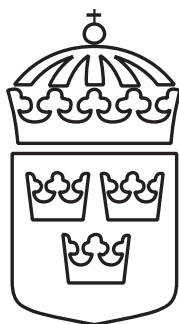


Regeringens proposition 2013/14:100

2014 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2013/14:100

2014 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2014

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(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 2015.

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

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

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	19
2	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	23
2.1	Utsikter för svensk ekonomi	31
2.1.1	Utvecklingen av de offentliga finanserna	32
2.1.2	Risker för en svagare utveckling väger över	32
2.2	Finanspolitikens inriktning	33
2.2.1	Den övergripande inriktningen på finanspolitiken.....	33
2.2.2	Bedömning av utgiftstaket för 2017 och 2018	37
2.3	Mer kunskap i skolan.....	41
2.3.1	Situationen i skolan.....	41
2.3.2	Ett omfattande reformarbete pågår	42
2.3.3	En politik för mer kunskap	44
2.4	Fler i arbete.....	48
2.4.1	Läget på arbetsmarknaden.....	48
2.4.2	En politik för full sysselsättning.....	50
2.5	Fler bostäder och effektiva transporter.....	60
2.5.1	En väl fungerande bostadsmarknad	60
2.5.2	En utvecklad infrastruktur	61
2.6	Ett företags- och innovationsklimat i världsklass	63
2.6.2	Sverige har goda innovationsförutsättningar	65
2.7	Ett samhälle som håller ihop	67
2.7.1	Fler i arbete ger ökad sammanhållning.....	67
2.7.2	Långsiktigheten i välfärden värnas.....	69
2.7.3	En hälso- och sjukvård av god kvalitet	69
2.7.4	De äldres hälsa, trygghet och självbestämmande ska främjas	70
2.7.5	Ett stärkt och självständigt civilsamhälle.....	71
2.7.6	Ökad trygghet via brottsbekämpning	71
2.8	Försvarsmakten.....	72
2.9	En ambitiös klimat-, miljö- och energipolitik.....	73
2.9.1	Globala utmaningar inom klimat- och miljöpolitiken.....	73
2.9.2	En effektiv och hållbar energiförsörjning.....	75
2.10	Finansiell stabilitet är en förutsättning för god ekonomisk utveckling	76
2.10.1	Förhindra att finansiella obalanser uppstår vid de finansiella instituten	76
2.10.2	Förhindra att finansiella obalanser uppstår hos hushållen	77
3	Den makroekonomiska utvecklingen	83
3.1	Internationell konjunktur-utveckling.....	84
3.2	Svensk konjunkturutveckling.....	87

3.2.1	BNP	87
3.2.2	Arbetsmarknad	91
3.2.3	Resursutnyttjande	95
3.2.4	Löner och inflation.....	96
3.2.5	Räntor och växelkurser	98
3.3	Utvecklingen 2016–2018.....	99
3.4	Risker	102
3.5	Alternativa scenarier.....	105
3.6	Huvudsakliga revideringar sedan budgetpropositionen för 2014	107
3.7	Prognosjämförelser	109
4	Finanspolitikens övergripande inriktning	123
4.1	Målen för finanspolitiken.....	124
4.1.1	Strukturpolitiken bidrar till en högre sysselsättning och tillväxt.....	124
4.1.2	Fördelningspolitiken bidrar till att välfärden kommer alla till del.....	124
4.1.3	Stabiliseringspolitiken dämpar konjunktursvängningarna.....	124
4.2	Det budgetpolitiska ramverkets roll för att nå målen för finanspolitiken	125
4.2.1	Regeringen utvecklar budgetprocessen.....	126
4.3	Uppföljning av överskottsmålet	127
4.3.1	Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	127
4.3.2	Framåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	127
4.4	Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018	129
4.4.1	Uppföljning av utgiftstaket.....	129
4.4.2	Bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018	132
4.5	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	134
4.5.1	Positivt resultat 2013.....	135
4.5.2	Positiva resultat framöver	135
4.6	Sverige uppfyller stabilitets - och tillväxtpaketets krav.....	136
4.7	Finanspolitiken är långsiktigt hållbar.....	137
4.8	Finanspolitikens inriktning.....	138
4.8.1	Den övergripande inriktningen på finanspolitiken	138
5	Inkomster	143
5.1	Den offentliga sektorns skatteintäkter	143
5.1.1	Skatt på arbete.....	145
5.1.2	Skatt på kapital.....	149
5.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror	150
5.1.4	Skattekvoten	151
5.2	Inkomster i statens budget	152
5.2.1	Skatteinkomster.....	152
5.2.2	Övriga inkomster	152
5.2.3	Ändrad redovisning av inkomstitlar	153
6	Utgifter	157
6.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter.....	157
6.1.1	Takbegränsade utgifter 2014–2018.....	158

7	Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	169
7.1	Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik.....	170
7.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande	174
7.2.1	Staten	176
7.2.2	Ålderspensionssystemet	180
7.2.3	Kommuner och landsting.....	181
7.3	Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen	182
7.4	Finansiellt sparande enligt olika bedömare	185
7.5	Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA	185
8	Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning.....	189
8.1	Kommunsektorn – en viktig del av svensk ekonomi.....	190
8.2	Kommunsektorns finanser	190
8.2.1	Kommunsektorns utgifter.....	190
8.2.2	Kommunsektorns inkomster	195
8.2.3	Finansiellt sparande	196
8.3	Ekonomiskt resultat	198
8.3.1	God ekonomisk hushållning och balanskrav.....	198
8.3.2	Kommunernas och landstingens bokslut för 2013	199
8.4	Kommunernas och landstingens tillgångar och skulder.....	201
8.4.1	Kommunsektorns tillgångar.....	202
8.4.2	Kommunsektorns skulder.....	203
8.4.3	Kommunal medfinansiering	206
9	Uppföljning av statens inkomster och utgifter samt den offentliga sektorns finansiella sparande.....	211
9.1	Inkomster i statens budget.....	212
9.1.1	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2014.....	212
9.1.2	Uppföljning av statens budget för 2012 och 2013	215
9.2	Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter.....	216
9.2.1	Utgiftsprognos för 2014.....	216
9.2.2	Utgiftsprognos 2015–2017 jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	223
9.3	Statens budgetsaldo	224
9.3.1	Statens budgetsaldo 2013	224
9.3.2	Statens budgetsaldo 2014–2017	225
9.4	Den offentliga sektorns finanser.....	226
9.5	Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	227
10	En uppföljning av sysselsättningspolitiken.....	231
10.1	Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift.....	231
10.2	Läget på arbetsmarknaden.....	232
10.2.1	Relativt stark arbetsmarknad trots utdragen global låg konjunktur.....	233
10.2.2	Personer födda utanför Europa och personer med endast förgymnasial utbildning har drabbats hårt av lågkonjunkturen..	235
10.2.3	Arbetskraftsefterfrågans sammansättning	240
10.2.4	Matchningen på arbetsmarknaden	241
10.3	Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning	243
10.3.1	Omfattande utbudsstimulerande åtgärder	244

10.3.2	Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft	246
10.3.3	Åtgärder för bättre matchning	246
10.3.4	Åtgärder för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.....	246
10.3.5	Politiken har anpassats till konjunkturläget	247
10.3.6	Politik för att förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga.....	247
10.4	Effekter av regeringens politik	248
10.4.1	Regeringens politik leder till lägre jämviktsarbetslöshet och högre sysselsättning	248
10.4.2	Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen	249
10.4.3	Regeringens politik har minskat utanförskapet.....	250
10.5	Utmaningar för att få fler i arbete	254
10.5.1	Underlätta inträdet på arbetsmarknaden	254
10.5.2	Motverka långa tider utan arbete.....	257
10.5.3	Förbättra matchningen.....	258
10.5.4	Förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga.....	259
10.5.5	Ett längre och mer jämställt arbetsliv nödvändigt.....	259
10.5.6	Stärkt företagande för ökad sysselsättning.....	259
11	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	263
11.1	Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar	264
11.1.1	Befolkningens genomsnittsålder förväntas öka.....	264
11.1.2	Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt	265
11.1.3	Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?	266
11.1.4	Ett scenario för utvecklingen fram till 2100	267
11.1.5	Ett stigande välstånd kan öka efterfrågan på välfärdstjänster.....	271
11.2	Förutsättningarna för långsiktig hållbarhet kan förbättras	274
11.2.1	Vägar till ett längre arbetsliv	274
11.2.2	Ökat arbetsutbud bland utrikes födda.....	277
11.2.3	Ett högre arbetsutbud bland kvinnor.....	277
11.2.4	Ett förbättrat hälsoläge	278
11.2.5	Produktivitetsens betydelse för hållbarheten.....	279
11.3	Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning	280
11.3.1	Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier.....	280
11.3.2	Hållbarheten är något försvagad jämfört med tidigare bedömning	281
11.4	Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten	281
11.4.1	De flesta bedömningar indikerar att finanspolitiken är hållbar...281	
11.4.2	Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder283	
11.4.3	En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	284
12	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	287
12.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden.....	287
12.1.1	Ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder.....	287
12.1.2	Ett samordnat upphandlingsstöd	287
12.1.3	Patent- och marknadsdomstol.....	288

Fördjupningsrutor

Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken	39
Sjukfrånvarons utveckling.....	58
Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015.....	79
Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten.....	111
Sysselsättningsutvecklingen – ett branschperspektiv.....	113
Revideringar av potentiella variabler	115
ENS2010 – ny redovisning av nationalräkenskaperna den 18 september	117
Sveriges internationella konkurrenskraft	118
De kommunala företagen.....	204
Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen	245
Stark reallöneutveckling i ett internationellt perspektiv.....	251
Hur utvecklas den offentliga konsumtionen framöver?	269

Bilagor:

Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse

Bilaga 3 Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

Bilaga 4 Redogörelse för regeringens reformer 2006–2014 för tillväxt och full sysselsättning

Tabellförteckning

Tabell 2.1 Sammanfattningstabell.....	24
Tabell 2.2 Reformert och finansiering	25
Tabell 2.3 Nyckeltal.....	31
Tabell 2.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	32
Tabell 2.5 Utgiftstak 2014–2018.....	37
Tabell 2.6 De offentligfinansiella effekterna av finans- och skuldskrisen för Sverige, EU-14 och EU-11	39
Tabell 3.1 Internationell konjunkturutveckling.....	85
Tabell 3.2 BNP och dess komponenter 2012–2015	88
Tabell 3.3 Näringslivets produktion.....	91
Tabell 3.4 Arbetsmarknad	92
Tabell 3.5 Sysselsättning efter näringsgren	93
Tabell 3.6 Löner och inflation.....	97
Tabell 3.7 Räntor och växelkurser	99
Tabell 3.8 Nyckeltalstabell.....	100
Tabell 3.9 Alternativscenario 1: Svagare internationell utveckling.....	105
Tabell 3.10 Alternativscenario 2: Svagare potentiell produktivitet.....	106
Tabell 3.11 Alternativscenario 3: Exporten förstärker återhämtningen.....	107
Tabell 3.12 Regeringens prognoser i 2014 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2014.....	108
Tabell 3.13 Prognosjämförelse: BNP 2014 och 2015	109
Tabell 3.14 Prognosjämförelse: Arbetslöshet 2014 och 2015	109
Tabell 3.15 Prognosjämförelse: Inflation 2014 och 2015	110
Tabell 3.16 Prognosjämförelse: BNP-gap 2014–2018.....	110
Tabell 3.17 Rangordning för prognoser för BNP-tillväxten gjorda 1994–2013	111
Tabell 3.18 Genomsnittliga prognosfel för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2013.....	111
Tabell 3.19 Prognoser för potentiella variabler i 2014 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2014.....	116
Tabell 3.20 Prognosjämförelse: Potentiell BNP-tillväxt 2014–2018.....	116
Tabell 4.1 BNP-gap och förändring av strukturellt sparande	125
Tabell 4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet	128
Tabell 4.3 Finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor	128
Tabell 4.4 Bedömningar av strukturellt sparande	129
Tabell 4.5 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2004–2016	131
Tabell 4.6 Utgiftstak 2014–2018.....	133
Tabell 4.7 Bedömningskriterier för stabilitets- och tillväxtpakten.....	136
Tabell 4.8 Finanspolitiska nyckeltal.....	137
Tabell 5.1 Totala skatteintäkter 2012–2017 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2014.....	144
Tabell 5.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2012–2018.....	144

Tabell 5.3 Skatt på arbete.....	145
Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2009–2018	146
Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2009–2018 fortsättning	147
Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag .	148
Tabell 5.6 Skattereduktioner	148
Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2012–2018.....	150
Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2012–2018	150
Tabell 5.9 Skattekvot, 2012–2018.....	152
Tabell 5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år 2009–2018	154
Tabell 6.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2013–2018	158
Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde.....	159
Tabell 6.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år	160
Tabell 6.4 Utgiftsförändringar 2014–2018 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar	161
Tabell 6.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem	163
Tabell 6.6 Volymen inom olika transfereringssystem.....	166
Tabell 7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2014–2018, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.....	170
Tabell 7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2013–2018 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.....	172
Tabell 7.3 BNP-gap och strukturellt sparande under stabiliseringspolitikens tre faser.....	173
Tabell 7.4 Indikatorer för impuls till efterfrågan	173
Tabell 7.5 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2013–2018	174
Tabell 7.6 Skatter och avgifter 2013–2018.....	175
Tabell 7.7 Den offentliga sektorns utgifter 2013–2018	176
Tabell 7.8 Statens inkomster och utgifter 2013–2018.....	176
Tabell 7.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2013–2018.....	177
Tabell 7.10 Statens budgetsaldo 2013–2018	178
Tabell 7.11 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2013–2018	180
Tabell 7.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2013–2018.....	180
Tabell 7.13 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2013–2018.....	181
Tabell 7.14 Kommunsektorns finanser 2013–2018.....	182
Tabell 7.15 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2013–2018	183
Tabell 7.16 Statsskuldens utveckling 2013–2018.....	184
Tabell 7.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2013–2018	185
Tabell 7.18 Prognosjämförelse finansiellt sparande 2014–2018	185
Tabell 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2013 fördelat efter typ av resurs	191
Tabell 8.2 Kommunfinansierad sysselsättning 2013–2018	194
Tabell 8.3 Antal kommunfinansierade arbetade timmar 2013–2018.....	195
Tabell 8.4 Skatter och statsbidrag 2013–2018	196
Tabell 8.5 Årlig förändring av statsbidragen 2013–2018	196

Tabell 8.6 Kommunsektorns finanser 2013–2018.....	198
Tabell 8.7 Kommunsektorns resultaträkning 2009–2013.....	199
Tabell 8.8 Resultatet före extraordinära poster justerat för tillfälliga poster 2009–2013.....	200
Tabell 8.9 Kommunsektorns balansräkning 2009–2013.....	202
Tabell 8.10 Nyckeltal för kommun- och landstingsägda företag 2012.....	204
Tabell 9.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	212
Tabell 9.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2014 samt statens budget för 2012 och 2013.....	213
Tabell 9.3 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2014 års budgetproposition.....	215
Tabell 9.4 Övriga inkomster, utfall jämfört med statens budget för 2013.....	216
Tabell 9.5 Utgifter 2013 och 2014.....	218
Tabell 9.6 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2014.....	221
Tabell 9.7 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	222
Tabell 9.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	223
Tabell 9.9 Volymprognoser 2015–2017.....	224
Tabell 9.10 Utfall för statens budget 2013.....	225
Tabell 9.11 Förändring av statens budgetsaldo 2014–2017 jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	226
Tabell 9.12 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	226
Tabell 9.13 Offentliga sektorns finansiella ställning. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	227
Tabell 9.14 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014.....	228
Tabell 10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper.....	236
Tabell 10.2 Långtidsarbetsarbetslöshet bland olika grupper.....	237
Tabell 10.3 Effekter av regeringens politik på lång sikt.....	249
Tabell 11.1 Offentliga konsumtion efter ändamål.....	269
Tabell 11.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende.....	270
Tabell 11.3 Utträdesålder och återstående medellivslängd.....	275
Tabell 11.4 S1 och S2 i de olika scenarierna.....	280
Tabell 11.5 Hållbarhetsindikatorer för Sverige.....	282

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor.....	39
Diagram 2.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970–2018.....	40
Diagram 2.3 Andel icke-behöriga till gymnasieskolans nationella program 1998–2013	41
Diagram 2.4 Andel med eftergymnasial utbildning 2006–2012.....	43
Diagram 2.5 Utanförskap 1970–2018.....	48
Diagram 2.6 Sysselsättningsgrad 2001–2018.....	49
Diagram 2.7 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse.....	49
Diagram 2.8 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse	50
Diagram 2.9 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad fördelat på ålder 2013	51
Diagram 2.10 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET).....	52
Diagram 2.11 Arbetslöshet fördelat på födelseregion.....	53
Diagram 2.12 Ohälsotalet januari 2000–februari 2014	58
Diagram 2.13 Mycket låg materiell standard inom EU 2005 och 2012.....	68
Diagram 2.14 Hushållens skuldkvot 1995–2013.....	77
Diagram 3.1 Världshandel och produktion 2006–2014.....	84
Diagram 3.2 Förtroendeindikatorer för valda länder 2006–2014	84
Diagram 3.3 BNP-tillväxt 2000–2015.....	87
Diagram 3.4 Bidrag till BNP-tillväxten 2012–2015	87
Diagram 3.5 Förtroendeindikatorer 2007–2014	87
Diagram 3.6 Export och svensk exportmarknad 2007–2015	90
Diagram 3.7 Näringslivets produktion 2008–2013.....	90
Diagram 3.8 Sysselsatta och sysselsättningsgrad 1991–2015	91
Diagram 3.9 Urval av sysselsättningsindikatorer 2001–2014.....	91
Diagram 3.10 Branschvis sysselsättning 1993–2015	93
Diagram 3.11 BNP, arbetade timmar och sysselsatta 1995–2015.....	94
Diagram 3.12 Arbetskraften och arbetskraftsdeltagande 1991–2015.....	94
Diagram 3.13 Arbetslösa och arbetslöshet 1991–2015.....	95
Diagram 3.14 Långtidsarbetslösa 2001–2013	95
Diagram 3.15 Industrins kapacitetsutnyttjande 1996–2013.....	96
Diagram 3.16 Otillräcklig efterfrågan som främsta hinder för produktionen 2003–2013	96
Diagram 3.17 Resursutnyttjande 2001–2015	96
Diagram 3.18 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet 1993–2015	97
Diagram 3.19 Underliggande inflation 2007–2014.....	98
Diagram 3.20 Inflation i varor respektive tjänster 2007–2014.....	98
Diagram 3.21 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner 2007–2015.....	98
Diagram 3.22 Tioåriga statsobligationer 2008–2014.....	99
Diagram 3.23 Konsumtionsutveckling fyra år efter påbörjad konjunkturuppgång .	100
Diagram 3.24 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot 1994–2018	101
Diagram 3.25 Exportutveckling fyra år efter påbörjad konjunkturuppgång	101

Diagram 3.26 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1990–2018	102
Diagram 3.27 Real och nominell löneutveckling 1997–2018.....	102
Diagram 3.28 Arbetslöshet 2012–2018.....	106
Diagram 3.29 BNP-tillväxt 2012–2018.....	107
Diagram 3.30 Prognoser för BNP-tillväxt med osäkerhetsband bestående av prognosfelspercentiler	112
Diagram 3.31 Prognoser för BNP-tillväxt med symmetriska osäkerhetsband.....	112
Diagram 3.32 Finanskrisens effekter på produktion och sysselsättning 2007–2013.....	113
Diagram 3.33 Bidrag till sysselsättningen 2007–2013	113
Diagram 3.34 Produktion, produktivitet och arbetade timmar inom industrin 2000–2013.....	114
Diagram 3.35 Bidrag till sysselsättningen inom tjänstebranscherna 2007–2013.....	114
Diagram 3.36 Relativa enhetsarbetskostnader (ULC), hela ekonomin 1997–2015..	118
Diagram 3.37 Relativ produktivitets- och arbetskostnadsutveckling 1997–2012.....	119
Diagram 3.38 Relativa enhetsarbetskostnader (ULC), tillverkningsindustrin 1997–2011.....	119
Diagram 3.39 Relativ utveckling av bytesförhållandet 1997–2015.....	119
Diagram 4.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter.....	130
Diagram 4.2 Utgiftstak 1997–2018	134
Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2018	135
Diagram 5.1 Totala skatteintäkter 2000–2018	144
Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2018.....	145
Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete	147
Diagram 5.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2018.....	148
Diagram 5.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988–2018	149
Diagram 5.6 Skatt på företagsvinster 1990–2018	150
Diagram 5.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkter från mervärdesskatt 2000–2018	151
Diagram 6.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårs-ekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2013–2018.....	163
Diagram 6.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2012–2017	164
Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2018	174
Diagram 7.2 Inkomster och utgifter 2000–2018	175
Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2001–2018	178
Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2018.....	181
Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2018.....	182
Diagram 7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2018	183
Diagram 7.7 Statsskuldens utveckling 2001–2018.....	183
Diagram 7.8 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2018	184
Diagram 7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2013.....	186
Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2013.....	186
Diagram 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2012 fördelat efter typ av verksamhet.....	191

Diagram 8.2 Demografiskt betingad efterfrågan på kommunala verksamheter, volymutveckling	192
Diagram 8.3 Utgifter för kommunala skattefinansierade verksamheter 2000–2018	193
Diagram 8.4 Kommunfinansierad sysselsättning 1993–2018.....	194
Diagram 8.5 Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar	194
Diagram 8.6 Totala inkomster och utgifter 1993–2018.....	197
Diagram 8.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2013	198
Diagram 8.8 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2013	200
Diagram 8.9 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2013	201
Diagram 8.10 Långfristiga skulder 2000–2013.....	203
Diagram 8.11 Kommuners och landstings lämnade bidrag till sina företag 2008–2012	205
Diagram 8.12 Kommuners och landstings fordringar på sina företag för utlämnade lån 2008–2012.....	205
Diagram 8.13 Kommuners och landstings borgensåtaganden gentemot sina företag 2008–2012	205
Diagram 10.1 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse.....	233
Diagram 10.2 Arbetade timmar per person.....	233
Diagram 10.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad.....	233
Diagram 10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse.....	234
Diagram 10.5 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen.....	235
Diagram 10.6 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse	235
Diagram 10.7 Arbetslöshet för olika åldersgrupper	236
Diagram 10.8 Arbetslöshetsrisker	237
Diagram 10.9 Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper.....	237
Diagram 10.10 Andelen unga som varken arbetar eller studerar.....	238
Diagram 10.11 Långtidsarbetslösa (16–64 år) inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper.....	238
Diagram 10.12 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå.....	239
Diagram 10.13 Antal funktionsnedsatta arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd	239
Diagram 10.14 Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper	240
Diagram 10.15 Sysselsättningsutveckling i tjänstebranscherna, varubranscherna och offentliga myndigheter.....	240
Diagram 10.16 Visstidsanställningar som andel av antal anställda inom respektive åldersgrupp.....	241
Diagram 10.17 Visstidsanställningar som andel av antal anställda uppdelat på kön.....	241
Diagram 10.18 Beveridgekurvan	242
Diagram 10.19 Genomsnittlig rekryteringstid i privat sektor	242
Diagram 10.20 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006	249
Diagram 10.21 Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2013, för olika grupper.....	250
Diagram 10.22 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem.....	250
Diagram 10.23 Reallöneutveckling	251
Diagram 10.24 Andel låglönejobb	251

Diagram 10.25 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd.....	252
Diagram 10.26 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning	252
Diagram 10.27 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin	253
Diagram 10.28 Utflödet från jobbgarantin för ungdomar.....	254
Diagram 11.1 Försörjningskvoter	264
Diagram 11.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010.....	265
Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2011.....	265
Diagram 11.4 Offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende	268
Diagram 11.5 Offentlig konsumtion över livet.....	269
Diagram 11.6 Real offentlig konsumtion	269
Diagram 11.7 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	270
Diagram 11.8 Nettoskuld och Maastrichtskuld vid oförändrat beteende	270
Diagram 11.9 Offentliga utgifter 1950–2013.....	272
Diagram 11.10 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan.....	273
Diagram 11.11 BNP per person	274
Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv.....	276
Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid en förbättrad integration	277
Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor.....	278
Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa	279
Diagram 11.16 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge	281
Diagram 11.17 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet	283
Diagram 11.18 IMF:s hållbarhetsindikator.....	284

1

Förslag till riksdagsbeslut



1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 2),
2. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 12.1.1),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 12.1.2),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, utgiftsområde 24 Näringsliv respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 12.1.3).

