miljarder kronor till följd av den politik som bedrevs 2015–2018. Den förda politiken bedöms ha haft en utjämnande fördelningspolitisk profil. Den ekonomiska standarden bedöms ha ökat mest för inkomstgrupp 1 och 2, med i genomsnitt 4,3 respektive 3,5 procent (se diagram 7.1).

Diagram 7.1 Genomsnittlig effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Reformerna bedöms ha bidragit till att minska spridningen av den ekonomiska standarden i befolkningen (se tabell 7.1). Andelen personer med låg ekonomisk standard (under 60 procent av medianen) bedöms också ha minskat till följd av reformerna.

¹⁷ Se Aaberge, 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.

¹⁸ Se Finansdepartementets rapport *Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse april 2019* på www.regeringen.se.

¹⁹ För en utförlig redovisning av de reformer som beaktas i beräkningarna, se tabell a.5 i 2018 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2017/18:100 bilaga 2).

Tabell 7.1 Effekt på Gini-koefficienten och andelen med låg ekonomisk standard till följd av reformer 2015–2018

Andelar i procent och förändring av andelar i procentenheter

	2018 exkl. reformer	2018 inkl. reformer	Reformeffekt
Gini-koefficienten	0,311	0,304	-0,007
Andel med ek. standard under 60 % av medianen	15,8	14,5	-1,3

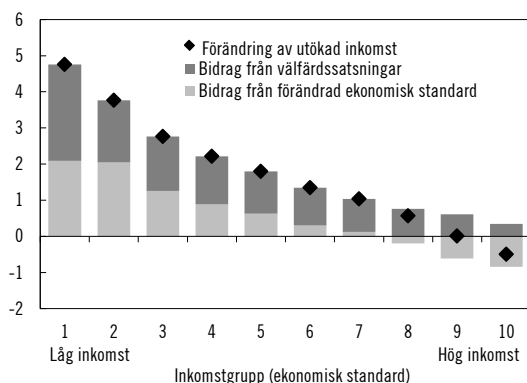
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Välfärdssatsningarna tillförde ekonomiska resurser över hela inkomstfördelningen

År 2015–2018 genomfördes förstärkningar av ett antal individuella välfärdstjänster.²⁰ Utbildning utgjorde en relativt stor andel av dessa förstärkningar, men satsningar gjordes också på bl.a. äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Sammantaget beräknas de individuella välfärdstjänsternas omfattning ha ökat med ca 40 miljarder kronor 2015–2018.

Diagram 7.2 Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018

Procent



Anm.: Bidrag från förändrad ekonomisk standard och bidrag från välfärdssatsningar avser förändringen i ekonomisk standard respektive välfärdssatsningar som andel av den utökade inkomsten före reformerna. Att stapeln för ekonomisk standard är högre i diagram 7.1 än i diagram 7.2 beror på att förändringen i ekonomisk standard divideras med ett lägre belopp (ekonomisk standard före reformerna) i diagram 7.1. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Välfärdssatsningarna tillförde ekonomiska resurser i alla inkomstgrupper (se diagram 7.2). Effekten av välfärdssatsningarna, uttryckt som andel av den utökade inkomsten, var störst i de lägre inkomstgrupperna. Barnfamiljer, och i synnerhet ensamstående föräldrar, i de lägre inkomstgrupperna gynnades mest då utbildning utgör en stor del av välfärdstjänsterna. Även äldre ensamstående kvinnor med låga inkomster gynnades

förhållandevis mycket. Sammantaget ökade den utökade inkomsten i alla inkomstgrupper utom i den högsta. Den utökade inkomsten bedöms ha ökat mest för inkomstgrupp 1 och 2, med i genomsnitt 4,8 respektive 3,8 procent.

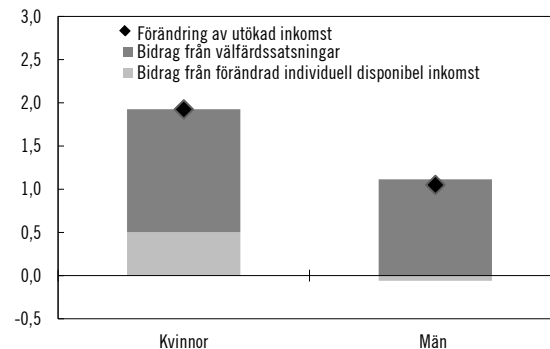
Reformerna stärkte den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män