2

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Sammanfattning – Kunskap för stärkt arbetskraft

Den svenska ekonomin visade stor motståndskraft när finans- och skuldkrisen drabbade världsekonomin. En viktig förklaring till att Sverige har klarat krisen bättre än många jämförbara länder är att vi gick in i krisen med stora överskott i de offentliga finanserna. Det har gjort att regeringen kunnat genomföra kraftfulla åtgärder för att upprätthålla jobb och välfärd. Regeringen har under krisen stöttat tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna.

I förhållande till ett flertal länder i vår omvärld har Sverige klarat sig väl:

- Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU.
- Sverige har tillsammans med Österrike lägst långtidsarbetslöshet i EU.
- Antalet sysselsatta är över 250 000 fler än 2006.
- Utanförskapet har minskat med uppemot 200 000 personer sedan 2006.¹

Den svenska arbetsmarknaden har alltså utvecklats förhållandevis starkt trots den ekonomiska krisen. Att arbetslösheten ändå ökat sedan 2006 beror till stor del på att fler sökt sig till arbetsmarknaden. Trots denna utveckling finns det betydande utmaningar på den svenska arbetsmarknaden. Det är framför allt ungdomar utan gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har svårare än andra att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den internationella lågkonjunkturen bedöms klinga av och det sker nu en gradvis återhämtning i svensk ekonomi fr.o.m. 2014. Den högre tillväxten leder till att sysselsättningen förväntas öka ytterligare och att arbetslösheten minskar. Risker för en svagare internationell utveckling väger alltså över, även om den har minskat något jämfört med för ett år sedan. Det råder osäkerhet om det europeiska banksystemet och förmågan att stötta banksystemet vid en kris, samt konsekvenserna av den förhållandevis höga skuldsättningen hos de svenska hushållen. Utvecklingen kan även försvagas om situationen i Ukraina allvarligt skulle förvärras. En samlad bedömning är att återhämtningen nu är på något fastare mark.

När konjunkturläget förbättras avtar successivt behovet att via finanspolitiken stötta ekonomin. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska.

¹ Utanförskapet mäts som antalet helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år som försörjs med ersättningar och bidrag från offentliga transfereringssystem.

Sunda offentliga finanser ger utrymme att bedriva en aktiv finanspolitik i nästa lågkonjunktur. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem, framöver kommer att ha litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitik finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och att ha en låg skuldsättning. Därtill har Sverige en stor finanssektor och inte minst den senaste krisen har visat att finansiella kriser kan få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna.

Det innebär att de reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2015 respektive 2016 bör finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Det finansiella sparandet bör, i enlighet med nuvarande prognos, återvända till överskott på över 1 procent av BNP 2018. Det innebär att nya reformer, som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018, finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Tabell 2.1 Sammanfattningstabell

Utfall för 2013, prognos för 2014–2018
Procentuell förändring om annat ej anges

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP ¹	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3
Sysselsatta ²	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
Sysselsättningsgrad 20–64 ³	79,8	79,9	80,2	80,7	81,1	81,6
Sysselsättningsgrad 15–74 ²	65,7	66,0	66,3	66,6	66,9	67,2
Arbetslöshet ⁴	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3	5,9
Arbetslöshet, äldre def. ⁵	5,5	5,3	4,9	4,5	4,2	4,0
BNP-gap ⁶	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
Finansiellt sparande ⁷	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Bruttoskuld ⁷	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7

¹ Fasta priser, referensår 2012.

² Sysselsatta i åldern 15–74 år.

³ Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

⁴ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁵ Antal arbetslösa exklusive heltidsstudierande arbetssökande i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaderna mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstadiet.

⁶ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁷ Konsoliderad offentlig sektor. Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I denna proposition presenterar regeringen en satsning på kunskap för stärkt arbetskraft. Bakgrunden till detta är bl.a. att resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete för mer kunskap i skolan.² Bedömningen är att dessa reformer kommer att innebära högre kunskapsresultat, men att det tar tid innan effekterna realiserar.³ Satsningen på kunskap för stärkt arbetskraft uppgår till 3,8 miljarder kronor 2015, och ökar successivt till 6,9 miljarder kronor 2018. Med satsningar på lärarnas kompetens, mer lärartid för varje elev, läxhjälp för alla elever, fler speciallärare och utbyggd sommarskola blir det mer tid för kunskap och förbättrade möjligheter för alla att nå goda studieresultat.

Tillsammans med satsningar för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgängligheten och kvaliteten i vården omfattar de totala satsningarna, som presenteras i denna proposition, utgiftsökningar om ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018 (se tabell 2.2). Satsningarna finansieras krona för krona med bl.a. höjd skatt på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och fr.o.m. 2016 även med att detta avdrag helt slopas.

Skatteförslagen bereds genom en remiss av en promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet.⁴ Remitteringen behöver bl.a. göras för att det ska vara möjligt att i kommande budgetproposition göra en samlad bedömning av skatteförslag med budgeteffekter. Det möjliggör ett tidsmässigt utrymme för en lagrådsgranskning av förslagen. Eftersom de reformer som regeringen avser föreslå i budgetpropositionen för 2015 ska finansieras krona för krona, sätter skatteförslagets budgeteffekter en restriktion på omfattningen av reformerna. Om skatteförslagen behöver justeras med anledning av beredningen så att intäkterna skulle bli lägre än beräknat, kan även de reformer som

² För en fördjupad redogörelse av regeringens reformer för tillväxt och full sysselsättning, se bilaga 4.

³ Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer (SOU 2013:30).

⁴ Se även fördjupningsrutan Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015.

presenteras behöva anpassas i motsvarande utsträckning. Följaktligen har inte presenterade reformer och finansiering inkluderats i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Tabell 2.2 Reformer och finansiering

<i>Milljarder kronor</i>				
	2015	2016	2017	2018
Utgiftsreformer	5,04	5,91	7,58	8,18
Mer kunskap	3,82	4,65	6,30	6,90
Förskolepaketet	0,20	0,20	0,20	0,05
Lågstadielyft	2,00	2,00	2,00	2,00
Mellan- och högstadiet	0,51	0,76	1,14	1,13
Nyanlända och utrikesfödda elever	0,36	0,41	0,53	0,48
Tioårig grundskola	0,07	0,22	1,07	1,75
Utbyggd utbildning och fortbildning för lärare	0,54	0,92	1,21	1,32
Studielånshöjning	0,11	0,12	0,14	0,17
Övrigt inom skolan	0,03	0,03	0,01	0,01
Ökad tillgänglighet och kompetens i vården	0,52	0,56	0,58	0,58
Förbättrad tillgänglighet i cancer vården	0,50	0,50	0,50	0,50
Utbildning av specialistsjuksköterskor och barnmorskor	0,02	0,06	0,08	0,08
Ytterligare förbättrat företagsklimat	0,76	0,76	0,76	0,76
Ersättning för höga sjuklönekostnader ¹	0,30	0,30	0,30	0,30
Förstärkt landsbygdsprogram för lokal service och bredband m.m.	0,40	0,40	0,40	0,40
Finansiering	7,13	9,24	9,36	9,44
Inkomstförstärkningar	6,39	7,79	7,86	7,93
Sänkt och fr.o.m. 2016 slopat avdrag för pensionssparande	2,88	4,55	4,55	4,55
Höjd fordonsskatt för lätta fordon	1,49	1,49	1,49	1,49
Höjd skatt på alkohol	0,76	0,64	0,67	0,70
Höjd skatt på tobak	0,79	0,66	0,69	0,73
Slopad gruppregistrering till mervärdesskatt m.m. ²	0,47	0,46	0,46	0,47
Utgiftsminskningar	0,74	1,45	1,51	1,51
Lägre tillskott till myndigheter	0,23	0,88	0,88	0,88
Slopad åldersavskrivning för nya studielånstagare	0,35	0,35	0,35	0,35
Höjd påminnelse- och expeditonsavgift till CSN	0,16	0,22	0,28	0,28
Effekt på takbegränsade utgifter	3,99	4,07	5,67	6,27
Ej ianspråktagen finansiering³	1,85	3,08	1,54	1,02

¹ Det nya reformerade systemet innebär en övergång till skattekreditering, som belastar inkomstsidan på statens budget.

² Med mera avser mervärdesskatt för dentaltekniska produkter och tjänster.

³ I termer av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Anm.: Beloppen är avrundade.

Anm.: Reformerna och finansiering i denna tabell ingår inte i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Inriktningen för politiken under kommande år

En politik för mer kunskap

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete för mer kunskap i skolan. Genom bl.a. ökad undervisningstid, tidigare och tydligare utvärdering av elevernas resultat samt förstärkning av lärarens kompetens, roll och status höjs kunskapsnivån i skolan. Det är angeläget att fortsätta detta reformarbete. Totalt avser regeringen därför att i budgetpropositionen för 2015 föreslå att 3,8 miljarder kronor avsätts 2015 för att stärka förutsättningarna för skolan, med särskilt fokus på de tidiga skolåren och att detta belopp successivt ökas till 6,9 miljarder kronor 2018.

För att satsa på högre kvalitet i elevernas utbildning genom bl.a. mindre klasser och fler speciallärare, utifrån lokala behov, avser regeringen att genomföra ett lågstadielyft på 2 miljarder kronor per år fr.o.m. 2015. Regeringen avser även att förlänga den obligatoriska skolgången till tio år i syfte att möjliggöra för fler elever att nå målen i skolan. Inriktningen är det ska vara möjligt att börja genomföra förlängningen fr.o.m. läsåret 2017/18.

För att öka möjligheterna för elever som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven avser regeringen genomföra satsningar på sommarskola och läxhjälp. Satsningarna uppgår till sammantaget ca 2,2 miljarder kronor 2015–2018.

Betyg ger tydlig information till elever och föräldrar om hur det går i skolan och sätter fokus på kunskapsresultaten. Regeringen avser därför att införa betyg i samtliga årskurser i mellanstadiet.

En viktig förutsättning för förskolan är att barngrupperna, särskilt för de yngsta barnen, har en lämplig storlek. Det är huvudmännens ansvar att se till att så är fallet. För att stödja huvudmännen avser regeringen föreslå att riktade resurser, om 125 miljoner kronor per år, tillförs 2015–2017.

Bristen på utbildade förskollärare och lärare inom vissa ämnesområden är stor. För att möta behovet av fler lärare avser regeringen utöka antalet platser på förskollärarytbildningen, grundskollärarytbildningen med inriktning mot

förskoleklass t.o.m. årskurs 3 (F–3), speciallärarytbildningen och ämneslärarytbildningarna i matematik och naturorienterade ämnen. Regeringen avser även att införa en skattefri examenspremie för studenter som senast 2021 tar ut speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller ämneslärarexamen inom matematik, biologi, kemi, fysik eller teknik.

För att ytterligare förbättra studenternas möjligheter att fokusera på sina studier, och därmed även skapa förutsättningar för att öka genomströmningen vid universitet och högskolor, avser regeringen att höja studielånet så att studiemedlet blir ca 1 000 kronor högre per studiemånad.

En politik för full sysselsättning

Regeringens politik för full sysselsättning omfattar åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Fokus har främst legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Regeringens politik för att öka utbudet av arbetskraft har haft effekt. Sedan 2006 har antalet sysselsatta ökat med över 250 000. Samtidigt har antalet personer i arbetskraften ökat ännu mer. Det är alltså fler som fått arbete, men även fler som aktivt söker arbete och därmed står närmare sysselsättning.

Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på branschnivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal på sikt kan få stor betydelse för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga och har till följd av samtalen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivarna för anställningar inom ramen för dessa avtal. Ett antal avtal har tecknats mellan parterna, bl.a. inom handeln, metallindustrin och den kemiska industrin, samt inom kommunal vård och omsorg. Regeringen välkomnar att samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal inom andra områden.

Validering kan vara av stor vikt för att förkorta vägen till arbete. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringen har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaperna hos utrikes födda inom etableringsuppdraget. Regeringen för också en dialog med de aktörer som ingår i valideringssystemet.

En politik för fler bostäder samt en effektiv och hållbar transportförsörjning

Med ökat byggande och effektivare infrastruktur ökar möjligheten att matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft. De åtgärder som genomförs och förbereds för att förbättra bostadsbyggandet och infrastrukturen ger bredare vägar till jobb. Det sker dels genom fler arbetstillfällen, dels genom bättre möjligheter för arbetstagare att flytta till jobb, pendla längre sträckor och för företag att etablera sig i hela Sverige.

Bostadsbyggandet har inte svarat upp mot befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Det råder bostadsbrist, vilket drabbar många nyinflyttade. Detta drabbar tillväxt och nya jobb. Till viss del kan problemet mildras genom att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt, men även nyproduktionen av bostäder behöver öka.

För att effektivisera plan- och byggprocessen och öka nyproduktionen av bostäder har regeringen tagit en rad initiativ. Regeringen har nyligen lämnat förslag till förenklingar i plan- och bygglagen (2010:900, förkortad PBL), bl.a. fler bygglovsbefriade åtgärder, begränsade möjligheter för kommuner att ställa egna tekniska egenskapskrav och tydligare regler för kommunala markanvisningar. För att underlätta byggandet av små lägenheter har regeringen föreslagit förenklingar i byggreglerna. För att uppnå en smidig planprocess krävs vidare att beslut enligt PBL kan överklagas på ett snabbt och rättssäkert sätt. PBL-överklagande-utredningen har lämnat förslag för att effektivisera prövningen av kommunala beslut som har överklagats, bl.a. genom en förändrad instansordning. Regeringen kommer att analysera utredningens förslag och överväga kompletterande åtgärder.

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högtrafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag godkänt att 522 miljarder kronor avsätts för infrastrukturåtgärder 2014–2025. Ramen innebär en kraftig höjning av de resurser som avsätts till

transportinfrastrukturen. Inriktningen för planen är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

En politik för förbättrat företags- och innovationsklimat

För att klara framväxten av fler jobb i en hård internationell konkurrens finns det fortsatt behov av att stärka företags- och innovationsklimatet. Företagsskattekommittén utgör en strategisk del i regeringens arbete med att förbättra skattevillkoren för företagande.

De svenska företagens konkurrenskraft kan främjas ytterligare genom att företagen ges ökade möjligheter att attrahera och behålla nyckelkompetens. Genom att nyckelpersoner i företag tilldelas finansiella instrument, som t.ex. optioner och andra aktierelaterade incitament, ökar möjligheten att attrahera och behålla nyckelkompetens. Därför har regeringen beslutat att tillsätta en utredning som ska se över skattereglerna för sådana instrument.

Långsiktigt goda förutsättningar för att stimulera och uppmuntra till ett innovativt och kreativt företagsklimat kräver ett brett angreppssätt och öppenhet för omprövning av politiken. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillsätta en kommitté om förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande, som ska göra en bred översyn av förutsättningarna för att starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige.

Dagens skydd mot höga sjuklönekostnader utgår ifrån den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare, och tar därmed inte hänsyn till att mindre företag generellt sett har lägre sjukfrånvaro än större företag. Detta medför att dagens högkostnads-skydd inte kommer de mindre företagen till del så som det var tänkt. Under våren 2014 kommer därför ett förslag remitteras som innebär att förmånen blir mer träffsäker för mindre företag. Avsikten är att förslaget ska träda ikraft den 1 januari 2015. Kostnaden för den nya ersättningen bedöms till 360 miljoner kronor per år, dvs. ca 300 miljoner kronor mer än dagens system.

Vissa företag, framför allt inom den finansiella sektorn, bedriver verksamhet som till stor del är undantagen från mervärdesskatt. I syfte att minska den skattemässiga snedvridningen till

följd av gruppregistreringen till mervärdesskatt avser regeringen att slopa denna möjlighet.

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år, för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder. Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

En politik för fler i arbete ger mindre inkomstskillnader

Inkomstfördelningen i ett samhälle bestäms i hög utsträckning av hur humankapitalet är fördelat. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt för att värna sammanhållningen. Regeringen har därför inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder som syftar till att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Dessa åtgärder förväntas på sikt bidra till att utjämna människors livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

En starkare ekonomi och fler i arbete skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionerna under de kommande åren. Pensionerna väntas åren framöver utvecklas gynnsamt och det pågår en översyn av pensionssystemet för att undvika den relativt stora ryckigheten i pensionernas utveckling.

Svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Därför är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi även fortsättningsvis ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap.

En politik för ökad tillgänglighet och kompetens i vården

Regeringen har kraftigt ökat antalet utbildningsplatser på läkar- och sjuksköterskeutbildningarna, men det råder fortfarande brist på bl.a. barnmorskor och specialistsjuksköterskor. Därför avser regeringen att öka

antalet platser på utbildningarna till specialistsjuksköterska respektive barnmorska fr.o.m. 2015.

Även om väntetiderna i vården har kortats väsentligt de senaste åren förekommer det fortfarande stora variationer mellan landstingen. De regionala skillnaderna är stora inom cancervården. Mot denna bakgrund avser regeringen att avsätta 500 miljoner kronor per år 2015–2018 för att öka tillgängligheten i cancervården.

En politik för ökad effektivitet i rättskedjan

De senaste årens positiva utveckling när det gäller brottsupplösning har mattats av. Det behövs därför ett förstärkt och kontinuerligt arbete med att effektivisera och ytterligare höja kvaliteten inom rättsväsendet. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma med åtgärder för att ytterligare förbättra brottsbekämpningen och öka tryggheten.

En politik för att möta de globala klimat- och miljöutmaningarna

Klimatförändringarna är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Till de viktigaste områdena i miljöpolitiken hör också bevarandet av biologisk mångfald och havs- och vattenmiljöer samt utvecklingen mot en giftfri miljö. Utgångspunkten i regeringens miljöarbete är det miljömålssystem som riksdagen beslutade om 2009. Regeringens arbete syftar till att uppfylla dessa mål och det är mot dem som regeringen redovisar hur miljöarbetet har framskridit.

Vid sidan av ekologisk hållbarhet är konkurrenskraft och en trygg energiförsörjning viktiga förutsättningar för en långsiktigt hållbar välfärd och tillväxt. Därför krävs en balanserad utveckling av energisystemet som tillgodoser behovet av hållbar energi till internationellt konkurrenskraftiga priser.

En politik för finansiell stabilitet och minskad sårbarhet hos hushållen

Finansiella kriser får som regel stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Utöver det produktionsbortfall som normalt inträffar i samband med finansiella kriser kan dessa även leda till att produktion och sysselsättning blir betydligt lägre under långa perioder.

Regeringen har därför bl.a. höjt insättningsgarantin och det ställs numera markant högre

kapital- och likviditetskrav på banker och andra kreditföretag. Regeringen har även kraftigt förstärkt tillsynen av den finansiella sektorn. Dessutom har en stabilitetsfond som är finansierad av bankerna inrättats. Fonden är tänkt att användas i händelse av en finansiell kris. På nationell basis har Finansinspektionen nått en överenskommelse med branschen om frivilliga amorteringsplaner.

Regeringen följer fortsatt noga utvecklingen av hushållens skuldsättning och har beredskap att vidta ytterligare åtgärder om indikatorer visar att skuldsättningen skulle öka på ett sätt som förstärker riskerna för obalanser i ekonomin.

Offentliga finanser ska tillbaka till överskott och reformer finansieras krona för krona

Sverige har sedan finans- och skuldskrisen inleddes kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärv ekonomisk miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt. Under 2014 har det varit nödvändigt med en strukturellt riktig finanspolitik som stimulerar ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det är i det perspektivet det förstärkta jobbskatteavdraget behöver ses: en skattesänkning som både stärker drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin, i en situation när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar, eftersom resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott. Det innebär att fortsatta nödvändiga reformer, vare sig de är på utgifts- eller inkomstsidan av budgeten, kommer att behöva finansieras krona för krona.

Finanspolitiken bör efterhand bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att kunna möta även nästa kris

med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. I takt med att resursutnyttjandet förstärks och normaliseras kommer stabiliseringspolitiken främst hanteras genom penningpolitiken.

En ansvarsfull finanspolitik är att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris och låta sparandet stärkas efterhand som läget i ekonomin förbättras. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska, men också för att hushåll och företag ska kunna verka i en ekonomisk miljö som präglas av trygghet och förutsägbarhet.

Regeringens samlade bedömning är, mot denna bakgrund, att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet bör, i enlighet med nuvarande prognos, återvända till överskott på över 1 procent av BNP 2018. Takten i förstärkningen av de offentliga finanserna bör anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet.

För att uppfylla överskotts målet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och god utgiftskontroll, samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgifts åtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. När det gäller inkomstförstärkningar är det viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut.

Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

På inkomstsidan avser regeringen att i budgetpropositionen för 2015 finansiera kommande reformer genom en begränsning av avdraget för privat pensionssparande, höjda punktskatter på alkohol och tobak, höjd fordonsskatt för lätta fordon och ett slopande av möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt för företag, främst inom den finansiella sektorn. Vidare avser regeringen att under 2015 återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten för privat pensionssparande fr.o.m. 2016.

På utgiftssidan har regeringen för avsikt att i kommande budgetpropositioner föreslå att tillskotten över hela den statliga verksamheten för 2015 och 2016 blir 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. För att finansiera välfärden på sikt krävs att fler arbetar längre. Därför är det också rimligt att studielån betalas av högre upp i åldrarna. Regeringen avser ta ytterligare steg i denna riktning genom att studiemedel som tas fr.o.m. 2015 inte skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år. Regeringen avser även att höja Centrala studiestödsnämndens påminnelse- och expeditonsavgifter.

2.1 Utsikter för svensk ekonomi

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi under de närmaste åren. Trots detta finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Även om sysselsättningen har stigit, förblir arbetslösheten relativt hög främst på grund av en stark utveckling av arbetskraftsdeltagandet. På några års sikt förväntas arbetslösheten sjunka. Riskerna för en svagare utveckling väger alltså jämt över, men har minskat jämfört med 2013.

Tilltagande global aktivitet

Den internationella konjunkturåterhämtning som inleddes 2013 ser ut att fortsätta. En expansiv penningpolitik i stora delar av världen och minskade finanspolitiska åtstramningar väntas bidra till en förhållandevis hög tillväxt i omvärlden.

I euroområdet präglades slutet av 2013 av en starkare ekonomisk utveckling jämfört med de senaste åren och under inledningen av 2014 har tecknen varit tydliga på en bred uppgång i den ekonomiska aktiviteten. Tillväxttakten i amerikansk ekonomi växlade upp under 2013 och förväntas framöver vara förhållandevis hög.

Hälften av världens BNP utgörs numera av framväxande ekonomier. Många av dessa länder växer fortfarande snabbt, exempelvis stora delar av Afrika. I ett antal stora länder som t.ex. Ryssland, Indien, Turkiet och Brasilien har utvecklingen varit svag 2013. En osäkerhet gällande utvecklingen av den amerikanska penningpolitiken och farhågor om en eventuell avmattning i Kina har bidragit till detta. Tillväxtutsikterna för de framväxande ekonomierna framstår generellt som svårbedömda.

Förutsättningar för högre tillväxt i Sverige

Under andra halvåret 2013 steg aktiviteten i svensk ekonomi, i takt med att utvecklingen i omvärlden förbättrades. Sammantaget blev dock BNP-tillväxten dämpad för helåret 2013. Det var framför allt privat och offentlig konsumtion som bidrog till BNP-tillväxten. Utrikeshandeln har utvecklats svagt en längre tid.

Tabell 2.3 Nyckeltal

Utfall för 2013, prognos för 2014–2018

Procentuell förändring om annat ej anges

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP ¹	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3
BNP-gap ²	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
Sysselsatta ³	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
Sysselsättningsgrad 20–64 år ⁴	79,8	79,9	80,2	80,7	81,1	81,6
Sysselsättningsgrad 15–74 år ³	65,7	66,0	66,3	66,6	66,9	67,2
Arbetade timmar ⁵	0,4	1,4	1,2	1,4	1,1	0,8
Produktivitet ^{5, 6}	1,7	1,8	2,2	2,1	1,9	1,9
Arbetslöshet ⁷	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3	5,9
Arbetslöshet, äldre def. ⁸	5,5	5,3	4,9	4,5	4,2	4,0
Timlöner ⁹	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4	3,5
KPI ¹⁰	0,0	0,2	1,6	2,5	2,8	2,9
KPIF ¹⁰	0,9	0,8	1,5	1,7	1,9	2,0

¹ Fasta priser, referensår 2012.

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

³ Sysselsatta i åldern 15–74 år.

⁴ Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

⁵ Kalenderkorrigerad.

⁶ Produktivitet i näringslivet.

⁷ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁸ Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande som andel av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs åldersgruppen 16–64 år. Skillnaderna mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstaten.

⁹ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

¹⁰ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Den svenska BNP-tillväxten förväntas bli högre 2014 än 2013 (se tabell 2.3). Förtroendet bland både företag och hushåll har stärkts sedan sommaren 2013. Detta indikerar en ökad aktivitet i svensk ekonomi 2014. Exporten förväntas åter växa till följd av en högre tillväxt i omvärlden. Även investeringsbehovet inom industrin förväntas öka när konjunkturutsikterna förbättras. En god utveckling av de disponibla inkomsterna och en allt bättre arbetsmarknad samt ett i utgångsläget högt sparande bland hushållen ger utrymme för en stark utveckling av hushållens konsumtion. Detta gör att hushållens konsumtion förväntas lämna ett förhållandevis stort bidrag till tillväxten 2014 och 2015. Om dessutom den internationella efterfrågan tar ytterligare fart, finns det förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt 2016–2018 (se tabell 2.3).

Ökad sysselsättning och gradvis sjunkande arbetslöshet

Den högre ekonomiska tillväxten förväntas leda till att sysselsättningen ökar något mer än arbetskraften 2014 och 2015. Arbetslösheten bedöms därmed minska. Ökningen i sysselsättningen bedöms främst ske i tjänstebranscherna. Denna ökning följer av den stigande inhemska efterfrågan på tjänster, i synnerhet genom en ökad konsumtion av tjänster bland hushållen. Sysselsättningen i varubranscherna förväntas utvecklas svagt.

Skulle den svenska finanspolitiken läggas om, genom exempelvis skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar, kommer den svenska arbetsmarknaden att utvecklas påtagligt sämre än i denna prognos.

2.1.1 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorn redovisade 2013 ett finansiellt sparande på -1,3 procent av BNP (se tabell 2.4). Underskottet i den offentliga sektorns finanser ökar något 2014. Den starkare ekonomiska utvecklingen åren därefter medför att den offentliga sektorns finansiella sparande gradvis förstärks till 1,2 procent av BNP 2018.

Staten och kommunsektorn bedöms redovisa underskott både 2014 och 2015, medan ålderspensionssystemet väntas vara i balans dessa år. Den förstärkning av det finansiella sparandet som förutses fr.o.m. 2015 sker i huvudsak i staten. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet bedöms gradvis försvagas fram till 2017. Den kommunala sektorn förväntas redovisa ett negativt men stabilt finansiellt sparande, medan sektorns ekonomiska resultat är positivt under hela perioden. Sammantaget beräknas den offentliga sektorn redovisa ett mindre överskott 2016, som förstärks fram till 2018, då det finansiella sparandet uppgår till 1,2 procent av BNP.

Till följd av underskotten i den offentliga sektorn bedöms bruttoskulden som andel av BNP öka något 2014. Bruttoskulden förväntas därefter gradvis minska ned mot 32 procent av BNP fram till 2018. Nivån på bruttoskulden ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av

BNP. Sunda offentliga finanser ger utrymme att bedriva en aktiv finanspolitik. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem, framöver kommer att ha litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitiska stimulanser finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och att ha en låg skuldsättning.

Tabell 2.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor. Utfall 2013, prognos 2014–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	1 811	1 836	1 931	2 024	2 122	2 216
<i>Procent av BNP</i>	49,8	48,5	48,6	48,5	48,6	48,7
Skatter och avgifter	1 607	1 658	1 736	1 825	1 912	1 998
<i>Procent av BNP</i>	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8	43,9
Övriga inkomster	205	178	195	199	209	217
Utgifter	1 861	1 895	1 944	2 017	2 092	2 160
<i>Procent av BNP</i>	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4
Finansiellt sparande	-49	-59	-13	7	30	56
<i>Procent av BNP</i>	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Strukturellt sparande						
<i>Procent av BNP</i>	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
Konsoliderad bruttoskuld	1 475	1 561	1 579	1 559	1 518	1 443
<i>Procent av BNP</i>	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7

Anm.: Reformer och finansiering i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

2.1.2 Risker för en svagare utveckling väger över

Riskerna för en svagare internationell utveckling än i prognosen väger alltså över. Risken för en kraftig nedgång av det slag som drabbade världsekonomin 2008 och 2009 bedöms dock vara betydligt lägre än den var för ett år sedan. Återhämtningen i USA förefaller stå på stabilare grund jämfört med 2013. Den finansiella och politiska turbulensen i euroområdet har minskat sedan 2012, till stor del beroende på Europeiska centralbankens utfästelser om att vid behov genomföra stödköp på obligationsmarknaderna.

En överenskommelse har träffats i EU om att centralisera beslut om avveckling av banker i kris och skapa en gemensam fond för dess finansiering. Det finns emellertid tveksamheter om fondens storlek är tillräcklig, vilket kan påverka förtroendet för de europeiska bankerna på de finansiella marknaderna. Detta kan i sin tur medföra lägre kreditväxt och försämrade

förutsättningar för en återhämtning i flera euroländer.

Rysslands agerande gentemot Ukraina kan komma att påverka såväl den politiska som ekonomiska utvecklingen på längre sikt, med möjliga spridningseffekter även utanför regionen. Om inte krisen allvarligt förvärras bedöms effekterna för världsekonomin i stort, och även för svensk ekonomi, bli begränsade.

Det finns även risker kopplade till utvecklingen av svensk ekonomi. Då hushållens konsumtion bedöms komma att stå för en större del av BNP-tillväxten, jämfört med i tidigare konjunkturuppgångar, är prognosen särskilt känslig för förändringar i hushållens konsumtion. På längre sikt utgör bostadsprisernas utveckling och hushållens jämförelsevis höga skuldsättning en risk.

Bostadspriserna och hushållens skuldsättning har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och har nått höga nivåer. För att motverka de risker som är förknippade med kraftigt ökade bostadspriser och skuldsättning, och förhindra att den ekonomiska politiken måste ges en långt mer åtstramande inriktning i ett sådant scenario, har regeringen tillsammans med berörda myndigheter vidtagit ett antal åtgärder. Dessa åtgärder syftar, förutom till att minska riskerna förknippade med bostadspris- och skuldutvecklingen, även till att öka robustheten i banksystemet. Om priser och skuldsättning fortsatt utvecklas på ett sätt som skapar spänningar i ekonomin väntas den ekonomiska politiken bli mer återhållande och därmed dämpa tillväxten något.

Även exportutvecklingen utgör en osäkerhet. Svensk export har under en längre tid utvecklats svagare än den underliggande efterfrågeutvecklingen i de länder som är viktiga för svensk export. Om det rör sig om en konjunkturcell eftersläpning för svenskt vidkommande finns en möjlighet att exportutvecklingen blir starkare än den som tecknas i denna prognos. Men om det finns strukturella förklaringar till den svaga exportutvecklingen, t.ex. om konkurrenskraften bland svenska företag är sämre än vad den bedöms vara i prognosen, kan exportutvecklingen bli svagare än i prognosen.

2.2 Finanspolitikens inriktning

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt resursutnyttjande. En viktig förutsättning för att nå dessa mål är långsiktigt hållbara offentliga finanser. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar den finansiella marknaden, hushållen och företagen förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden.

2.2.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken

Sedan finans- och skuldskrisen inleddes 2008 har finanspolitiken tagit ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar då möjligheterna för en mer expansiv penningpolitik varit begränsade till följd av att räntan legat nära noll. Sverige har kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärvt miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt.

Under 2014 har det varit nödvändigt att stimulera ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det förstärkta jobbskatteavdraget ökar drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Den förda finanspolitiken har bidragit till att Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder. I Sverige har sysselsättningsgraden, till skillnad från i många andra EU-länder, ökat under de senaste åren och är högst inom EU tillsammans med Nederländerna. Sverige har som ett av få länder, under hela lågkonjunkturen, kunnat stötta tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna, samtidigt som välfärden har värnats. Regeringens politik har lett till en högre varaktig sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet.

Sverige gick, till skillnad från många andra länder, in i lågkonjunkturen med en gynnsam utgångsposition i form av ett högt finansiellt sparande. Den starka utgångspositionen innebär att kraftfulla finanspolitiska åtgärder kunnat vidtas, samtidigt som den svenska statsskulden som andel av BNP varit ungefär oförändrad. Den svenska offentliga sektorns finansiella sparande har som sig bör gått från överskott till underskott till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Mot slutet av prognosperioden kommer Sverige att ha gått igenom en lågkonjunktur som varat i minst nio år, vilket är längre än den tid som 1990-talskrisen varade. I förhållande till andra länder i EU är underskotten i Sverige fortsatt relativt små.

Tillbaka till överskott i takt med att ekonomin förbättras

Även om det förväntas ske en gradvis återhämtning i svensk ekonomi finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Arbetslösheten förväntas ligga över 7 procent under dessa år, vilket motsvarar drygt 5 procent enligt den äldre definitionen. Trots att riskerna för en sämre ekonomisk utveckling än i prognosen har minskat sedan budgetpropositionen för 2014 beslutades, bedöms dessa fortsatt vara större än möjligheterna för en bättre utveckling. Det mesta talar för en gradvis återhämtning i svensk ekonomi, men den är långt ifrån garanterad och finanspolitiken bör därför inte riskera återhämtningen genom att allt för snabbt stärka sparandet och därmed strama åt ekonomin.

På samma sätt som det är en naturlig del av en ansvarsfull finanspolitik att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris måste sparandet stärkas när läget i ekonomin förbättras. Finanspolitiken bör efterhand bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att möta även nästa kris med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. Erfarenheterna från finans- och skuldskrisen visar att finanspolitiken har en viktig roll att spela i stabiliseringspolitiken, i synnerhet när utrymmet för penningpolitiken är begränsat. Därtill finns en betydande risk för att många länder i vår omvärld, till följd av de höga skuldnivåerna, inte kommer att kunna stimulera ekonomin vid nästa

nedgång och att draghjälpen från omvärlden därigenom kan komma att bli mindre.

För att Sverige ska kunna föra en kraftfull finanspolitik, även i en framtida kris, krävs att det finns betydande fallhöjd i det finansiella sparandet så att förtroendet för de offentliga finanserna även fortsättningsvis kan säkras (se fördjupningsrutan Överskotts målet och stabiliseringspolitiken). Detta gäller i synnerhet för ett land som Sverige, som har en relativt stor offentlig sektor och där en konjunkturbedgång därför får en relativt stor inverkan på de offentliga finanserna. Därtill har Sverige en i internationell jämförelse stor banksektor, vilket innebär att riskerna för de offentliga finanserna är betydande vid förnyad turbulens på de finansiella marknaderna. Både den finanskris som inleddes 2008 och den tidigare krisen på 1990-talet har visat att det finns stora potentiella kostnader av att hamna på underskottsnivåer som gör att finansmarknaderna reagerar med stigande räntor. Att överskotts målet bidrar till ett högt sparande i goda tider är en förutsättning för att stabiliseringspolitiken via finanspolitiken ska kunna bedrivas i dåliga tider.

Vid beslut om inriktningen på finanspolitiken måste det således göras en avvägning mellan att finanspolitiken inte ska riskera återhämtningen och att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet. Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015, sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta innebär att det finansiella sparande, så som anges i prognosen, går från -1,6 procent av BNP 2014 till -0,3 procent av BNP 2015. De eventuella åtgärder som föreslås i den kommande budgetpropositionen bör därför vara finansierade krona för krona. Med en sådan inriktning av finanspolitiken kommer såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet stärkas 2015 i jämförelse med 2014. Finanspolitiken kommer därmed få en åtstramande inriktning från att ha haft en något expansiv inriktning 2014.

Regeringen uppfyller det finanspolitiska ramverket

Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskotts målet. För att

stabilisera ekonomin ska det finansiella sparandet, enligt det finanspolitiska ramverket, variera med konjunkturen förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Överskotts målet om 1 procent av BNP är av detta skäl formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid ett lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet bör sparandet vara lägre än 1 procent, medan det bör vara omkring 1 procent vid ett balanserat resursutnyttjande, samt överstiga 1 procent vid ett högt resursutnyttjande. Finans- och skuldkrisen har varit både osedvanligt djup och långvarig, vilket har motiverat aktiva finanspolitiska åtgärder som har medfört att sparandet sjunkit till underskott. När resursutnyttjandet går mot balans, bör sparandet återvända till den målsatta nivån genom att reformer finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inriktningen inför budgetpropositionen för 2015

Regeringen kommer att fortsätta sitt reformarbete för att föra Sverige mot full sysselsättning. Att budgetutrymmet är mycket begränsat innebär inte att behovet av fortsatta reformer för ökad sysselsättning, tillväxt och välfärd har minskat.

Brister i utbildningssystemet får långtgående återverkningar på arbetsmarknaden och möjligheterna att nå full sysselsättning. Det är därför oroande att det finns betydande kvarvarande problem inom det svenska utbildningsväsendet. Regeringen har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten mellan skolor och elever samt förbättra såväl läraryrkets status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer kommer att leda till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

För att bl.a. rusta arbetskraften för arbetsmarknadens ökande krav för anställning är därför ytterligare utbildningssatsningar viktiga. Regeringen har därför för avsikt att i budgetpropositionen för 2015 presentera en satsning för ökad kunskap för stärkt arbetskraft.

Tillsammans med satsningar för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgängligheten och kvaliteten i vården omfattar de totala satsningarna, som presenteras i denna proposition, ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018. Dessa reformer finansieras krona för krona genom inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar.

Det är viktigt att de finansieringar som regeringen har för avsikt att föreslå i budgetpropositionen för 2015 är strukturellt riktiga och inte slår mot välfärd, sysselsättning och tillväxt. Huvudinriktningen för regeringens finansiering är därför bl.a. höjda skatter på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och effektiviseringar inom statlig verksamhet.

Inkomstförstärkningar

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. När det gäller inkomstförstärkningar är det viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

Regeringen har för avsikt att finansiera reformerna i budgetpropositionen för 2015 med ett högre skatteuttag genom en begränsning av avdraget för privat pensionssparande, höjda punktskatter på alkohol och tobak, höjd fordonsskatt för lätta fordon och ett avskaffande av möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt för företag, främst inom den finansiella sektorn. Den närmare utformningen av förslagen till inkomstförstärkningar lämnas i en särskild promemoria som remitteras i samband med denna proposition (se även

fördjupningsrutan Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015).

Regeringen avser även att under 2015 återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten för privat pensionssparande fr.o.m. 2016. Ett slopande av avdragsrätten bedöms förstärka de offentliga finanserna ytterligare.

Utgiftsminskningar

Anslagen för statliga myndigheters verksamhet ändras årligen genom ett system med pris- och löneomräkning. Därigenom återspeglar utvecklingen av myndigheternas anslag pris-, löne- och produktivitetsförändringar i näringslivet. Omräkningen för 2015 och 2016 beräknas ge myndigheternas verksamhet ett positivt tillskott. För att bidra till finansieringen av nödvändiga satsningar avser regeringen föreslå att tillskotten för 2015 och 2016 blir 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. Utgiftsminskningen fördelas i proportion till myndigheternas anslag.

För att välfärden ska finansieras på sikt krävs att fler arbetar längre. Då är det också rimligt att personer med studielån betalar av sina studieskulder högre upp i åldrarna. En höjning av avskrivningsåldern aviserades redan i budgetpropositionen för 2014. Regeringen avser nu ta ytterligare ett steg i denna riktning genom att återkomma med ett förslag om att studiemedel som tas fr.o.m. 2015 inte skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år.

Regeringen avser även höja Centrala studiestödsnämndens (CSN) påminnelse- och expeditionsavgifter. För den som inte betalar i tid tar CSN ut en påminnelseavgift om 200 kronor. Denna påminnelseavgift avser regeringen höja till 450 kronor. Expeditionsavgiften tas ut av alla låntagare i samband med årets första inbetalning. Regeringen avser höja expeditionsavgiften från 120 kronor till 150 kronor. I båda fallen handlar det om avgifter som endast de som har börjat betala tillbaka på sina studielån betalar, dvs. det är inte avgifter som i normalfallet belastar aktiva studerande. Avgiftshöjningarna innebär att CSN:s förvaltningsanslag kan sänkas i motsvarande utsträckning. Senast 2017 ska CSN gå över till att fullt ut finansieras över anslag.

De offentligfinansiella förutsättningarna för nästa mandatperiod

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar eftersom bedömningen är att resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott.

Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmål om 1 procent av BNP över en konjunkturcykel har tjänat Sverige väl och att målet därför bör ligga fast även under nästa mandatperiod. Den arbetsgrupp inom Finansdepartementet som såg över överskottsmålets nivå 2010 menade att en översyn av målets nivå borde göras ungefär var tionde år (Ds 2010:4). Regeringen angav i 2010 års ekonomiska vårproposition att den delade synen att en genomgripande översyn inte bör göras för ofta (prop. 2009/10:100).

För att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i den offentliga sektorns finansiella sparande bör den övergripande inriktningen för finanspolitiken de kommande åren vara att återvända till balans och därefter överskott. Takt i förstärkningen av de offentliga finanserna bör, i enlighet med det finanspolitiska ramverket, anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet. En alltför snabb återgång till överskott riskerar att leda till att återhämtningen hämmas. I takt med att resursutnyttjandet förstärks kommer stabiliseringspolitiken hanteras främst via penningpolitiken. Det är rimligt att återvända till ett sparande om 1 procent av BNP i takt med att läget i ekonomin förbättras och arbetslösheten sjunker tillbaka. Det finansiella sparandet bör därför i enlighet med nuvarande prognos återvända till ett överskott på över 1 procent av BNP 2018.

För att uppfylla överskottsmålet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och god utgiftskontroll samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att

föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018.

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. Som framhållits tidigare är det beträffande inkomstförstärkningar viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter, där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och så att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

2.2.2 Bedömning av utgiftstaket för 2017 och 2018

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån framöver. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering goda möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel samt utgiftsutvecklingen. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen har beslutat om utgiftstak t.o.m. 2016. Regeringen gör i denna proposition en bedömning av nivån på utgiftstaket för 2017 och 2018 och kommer i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2017 i budgetpropositionen för 2015.

Regeringens förslag och riksdagens beslut om utgiftstak ger budgetprocessen dess centrala medelfristiga perspektiv. Ett flerårigt utgiftstak skapar förutsättningar för att den faktiska utgiftsutvecklingen sammanfaller med den långsiktigt önskvärda genom att beslutet om de totala utgifterna i högre grad behöver utgå från ekonomins långsiktiga produktionsförmåga och synen på hur stort ett rimligt skatteuttag bör vara. En medelfristig budgetprocess med fleråriga utgiftstak tydliggör effekterna av

politiska beslut under flera år efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor (se tabell 2.5). Det är 18 miljarder kronor högre än de bedömningar av nivån för utgiftstaket för 2017 som gjordes i budgetpropositionen för 2014 respektive i 2013 års ekonomiska vårproposition. Regeringens bedömning innebär att utgiftstakets nivå 2017 ökar med 47 miljarder kronor jämfört med 2016. Regeringens preliminära bedömning av utgiftstaket för 2018 är att det bör uppgå till 1 254 miljarder kronor. Det är 40 miljarder kronor högre än 2017.

Givet nuvarande prognos måste nya reformer finansieras fullt ut under nästa mandatperiod för att inte det finansiella sparandet ska försvagas. I förhållande till utgiftstaket tas inget utrymme i anspråk om nya utgiftsreformer finansieras med lägre utgifter på andra områden. De bedömda nivåerna på utgiftstaket 2017 och 2018 lämnar dock ett utrymme för högre utgifter i förhållande till nuvarande prognos, men ett ianspråktagande av detta utrymme begränsas av överskottsmålet. Nya reformer måste finansieras antingen genom minskade utgifter eller ökade inkomster. Om inte utgiftbegränsningar genomförs i samband med att utgiftsreformer föreslås, blir därför skattehöjningar nödvändiga.

Tabell 2.5 Utgiftstak 2014–2018

	Miljarder kronor om inget annat anges				
	2014	2015	2016	2017	2018
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 107	1 127	1 167		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 214	1 254
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,5	27,9	27,9	27,8	27,5
Takbegränsade utgifter	1 091	1 108	1 132	1 169	1 197
Budgeringsmarginal	16	19	35	45	57
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,4	1,8	3,1	3,9	4,8
Budgeringsmarginal, procent av BNP	0,4	0,5	0,8	1,0	1,3
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2

Anm.: I tabellen ingår inte de reformer och den finansiering som presenteras i tabell 2.2.

Källa: Egna beräkningar.

Om konjunkturen framöver skulle utvecklas bättre än väntat, med en snabbare ökning av BNP, löner och priser, medför det att den offentliga sektorns inkomster blir högre. Även de takbegränsade utgifterna är i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin och blir sannolikt också högre vid en bättre konjunkturutveckling, främst på ett par års sikt till följd av högre priser och löner (som kan dominera över lägre utgifter för t.ex. arbetslöshet). Automatiska utgiftsökningar av detta slag tar i en sådan situation en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk och begränsar möjligheten att genomföra reformer på utgiftssidan.

På motsvarande sätt kan en sämre utveckling av konjunkturen än väntat leda till att de takbegränsade utgifterna på sikt blir lägre, även om högre arbetsmarknadsutgifter kan motverka detta i det korta perspektivet. Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera att en större budgeteringsmarginal visserligen innebär att det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan också är större, men att ett ianspråktagande av detta utrymme för reformer primärt begränsas av överskottsmålet.

Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

Regeringen har, som motiv till varför det behövs ett mål för det finansiella sparandet, framför allt betonat vikten av att det möjliggör för finanspolitiken att möta kraftiga ekonomiska nedgångar utan stora underskott.

Stora konjunktursvängningar är kostsamma för samhället. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till att de arbetslösas humankapital försämras, vilket på sikt kan leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Ett för högt resursutnyttjande i en högkonjunktur kan å andra sidan leda till för snabba pris- och löneökningar med negativa konsekvenser för konkurrenskraft och risker för övervärderade tillgångspriser. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar vidare förutsättningarna för hushåll och företag att fatta långsiktiga beslut. Det finns därför starka skäl för finanspolitiken att komplettera penningpolitiken när det gäller att motverka konjunktursvängningar.

För att stödja en effektiv stabiliseringspolitik är överskottsmålet formulerat som att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Om sparandet skulle vara 1 procent av BNP varje enskilt år, eller under en förbestämmd tidsperiod, skulle finanspolitiken riskera att behöva stramas åt även vid ett svagt konjunkturläge. Finanspolitiken skulle då riskera förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem.

Erfarenheterna från finans- och skuldskrisen

Den internationella lågkonjunktur som inleddes 2008 har medfört betydande bortfall i BNP i såväl Sverige som andra länder. De summerade BNP-gapen 2008–2015 bedöms vara ca 12 procent av BNP för Sverige och ca 15 procent för EU-11 (se tabell 2.6). Finanspolitiken har i såväl Sverige som övriga EU-länder svarat på nedgången genom ett minskat sparande. Både genom att konjunkturen slagit igenom på skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsersättning samt genom aktiva finanspolitiska åtgärder. Ett grovt mått på hur finanspolitiken sett till hela perioden svarat på lågkonjunkturen är den totala avvikelserna i sparandet från nivån på

det strukturella sparandet 2007.⁵ För Sverige är den totala summerade avvikelserna ca 17 procent av BNP medan motsvarande siffra för EU-11 är ca 20 procent.

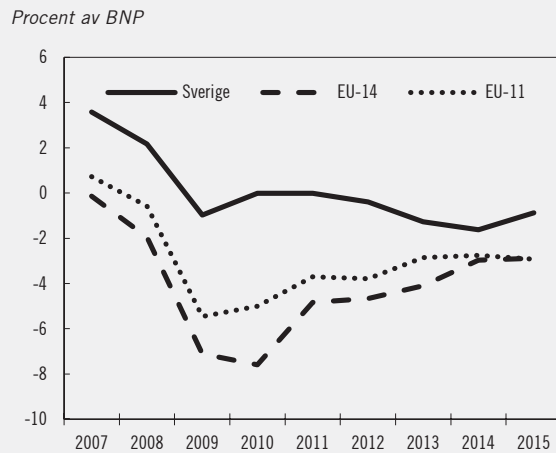
Tabell 2.6 De offentligfinansiella effekterna av finans- och skuldskrisen för Sverige, EU-14 och EU-11

Procent av BNP	Sverige	EU-14	EU-11
Summerat BNP-gap 2008–2015	-12,4	-17,7	-15,0
Summerad avvikelse i finansiellt sparande 2008–2015	-17,2	-23,1	-20,3
Finansiellt sparande 2007	3,6	-0,1	0,7
Genomsnittligt finansiellt sparande 2008–2015	-0,4	-4,5	-3,4
Bruttoskuldens förändring 2007–2015	0,6	37,9	28,5

Anm.: EU-14 är de länder som var med i EU före utvidgningen 2001 (exklusive Sverige) och i EU-11 har programländerna (Irland, Grekland och Portugal) exkluderats.