Flera av reformerna i skatte- och transfereringssystemen 2015–2018 bedöms ha gynnat kvinnor i högre utsträckning än män. Detta gäller t.ex. det förhöjda grundavdraget för pensionärer, höjt bostadstillägg för pensionärer, höjt underhållsstöd, höjd grundnivå i föräldrapenningen och höjt studiemedel. De budgetförstärkande reformerna (t.ex. det avtrappade jobbskatteavdraget och den begränsade uppräkningsgränsen vid uttag av statlig inkomstskatt) bedöms ha haft en större negativ effekt på inkomsterna för män än för kvinnor. Sammantaget bedöms reformerna därför ha stärkt den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

När satsningarna på individuella välfärdstjänster som vård, skola och omsorg beaktas, beräknas kvinnors individuella utökade inkomst i genomsnitt ha ökat med 1,9 procent (se diagram 7.3). För män bedöms den utökade inkomsten i genomsnitt ha ökat med 1,1 procent.

Diagram 7.3 Genomsnittlig förändring av individuell utökad inkomst till följd av reformer 2015–2018

Procent



Anm.: Beräkningarna avser vuxna kvinnor och män (20 år och äldre). Vid beräkning av den individuella disponibla inkomsten fördelas gemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna. Vid beräkning av den individuella utökade inkomsten fördelas värdet av barnens välfärdstjänster lika mellan föräldrarna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

²⁰ Den totala omfattningen av välfärdssatsningarna, uppdelat på olika områden, finns redovisade i tabell a.6 i 2018 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2017/18:100 bilaga 2). För en mer utförlig beskrivning av hur välfärdssatsningarna fördelas på individer, se Finansdepartementets

Fördelningseffekter av reformer i den beslutade budgeten för 2019

Den ekonomiska standarden ökar mest i den övre delen av inkomstfördelningen

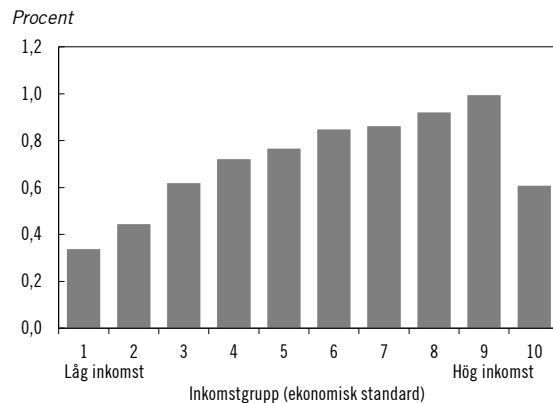
I beräkningarna av effekter på hushållens ekonomiska standard beaktas alla reformer i den beslutade budgeten som är beräkningsbara och som har en direkt effekt på den disponibla inkomsten:

- Utökad jobbskatteavdrag.
- Sänkt inkomstskatt för pensionärer.
- Höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt.
- Höjt tak i RUT-avdraget.
- Avskaffad skattereduktion för fackföreningsavgift.
- Införande av skattereduktion för gåva till ideell verksamhet.
- Införande av fritidspeng.

Hushållens disponibla inkomster bedöms öka med ca 17 miljarder kronor 2019 till följd av reformerna i den beslutade budgeten. Fördelningsprofilen bestäms i huvudsak av de tre beloppsmässigt viktigaste reformerna, dvs. det utökade jobbskatteavdraget, höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt och sänkt skatt för pensionärer. Jobbskatteavdraget, med dess förvärvsvillkor, stärker inkomsterna för förvärvsarbete, dvs. en grupp som till stor del befinner sig i den övre halvan av inkomstfördelningen. Den höjda brytpunkten för statlig inkomstskatt berör i huvudsak personer med förhållandevis höga inkomster. Skattesänkningen för pensionärer är ytterligare ett steg i avskaffandet av skillnaden i beskattning mellan löneinkomst och pension. Skatten har tidigare sänkts för pensionärer med lägre inkomster. Det steg som genomförs 2019 berör främst pensionärer med högre inkomster.

Sammantaget bedöms den genomsnittliga förändringen i ekonomisk standard för olika inkomstgrupper variera mellan 0,3 och 1,0 procent (se diagram 7.4).