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Diagram 2.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor



I diagram 2.1 visas att Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-länder, inte har behövt strama åt finanspolitiken utan har kunnat fortsätta understödja ekonomin under en längre period. Att det finansiella sparandet i genomsnitt bedöms vara så mycket svagare i EU-11 2008–2015 har bidragit till snabbt ökande bruttoskulder i dessa länder. Genom att Sverige startade från en stark position med stora överskott har nedgången kunnat mötas utan samma underskotts nivåer som övriga EU-länder, vilket resulterat i en mer gynnsam

⁵ Summan av FS-SS för åren 2008–2015, där FS är det finansiella sparandet varje enskilt år och SS det strukturella sparandet 2007.

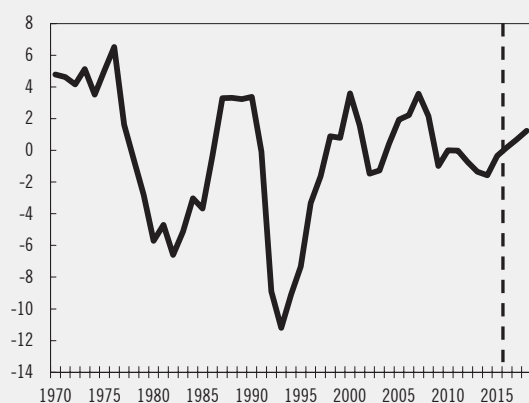
skuldtutveckling och möjliggjort en mer uthållig stabiliseringspolitik. Som framgår av tabell 2.6 skulle den svenska statsskulden bli knappt 30 procentenheter högre om Sverige hade samma statsskuld som EU-11, vilket motsvarar en skuldökning mer än 1 000 miljarder kronor eller över 100 000 kronor per person.

De svenska erfarenheterna över en längre period

Diagram 2.2 visar att det finansiella sparandet i Sverige historiskt har försämrats relativt snabbt och kraftigt vid konjunkturedgångar. Under de senaste 40 åren har Sverige upplevt fyra kraftiga konjunkturedgångar där det finansiella sparandet gått från stora överskott till underskott. Bidragande till detta mönster är att Sverige har en relativt stor offentlig sektor och därmed stora effekter på det finansiella sparandet av konjunktursvängningar och att ambitionerna när det gäller den aktiva finanspolitiken är höga.

Diagram 2.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970–2018

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Historiskt har medianvärdet för försämringar av det finansiella sparandet över tre år under perioder med minskat sparande varit ca 4 procent av BNP. Som EU-medlem förbinder sig Sverige att följa reglerna inom Stabilitets- och tillväxtpakten om att underskott, i normala fall, inte får överstiga 3 procent av BNP. Om medianvärdet ovan och underskottsgränsen används som ett riktmärke för en lämplig säkerhetsmarginal skulle finanspolitiken behöva inriktas på överskott om ca 1 procent av BNP för att inte underskotten ska underskrida 3 procent av BNP i mer än hälften av alla försämringar över tre år. Stabilitets- och tillväxtpakten tillåter dock avvikelser från underskottsgränsen, bl.a. vid en betydande

nedgång i BNP-tillväxten (negativ tillväxt eller en lång period av tillväxt betydligt lägre än den potentiella).

Vilken nivå på överskottsmålet är rimlig?

Erfarenheterna från finanskrisen och den historiska utvecklingen i Sverige visar att det finns goda skäl för ett överskottsmål som skapar en buffert, så att finanspolitiken kan möta nedgångar i konjunkturer utan stora underskott. Erfarenheten visar tydligt att stora underskott som uppstår i samband med kraftiga konjunkturavmattningar kan leda till ett radikalt minskat förtroende för finanspolitiken och till att stabiliseringspolitiska åtgärder blir mindre verkningfulla. Ett beständigt mål för det offentliga sparandet som inte sätts för lågt kan minska risken för stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunkturedgångar.

Det går inte att sätta målet för det finansiella sparandet på en sådan nivå att sannolikheten blir noll för att underskottet ska överstiga 3 procent av BNP i en lågkonjunktur. Det skulle kräva ett mycket högt sparande som skulle vara svårt att motivera av andra skäl. I departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) gjordes bedömningen att en målnivå på 1–2 procent av BNP var väl avvägt för att skapa tillräckliga marginaler till underskottsgränsen. De senaste årens utveckling visar att denna bedömning fortfarande förefaller rimlig.

Inte bara sparandets nivå, utan även nivån på den offentliga skulden, påverkar möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik genom finanspolitiken. En låg skuld ökar frihetsgraderna, medan en hög skuld kan påverka förtroendet och möjligheterna till billig upplåning, vilket i sin tur minskar frihetsgraderna. Ett överskottsmål om 1 procent av BNP innebär på sikt att den offentliga sektorns finansiella nettoställning går mot ett överskott motsvarande ca 20 procent av BNP, vilket är ungefär den nivå som nettoställningen låg på 2007. Ytterligare en viktig aspekt är att en stor del av den offentliga sektorns finansiella tillgångar finns i pensionssystemet och därmed inte kan användas för stabiliseringspolitiska ändamål eftersom pensionssystemet är ett autonomt system. Däremot så innebär ett väl konsoliderat pensionssystem att trovärdigheten för finanspolitiken kan stärkas när de offentliga finanserna sätts under press.

2.3 Mer kunskap i skolan

Utbildningen i Sverige ska ha hög kvalitet, för elevernas skull men också för jobben. Regeringen vill ha en skola som ger alla elever möjlighet att växa utifrån sina egna förutsättningar. Ett viktigt mål för skolan är att alla elever har rätt att utvecklas så långt som möjligt, oberoende av sin bakgrund eller vilken skola de går i. Så får alla barn en god start i livet. Genom att utbilda och stärka arbetskraften får vi ett rikare och bättre Sverige. Det är bra för människor, för jobben och för Sveriges konkurrenskraft.

Målet för regeringens utbildningspolitik är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation där utbildningssystemet präglas av hög kvalitet. Ett väl fungerande utbildningssystem och forskning av hög klass är nödvändigt för att möta den allt tuffare internationella konkurrensen.

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete med kunskapslinjen i fokus. Genom att bl.a. öka undervisningstiden, tidigare och tydligare utvärdera elevernas resultat samt stärka läraryrkets status och lärarnas kompetens höjs kunskapsnivån i skolan. Det är dock angeläget att fortsätta detta reformarbete som ger eleverna mer tid med skickliga lärare.

Mer kunskap i skolan lägger grunden för en hög sysselsättning och god kvalitet i den högre utbildningen och i förlängningen god produktivitetstillväxt. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv ofta bli för stort och risken för långtidsarbetslöshet för hög.

2.3.1 Situationen i skolan

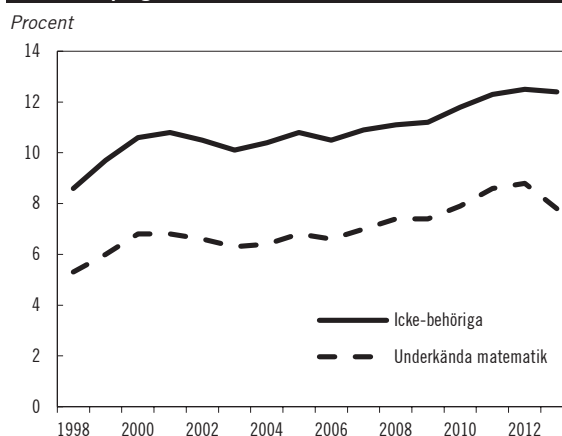
Grund- och gymnasieskolan ska ge alla elever, oavsett bakgrund, goda livsförutsättningar och en god grund för fortsatta studier och yrkesverksamhet. Alla elever ska ges förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen.

Det svenska utbildningssystemet fungerar i många avseenden väl. I stort sett alla elever går ut grundskolan och fortsätter vidare till gymnasieskolan. Andelen ungdomar som går

vidare till högre utbildning är relativt hög och en dryg fjärdedel av den vuxna befolkningen har eftergymnasial utbildning. Därutöver finns en omfattande vuxenutbildning, inklusive folkhögskolorna, som ger möjlighet till omskolning eller fyller behovet av kompletterande utbildning. Det finns inte och ska inte finnas några återvändsgränder i det svenska utbildningssystemet.

Under de senaste årtiondena har dock kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Ett viktigt mått på måloppfyllelsen i grundskolan är andelen elever som lämnar grundskolans årskurs 9 med behörighet för fortsatta studier på något av gymnasieskolans nationella program.⁶ Mer än var tionde elev saknar denna behörighet och andelen har ökat successivt sedan slutet av 1990-talet (se diagram 2.3).

Diagram 2.3 Andel icke-behöriga till gymnasieskolans nationella program 1998–2013



Källa: Skolverket.

⁶ År 1998–2010 krävdes för behörighet till samtliga nationella program att eleven fått minst godkänt i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Kraven skärptes hösten 2011. För att vara behörig till ett yrkesprogram krävs nu minst godkänt (E) i ytterligare fem ämnen och för behörighet till de högskoleförberedande programmen krävs godkänt betyg i ytterligare nio ämnen. För ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen samt det humanistiska programmet ska fyra av de ytterligare ämnena vara geografi, historia, samhällskunskap och religion. För naturvetenskaps- och teknikprogrammen ska tre av ämnena vara kemi, fysik och biologi. Skärpningen av behörighetskraven har dock bara påverkat andelen behöriga marginellt: såväl 2010/11 som 2011/12 var andelen behöriga 0,2 procentenheter lägre än om de tidigare behörighetskraven hade gällt.

En av anledningarna till att gymnasiebehörigheten sjunkit är att andelen elever som inte uppnått godkänt betyg i matematik ökat under perioden.

En särskild utmaning är att stödja de elever som anlänt till Sverige och påbörjat sin skolgång efter sju års ålder. Att många ungdomar står utan fullföljd gymnasieutbildning är också en allvarlig utmaning, som bl.a. väsentligt försvårar deras etablering på arbetsmarknaden.

Den senaste PISA⁷-undersökningen, som genomfördes 2012, visade att svenska 15-åringars kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse hade försämrats jämfört med såväl tidigare årskullar som andra länder och låg under genomsnittet i OECD. Svenska elever har trendmässigt haft fallande resultat i internationella kunskapsundersökningar sedan undersökningarna inleddes i mitten av 1990-talet. Skillnaderna i studieresultat mellan skolor är dock på en internationellt sett låg nivå.

Lärarkretsens status och attraktionskraft behöver stärkas

Läraren och lärarens agerande i klassrummet är den viktigaste faktorn för elevers kunskapsutveckling. Det är därför oroande att läraryrket under en lång tid har tappat i status och attraktionskraft. Lärarnas löner har sjunkit relativt andra jämförbara grupper. Därtill har möjligheterna till löne- och karriärutveckling inom läraryrket varit mycket små, vilket påverkat yrkets status och attraktionskraft negativt.

Andelen behöriga lärare minskade under lång tid. Trenden har dock brutits, och sedan 2006 har andelen behöriga lärare ökat. Inom vissa ämnen, t.ex. fysik, kemi och teknik, är andelen lärare med tillräcklig utbildning i ämnet fortsatt mycket låg. Även inom specialpedagogiken är bristen på utbildade lärare stor. Bristen på utbildade lärare förväntas öka framöver, till följd av pensionsavgångar och ökande elevkullar. Det är därför viktigt att förbättra rekryteringen till läraryrket och att lärare ges möjlighet till karriärutveckling.

Rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap behöver stärkas

Rektorerna är centrala för skolverksamhetens kvalitet och utveckling och därmed nyckelaktörer i arbetet med att förbättra studieresultaten i skolan.

Rektorn har ett stort och komplext ansvar och många befogenheter inom olika områden, vilket framgår av skollagen, skolformsfördordningar och läroplaner. Studier visar att många rektorer upplever att tillräcklig tid inte kan avsättas till den pedagogiska verksamheten. Vidare har Skolinspektionen konstaterat att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller det pedagogiska ledarskapet.

För att förbättra elevernas studieresultat bedömer regeringen att det är nödvändigt med insatser för att stärka rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap. Regeringen har föreslagit att skollagen ändras genom att rektorernas ansvar förtydligas så att resursfördelningen inom skolan ska ske utifrån elevernas förutsättningar och behov (prop. 2013/14:148).

2.3.2 Ett omfattande reformarbete pågår

Utbildningssystemet står inför stora utmaningar. Regeringen har därför sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten och förbättra såväl läraryrkets status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer leder till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

Betydande satsningar på skolan

Regeringens reformer har hittills inriktats på ett antal nyckelområden som bedömts vara avgörande för att vända den negativa resultatutvecklingen.

När det gäller grundskolan har bl.a. nya läroplaner och en ny betygsskala med fler steg införts. Resultatuppföljningen i grundskolan har förbättrats genom att obligatoriska nationella

⁷ Programme for International Student Assessment (OECD 2013).

2012, så att satsningen fr.o.m. 2012 årligen uppgår till 5 miljarder kronor mer jämfört med 2008 års nivå. I propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151) föreslogs anslagen för forskning och innovation ökas 2013–2016 så att satsningen fr.o.m. 2016 årligen uppgår till 4 miljarder kronor jämfört med 2012 års nivå. I propositionen presenterades bl.a. insatser för forskning inom livsvetenskap, en förstärkning av viktiga forskningsanläggningar och en satsning på framstående och yngre forskare.

2.3.3 En politik för mer kunskap

Forskningen visar att svaga skolresultat som regel grundläggs i en tidig ålder, varför det finns starka skäl att tro att de allt sämre resultaten för högstadieläverna delvis beror på brister i undervisningen i yngre åldrar.⁸ De elever som har bristfälliga basfärdigheter, dvs. att läsa, skriva och räkna, riskerar att halka efter och få än större problem senare under skoltiden och i förlängningen i arbetslivet.

Mot denna bakgrund avser regeringen genomföra reformer för att säkra kvaliteten i utbildningen, med särskilt fokus på de tidiga skolåren. Resursförstärkningen uppgår till ca 3,8 miljarder kronor 2015, och ökar successivt till ca 6,9 miljarder kronor 2018.

Dessutom avser regeringen att öka antalet platser på utbildningarna till barnmorska och specialistsjuksköterska (se avsnitt 2.7.3).

Förstärka förskolan

Förskolan spelar en viktig roll för barns allsidiga utveckling och bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. En viktig förutsättning för detta är att barngrupperna, särskilt för de yngsta barnen, har en lämplig storlek. Det är huvudmännens ansvar att se till

att så är fallet. För att stödja huvudmännen avser regeringen föreslå att riktade resurser om 125 miljoner kronor per år tillförs 2015–2017.

För att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för en god personalförsörjning inom förskolan avser regeringen att permanent öka antalet platser på förskollärarytbildningen.

Regeringen har tagit initiativ till flera satsningar för att utveckla förskolepersonalens kompetens. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar dock att det finns behov av ytterligare kompetensutveckling. Regeringen avser därför föreslå att förskolelyftet förlängs t.o.m. 2018, med inriktning på bl.a. naturvetenskap och teknik samt modersmål och flerspråkighet.

Den nya skollagen från 2010 innebar flera viktiga förändringar för förskolan. Bland annat infördes en ny befattning som förskolechef som ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. För att utveckla förskolechefernas pedagogiska ledarskap avser regeringen föreslå att ett förskolechefslyft införs 2015–2018.

Regeringen avser också föreslå en förstärkning av Skolinspektionens tillsyn över förskolan, med fokus på kvalitet och måluppfyllelse. Den nuvarande tillsynen ska kompletteras med regelmässiga stickprov genom besök på ett antal förskolor i varje kommun. Skolinspektionen ska vidare genomföra en särskild treårig kvalitetsgranskning i vilken även relevanta utvecklingsområden ska lyftas fram. Barngruppernas storlek för barn under tre år ska särskilt analyseras. Totalt omfattar förskolepaketet 650 miljoner kronor 2015–2018, exklusive satsningarna på fler utbildningsplatser till förskollärarna.

Tidiga insatser i grundskolan

För att fler elever ska klara hela grundskolan behövs fler tidiga insatser, såsom förbättrat stöd och stimulans samt en utökad undervisningstid. Regeringen avser att vidta ett flertal åtgärder för att möta dessa behov, bl.a. införande av en tioårig grundskola och ett lågstadielyft.

En tioårig grundskola

En viktig del för att ge alla elever möjlighet att nå målen för undervisningen är att de ges tillräcklig undervisningstid. Undervisningstiden i Sverige är kortare än i de flesta andra OECD-länder och

⁸ Se bl.a. Cunha och Heckman, The technology of skill formation, American Economic Review vol. 97 (2), 2007, samt Welch m.fl., How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project Star, Quarterly Journal of Economics vol. 126 (4), 2011.

i majoriteten av de europeiska länderna är den obligatoriska skolan tio år med början vid sex års ålder. För att ge alla elever bättre möjligheter att nå målen anser regeringen att det därför finns skäl att förlänga de svenska elevernas obligatoriska skolgång.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast ska kunna införas fr.o.m. läsåret 2017/18 (dir. 2014:41). Ett sådant införande syftar till att förbättra undervisningen i det som i dag är förskoleklass, dels genom arbete för kunskapskrav, dels genom att lärare med inriktning mot förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 ska undervisa. Förskoleklassen görs obligatorisk och övergår till att vara en del av grundskolan genom att den görs om till en ny årskurs 1 med mer lärarledd undervisning. Regeringen beräknar de permanenta kostnaderna för tioårig grundskola, inklusive en förlängning av skolplikten, till ca 1,4 miljarder kronor per år. Vidare avser regeringen att genomföra en omfattande tidsbegränsad fortbildningsinsats 2015–2018 för de nuvarande förskollärarna i förskoleklassen som ska leda till lärarlegitimation och behörighet för undervisning i grundskolans årskurs 1–3.

Den ovan nämnda utredningen har även i uppdrag att föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år, för elever i nuvarande årskurs nio som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program, kan utformas och införas. Vidare ska utredningen föreslå hur en obligatorisk sommarskola kan införas, riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Sommarskolan ska vara obligatorisk för skolhuvudmännen att erbjuda. Utredningen ska även överväga om det ska vara obligatoriskt för eleverna att delta.

Lågstadielyft

För att höja kvaliteten i undervisningen i förskoleklass t.o.m. årskurs 3 (F-3) avser regeringen genomföra ett särskilt lågstadielyft fr.o.m. 2015, till en kostnad om 2 miljarder kronor per år. Skolhuvudmännen ska, utifrån sina lokala behov, ges möjligheter att förbättra undervisningen i F-3 genom t.ex. mindre undervisningsgrupper, ökad lärartäthet samt utökade möjligheter till halvklassundervisning,

och fler speciallärare. För att möjliggöra ett lågstadielyft krävs såväl fler lärare i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 som speciallärare. Regeringen avser därför göra satsningar för att utbilda fler inom dessa yrkeskategorier.

Regeringen avser även att införa forskningsbaserade obligatoriska bedömningsstöd i matematik och läs- och skrivutveckling för årskurs 1 för att så tidigt som möjligt fånga upp elever i behov av extra stöd eller stimulans. Vidare ska ett nytt kunskapsmål sättas upp i årskurs 1 för att säkerställa att alla elever ska kunna läsa och förstå enklare texter på svenska.

Dessa insatser ökar förutsättningarna för att fler elever ska klara kunskapskraven i grundskolan och gå ut årskurs 9 med behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan.

Ökad undervisningstid i matematik

Studieresultaten i matematik behöver förbättras. Mer än var tionde elev slutar grundskolan utan att vara behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan, vilket ofta beror på otillräckliga kunskaper i matematik.

För att förbättra studieresultaten i matematik avser regeringen att ytterligare utöka undervisningstiden med en timme per vecka i årskurserna 7–9 fr.o.m. läsåret 2016/17. Den årliga kostnaden för satsningen uppgår till 490 miljoner kronor. Det innebär att regeringen sedan 2013 sammantaget kommer att ha ökat undervisningstiden i matematik med en timme per vecka för hela grundskolan. Den utökade undervisningstiden bör tillsammans med det pågående matematiklyftet förbättra studieresultaten i matematik.

Förstärkt sommarskola och läxhjälp

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen en tidsbegränsad satsning på undervisning under skollov för de elever i årskurserna 6–9 som riskerar att inte klara kunskapskraven. Vidare föreslogs ett tillfälligt statsbidrag för läxhjälp i årskurserna 6–9. Syftet med statsbidragen är främst att öka möjligheterna att nå kunskapskraven för elever som inte nått eller riskerar att inte nå kraven.

Regeringen bedömer att satsningarna på sommarskola och läxhjälp bör utökas för att dels öka möjligheterna för fler elever att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, dels bidra till en ökad likvärdighet. Satsningarna bör därför utökas med totalt ca 2,2 miljarder kronor 2015–2018. Vidare avser regeringen att föreslå att det

införs en skyldighet för huvudmännen att erbjuda läxhjälp och sommarskola.

Nyanlända elever och elever med liknande behov får mer stöd

Elever som kommit till Sverige efter sju års ålder klarar i betydligt lägre utsträckning än övriga elever de uppsatta kunskapskraven i grundskolan.

Undervisningstiden i svenska är viktig för den nyanlände elevens möjligheter att klara sin skolgång och fullt ut kunna delta i den ordinarie undervisningen. Som en del i arbetet med att stärka nyanlända elevers studieresultat pågår en försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska med tre timmar per vecka för årskurserna 6–9 under elevens två första år i Sverige. Från hösten 2014 utökas försöksverksamheten till att även omfatta årskurserna 1–5. Regeringen bedömer att försöksverksamheten bör permanentas och fördubblas, vilket innebär att de nuvarande två åren förlängs till fyra år. Kostnaden för förlängningen uppgår till 240 miljoner kronor per år.

Regeringen anser också att det bör ställas krav på huvudmannen att skyndsamt, senast inom två månader, se till att en nyanländ elev får plats i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Kostnaden beräknas till 90 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015.

Andelen underkända elever i svenska som andraspråk är mycket hög, drygt 25 procent. Mot denna bakgrund avser regeringen införa ett tidsbegränsat riktat statsbidrag, på totalt 700 miljoner kronor 2015–2018, för huvudmännen, i syfte att förbättra studieresultaten i svenska för elever i grundskolan med liknande behov som nyanlända elever. Medlen får användas till kvalitetshöjande åtgärder som syftar till att stärka skolans arbete med läs- och skrivträning i svenska för dessa elever i årskurs 1–9.

För att stimulera rekryteringen av fler särskilt skickliga lärare till skolor i de utanförskapsområden som omfattas av regeringens urbana utvecklingsarbete har regeringen öronmärkt medel inom karriärstegsreformen för att möjliggöra fler karriärtjänster i dessa skolor redan från höstterminen 2014.

Minska lärares administration och öka studieron i klassrummet

För att öka likvärdigheten i provrättningen och minska lärares administrativa börda avser regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att utarbeta ett förslag som ökar inslagen av extern rättning av de nationella proven. Utredningen ska även analysera förutsättningarna för att digitalisera proven. Regeringens målsättning är att under nästa mandatperiod gå över till ett system där de nationella proven digitaliseras och rättas externt i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt.

En trygg skolmiljö och studiero i klassrummet är centrala förutsättningar för en utbildning av hög kvalitet och för att eleverna ska kunna inhämta kunskaper. Sverige är det OECD-land där sen ankomst till skolan är vanligast och klassrumsklimatet⁹ är sämre än OECD-snittet. Enligt en undersökning som Skolverket genomfört uppgår mer än var tionde elev i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan att arbetsro endast infinner sig vid några få eller nästan inga lektioner alls.¹⁰

Detta måste förbättras och därför har en utredare fått i uppdrag att ta fram förslag som förbättrar studieron inom grund- och gymnasieskolan (dnr U2014/1495/SAM).

Betyg införs i årskurs 4 och 5

Regeringen har infört flera viktiga reformer för att komma tillrätta med bristerna i kunskapsuppföljningen i skolan. Sedan hösten 2012 får t.ex. alla elever betyg i årskurs 6. Regeringen bedömer att det är nödvändigt att ytterligare förbättra uppföljningen av elevernas kunskaper i mellanstadiet för att snabbt kunna sätta in rätt stöd och stimulans så att fler elever når kunskapskraven. Betyg ger tydlig information till elever och föräldrar om hur det går i skolan och sätter fokus på kunskapsresultaten hos skolledningen och lärare. Svenska elever får fortfarande betyg relativt sent. Många länder i Västeuropa ger betyg redan i lågstadiet.