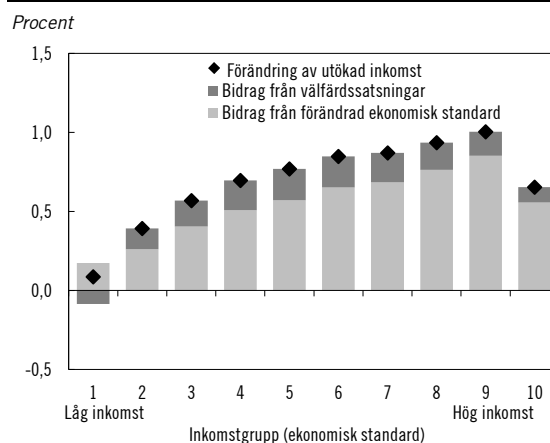
Diagram 7.4 Genomsnittlig effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper till följd av reformer i beslutad budget för 2019



Välfärdssatsningar tillför ekonomiska resurser i alla inkomstgrupper utom den lägsta

De individuella välfärdstjänsternas totala omfattning beräknas öka med ca 6 miljarder kronor till följd av reformerna i den beslutade budgeten för 2019. Bakom denna nettosiffra ryms neddragningar inom vissa områden och satsningar inom andra med olika fördelningsprofil. Att värdet av välfärdstjänsterna sjunker i inkomstgrupp 1 beror på att det främst är individer med de lägsta inkomsterna som påverkas av de neddragningar på ca 6 miljarder kronor som görs inom områdena arbetsmarknadsåtgärder, äldreomsorg och socialt arbete. I alla övriga inkomstgrupper tillför de samlade reformerna avseende individuella välfärdstjänster ökade resurser (se diagram 7.5).

Diagram 7.5 Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer i beslutad budget för 2019



Anm.: Bidrag från förändrad ekonomisk standard och bidrag från välfärdssatsningar avser förändringen i ekonomisk standard respektive välfärdssatsningar som andel av den utökade inkomsten före reformerna. Att stapeln för ekonomisk standard är högre i diagram 7.4 än i diagram 7.5 beror på att förändringen i ekonomisk standard divideras med ett lägre belopp (ekonomisk standard före reformerna) i diagram 7.4. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekten av välfärdssatsningarna, uttryckt som andel av den utökade inkomsten, är ungefär lika stor i inkomstgrupperna 3–9, och något mindre i inkomstgrupp 2 och 10. Den utökade inkomsten (dvs. summan av förändringar i ekonomisk standard och värdet av välfärdstjänster) förväntas öka i alla inkomstgrupper.

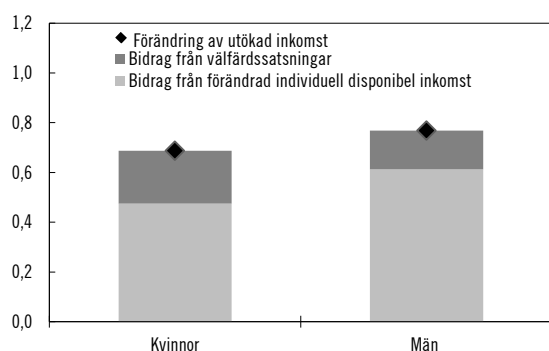
Den individuella disponibla inkomsten ökar mer för män än för kvinnor

Den beloppsmässigt största reformen i den beslutade budgeten för 2019, det utökade jobbskatteavdraget, bedöms ha ungefär samma procentuella effekt på kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster. Den höjda brytpunkten för statlig inkomstskatt berör dock fler män än kvinnor, eftersom fler män än kvinnor har inkomster över den tidigare skiktgränsen. Den sänkta skatten för pensionärer berör främst personer med förhållandevis höga inkomster. Eftersom kvinnor är underrepresenterade i de högre inkomstskikten bedöms även denna reform gynna kvinnor i mindre utsträckning än män. Sammantaget bedöms reformerna i den beslutade budgeten för 2019 ge en svagare ökning av den individuella disponibla inkomsten för kvinnor än för män.

När satsningarna på individuella välfärdstjänster som vård, skola och omsorg beaktas, beräknas kvinnors individuella utökade inkomst i genomsnitt öka med 0,7 procent (se diagram 7.6). För män bedöms den individuella utökade inkomsten i genomsnitt öka med 0,8 procent.