Mot denna bakgrund avser regeringen att införa betyg i alla årskurser i mellanstadiet.

⁹ Med klassrumsklimat avses framför allt graden av ordning i klassrummet och i vilken mån eleverna lyssnar uppmärksam på sina lärare.

¹⁰ Attityder till skolan 2012 (Skolverket 2013).

Avsikten är att betyg i årskurs 4 och 5 ska ges första gången läsåret 2016/17, dvs. i juni 2017. Utgångspunkten är att betygen i årskurs 4 och 5 ska ges en gång per läsår i stället för en gång per termin och skickas hem till föräldrarna. I och med att betyg kommer att ges i hela mellanstadiet så avser regeringen att ta bort kravet på att upprätta individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i dessa årskurser.

Utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen

Regeringen bedömer att dimensioneringen, utbudet och innehållet i den gymnasiala yrkesutbildningen behöver ses över och har därför beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2014:50) till utredningen Utveckling av gymnasieskolans teknikprogram (dir. 2013:122). Syftet med översynen är bl.a. att öka den gymnasiala yrkesutbildningens attraktionskraft, underlätta ungdomars övergång till arbetsmarknaden och stärka gymnasieskolans bidrag till den nationella kompetensförsörjningen. Utredningen ska också se över hur branschernas och arbetsgivarnas inflytande och ansvar för den gymnasiala lärlingsutbildningen kan utvecklas.

Utbyggd lärarutbildning och fortbildning

Bristen på utbildade lärare och förskollärare är stor och inom vissa områden, som matematik, kemi, fysik och teknik samt specialpedagogik, är rekryteringsläget fortsatt bekymmersamt. Därtill innebär en tioårig grundskola och ett lågstadielyft ytterligare ökat behov av lärare i det som i dag är förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3.

Fler platser på förskolläraryrkes- och lärarutbildningen

Regeringen avser att successivt utöka antalet platser på förskolläraryrkesutbildningen, grundläraryrkesutbildningen med inriktning mot årskurserna F–3, ämnesläraryrkesutbildningar med inriktning mot matematik, naturorienterande ämnen och teknik samt specialläraryrkesutbildningen. Regeringens bedömning är att ökningen kan börja ske 2014.

Från 2015 avser regeringen föreslå att medel tillförs för att öka antalet platser inom dessa utbildningar. Totalt motsvarar satsningen ytterligare ca 2 500 nybörjarplatser 2015. Utbildningarna byggs ut successivt t.o.m. 2018.

Dessutom avser regeringen föreslå att resurserna utökas till kompletterande pedagogisk utbildning för personer med tillräckliga ämneskunskaper i matematik och naturvetenskap t.o.m. 2019. År 2018 uppgår satsningen totalt till ca 1 miljard kronor, vilket motsvarar ca 9 000 helårsstudenter.

Examenspremie införs

Den akuta bristen på lärare inom vissa ämnen fordrar unika åtgärder. För att locka fler att välja och fullfölja utbildningar som leder till speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller ämneslärarexamen inom matematik, biologi, kemi, fysik eller teknik avser regeringen att införa en skattefri examenspremie för studenter som tar examen senast 2021.

För en ämneslärarexamen ska examenspremien uppgå till 25 000 kronor per ovan nämnda ämne som läraren blir behörig i. Taket för premien är 75 000 kronor per student. Premien för en speciallärarexamen eller specialpedagogexamen ska uppgå till 50 000 kronor. Möjligheten till premie omfattar studenter som påbörjat studierna fr.o.m. den 30 juni 2011. För studenter som läser kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) samt utbildning till speciallärare och specialpedagoger ska studierna ha påbörjats den 1 juli 2011, för studenter som antagits till utbildning på halvfart, och den 1 januari 2013, för studenter som antagits till utbildning på helfart. Den totala kostnaden för denna satsning uppgår sammantaget till ca 400 miljoner kronor 2015–2018.

Läsllyftet utökas

Internationella undersökningar visar att svenska elevers läsförmåga har försämrats under 2000-talet. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014 att lärare inom svenskämnet ska ges fortbildning inom läs- och skrivutveckling, det s.k. Läsllyftet. Regeringen bedömer nu att fler lärare bör kunna delta i Läsllyftet och avser föreslå att ytterligare 500 miljoner kronor avsätts till satsningen för 2015–2018.

Stärk rektorernas ansvar och pedagogiska ledarskap

Rektorernas ledarskap är centralt för att förbättra skolans resultat och för att skapa ökad likvärdighet samt effektivitet i skolan. Regeringen anser att det är angeläget att stärka rektorernas ledarskap i arbetet med att förbättra skolans resultat. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a.

föreslå åtgärder för att stärka rektorers ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap. Vidare ska utredningen kartlägga rektorernas arbetsituation och pröva hur rektorernas administrativa arbete kan minskas.

Höjda studiemedel

Det svenska studiestödssystemet är ett av världens mest generösa. Regeringen har under de senaste åren initierat flera höjningar av studiemedlen. För att ytterligare förbättra studenternas möjligheter att fokusera på sina studier, och därmed även öka genomströmningen, avser regeringen att föreslå en höjning av studielånet så att studiemedlen blir ca 1 000 kronor högre per studiemånad. Den permanenta utgiftsökningen bedöms uppgå till ca 170 miljoner kronor per år.

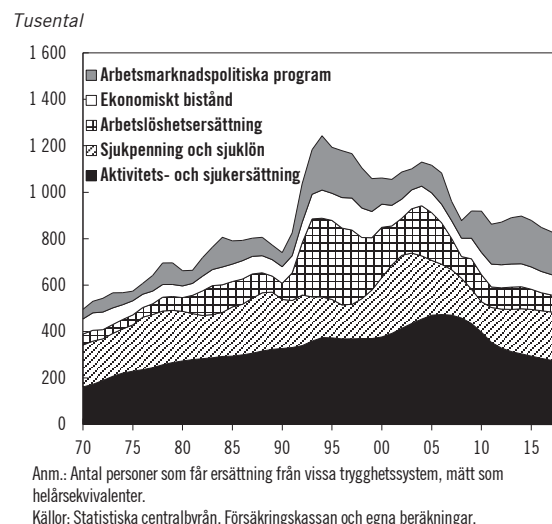
2.4 Fler i arbete

Hög sysselsättning är viktig för ekonomiskt välstånd. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att nå full sysselsättning, med fokus på minskat utanförskap.

Samtidigt som sysselsättningen ökar har utanförskapet minskat. Antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, har minskat med uppemot 200 000 sedan 2006 och bedöms fortsatt att minska (se diagram 2.5).¹¹ Detta främst till följd av färre personer med aktivitets- och sjukersättning (se fördjupningsrutan Sjukfrånvarons utveckling).

¹¹ En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningsystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

Diagram 2.5 Utanförskap 1970–2018



Regeringens politik för en högre sysselsättning har omfattat åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Tonvikten har legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Erfarenheten visar nämligen att det är arbetsutbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen (se fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen i avsnitt 10).

Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, t.ex. löner och anställningsvillkor. Regeringen har därför tillsammans med arbetsmarknadens parter ett gemensamt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt. Sedan 2011 pågår s.k. trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan öka sysselsättningen och minska arbetslösheten.

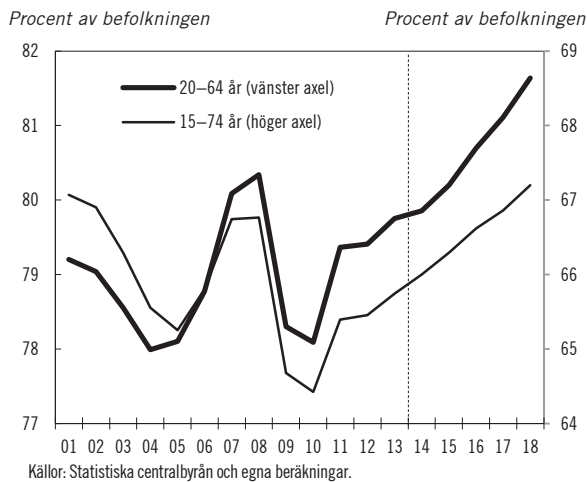
2.4.1 Läget på arbetsmarknaden

Svensk arbetsmarknad är förhållandevis stark

Den svenska arbetsmarknaden har givet den utdragna lågkonjunkturen utvecklats förhållandevis starkt. Regeringens politik har bidragit till att nivåerna på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är höga.

Sedan 2006 har antalet sysselsatta ökat med över 250 000 och antalet personer i arbetskraften har ökat ännu mer.¹² Arbetskraftsdeltagandet har upprätthållits under lågkonjunkturen och är nu högre än högkonjunkturåren 2001 och 2007. Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, var, för gruppen 15–74 år, ungefär oförändrad mellan 2006 och 2013. Det beror till stor del på en förändrad befolkningssammansättning, med en ökande andel äldre och utrikes födda som dämpar sysselsättningsgradens utveckling. Vad gäller gruppen 20–64 år har sysselsättningsgraden ökat med drygt 1,5 procentenheter sedan krisen var som djupast 2009 och har ökat med ca 1 procentenhet sedan 2006 (se diagram 2.6).

Diagram 2.6 Sysselsättningsgrad 2001–2018



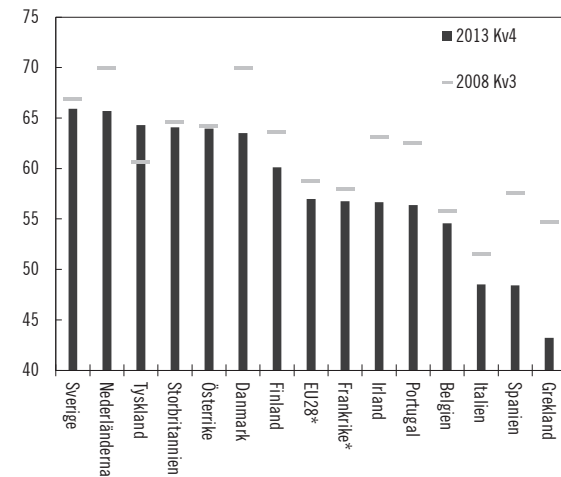
Den svenska arbetsmarknaden är stark även i en internationell jämförelse. Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU (se diagram 2.7).¹³ Till exempel är sysselsättningsgraden fjärde kvartalet 2013 mer än 6 procentenheter högre än i Finland och nästan 9 procentenheter högre än genomsnittet i EU. Sverige har även klarat den utdragna lågkonjunkturen bättre än de flesta andra länder i EU, där sysselsättningsgraden minskat mer sedan 2008.

¹² Förändring mellan helåren 2006 och 2013 enligt Arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån.

¹³ Det gäller även om sysselsättningsgraden alternativt mäts i åldersintervallet 20–64 år.

Diagram 2.7 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen, 15–74 år



Anm.: EU-15 exklusive Luxemburg.

Anm.: * Avser 2013 kvartal 3.

Källa: Eurostat.

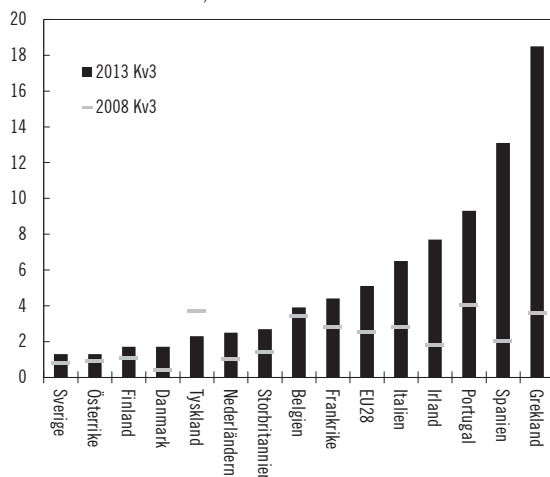
Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden har berört breda grupper. Mellan 2006 och 2013 har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat i alla åldersgrupper utom bland de under 35 år. Särskilt stark har utvecklingen varit bland äldre. Även bland utrikes födda har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat.

Arbetslösheten bedöms minska de kommande åren

Den utdragna lågkonjunkturen, i kombination med att fler söker sig till arbetsmarknaden, har bidragit till att arbetslösheten ligger på en förhållandevis hög nivå, 8 procent 2013, och till att arbetslöshetstiderna har förlängts. Arbetslösheten är dock lägre än i många andra länder i EU. I de flesta EU-länder är också långtidsarbetslösheten betydligt högre än i Sverige och har också ökat mer sedan krisen inleddes (se diagram 2.8). I EU är det bara Österrike som har lika låg långtidsarbetslöshet som Sverige. Sysselsättningsgraden i Österrike är dock lägre än i Sverige, i synnerhet bland kvinnor.

Diagram 2.8 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften, 15–74 år



Ann.: EU-15 exklusive Luxemburg. Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.

Källa: Eurostat.

En tillfälligt hög arbetslöshet behöver i sig inte vara problematisk, om den beror på att fler söker sig till arbetsmarknaden. Personer som träder in på arbetsmarknaden har nämligen generellt sett betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden. Den utdragna lågkonjunkturen är däremot mer bekymmersam, då arbetslösheten riskerar fastna på höga nivåer under lång tid framför allt till följd av att arbetslöshetstiderna förlängs. De som drabbats hårdast av lågkonjunkturen är de som redan före finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden och de som träder in på arbetsmarknaden under krisen. Det handlar bl.a. om långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, personer födda utanför Europa samt personer med ofullständig gymnasieutbildning.

Regeringen bedömer att sysselsättningen kommer att öka snabbare än arbetskraften de närmaste åren när efterfrågan stiger. Arbetslösheten bedöms därmed minska men, återhämtningen kommer att gå långsamt, framför allt till följd av en svag utveckling av den globala efterfrågan. Först 2018, dvs. tio år efter krisens utbrott, bedöms konjunkturläget ha stabiliserats. Då bedöms arbetslösheten ha minskat till ca 6 procent, vilket motsvarar ca 4 procent enligt den äldre definitionen samtidigt som sysselsättningsgraden för 15–74 år har ökat till 67 procent och sysselsättningsgraden för 20–64 år ökat till ca 82 procent. Det betyder att arbetslösheten 2018 bedöms vara drygt

1 procentenhet lägre än 2006. Sysselsättningsgraden 20–64 och 15–74 år bedöms öka med knappt 3 procentenheter respektive drygt 1 procentenhet mellan 2006 och 2018.

En allt större andel av de arbetslösa kommer att bestå av grupper med svag förankring på arbetsmarknaden eftersom det är personer som står nära arbetsmarknaden som får arbete först. För att jobbchanserna påtagligt ska öka för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden behövs i allmänhet en relativt stark konjunktur. Politiken behöver därför i nuläget inriktas på att påskynda och stärka möjligheterna för personer med svag förankring på arbetsmarknaden att få arbete.

2.4.2 En politik för full sysselsättning

För att nå målet om full sysselsättning har regeringen genomfört åtgärder som stärker arbetsutbudet, ökar efterfrågan på arbetskraft och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Tyngdpunkten har legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Den viktigaste åtgärden är jobbskatteavdraget, som sedan införandet förstärkts vid fyra tillfällen. Jobbskatteavdraget stärker drivkrafterna till arbete och ökar därmed arbetsutbudet. Jobbskatteavdraget har ökat arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen. Effekterna bedöms dock hittills ha varit starkare på arbetskraftsdeltagandet. Den senaste förstärkningen infördes i januari 2014 och effekterna av denna bedöms därför ännu inte ha uppkommit i någon större utsträckning. Jobbskatteavdraget bedöms på lång sikt öka arbetskraftsdeltagandet med ca 90 000 personer, öka sysselsättningen med ca 120 000 personer och minska arbetslösheten med ca 0,8 procentenheter. Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2018.

För att utbudsreformer, som ökar drivkrafterna till arbete och rustar människor för jobb, så snabbt som möjligt ska leda till ökad sysselsättning är det nödvändigt med kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder. Det är särskilt viktigt när lönestrukturen är sammanpressad, när antalet arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden blir fler och efterfrågan är låg. Förhållandevis höga lönekostnader kan göra att det tar lång tid innan

en person med låg eller osäker produktivitet får ett passande jobberbjudande.

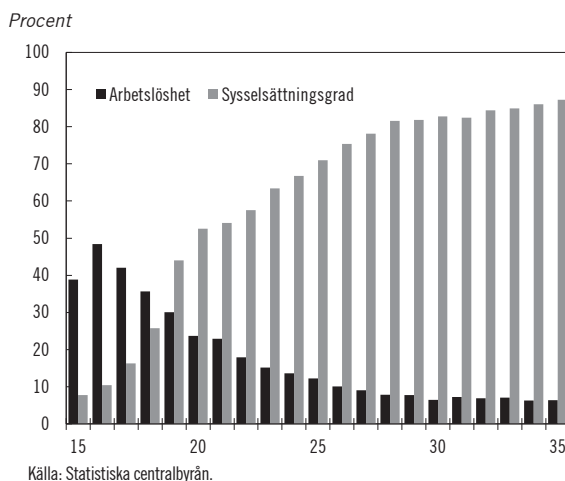
Den höga arbetslösheten är en av de mest angelägna utmaningarna för politiken. Särskilt viktigt är att motverka långtidsarbetslöshet och höja sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det handlar om åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken som ökar individens anställningsbarhet till rådande lönestruktur, åtgärder som ökar jobbchanserna genom att minska företagens lönekostnader och åtgärder som förbättrar matchningen. Det är viktigt att insatser för att pressa ner arbetslösheten inte leder till ökat utanförskap.

Underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga

Antalet unga som är arbetslösa ökade under 2000-talet. Uppgången sedan 2006 har framför allt drivits av att fler heltidsstuderande söker arbete. Ungdomsarbetslösheten uppgick 2013 till 24 procent. För att förstå ungdomsarbetslöshetens karaktär och omfattning är det viktigt att se till gruppens sammansättning.

Bland de arbetslösa unga är nära hälften heltidsstuderande, varav många i gymnasieskolan. Även om det är angeläget att ta tillvara alla människors arbetsutbud kan heltidsstuderande som också söker hel- eller deltidsarbete inte betraktas som ett allvarligt samhällsekonomiskt problem. Snarare är det tvärtom önskvärt att så många som möjligt i denna åldersgrupp går i och fullföljer en gymnasieutbildning. Arbetslösheten faller kraftigt med ökad ålder i åldersgruppen 15–24 år. I gruppen 25–34 år var arbetslösheten 8,1 procent 2013 (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad fördelat på ålder 2013



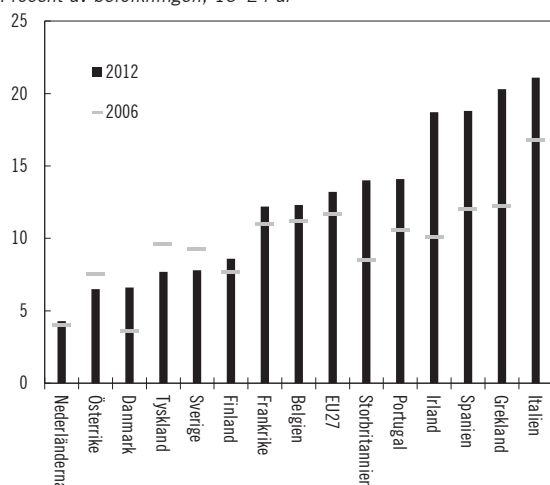
Unga har generellt goda chanser att få ett arbete jämfört med andra vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder. Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed ses som ett uttryck för deras etablering på arbetsmarknaden. Trots att långtidsarbetslösheten bland unga har ökat sedan finanskrisens utbrott 2008 är den fortfarande låg, både jämfört med de flesta andra åldersgrupperna och i förhållande till andra länder.

Ett mått som kompletterar ungdomsarbetslösheten är andelen inaktiva ungdomar, dvs. unga som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Andelen inaktiva unga har minskat sedan 2006 (se diagram 2.10). År 2012 var det ca 8 procent av de unga som varken arbetade eller studerade, vilket är i nivå med Tyskland och långt under genomsnittet för EU.

Vissa unga har dock stora problem på arbetsmarknaden. Den största risken för långtidsarbetslöshet och framtida arbetsmarknadsrelaterade problem finns hos unga som har ofullständig gymnasieutbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Diagram 2.10 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)

Procent av befolkningen, 15–24 år



Anm.: Andel unga av befolkningen 15–24 år, som varken arbetar, studerar eller går ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Källa: Eurostat.

Det finns brister i utbildningssystemet och en svag koppling mellan skola och arbetsliv. Regeringen har inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder (se avsnitt 2.3) som syftar till att höja kunskapsnivån i den svenska skolan. För vissa unga försenas etableringen på arbetsmarknaden, eftersom de inte har tillräckliga kvalifikationer för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Svårigheter för arbetsgivare att bedöma ungas produktivitet och avsaknad av jobbrelaterade nätverk försvårar arbetsmarknadsinträdet ytterligare.

De allra flesta unga lyckas så småningom etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten minskar relativt snabbt med stigande ålder, samtidigt som sysselsättningsgraden ökar (se diagram 2.9). Inte desto mindre finns det ett behov av att förenkla och påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

I ett land som Sverige med relativt höga lönekostnader för ungdomar är det därför välmotiverat med skattenedsättningar som träffar breda ungdomsgrupper i syfte att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden.

Åtgärder har vidtagits för att höja ungas kompetens och för att öka efterfrågan på unga

Genomgripande reformer har genomförts inom utbildningssystemet i syfte att stärka de ungas kompetens, göra dem mer anställningsbara och för att minska glappet mellan skola och arbetsliv. Regeringen bedömer dock att mer behöver göras och nya reformer inom utbildningssystemet

presenteras i denna proposition (se avsnitt 2.3.3).

Regeringen har också genomfört flera åtgärder som syftar till att öka efterfrågan på unga, t.ex. de sänkta socialavgifterna för unga och den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Regeringen bedömer att de sänkta socialavgifterna för unga och den sänkta mervärdesskatten ökar sysselsättningen på lång sikt med 16 500 respektive 3 500 personer.¹⁴

För unga under 25 år som blir arbetslösa har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, i syfte att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. För ungdomar som av särskilda skäl bedöms stå långt från arbetsmarknaden finns sedan 2012 möjlighet till programinsatser från första dagen i arbetslöshet.

Drivkrafterna till utbildning har stärkts. Till exempel finns i år en möjlighet för ungdomar som varit arbetslösa mer än tre månader att slutföra sin gymnasieutbildning med ett högre studiebidrag i studiemedlen.

Yrkesintroduktionsavtal en ny väg in på arbetsmarknaden

Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på bransch-nivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal (se även avsnitt 10). Yrkesintroduktionsavtal bygger normalt sett på principen att personer som saknar relevant erfarenhet i yrket får handledning eller utbildning under en del av arbetstiden. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal på sikt kan få stor betydelse för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga och har till följd av samtalen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivarna för anställningar inom ramen för dessa avtal. För att kvalificera för stöd ska lönen uppgå till minst 75 procent av den lön som gäller för en anställning utan utbildning eller handledning.

¹⁴ Konjunkturinstitutet, Skatteverket och Tillväxtanalys har fått i uppdrag att utvärdera effekterna av den sänkta mervärdesskatten. Kortsiktiga effekter har hittills utvärderats och är i linje med regeringens bedömning. Konjunkturinstitutet bedömer även att det är sannolikt att reformen har en positiv effekt på den varaktiga sysselsättningen, men långsiktiga effekter redovisas först i januari 2016. Effektbedömningen av den sänkta socialavgiften inkluderar de föreslagna justeringar som förelagts riksdagen.

Minst 15 procent av arbetstiden ska bestå av handledning eller utbildning. Stödet, som utgörs av en kreditering på skattekontot motsvarande en ordinarie arbetsgivaravgift och ett ekonomiskt handledarstöd, bedöms öka efterfrågan på unga. Den utbildning eller handledning som kommer med anställningen förväntas bidra till att öka individens produktivitet.

Regeringen välkomnar att avtal om yrkesintroduktionsavtal har tecknats mellan parterna inom metallindustrin och den kemiska industrin, kommunal vård och omsorg, handeln, fastighetsbranschen, sågverksindustrin samt trä- och möbelindustrin. Regeringen välkomnar också att samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal inom andra områden. I februari 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att de berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

Eftersom stödet endast är tillgängligt för de som har kollektivavtal har det notifierats till Europeiska kommissionen. Regeringen har till kommissionen initialt notifierat stödet för yrkesintroduktionsanställningar för en treårsperiod. Under dessa tre år omfattas endast arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Denna period kan komma att förlängas med ytterligare två år innan icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare inkluderas.

I samtalen om yrkesintroduktionsavtal har parterna betonat vikten av handledning, utbildning och lärande av god kvalitet. Parterna har efterfrågat stöd för sitt gemensamma arbete med att utveckla ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna. Det kan bl.a. handla om framtagande av kompetensprofiler, valideringsmodeller och kriterier för samt certifiering av handledarutbildningar. Det kan även handla om certifiering av aktörer som kan bistå arbetsgivarna med utformning av utbildningsplaner och uppföljning av lärandet. Regeringen har avsatt resurser för detta ändamål för 2014–2018 och detta stöd prövas nu mot EU:s statsstödsregler. Parterna kommer, så fort statsstödsfrågan är hanterad, att gemensamt kunna söka statsbidrag för sådana utvecklingsinsatser som nämns ovan. Regeringen avser också tillsätta en delegation för lärande på arbetsplatserna, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Delegationen ska sprida information och kunskap om hur ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna kan

utformas och bistå de partsorganisationer som önskar hjälp i sitt utvecklingsarbete.

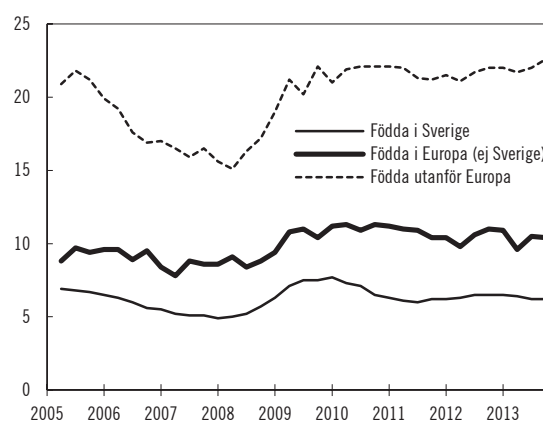
Att bygga upp ett system för yrkesintroduktion i Sverige är ett långsiktigt arbete. Regeringen kommer att noga följa genomförandet och reformen kommer att utvärderas av flera myndigheter.

Stärka utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden

Under lång tid har utrikes födda på många och avgörande sätt bidragit positivt till samhällets utveckling i form av bl.a. kompetens, mångfald och därmed högre tillväxt. Utrikes födda har dock generellt en svårare arbetsmarknads-situation än inrikes födda. Särskilt bekymmersam är situationen för de som är födda utanför Europa. Denna grupp har en betydligt högre arbetslöshet än inrikes födda (se diagram 2.11). Samtidigt står utrikes födda för en övervägande del av de senare årens sysselsättningsökning. Mellan 2006 och 2013 ökade sysselsättningen med över 250 000 personer, varav över två tredjedelar var utrikes födda.¹⁵

Diagram 2.11 Arbetslöshet fördelat på födelseregion

Procent av arbetskraften 15–74 år



Anm.: Säsongsrensad statistik.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Orsakerna till att utrikes födda har svag förankring på arbetsmarknaden kan vara individuella förutsättningar, såsom utbildning,

¹⁵ Förändring mellan helåren 2006 och 2013 enligt Arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån.

språkkunskaper och tillgång till jobbrelaterade nätverk. Problemen kan också handla om bristande incitament att träda in på arbetsmarknaden. Avkastningen på högre utbildning är förhållandevis svag för vissa utrikes födda, t.ex. är sysselsättningsgraden för högutbildade nyanlända inte högre än för gymnasieutbildade. Det betyder också att många utrikes födda är överkvalificerade för de jobb de har. Detta indikerar att arbetsgivare har svårigheter att bedöma personens kompetens och produktivitet, men också att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden.

Åtgärder har vidtagits för att bemöta de särskilda svårigheter som utrikes födda möter

För att underlätta etableringen för utrikes födda på arbetsmarknaden har regeringen genomfört den s.k. etableringsreformen. Instegsjobb har införts som syftar till att öka arbetsgivares efterfrågan på utrikes födda genom att erbjuda en betydande subvention av lönekostnaden. Vidare har reformer gjorts för att stärka de utrikes föddas kompetens, t.ex. fler platser i kompletterande högskoleutbildningar.

Särskilda satsningar har också gjorts för att stärka ett antal socioekonomiskt svaga områden, t.ex. har regeringen satsat särskilda stimulansmedel till vissa kommuner för att stärka områden med stort utanförskap. Insatser har också gjorts för att öka tryggheten, bl.a. i form av ett särskilt uppdrag till polisen att delta i det urbana utvecklingsarbetet.

Fortsatt stärka de utrikes föddas kompetens

En viktig del i det fortsatta arbetet för att stärka utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden är att höja deras kompetens.

För unga utrikes födda, som går i den svenska skolan, måste skolsystemet bättre kunna svara på de särskilda behov gruppen har i syfte att förbättra deras studieprestationer (se vidare avsnitt 2.3.3).

Dåliga kunskaper i svenska språket försvårar för utrikes födda på arbetsmarknaden. Svenska för invandrare (sfi) av god kvalitet är därför viktigt. Att erbjuda kunskap om hur det svenska samhället fungerar, så som exempelvis sker inom ramen för etableringsuppdraget, är också angeläget.

Validering kan vara ett viktigt instrument

Arbetsgivare kan ha svårigheter att bedöma utrikes föddas kompetens och produktivitet,

vilket hämmar efterfrågan. Ett väl fungerande valideringssystem som på ett tydligt sätt kan bedöma, värdera och certifiera kompetens som förvärvats utomlands är därför av vikt. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringssystemet har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaperna hos utrikes födda inom etableringsuppdraget. Regeringen har också haft en hearing med de många aktörer som ingår i valideringssystemet. Arbetsmarknadens parter ska också kunna söka medel för att utveckla valideringsmodeller inom stödstrukturerna för yrkesintroduktionsavtalen.

Bryta utanförskapet i socioekonomiskt svaga områden

Det är viktigt att bryta det utanförskap som präglar många socioekonomiskt svaga områden. I denna proposition föreslås åtgärder som ska bidra till att förbättra kvaliteten i skolorna i dessa områden. Resurser satsas på att kunna rekrytera skickliga lärare till skolor i socioekonomiskt svaga områden (se avsnitt 2.3.3). Det finns också behov av att på olika sätt främja framväxten av jobb i socioekonomiskt svaga områden. Regeringens förslag om nystartszoner bedöms bidra till ökade möjligheter till arbete för utrikes födda.

Förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt bland både kvinnor och män sedan 2008. Samtidigt visar en nyligen publicerad rapport från Statistiska centralbyrån att både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ökat sedan 2008.¹⁶

¹⁶ Statistiska centralbyrån (SCB) har under 2013 gjort en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen som riktar till personer med nedsatt arbetsförmåga (16–64 år). Motsvarande tilläggsundersökning gjordes senast 2008. Se rapporten: Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013, 2014:1

Vidare har arbetslösheten i relation till arbetskraften legat mer eller mindre still. En bidragande faktor till det ökade arbetskraftsdeltagandet är regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen som medfört att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbetsmarknadens förfogande, i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Det är sannolikt en viktig förklaring till det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Åtgärder för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Den svaga förankringen på arbetsmarknaden bland personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan t.ex. bero på att arbetsgivare har svårt att bedöma arbetsförmågan eller saknar kunskap om den hjälp de kan få för att anställa dessa personer.

För att öka möjligheterna till sysselsättning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, har regeringen bl.a. gett ökade resurser till subventionerade anställningar och möjliggjort att dessa subventioner kan utnyttjas mer flexibelt. Vidare har en fyraårig satsning på utvecklingsanställningar vid Samhall vidtagits.

Åtgärder för att minska långtidsarbetslösheten

Långtidsarbetslöshet är särskilt problematisk eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös. Det kan bero på att individens motivation att söka arbete minskar efter hand eller att de kunskaper individen besitter förlorar i värde. Det kan även bero på att arbetsgivare anser att personer som varit arbetslösa länge är mindre produktiva än personer med kortare arbetslöshetstider, trots i övrigt likvärdig kompetens.

Politiken för att minska långtidsarbetslösheten handlar om att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och att stärka jobbchanserna för de som är långtidsarbetslösa.

(Statistiska centralbyrån 2014). I Statistiska centralbyråns undersökning tillfrågas individerna om de har en funktionsnedsättning och i så fall om den medför nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens statistik är det i stället bl.a. en medicinsk utredning som ligger till grund för klassificeringen.

Motverka att fler blir långtidsarbetslösa

För de flesta arbetslösa är förmedlingsinsatser i kombination med uppföljning och kontroll av jobsökandet det mest effektiva sättet att hitta jobb. Politiken har därför inriktats på att stärka och stödja de arbetslösas sökarbete, t.ex. genom införandet av en s.k. aktivitetsrapport. En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen i detta avseende är att få individen att fatta de beslut som är nödvändiga för att så snabbt som möjligt få ett arbete. Studier visar att chansen att bli kallad till anställningsintervju minskar förhållandevis snabbt. Det kan t.ex. i ett tidigt skede handla om att flytta eller söka andra yrken. För vissa individer behövs dock ytterligare åtgärder för att öka deras möjligheter att få ett arbete, såsom exempelvis praktik eller utbildningsinsatser.

Förbättra jobbchanserna för de långtidsarbetslösa

För att stärka jobbchanserna för dem som blivit långtidsarbetslösa krävs åtgärder som rustar individen för arbete, ökar företagets efterfrågan och bidrar till bättre matchning mellan långtidsarbetslösa och potentiella arbetsgivare.

Regeringen har infört jobb- och utvecklingsgarantin för de personer som varit arbetslösa en längre tid. Jobsökaraktiviteter är viktiga, och det är viktigt att personer som är långtidsarbetslösa inte slutar att söka jobb. Arbetsförmedlingen har en viktig funktion i att motivera och stötta personer i sökarbetet. Därefter finns möjligheter att vid behov komplettera med insatser som t.ex. arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. Volymerna både i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik har ökat, och möjligheten att delta i arbetsmarknadsutbildning i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas har införts. För att ytterligare öka jobbchanserna för de långtidsarbetslösa är det viktigt att fortsatt förbättra kvaliteten och aktivitetsnivån inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Lönesubventionerade anställningar bidrar till att öka efterfrågan på långtidsarbetslösa och har visat sig vara ett relativt effektivt sätt att minska långtidsarbetslösheten. Regeringen har infört nystartsjobb för personer som varit arbetslösa i minst 1 år (6 månader för unga) och andra lönesubventionerade anställningar för de som varit utan arbete en ännu längre tid. Volymerna i nystartsjobben har ökat och utvärderingar har visat att effekterna varit goda. Men efterfrågan på de som har varit arbetslösa betydligt längre än

ett år är för låg. Ett problem kan vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns och hur de är utformade. Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter kan bidra till bättre information om subventionerade anställningar. Det är viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla.

Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa att få arbete

Den traditionella arbetsmarknadspolitiken bidrar till att öka möjligheterna till jobb för långtidsarbetslösa. Den utdragna lågkonjunkturen har fört med sig att långtidsarbetslösheten har ökat och att det kommer att ta tid innan den sjunker tillbaka väsentligt. Erfarenheterna från tidigare lågkonjunkturer visar att det är först när konjunkturen normaliserats som jobbchanserna ökar väsentligt även för de svagaste på arbetsmarknaden. Av både fördelningspolitiska och strukturella skäl är det angeläget med kompletterande åtgärder som skapar nya vägar till arbete för långtidsarbetslösa. Det är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas i samarbete med bl.a. arbetsmarknadens parter.

Ett syfte med trepartssamtalen är att tillsammans med arbetsmarknadens parter hitta lösningar som gör arbetsmarknaden mer inkluderande. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtalen kan underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga, och att de också kan vara väl lämpade för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Arbete i kombination med handledning och kompetensutveckling bedöms öka möjligheterna även för denna grupp att få jobb. Regeringen välkomnar därför vissa parter arbete med att möjliggöra yrkesintroduktionsanställningar även för arbetslösa personer som är äldre än 25 år och undersöker möjligheterna att på sikt ge stöd till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa på sådana avtal.

Även för individer som varit arbetslösa mycket länge, och som bl.a. tagit del av de insatser som ges inom jobb- och utvecklingsgarantins inledande faser, behöver nya vägar till arbete skapas. En viktig del av arbetsmarknadspolitiken är, som nämnts ovan, subventionerade anställningar som innebär att

arbetsgivarna får ta del av kraftiga lönesubventioner då de anställer långtidsarbetslösa. Lönesubventionen syftar till att kompensera arbetsgivaren för att individen har låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Trots höga lönesubventioner är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd.

Arbetsgivarna har inom ramen för trepartssamtalen förmedlat att det kan vara viktigare att hitta en person som fungerar i verksamheten än att anställningskostnaden är låg, något som också har konstaterats av Statskontoret. Det betyder att det är särskilt viktigt att finna och utforma åtgärder där arbetsgivarens osäkerhet vid anställning minskar, t.ex. genom god matchning och praktiskt stöd vid introduktionen på arbetsplatsen. För att ytterligare öka individens jobbchans kan kompetenshöjande insatser utgöra ett viktigt inslag. Det finns i sammanhanget en rad intressanta lokala och privata initiativ vars verksamheter i hög grad syftar till att minska arbetsgivarens osäkerhet vid anställning av individer som står långt från arbetsmarknaden.

Förbättra matchningen på arbetsmarknaden

Regeringen fortsätter arbetet med att skapa förutsättningar för en bättre fungerande matchning. Arbetsförmedlingens uppdrag är centralt i detta sammanhang. Under senare år har både arbetsmarknadens utveckling och flera reformer bidragit till att förändra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag. Antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen är högt och sammansättningen har förändrats. En majoritet av de inskrivna på Arbetsförmedlingen tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga utan gymnasieutbildning, utrikes födda, för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa. Arbetsförmedlingens målgrupp är i dag i högre utsträckning än tidigare individer som är i behov av mer omfattande insatser för att kunna få ett arbete.

Det är mot denna bakgrund angeläget att utveckla Arbetsförmedlingen och därigenom bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och matchningen på arbetsmarknaden. Därför har regeringen tillsatt en

utredning med uppdrag att göra en bred översyn av myndigheten (dir. 2014:15). Utredningen ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

För att kunna svara mot de förändrade förutsättningarna på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingens uppdrag också tydliggjorts avseende behovet av att kunna erbjuda insatser tidigt i arbetslöshetsperioden, ha väl fungerande arbetsgivarkontakter och att effektivt kunna stödja rörlighet på arbetsmarknaden.

att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal.

Trepartssamtal för en bättre fungerande arbetsmarknad

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal, bl.a. löner och anställningsvillkor. Genom kollektivavtal är det också möjligt att göra avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Regeringen har ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande arbetsmarknad, men ansvaret vilar således också på arbetsmarknadens parter.

Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha en central roll på arbetsmarknaden och att lönebildningen ska vara parternas ansvar. Men för att arbetsmarknaden ska bli mer inkluderande och flexibel anser regeringen att den svenska modellen behöver vidareutvecklas. Detta åstadkoms bäst i dialog med parterna.

Sedan hösten 2011 pågår trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Regeringen vill genom samtalen ta tillvara och stötta initiativ som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Trepartssamtalen har hittills handlat om åtgärder för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga, hålla uppe sysselsättningen i djupa lågkonjunkturer med s.k. korttidsarbete¹⁷ och förbättra möjligheterna till omställning. Regeringen ser där positivt på

¹⁷ Regleras i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Sjukfrånvarons utveckling

En av de viktigaste frågorna för regeringen är att minska utanförskapet från arbetsmarknaden. En särskilt viktig fråga är att begränsa långtidssjuk-skrivningarna eftersom de riskerar att leda till permanent utanförskap. För individen innebär ett utanförskap lägre inkomst och lägre framtida pension men också risk för ökad ohälsa och brist på gemenskap. Det är dessutom kostsamt för samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när inte all arbetskraft tas i anspråk. När fler är i arbete frigörs därutöver resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. sjukpenning och sjukersättning minskar och skatteintäkterna tenderar att bli högre. Detta skapar i sin tur utrymme för att t.ex. förbättra kvaliteten i skolan, äldreomsorgen och vården.

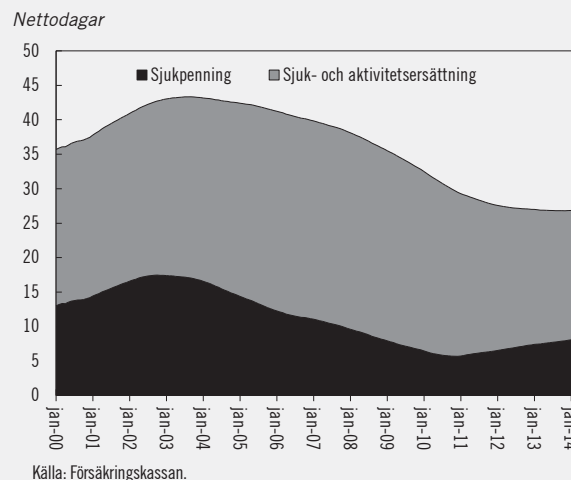
Den totala sjukfrånvaron har minskat kraftigt

Den sammantagna sjukfrånvaron, mätt med det s.k. ohälsotalet¹⁸, minskade kraftigt 2003–2013. Under hösten 2013 har emellertid nedgången planat ut. När ohälsotalet var som högst, hösten 2003, utbetalades ersättning från sjukförsäkringen för 43,3 dagar per person och år. I februari 2014 var motsvarande antal dagar 26,9 (se diagram 2.12). Utgifterna i sjukförsäkringen har också minskat med ca 45 miljarder kronor mellan 2003 och 2013.¹⁹

Sjukpenningdelen av ohälsotalet har däremot ökat sedan december 2010 samtidigt som sjuk- och aktivitetsersättningen har fortsatt att minska.²⁰ En förklaring är att avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen och de striktare kriterierna för rätten till stadigvarande

sjukersättning har lett till att fler nu får sjukpenning i stället för dessa ersättningar. En del av det ökade sjukpenningtalet är därför en förutsedd konsekvens av sjukförsäkrings-reformen.

Diagram 2.12 Ohälsotalet januari 2000–februari 2014



Ökningen i sjukpenningtalet sedan december 2010 beror också på att en stor grupp samtidigt uppnådde maximalt antal dagar med sjukpenning vid årsskiftet 2009/10 och lämnade sjukförsäkringen. När en stor del av denna grupp efter en tid återvände till sjukförsäkringen ökade sjukpenningtalet. Sedan sjukförsäkringsreformen 2008 har också vissa justeringar gjorts av regelverket som innebär att tillämpningen blivit något mer generös. Detta kan ha lett till en något ökad varaktighet i sjukpenningen.

Övrig ökning av sjukfallen

Ökningen av sjukpenningtalet sedan 2010 är däremot större än vad som kan förklaras av regeländringarna eller av demografiska förändringar i arbetskraften. Inflödet till sjukpenningen har ökat bland anställda inom samtliga sektorer och yrkesgrupper. Samtidigt har varaktigheten i sjukfrånvaro ökat framför allt för arbetslösa. Liksom vid den kraftiga uppgången i sjukfrånvaron 1997–2002 är ökningen tydligast bland kvinnor och inom de psykiska diagnoserna. De regionala skillnaderna i sjukpenningtalet stiger svagt men är små i förhållande till tidigare år.

Den stora variationen i sjukfrånvaron de senaste två decennierna är svår att förklara enbart med förändrad hälsa, befolkningsstruktur eller regeländringar inom sjukförsäkringen. Att normer och attityder i samhället också påverkar användandet av sjukförsäkringen får stöd av

¹⁸ Ohälsotalet visar antalet ersatta nettodagar med sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning per år och person i befolkningen mellan 16 och 64 år.

¹⁹ Utgifterna för sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning, inklusive statliga ålderspensionsavgifter, var ca 75 miljarder kronor 2013. År 2003 var motsvarande utgift ca 120 miljarder kronor, i 2013 års priser.

²⁰ I sjukpenningtalet ingår sjuk- och rehabiliteringspenning, vilka framför allt ersätter inkomstbortfall vid temporär arbetsförmåga, där den försäkrade bedöms kunna återgå i arbete inom en överskådlig tid. Sjuk- och aktivitetsersättning betalas ut till den vars arbetsförmåga helt eller delvis är nedsatt på grund av sjukdom och där medicinsk behandling eller rehabilitering inte bedöms leda till ökad arbetsförmåga.

studier som visar att sociala interaktioner på arbetsplatser, inom familjer och inom geografiska områden påverkar sjukfrånvaron. Den uppgång i inflödet till sjukpenningen som nu sker kan också, åtminstone delvis, tänkas ske inom ramen för en normalisering. Det är rimligt att anta att det tar ett antal år innan ett nytt regelverk och praxis sätter sig efter en omfattande reform. Att sjuktalen stiger kan vara en signal om ökad ohälsa och stigande utanförskap. Det riskerar dessutom att allvarligt försvaga de offentliga finanserna. För att undvika en fortsatt uppgång är det därför viktigt att noga analysera orsakerna och vid behov vidta åtgärder. Regeringen har därför bl.a. gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera de bakomliggande faktorerna till att sjukfrånvaron varierat så kraftigt över tid. I detta uppdrag ingår också att studera om tillämpningen av sjukförsäkringen ändrats utöver de förändringar i regelverket som gjorts.

2.5 Fler bostäder och effektiva transporter

En väl fungerande bostadsmarknad och en ändamålsenlig infrastruktur ökar möjligheterna att matcha arbetsutbudet med efterfrågan på arbetskraft. Bostadsmarknaden och infrastrukturen bidrar därmed till högre sysselsättning och tillväxt. Transportsystemet har därtill en central roll för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

2.5.1 En väl fungerande bostadsmarknad

Målet för regeringens bostadspolitik är en väl fungerande bostadsmarknad där hushållens efterfrågan möter ett utbud på bostäder som svarar mot deras långsiktiga behov och önskemål. Utbudet av bostäder ska öka dels genom förbättrade förutsättningar för att bygga bostäder, dels genom ett effektivare utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet, bl.a. genom generösare uthyrningsregler.

En väl fungerande bostadsmarknad ska uppnås utan subventioner. För att tillgodose olika hushålls önskemål är det viktigt att bostadsmarknaden består av flera olika upplåtelseformer. En mångfald i bostadsutbudet och möjlighet att exempelvis hyra bostad med olika kontraktslängder bidrar till ökad flexibilitet på bostadsmarknaden.

Ett problem för många kommuner är att bostadsmarknaden är i obalans. I storstadsområden, kring universitets- och högskoleorter samt i andra tillväxtregioner finns en efterfrågan på bostäder som överstiger utbudet. Samtidigt står bostäder tomma på vissa orter i landet. Till viss del kan problemet mildras genom att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt, men nyproduktionen av bostäder behöver också öka.

Centrala reformer på bostadsområdet

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder som har ökat drivkrafterna för att bygga bostäder. Kommunala och privata bostadsbolag konkurrerar nu på lika villkor, och de kommunala bostadsbolagens hyror är inte längre

ensamt normerande. Regeringens åtgärder kommer på sikt att öka utbudet av hyresrätter.

För att öka nyproduktionen av lägenheter har fastighetsavgiften för flerbostadshus sänkts, och perioden för helt undantag från fastighetsavgift vid nybyggnation har förlängts till 15 år. Tidsperioden för hyressättning genom s.k. presumtionshyror har också förlängts till 15 år. För att öka tillgången på bostäder för unga och studenter har ett stöd för innovativt byggande införts.

Uthyrning av privatbostäder möjliggör, för bl.a. ungdomar, ett boende utan skuldsättning eller risktagande, och spelar en nyckelroll för att det befintliga bostadsbeståndet ska utnyttjas väl. Regeringen har därför vidtagit åtgärder som lett till förutsägbara och trygga hyreskontrakt för kortare hyresperioder. Även schablonavdraget för beskattning av privatpersoners inkomster från uthyrning av den egna bostaden har höjts i syfte att ytterligare stimulera utbudet av lägenheter.

En politik för fler bostäder

Bostadsbyggandet har inte svarat upp mot befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Det råder bostadsbrist, vilket drabbar många nyinflyttade. Hyresrätten fyller en viktig funktion genom att underlätta rörligheten för unga och nyetablerade. Men hyresrätten är också ett alternativ för dem som inte vill eller kan köpa ett boende.

Effektivare användning av bostadsbeståndet

Det befintliga bostadsbeståndet ska användas mer effektivt. Regeringen har därför beslutat om en proposition som tar fasta på de förslag som togs fram tillsammans med de tre stora bostadsrättsorganisationerna under 2013. Förslagen bygger dels på en mer generös syn på bostadsrättshavarens skäl för en upplåtelse av lägenheten i andra hand, dels på att bostadsrättsföreningar ska kunna ta ut en särskild avgift vid en sådan uthyrning.