Diagram 7.6 Genomsnittlig förändring av individuell utökad inkomst till följd av reformer i beslutad budget för 2019

Procent



Anm.: Beräkningarna avser vuxna kvinnor och män (20 år och äldre). Vid beräkning av den individuella disponibla inkomsten fördelas gemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna. Vid beräkning av den individuella utökade inkomsten fördelas värdet av barnens välfärdstjänster lika mellan föräldrarna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabellbilaga

Tabell a.1 Nyckeltal 1995 och 2003–2017

	1995	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av männens (%) ^{1,2}	80,3	82,3	82,8	80,8	82,0	80,4	81,0	82,0
Gini inkl. kapitalvinster ²	0,227	0,253	0,258	0,271	0,287	0,307	0,289	0,291
Gini exkl. kapitalvinster ²	0,213	0,230	0,232	0,237	0,245	0,257	0,259	0,267
Inkomstandel för översta procenten (%) ²	4,0	5,1	5,7	6,7	7,6	8,3	6,8	6,4
Inkomstandel för översta tiondelen (%) ²	19,7	21,6	22,4	23,6	25,0	26,4	24,1	23,9
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
- Låg ek. standard, relativ 60 (%) ²	7,3	8,9	9,3	10,1	10,2	12,2	13,2	13,4
- Låg ek. standard, absolut 60 (%) ²	7,3	4,2	3,9	3,8	3,3	3,2	3,9	4,1
- Mycket låg materiell standard (%) ³	-	-	3,0	2,3	2,1	2,2	1,8	2,0
- Andel hushåll med ek. bistånd (%) ⁴	9,9	5,9	5,9	6,1	5,8	5,6	5,7	6,2
Marginaleffekt (%) ^{2,5}	-	39,9	40,4	40,0	39,4	36,4	35,7	33,3
Ersättningsgrad (%) ^{2,5,6}								
- Arbetslöshet	-	80,0	80,0	80,0	77,8	74,8	72,7	70,9
- Sjukpenning	-	83,0	83,0	84,0	86,7	83,4	81,9	81,2
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	75,0	77,0	74,8	73,1	72,5
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av männens (%) ^{1,2}	81,2	81,3	81,2	83,4	83,6	84,1	84,8	84,8
Gini inkl. kapitalvinster ²	0,297	0,298	0,291	0,293	0,304	0,317	0,320	0,323
Gini exkl. kapitalvinster ²	0,265	0,268	0,269	0,267	0,271	0,275	0,279	0,280
Inkomstandel för översta procenten (%) ²	7,0	6,8	6,3	6,8	7,3	8,3	9,1	9,0
Inkomstandel för översta tiondelen (%) ²	24,6	24,7	24,0	24,3	25,3	26,6	27,1	27,2
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
- Låg ek. standard, relativ 60 (%) ²	14,1	14,4	13,8	13,8	14,4	14,8	14,5	15,0
- Låg ek. standard, absolut 60 (%) ²	4,0	3,9	3,5	3,0	2,8	2,4	2,2	2,3
- Mycket låg materiell standard (%) ³	1,9	1,7	1,8	1,9	1,0	1,1	0,8	1,1
- Andel hushåll med ek. bistånd (%) ⁴	6,5	6,0	5,7	5,7	5,6	5,6	6,1	5,9
Marginaleffekt (%) ^{2,5}	32,8	33,6	33,4	33,7	32,7	33,3	33,7	34,1
Ersättningsgrad (%) ^{2,5,6}								
- Arbetslöshet	69,7	69,2	68,7	69,3	68,4	69,3	71,0	70,6
- Sjukpenning	80,2	80,1	80,0	80,7	80,0	79,9	79,8	79,9
- Sjuk- och aktivitetsersättning	71,4	71,9	72,0	72,4	72,0	71,7	70,9	70,8

¹ Avser åldersgruppen 20–64 år. Andelen avser kvoten mellan kvinnors medianinkomst och mäns medianinkomst.

² På grund av dataomläggning är serien före 2013 inte helt jämförbar med serien 2013–2017 (HEK 1995–2012, STAR 2013–2017).

³ Data från Eurostat.

⁴ Data från Socialstyrelsen. Från och med 2012 ingår inte längre introduktionsersättning i redovisningen av ekonomiskt bistånd, vilket skapar ett brott i serien för andel med ekonomiskt bistånd.

⁵ Tidsseriebrott till följd av att Statistiska centralbyrån fr.o.m. FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar.

⁶ På grund av ändrade beräkningskonventioner för ersättningsgrader är serierna före och efter 2006 inte helt jämförbara.

Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och egna beräkningar.