Ökad lönsamhet för bostadsinvesteringar

Förutsättningarna för att investera i hyresbostäder påverkas av kostnaderna för verksamheten. Bostadsbeskattningskommittén hade i uppdrag att göra en översyn av beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt, bostadsrätt i oäkta bostadsföretag och kooperativ hyresrätt,

samt lämna förslag på förändringar i beskattningen av dessa boendeformer. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande Vissa bostadsbeskattningsfrågor (SOU 2014:1) i januari 2014. I syfte att öka utbudet av hyresbostäder föreslog kommittén bl.a. att den kommunala fastighetsavgiften för hyresrätter ska avskaffas. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

En enklare plan- och byggprocess

Tillgången till detaljplanerad mark som är lämplig att bebygga är av stor betydelse för bostadsproduktionen. Det är viktigt att regelverket som styr plan- och byggprocessen främjar en snabb och effektiv planering och att kommunerna har hög beredskap för att snabbt kunna utarbeta detaljplaner som täcker efterfrågan av bostäder i rätt lägen. Kommunerna bör också generellt sett göra markanvisnings- och exploateringsprocessen tydligare.

För att åstadkomma en snabb och effektiv plan- och byggprocess har regeringen lämnat en rad förslag till riksdagen. Ett antal ändringar har föreslagits i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Kommunernas möjlighet att ställa egna tekniska egenskapskrav föreslås begränsas, och en helt ny lag om kommunala markanvisningar har föreslagits. Vidare har regeringen föreslagit en rad nya åtgärder som kan genomföras utan bygglov, t.ex. uppförande av komplementbostadshus på maximalt 25 kvadratmeter. En samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och PBL föreslås i syfte att öka förutsägbarheten vid byggande i tätorter. Regeringen föreslår också förenklingar när det gäller strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

I syfte att underlätta byggande av små lägenheter har regeringen lagt fram förslag till riksdagen om förenklingar i byggreglerna, och även givit Boverket i uppdrag att ytterligare förenkla de krav som ställs på byggnader (dnr S2012/8156/PBB).

För att uppnå en smidig planprocess krävs att överklagande av beslut sker på ett snabbt och rättssäkert sätt. PBL-överklagandeutredningen har haft regeringens uppdrag att, med bibehållen rättssäkerhet, se över möjligheterna att effektivisera prövningsordningen av kommunala beslut som överklagas enligt PBL. Utredningen har överlämnat betänkandet Effektiv och

rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14) till regeringen. I betänkandet föreslås förändringar för att effektivisera planprocessen. Regeringen kommer att analysera utredningens förslag och överväga kompletterande åtgärder.

För småföretagare kan kostnaderna för att följa byggstandarder vara kännbara, vilket försämrar konkurrensen. Regeringen överväger därför åtgärder som gör konstruktions- och byggstandarder mer lättillgängliga.

Regeringen har vidare beslutat om direktiv till tre utredningar som syftar till att förbättra bostadsmarknaden: En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för att öka kommunernas planläggning för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar (dir. 2014:29). Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som vill bygga. Vidare ska en särskild utredare (dir. 2014:26) se över och analysera bostadssituationen i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö och föreslå hur den kan förbättras. Det övergripande syftet är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande och att bidra till socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i storstadsregionerna. Slutligen har regeringen beslutat tillsätta en utredare som ska lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres bostads-situation (dir. 2014:44). Syftet är att, mot bakgrund av den demografiska utvecklingen, kunna tillgodose äldres bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden i alla delar av landet.

2.5.2 En utvecklad infrastruktur

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Transportpolitiken ska också säkerställa grundläggande tillgänglighet och bidra till utveckling i hela landet samt medverka till högre säkerhet, förbättrad miljö och förbättrad hälsa.

Transportinfrastrukturen utvecklas ständigt för att möta behovet av personresor och godstransporter. Samtidigt måste den befintliga infrastrukturen underhållas för att trafiksystemet ska vara robust och effektivt. Under senare år har transportererna ökat, vilket ställer högre krav på transportsystemet för att de transportpolitiska målen ska nås.

Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens och kunna transportera gods och kunder.

Centrala reformer inom infrastrukturområdet

Regeringen har tillfört betydande resurser för nyinvesteringar och underhåll. Det förväntas leda till fler, snabbare och punktligare transporter av såväl passagerare som gods. Därmed skapas förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt.

Bättre förutsättningar för den fysiska planeringen av infrastruktur har också skapats. I regeringens proposition Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118) föreslogs bl.a. att processen kring den fysiska planeringen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden – förstudie, utredning och plan – utan utformas som en sammanhållen process. Syftet med förändringarna är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv.

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Detta är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högt trafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som ibland uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Regeringen redovisade sin syn på investeringsbehovet i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25).

En politik för en effektiv och hållbar transportförsörjning

Transportinfrastrukturen byggs ut och underhålls

Regeringen fattar i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition beslut om hur den av riksdagen beslutade ekonomiska ramen om 522 miljarder kronor (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13TU2, rskr. 2012/13:119) för utveckling av transportinfrastrukturen 2014–2025 ska fördelas på olika infrastrukturåtgärder. Ramen innebär en kraftig höjning av de resurser som

avsätts till transportinfrastrukturen. Ambitions- höjningen gäller för såväl drift och underhåll som för investeringar i ny infrastruktur. Effektiviseringsåtgärder som genomförs inom Trafikverket bidrar dessutom till att fler infrastrukturåtgärder kan genomföras för avsatta medel.

Utgångspunkten för regeringens fördelning av medel är att kapaciteten ska bibehållas och förstärkas, infrastrukturen ska underhållas och utvecklas samt att förändrade resmönster ska mötas. Regeringens åtgärder riktas mot de för samhället viktigaste transportlederna och de sträckor som är särskilt betydelsefulla för arbetspendling och godstransporter. Viktiga investeringar kan nu realiserats och därmed öka effektiviteten och kapaciteten i transportsystemet. Underlag för regeringens beslut har varit det förslag till åtgärder som Trafikverket redovisade i juni 2013 på uppdrag av regeringen (dnr N2013/1351/TE).

Två delsträckor av en ny stambana för höghastighetståg påbörjas under planeringsperioden 2014–2025. Det handlar om delsträckan Ostlänken mellan Järna och Linköping samt den första etappen av sträckan Göteborg–Borås mellan Mölnlycke och Bollebygd. Preliminära byggstartar är 2017 respektive 2020.

Mälarbanan mellan Västerås och Stockholm kommer att byggas ut till fyrsparstandard hela vägen mellan Kallhäll och Tomtebodå. Åtgärden säkerställer att den möjlighet till ökad kapacitet som skapas genom färdigställandet av Citybanan genom Stockholm bättre kan tas tillvara. Hela sträckan beräknas kunna öppnas för trafik under planperioden.

Hållbara godstransporter främjas och underlättas genom bl.a. investeringar i godsstråken på järnväg i Skåne och Bergslagen. Hela järnvägstransportsystemet främjas av ett nytt trafikledningssystem som kan styra järnvägstrafiken mer effektivt och därmed öka kapaciteten i järnvägssystemet.

En upprustning av vägen mellan Pajala och Svappavaara har inletts för att möjliggöra för tunga transporter till följd av gruvetableringen i Pajala kommun. Satsningen är en del av regeringens arbete för att möta gruvnäringens behov.

Delar av E20 genom Västra Götaland byggs ut, vilket bl.a. är till gagn för regional arbetspendling och för långväga transporter.

Genom en utbyggnad av E4 genom Småland uppnås en genomgående motorvägsstandard från Helsingborg och hela vägen till Gävle.

Regeringens beslut om fördelningen av den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet innefattar också de projekt som ingick i den föregående planen för 2010–2021. Det handlar bl.a. om Förbifart Stockholm och Västlänken i Göteborg.

Stockholmsförhandlingens viktigaste arbete är avslutat

Tillväxten i Stockholmsregionen ställer krav på utbyggnad av transportinfrastrukturen och effektiva kollektivtrafiktransporter. Genom 2013 års Stockholmsförhandling slöt staten i januari 2014 ett avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län med Stockholms läns landsting, Stockholms Stad, Nacka kommun, Solna Stad och Järfälla kommun.

Fyra nya tunnelbanesträckningar ingår i avtalet, bl.a. utbyggnad av tunnelbana till Nacka. De nya sträckningarna ger betydande förbättrade förutsättningar för arbetspendling, bostadsbyggande och regionförtätning. Kommunerna åtar sig i avtalet att själva eller genom annan bostadsexploator uppföra 78 000 bostäder.

Avtalet förutsätter justeringar av trängsel-skatterna i Stockholm. Som en konsekvens av avtalet fattade regeringen i februari 2014 beslut om propositionen Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop. 2013/14:76). Syftet med förändringarna av trängselskatten är att förbättra framkomligheten och miljön i Stockholm, men medel motsvarande de ökade intäkterna ska även bidra till utbyggnaden av de aktuella tunnelbanesträckningarna. Riksdagen beslutade den 26 mars 2014 i enlighet med förslagen i propositionen (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr. 2013/14:186).

Stockholmsförhandlingen kommer under 2014 bl.a. att planera och stödja uppbyggnaden av genomförandeorganisationen för utbyggnaden av tunnelbanan i samarbete med parterna och i enlighet med avtalen.

Utländska fordon

Regeringen har tidigare meddelat riksdagen (bet. 2013/14:TU8, rskr. 2013/14:147) att avsikten är att skatte- och avgiftsplikt för utländska fordon

ska kunna träda i kraft senast den 1 januari 2015. Transportstyrelsen har fått i uppdrag (dnr N2013/5433/TE) att ta fram betalningslösningar för utländska fordon som ska vara färdiga att tas i bruk senast vid samma datum.

2.6 Ett företags- och innovationsklimat i världsklass

Sverige är en liten utrikeshandelsberoende ekonomi som möter en allt hårdare global konkurrens. Goda villkor för företagande, aktivt ägande och entreprenörskap är avgörande för jobben och för den svenska konkurrenskraften. Innovationer är en central förutsättning för att skapa fler och växande företag.

2.6.1 Goda villkor för företagande

Ett viktigt mål för regeringens politik är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa goda förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.

Den svenska konkurrenskraften och företagsklimatet rankas högt i internationella jämförelser, exempelvis rankades Sverige på fjärde plats vad gäller konkurrenskraft enligt såväl World Competitiveness Scoreboard²¹ som Global Competitiveness Index²².

Europeiska kommissionen rankar Sverige som en av världens mest konkurrenskraftiga ekonomier i konkurrenskraftsrapporten för 2013, avseende hållbarhet, innovation, generellt näringslivsklimat inklusive effektiv offentlig förvaltning samt avseende tillgången på kapital.

Sverige har således ett i många avseenden bra företagsklimat, men t.ex. Världsbankens undersökning av företagsklimatet visar att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.²³ På regeringens initiativ arbetar Världsbanken med en stor undersökning av det svenska företagsklimatet och hur det kan förbättras. I

²¹ IMD Business School, 2013.

²² World Economic Forum, 2013.

²³ Doing Business 2014. Understanding regulations for small and medium-sized enterprises (Världsbanken 2013).

den första delrapporten konstateras att det finns utrymme för att bl.a. underlätta etableringen av företag, korta tiden för plan- och byggprocesser, minska regelbördan för företag, inklusive skatteadministrationen, och för förbättringar inom utbildningsområdet.²⁴ Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att analysera Världsbankens förslag och hur dessa kan tas vidare. Samtidigt fortsätter Världsbanken sin granskning genom en omfattande enkätundersökning riktad till svenska företag om deras syn på tillämpningen av regelverket. Resultatet ska presenteras under hösten 2014. För att Sverige ska vara en fortsatt konkurrenskraftig ekonomi med starkt företagsklimat är det angeläget att förbättra företags- och innovationsklimatet.

Centrala reformer för företagandet

Regeringen har genomfört en rad åtgärder i syfte att förbättra tillväxtförutsättningarna för företagen. Förmögenhetsskatten avskaffades fr.o.m. 2007 och bolagsskatten, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna har sänkts i flera steg. Mervärdesskatten har sänkts för restaurang- och cateringtjänster. Vidare har ett husavdrag, dvs. RUT- och ROT-avdrag, införts för en rad tjänster. Delägare i fåmansföretag och enskilda näringsidkare har fått lägre skatt. Ett investeraravdrag, som syftar till att stimulera investeringar i mindre företag, infördes i december 2013.

Sedan 2006 har regeringen vidtagit åtgärder för att sänka företagets administrativa kostnader. Regeringens avsikt med dessa åtgärder är att skapa en märkbar förbättring i företagets vardag, bl.a. genom sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, bättre konsekvensutredningar samt förenklade myndighetskontakter på regional och lokal nivå. I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen att Regelrådets verksamhet ska permanentas fr.o.m. 2015. Inom Regeringskansliet pågår även ett arbete för att möjliggöra att uppgifter som lämnas från företag

till statliga myndigheter endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Ett flertal förenklingar i företagets hantering av mervärdesskatt har redan införts.

En politik för ett ytterligare förbättrat företagsklimat

Förbättrade skattevillkor för företagande

Företagsskattekommittén (dir. 2011:1) utgör en strategisk del i regeringens arbete med att förbättra villkoren för företagande. Kommittén har lämnat två delbetänkanden. Betänkandet om skatteincitament för riskkapital (SOU 2012:3) har utgjort grunden för det införda investeraravdraget. Betänkandet om skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2012:66) har genomförts genom att arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning och utveckling sänkts fr.o.m. 2014. Kommittén ska senast den 16 juni 2014 slutredovisa sitt huvuduppdrag, som handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget respektive lånat kapital.

Beskattningen vid ägarskiftet i fåmansföretag ses över

Företag och deras ägare ska ha goda skattemässiga villkor och skatter ska tas ut på ett effektivt och rättvist sätt. De s.k. 3:12-reglerna för fåmansföretag har justerats flera gånger sedan 2007, senast den 1 januari 2014. En särskild problematik med skattereglerna för fåmansföretag rör ägarskiftet till personer som är närstående ägaren. Det är viktigt att reglerna för ägarskiftet i fåmansföretag ger möjlighet att ta tillvara upparbetade värden i företag med tillväxtpotential. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över beskattningen vid avyttring av kvalificerade andelar i samband med ägarskiftet (dir. 2014:42). Uppdraget ska redovisas senast den 2 mars 2015.

Gruppregistreringen till mervärdesskatt slopas

En sund konkurrens mellan företag och olika branscher bidrar till ett gott företagsklimat. Vissa företag, framför allt inom den finansiella sektorn, bedriver verksamhet som till stor del är undantagen från mervärdesskatt och de kan dessutom utnyttja möjligheten att bilda mervärdesskattegrupper för att undvika kostnader för ingående mervärdesskatt. I syfte

²⁴ Sweden's Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations (Världsbanken 2014).

att minska den skattemässiga snedvridningen till följd av gruppregistreringen avser regeringen att slopa denna möjlighet. Ett förslag om detta remitteras i samband med denna proposition.

Höjd beloppsgräns för förenklad faktura

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förenkla för företagen att hantera mervärdesskattereglerna. Ett förslag om att höja beloppsgränsen från 2 000 kronor till 4 000 kronor för att få använda sig av en förenklad faktura remitteras därför i samband med denna proposition.

Bättre möjligheter att attrahera och behålla nyckelpersoner

De svenska företagens konkurrenskraft kan främjas ytterligare genom att företagen ges ökade möjligheter att attrahera och behålla nyckelkompetens. Att nyckelpersoner i företaget tilldelas finansiella instrument som t.ex. optioner och andra aktierelaterade incitament kan vara ett viktigt verktyg för ägarstyrning, inte minst i nystartade och mindre företag. Regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över skattereglerna för sådana instrument (dir. 2014:33). Avsikten är att skattereglerna ska förbättras, samtidigt som grundläggande skatterättsliga principer fortsatt ska beaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Ny konstruktion av ersättningen för höga sjuklönekostnader

Dagens skydd mot höga sjuklönekostnader innebär att arbetsgivare kan få ersättning för sjuklönekostnader som under ett kalenderår överstiger två och en halv gånger den genomsnittliga årliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare. Eftersom regelverket utgår ifrån den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare tar det inte hänsyn till att mindre företag generellt sett har lägre sjukfrånvaro än större företag. Detta medför att högkostnadsskyddet inte kommer de mindre arbetsgivarna till del så som det var tänkt. Mot denna bakgrund anser regeringen att konstruktionen av högkostnadsskyddet bör förändras. Under våren 2014 kommer därför ett förslag att remitteras som innebär att förmånen blir mer träffsäker i sin utformning så att mindre företag, som är mer känsliga för det ekonomiska risktagande som sjuklöneansvaret kan utgöra, i

högre utsträckning än i dag blir kompenserade för höga sjuklönekostnader. Avsikten är att åtgärden ska träda i kraft den 1 januari 2015. Kostnaden för den nya ersättningen bedöms till 360 miljoner kronor per år, vilket är ca 300 miljoner kronor mer än kostnaden för nuvarande högkostnadsskydd.

Bättre tillgång till lokal service och bredbandsutbyggnad på landsbygden

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99).

För företag och privatpersoner är det av betydelse att avståndet till grundläggande service är så kort som möjligt. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år, för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder.

Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Regeringens förstärkning om 2,8 miljarder kronor av Landsbygdsprogrammet blir en del av den svenska medfinansieringen till programmet. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

2.6.2 Sverige har goda innovationsförutsättningar

Innovation är centralt för företagens långsiktiga produktivitetsutveckling och därmed för tillväxt och framtida välstånd. Ett bra innovationsklimat är en förutsättning för företagets konkurrenskraft, inte minst i en liten öppen ekonomi som den svenska.

Sverige har ett i många avseenden bra innovationsklimat. I flera internationella jämförelser av länders innovationsförutsättningar

hamnar Sverige högt.²⁵ Sverige tillhör också de länder som satsar högst andel av BNP på forskning och utveckling.

Sveriges stora multinationella företag har i stor utsträckning varit drivande i innovations- och konkurrenskraftsutvecklingen i det svenska samhället. Samtidigt blir innovationsförmågan och konkurrenskraften hos små och medelstora företag allt viktigare för sysselsättningen och för förnyelsen av det svenska näringslivet.

För att Sverige även i framtiden ska kunna upprätthålla positionen som ett ledande innovationsland, och därigenom stärka företagets konkurrenskraft, krävs ett kontinuerligt arbete med att utveckla och stärka förutsättningarna för innovation.

Den nationella innovationsstrategin

Grunden för regeringens innovationsarbete lades fast i den nationella innovationsstrategin, som regeringen presenterade 2012. Strategin syftar till att bidra till ett innovationsklimat med bästa möjliga förutsättningar för innovation i Sverige med sikte på 2020. Utifrån strategin har regeringen genomfört insatser för ökad innovationsupphandling, stärkt innovationskraften i offentlig verksamhet samt genomfört åtgärder för tillväxt och innovation i små- och medelstora företag.

En politik för att utveckla entreprenörs- och innovationsklimatet

Förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande

Långsiktigt goda förutsättningar för att stimulera och uppmuntra till ett innovativt och kreativt företagsklimat kräver ett brett angreppssätt och öppenhet för omprövning av politiken. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillsätta en kommitté som ska göra en bred översyn av förutsättningarna för att

starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige (dir. 2014:46).

Kommittén ska ta ett helhetsgrepp och översynen ska inkludera aspekter som inkomstskatteregler, regler för socialavgifter och vissa civilrättsliga regler om företagande bl.a. insolvenslagstiftningen. Kommittén ska också se över det offentliga innovationsstödet, de statliga insatserna för företagsfrämjande samt vissa frågor om samverkan mellan näringsliv och forskning. Kommittén ska även utvärdera den sammanslagning av Almi och Innovationsbron som genomfördes 2013. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2016.

Stimulans till utveckling av affärsidéer

Företagsinkubation är en process för att skapa en kreativ tillväxtmiljö, vars syfte är att stödja utveckling av affärsidéer med hög kunskapshöjd och internationell marknadspotential till nya tillväxtföretag. Det är viktigt att stödja utvecklingen av kunskapsintensiva tillväxtbolag i inkubatorer och regeringen beslutade därför hösten 2013 om en utökad satsning på företagsinkubation.

Regeringen ser även över möjligheterna att ytterligare stimulera utvecklingen av inkubatorer som ett led i att stötta dynamik och innovationskraft i näringslivet.

Stärkta immateriella rättigheter

Immateriella rättigheter och tillgångar är viktiga för företagets innovationsförmåga och får en allt större betydelse som strategiska verktyg för värdeskapande och nyttiggörande av kunskap. Små och medelstora företags affärsstrategiska hantering av immateriella tillgångar bör stärkas. Utredningen Ett enhetligt patentskydd i EU och en ny patentlag ska senast den 3 juni 2014 lämna förslag till en ny patentlag (dir. 2012:99).

För att ytterligare förenkla för företagen föreslår regeringen i propositionen Nationella patent på engelska (prop. 2013/14:53) att nationella patentansökningar ska kunna behandlas och beviljas på engelska. Därmed blir översättningskostnaderna i samband med patentansökningar lägre, vilket främjar forskningsintensiva svenska företag med engelska som arbetsspråk och företag som avser söka patent i flera länder på ett och samma språk. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

²⁵ Bland annat kommer Sverige på första plats i 2013 års Innovation Union Scoreboard och på andra plats i INSEAD:s Global Innovation Index för 2013.

European Spallation Source

European Spallation Source (ESS) är en s.k. spallationsskälla för neutronstrålning och en av de största satsningarna på forskningsinfrastruktur som har skett i Europa under de senaste decennierna. Anläggningen kan jämföras med ett gigantiskt mikroskop där struktur och funktion kan studeras hos många olika typer av material. European Spallation Source kommer att bli världens mest kraftfulla neutronkälla och öppna helt nya möjligheter för forskning inom t.ex. energi och klimatsmart teknologi, medicin och livsvetenskap.

Anläggningen har 2012 projekterats att kosta ca 1,8 miljarder euro. Planen är att konstruktionen ska påbörjas under 2014 och den beräknas pågå till 2025. Sverige ska finansiera ca 35 procent av totalkostnaden för konstruktionen och ca 10 procent av driftskostnaden.

Totalt deltar 16 länder i planeringen med avsikt att delta i konstruktionen och driften av ESS. Regeringen är nu i slutfasen av förhandlingarna med de deltagande länderna om hur mycket varje land ska bidra med till konstruktionskostnaderna för ESS. Bland annat Spanien, Storbritannien, Polen och Ungern har redan bekräftat sitt deltagande i projektet och resterande länder förväntas ansluta sig under 2014.

2.7 Ett samhälle som håller ihop

En konkurrenskraftig ekonomi kan kombineras med en förhållandevis liten inkomstspridning genom starka drivkrafter att arbeta. En god tillgänglighet till välfärdsystem för såväl unga som gamla leder till välbefinnande och en trygghet genom tillgång till hälso- och sjukvård samt omsorg av hög kvalitet. En annan viktig förutsättning för att skapa ett tryggt samhälle är ett väl fungerande rättsväsende. Detta är viktiga förutsättningar för att ett samhälle ska hålla ihop.

2.7.1 Fler i arbete ger ökad sammanhållning

Målet med fördelningspolitiken är att tillväxt och välfärd ska komma alla till del. Fördelningspolitiken ska även ge förutsättningar

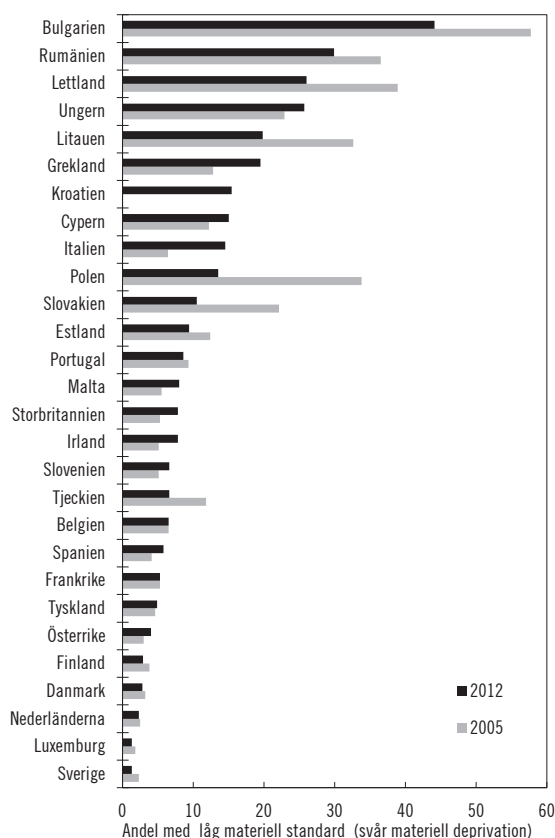
för både kvinnor och män till ekonomisk självständighet livet ut.

Fördelningspolitik handlar om två saker. För det första handlar det om att ge alla människor goda förutsättningar oavsett bakgrund. För det andra handlar fördelningspolitik om att kompensera för att utfallen ändå kan bli väldigt olika. Det finns en bred uppslutning kring att Sverige ska ha en hög ambitionsnivå i fördelningspolitiken i båda dessa avseenden.

Omfördelningen av resurser sker på olika sätt. Dels genom att offentligt finansierade tjänster, såsom förskola, skola, sjukvård och äldreomsorg, kommer var och en till del oavsett bakgrund och ekonomi. Dels sker en omfördelning mellan hushåll genom skatter och transfereringar som minskar skillnaderna i disponibel inkomst.

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi EU 2020 har det tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard.²⁶ Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 1 procent till ca 45 procent (se diagram 2.13). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna och den högsta andelen i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien, Rumänien och Lettland. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Mellan 2005 och 2012 sjönk andelen med mycket låg materiell standard i 14 av medlemsstaterna. I Sverige har den minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,4 procent 2008 och till 1,3 procent 2012.

²⁶ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att kunna möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

Diagram 2.13 Mycket låg materiell standard inom EU 2005 och 2012

Källa: Eurostat.

I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2011 framgår att Slovenien, Sverige och Tjeckien hade de lägsta inkomstskillnaderna mätt med den s.k. Gini-koefficienten. Gini-koefficienten var i Sverige 2011 på ungefär samma nivå som före krisen.

En politik för fler i arbete ger mindre inkomstskillnader

Inkomstfördelningen i ett samhälle bestäms i hög grad av fördelningen av humankapital. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt för att värna sammanhållningen. Regeringen har inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder (se avsnitt 2.3) som syftar till att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Dessa åtgärder förväntas på sikt bidra till att utjämna människors livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

För huvuddelen av hushållen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan och den vanligaste orsaken till en låg ekonomisk standard är avsaknaden av arbete. Sedan 2006 har det fördelningspolitiska arbetet därför inriktats mot att stärka drivkrafterna för och möjligheterna till arbete. Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna minskar trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulerar arbetskraftsutbudet. På lång sikt förväntas dessa reformer leda till en gynnsam inkomstutveckling, särskilt för dem med låga inkomster.

Regeringens arbete har även varit inriktat på att minska den ekonomiska utsattheten genom riktade åtgärder för hushåll med svag ekonomi. Exempelvis har regeringen höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget.

Regeringen har sänkt skatterna för pensionärer vid fem tillfällen. Den genomsnittliga ålderspensionären, som vid årets ingång fyllt 65 år, har fått en skattesänkning på 850 kronor per månad. Regeringen har under innevarande mandatperiod även justerat bostadsstöden för pensionärer och den ekonomiska standarden har stärkts med 4–5 procent för de äldsta pensionärerna 2011–2014.

En starkare ekonomi och fler i arbete skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionerna under de kommande åren. Pensionerna väntas åren framöver utvecklas gynnsamt.

Svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Därför är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi även fortsättningsvis ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap.

Översyn av pensionssystemet

Regeringen för samtal med Socialdemokraterna i den s.k. pensionsgruppen. Pensionssystemet i dess nuvarande form infördes 1999 och fungerar i allt väsentligt väl. Förändringar i omvärlden och erfarenheter från de första femton åren gör dock att det finns skäl att se över ett antal delar av systemet. Pensionsgruppen har därför enats om vissa förändringar i systemet av övergripande karaktär.

Förändringarna syftar bl.a. till en tydligare koppling mellan AP-fonderna och pensionssystemet och en mer kostnadseffektiv

förvaltning. Vidare syftar förslagen till att ge en jämnare framskrivning av pensionerna, att bidra till ökade möjligheter för ett längre arbetsliv samt minska kostnaderna i premiepensions-systemet. För alla delar gäller att det krävs fortsatt arbete och beredning innan regeringen kan lämna definitiva och detaljerade förslag till riksdagen.

2.7.2 Långsiktigheten i välfärden värnas

Skolan, sjukvården och äldreomsorgen är kärnan i den svenska välfärden och den ska präglas av god kvalitet och tillgänglighet. Patienters och brukares behov ska styra utformningen av välfärden. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg för att nå detta.

De offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs huvudsakligen av kommuner och landsting. Samtidigt har de privata inslagen ökat sedan slutet av 1980-talet. Genom ökad valfrihet under 2000-talet har välfärden ytterligare öppnats upp för att öka tillgängligheten och möjligheterna för individer att själva påverka sin utbildning, vård och omsorg. Numera tillhandahålls omkring en sjundedel av välfärdstjänsterna av privata utförare.²⁷

Välfärden fungerar i huvudsak bra. Det förekommer dock att aktörer, både privata och offentliga inom välfärdssektorn, brister i kvalitet, vilket måste motverkas. Målsättningen med regeringens politik är att främja valfrihet och en mångfald av utförare. Regeringen värnar dessutom att utförarna i välfärden har ett varaktigt engagemang. Produktion av välfärdstjänster ska bedrivas ansvarsfullt, effektivt och långsiktigt.

Regeringen vidtar fortlöpande åtgärder som stärker förutsättningar för en väl fungerande välfärd. I regeringens proposition Privata utförare av kommunal verksamhet (prop. 2013/14:118) föreslår regeringen att kommuners och landstings skyldigheter att förbättra uppföljningen och kontrollen av privata utförare

skärps samt att allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet ska tryggas. I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) föreslår regeringen en ytterligare skärpning av skolregelverket, med utgångspunkt i den sexpartiöverenskommelse som kommit till uttryck i Friskolekommitténs slutbetänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56).

Ägarprövningsutredningen som tillsattes 2012, utreder vilka ytterligare krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn (dir. 2012:131). Uppdraget preciserades i ett tilläggsdirektiv (dir. 2014:3). Utredningen ska bl.a. klarlägga om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn och andra välfärdstjänster. Ett flertal andra utredningar av betydelse för det här området pågår eller har nyligen lämnat sina betänkanden.²⁸

En viktig utmaning, förutom tillsyn och kontroll, är att utforma effektiva och konkurrensneutrala villkor för verksamheten som bedrivs inom kommunsektorn och av privata utförare. Det är angeläget att det finns en mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn även fortsättningsvis kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer.

2.7.3 En hälso- och sjukvård av god kvalitet

Regeringens mål för hälso- och sjukvården är att individer i hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet.

Den svenska hälso- och sjukvården uppvisar mycket goda resultat i internationella

²⁷ Regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2012/13:102) och budgetpropositionen för 2014 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 10 (prop. 2013/14:1).

²⁸ Bland de pågående utredningarna kan nämnas: Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105), med tilläggsdirektiv att bl.a. överväga om lagen kan göras mer konkurrensneutral mellan olika utförare av kommunal verksamhet (dir. 2013:100), och Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (dir. 2013:16). Utredningar som har lämnat betänkanden är Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) och Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten (SOU 2014:2).

jämförelser.²⁹ Till exempel är den förväntade livslängden i den svenska befolkningen bland de högsta i världen, överlevnaden i olika cancersjukdomar är hög och spädbarnsdödligheten mycket låg.

Mer resurser läggs i dag på hälso- och sjukvården än någonsin tidigare. Justerat för löne-, pris- och befolkningsökningar har resurserna ökat med 4,3 procent sedan 2006, t.ex. har antalet läkare och sjuksköterskor ökat med 3 500 respektive 5 200.

En politik för ökad tillgänglighet och kompetens i vården

Regeringens politik fokuserar på att förbättra kvaliteten, tillgängligheten och effektiviteten inom hälso- och sjukvården. För att förbättra kvaliteten har regeringen bl.a. vidtagit åtgärder som syftar till att få en mer kunskapsbaserad vård för personer med kroniska sjukdomar. För att stärka patientens ställning och inflytande i vården har regeringen lämnat förslag om en ny patientlag till riksdagen (prop. 2013/14:106). I propositionen föreslås bl.a. att patienten ska ges möjlighet att välja utförare av primärvård och öppen specialistvård i hela landet, vilket gör det enklare för patienten att söka vård i andra landsting än där hon eller han bor.

Därutöver har vårdgarantin och införandet av den s.k. kömiljarden bidragit till ökad tillgänglighet och kortare väntetider. Dessutom har det fria vårdval, som infördes i primärvården 2010, medfört en betydande ökning av antalet vårdcentraler, vilket ytterligare ökat tillgänglighet till vården. Sedan 2007 har regeringen även gjort omfattande satsningar för personer med psykisk ohälsa. Bland annat har tillgängligheten till barn- och ungdomspsykiatri ökat, satsningar har gjorts för att öka vårdpersonalens kompetens och nya metoder införts för att förebygga ohälsa. På läkemedelsområdet har regeringen och Läkemedelsindustriföreningen kommit överens om att utveckla den svenska prissättningsmodellen för äldre läkemedel fr.o.m. 2014. Syftet

med överenskommelsen är att säkerställa en långsiktig kostnadskontroll och en fortsatt god tillgång till kostnadseffektiva läkemedel.

För att säkerställa att personalens tid, kunskap och engagemang används så effektivt som möjligt har regeringen tillsatt en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (dir. 2013:104). Samordnaren ska lämna förslag till åtgärder som kan vidtas på nationell, regional och lokal nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

Tillgängligheten i cancervården behöver bli bättre

Som ett ytterligare steg i arbetet med att förbättra tillgängligheten i vården avser regeringen att vidta särskilda åtgärder för att förbättra tillgängligheten i cancervården. Väntetiderna i vården har kortats väsentligt de senaste åren. De regionala skillnaderna är dock fortsatt stora inom cancervården. För att öka tillgängligheten i cancervården avser regeringen därför avsätta 500 miljoner kronor per år 2015–2018.

Fler platser på utbildningarna till specialistsjuksköterska och barnmorska

En väl fungerande kompetensförsörjning är en annan viktig förutsättning för en effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. Regeringen har sedan den tillträdde kraftigt ökat antalet utbildningsplatser på läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Enligt Socialstyrelsens nationella planeringsstöd råder det dock fortfarande brist på bl.a. barnmorskor och specialistsjuksköterskor. Även riksdagen har efterfrågat en satsning på fler specialistsjuksköterskor (bet. 2013/14:SoU10, rskr. 2013/14:176). För att öka antalet nybörjarplatser på specialistsjuksköterske- respektive barnmorskeutbildningen avser regeringen tillföra 19 miljoner kronor 2015, 59 miljoner kronor 2016 och 77 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

2.7.4 De äldres hälsa, trygghet och självbestämmande ska främjas

Regeringens mål med politiken för äldre är att den enskilde individen ska kunna leva ett aktivt liv med inflytande i samhället och i vardagen. Var och en ska kunna åldras i trygghet, bemötas med respekt och ha tillgång till god vård och omsorg.

²⁹ Health at a Glance 2013 (OECD 2013) och Reviews of Health Care Quality: Sweden 2013 (OECD 2013).

En politik som främjar hälsa, trygghet och självbestämmande

Sedan 2006 för regeringen en politik som syftar till att stärka såväl den enskildes ställning i egenskap av omsorgstagare som kommunernas förutsättningar att tillhandahålla god vård och omsorg om äldre. Som en följd av regeringens valfrihetsreformer har många äldre fått ökade möjligheter att påverka sin situation. Vidare har regeringen genom ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) förtydligat kommunernas ansvar att ge stöd till anhöriga och infört en nationell värdegrund inom äldreomsorgen. För närvarande pågår en omfattande satsning, En sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre, som bl.a. har medfört förbättrad samverkan mellan kommuner och landsting samt ett ökat användande av nationella kvalitetsregister. En annan satsning, Omvårdnadslyftet, har syftat till kompetensutveckling för personal inom vård och omsorg. Vidare har regeringens investeringsstöd för byggande av särskilt boende och trygghetsboende bidragit till finansieringen av nya bostäder för äldre.

Regeringen bedömer att det kommunala självstyret och möjligheter till lokala anpassningar är viktiga förutsättningar för en god utveckling av den svenska äldreomsorgen. Men för att säkra en hög lägstanivå behöver staten kontinuerligt bedriva tillsyn, följa upp kvalitets- och kostnadsutvecklingen, svara för nationell kunskapsstyrning och initiera utvecklingsarbete genom nationella insatser.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag till åtgärder som främjar äldres hälsa, trygghet och självbestämmande (dir. 2014:2). I uppdraget ingår bl.a. att utreda möjligheterna att ytterligare stärka den enskildes inflytande över omsorgsinsatsers innehåll genom förenklad biståndsprövning. Dessutom ingår att ta fram förslag på hur omsorgsbehov i ökad utsträckning kan förebyggas, hur äldres trygghet kan förbättras och vad som kan göras för att främja innovativa och kostnadseffektiva arbetssätt inom äldreomsorgen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2015.

2.7.5 Ett stärkt och självständigt civilsamhälle

Regeringen vill underlätta för det civila samhällets organisationer att utföra sin verksamhet. Denna verksamhet bedrivs inom ett flertal samhällsområden och styrs därmed av en mängd regelverk. Det civila samhällets organisationer har identifierat hinder för sina verksamheter i samband med tillämpningen av sådana regelverk.

Regeringen har mot den bakgrunden gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning (dir. 2014:40).

Utredaren ska brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter, och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras. Utredaren ska också lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. Utredaren ska vidare undersöka behovet av och, om behovet finns, föreslå en funktion för samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion.

2.7.6 Ökad trygghet via brottsbekämpning

Målet för regeringens kriminalpolitik är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.

En politik för att bekämpa brottsligheten

Regeringen har genomfört omfattande satsningar på rättsväsendet och Sverige har i dag fler åklagare, poliser och domare än 2006. Förutsättningarna för att bekämpa brott och öka tryggheten har därmed sammantaget förbättrats väsentligt. Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning visar också att människor känner sig tryggare nu jämfört med 2006.

Regeringen har även initierat en omorganisation av polisen som innebär att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet den 1 januari 2015. Vidare har riksdagen fattat beslut om ett stort antal skärpningar av straffsystemet. Det handlar bl.a. om skärpta straff för allvarliga våldsbrott, skärpt sexualbrottslagstiftning och avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott, exempelvis mord. Dessutom har regeringen genomfört en särskild satsning mot grov organiserad brottslighet.

Arbetet mot våld i nära relationer har prioriterats i form av så väl finansiellt stöd som skärpt lagstiftning, exempelvis har minimi-straffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjts. Regeringens nationella samordnare mot våld i nära relationer kommer att slutredovisa sitt uppdrag under sommaren 2014.

Regeringen har även genomfört flera åtgärder i syfte att minska ungdomsbrottsligheten. Detta är fortsatt prioriterat. Krav ställs på berörda myndigheter att höja kvaliteten och effektiviteten i ärenden där ungdomar är inblandade. Arbetet med sociala insatsgrupper kommer att fortsätta att utvecklas.

De senaste årens positiva utveckling när det gäller brottsupplärning har mattas av. Det behövs därför ett förstärkt och kontinuerligt arbete med att effektivisera och ytterligare höja kvaliteten inom rättsväsendet. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma med åtgärder för att ytterligare förbättra brottsbekämpningen och öka tryggheten. Det kan t.ex. handla om att rationalisera samverkan mellan berörda myndigheter och att effektivisera rättskedjan.

2.8 Försvarsmakten

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Riksdagen fattade 2009 beslut om en ny försvarspolitisk inriktning mot ett användbart och tillgängligt insatsförsvar baserat på frivillighet. Reformeringen av försvaret från ett förrådsställt till ett bemannat och tillgängligt försvar med omedelbart gripbara förband är en

viktig del för att nå målet för det svenska försvaret.

Omställningen av försvaret fortsätter

Omställningen av försvaret är en omfattande reform. Viktiga steg har tagits och regeringen har löpande vidtagit åtgärder för att underlätta genomförandet. I budgetpropositionen för 2014 föreslogs en förstärkning av förbandsanslaget om 200 miljoner kronor för 2015, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor för 2016 och 500 miljoner kronor fr.o.m. 2017 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6, bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106). Förstärkningen syftar främst till att rekrytera, utbilda och behålla tidvis tjänstgörande personal samt till att möjliggöra såväl ökad kvantitet som kvalitet i övningsverksamheten.

När det gäller anskaffning och vidmakthållande av materiel har åtgärder vidtagits. Riksdagen har fattat beslut om att gå vidare med det s.k. förmågeliftet av JAS 39 Gripen, under förutsättning att detta kan göras tillsammans med Schweiz eller annan nation (prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93). Anskaffningen är av stor ekonomisk omfattning och anslagen för materielanskaffning har därför ökat med 300 miljoner kronor 2013 och 2014 och därefter en permanent ökning om 200 miljoner kronor i nivå.

Mot bakgrund av utvecklingen i Ukraina har Försvarsberedningens tid för redovisning av den försvarspolitiska rapporten förlängts till den 15 maj 2014.

Ubåtskapaciteten säkras

Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2014 bedömt att undervattensförmågan utgör ett väsentligt säkerhetsintresse och att bibehållandet av kompetensbasen är nödvändig för att uthålligt tillförsäkra Försvarsmakten denna förmåga. Regeringen anför vidare i propositionen att det inte är möjligt att nå avtal om byggnation av ubåt typ A26 och halvtidsmodifiering av ubåt typ Gotland inom ramen för de pågående kontraktförhandlingarna. För att tillgodose Försvarsmaktens behov har regeringen bedömt

att en ny industriell lösning är nödvändig och att en konstruktionsöversyn av nästa generations ubåt bör genomföras för att säkerställa svensk ubåtsförmåga. Halvtidsmodifieringen av två ubåtar av Gotlandsklass bedöms vidare alltså nödvändig för att vidmakthålla Försvarmaktens förmåga till undervattensstrid och underrättelseinhämtning. Halvtidsmodifieringen av dessa ubåtar kommer därför att fullföljas i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2009/10:99, utg.omr. 06, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348). Slutligen anförs att ubåten Södermanland livstidsförslängs för att kunna behållas i drift som en övergångslösning givet de nya förutsättningarna (se prop. 2013/14:99).

2.9 En ambitiös klimat-, miljö- och energipolitik

Att möta klimatförändringarna är den viktigaste miljöfrågan. Klimatförändringarna är av global karaktär och möts därför bäst genom internationellt samarbete. Det är framför allt detta samarbete som bidrar till en långsiktig hållbar välfärd och tillväxt. Men det är även viktigt att ekosystemens värden tryggas och att den biologiska mångfalden säkras. Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. En trygg och stabil energiförsörjning är en förutsättning för en långsiktig hållbar välfärd och tillväxt. Det krävs därför en balanserad utveckling av energisystemet som tillgodoser behovet av hållbar energi till internationellt konkurrenskraftiga priser.

2.9.1 Globala utmaningar inom klimat- och miljöpolitiken

Klimatförändringarna är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Till de viktigaste områdena för miljöpolitiken hör också bevarandet av biologisk mångfald och havs- och vattenmiljöer samt utvecklingen mot en giftfri miljö. Utgångspunkten i regeringens miljöarbete är det miljömålssystem som riksdagen beslutade om 2009. Regeringens arbete syftar till att uppfylla dessa mål på ett kostnadseffektivt sätt

och det är mot de målen som regeringen redovisar hur miljöarbetet framskridit.

Klimatutmaningarna måste mötas gemensamt

Regeringen har slagit fast att Sverige ska vara ett föregångsland i arbetet med att begränsa klimatförändringarna. Genom att driva en framsynt och kostnadseffektiv klimatpolitik kan Sverige hålla sig i framkant för den globala omställning som är nödvändig. En utgångspunkt i utformningen av klimatpolitiken är EU:s klimatpolitik och framtida internationella klimatöverenskommelser. Med en kostnadseffektiv klimatpolitik kan maximala utsläppsminskningar åstadkommas till lägsta möjliga kostnad.

Regeringens höga ambitioner avspeglas i att Sverige med marginal kommer att nå av EU beslutade åtaganden avseende minskade utsläpp av växthusgaser och en ökad andel förnybar energi till 2020. Genom att uppfylla högt ställda målsättningar visar Sverige vägen för andra länder.

Inför FN:s klimatförhandlingar 2015 presenterade Europeiska kommissionen i början av 2014 ett förslag till ramverk för klimat- och energipolitiken till 2030 för EU. Bakgrunden till förslaget är EU:s målsättning om att unionen 2050 ska ha minskat utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag men anser att den totala ambitionsnivån för det nya klimat- och energiramverket behöver höjas. EU behöver befästa sitt ledarskap och agera kraftfullt och konstruktivt för att åstadkomma en global klimatöverenskommelse vid klimatkonferensen i Paris 2015.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag till 40 procents utsläppsminskning inom EU, förutsatt att den bördefördelas mellan medlemsstaterna på ett kostnadseffektivt sätt. Hur bördefördelningen sker får stor inverkan på varje medlemsstats andel av utsläppsminskningen. Därutöver stödjer regeringen ytterligare 10 procents utsläppsminskning, i form av internationella utsläppskrediter, förutsatt att andra utvecklade länder tar sin del av bördan i de internationella förhandlingarna. Utsläppsmålet är överordnat målet för energi från förnybara energikällor eftersom målet vi vill uppnå är att utsläppen av växthusgaser minskar.

Kommissionens konsekvensanalys visar på att 40 procent minskade utsläpp som fördelas kostnadseffektivt har en liten negativ påverkan på EU:s BNP-tillväxt. En bördefördelning där Sverige får ta på sig en högre andel än vad som gäller i ett kostnadseffektivt scenario, kan få kraftigt negativa effekter på svensk BNP och sysselsättning.

Regeringen gav 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med en rad andra myndigheter lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären till 2050 (dnr M2011/2426/KI). Utifrån denna färdplan gav regeringen Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera samhällsekonomiska kostnader för minskade växthusgasutsläpp för olika utsläppsbanor 2020–2050 (dnr Fi2013/3106).

Regeringen avser tillsätta en utredning som ska lämna förslag till en strategi för hur regeringens långsiktiga vision att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären kan uppnås.

I december 2013 lämnade Utredningen om fossilfri fordonstrafik sitt slutbetänkande (SOU 2013:84). Betänkandet innehåller förslag och bedömningar om åtgärder för att minska vägtransporternas utsläpp av koldioxid i enlighet med regeringens prioritering om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och regeringens vision om att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Betänkandet remissbehandlas under våren 2014.

Utformningen av fordonsskatten bidrar till att långsiktigt ställa om fordonsflottan till ett minskat beroende av fossila bränslen. Regeringen anser därför att koldioxidbeloppet i fordonsskatten bör höjas och att gränsen för när koldioxidbelopp börjar tas ut bör sänkas. För merparten av fordonsägarna höjs fordonsskatten med mellan 100 och 800 kronor per år. Motsvarande höjning av fordonsskatten bör även ske i det viktbaserade systemet. Ett förslag om höjd fordonsskatt remitteras i samband med denna proposition.

Sverige är ett föregångsland inom klimatområdet

Sverige är ett föregångsland inom klimat- och energiområdet. Sedan 1990 har Sverige lyckats minska koldioxidutsläppen med 20 procent,

samtidigt som Sveriges ekonomi vuxit med nästan 60 procent.

Sverige är också det land som har högst andel förnybar energi i EU. I och med att Sverige 2012 nådde 51 procent förnybart i vårt energisystem är Sverige bland de första, och hittills ett av få, länder i EU som har nått EU:s 2020-mål för förnybar energi i förtid. Motsvarande siffra för EU som helhet var 14,1 procent. På samma sätt är det med andelen förnybart i transportsektorn. År 2012 var 11,8 procent av den energi som användes i transportsektorn förnybar, vilket också det är högst i EU och högre än det 10 procentsmål som vi satt upp för 2020. Till allt detta kommer en hög andel förnybart i Sveriges elproduktion. År 2012 var andelen förnybart i elproduktionen hela 60 procent. Det beror bl.a. på naturliga förutsättningar med god tillgång på vattenkraft, men också på elcertifikatsystemet, som är ett kostnadseffektivt stödsystem för att bygga ut den förnybara elproduktionen. Därtill kommer att 38 procent av Sveriges elproduktion 2012 kom från koldioxidfri kärnkraft.

Sverige är ledande när det gäller att förena god ekonomisk tillväxt med minskade utsläpp av växthusgaser. Genom att visa att det är fullt möjligt att förena en ambitiös klimat- och energipolitik med god och hållbar tillväxt kan Sverige påverka vår omvärld och agera med trovärdighet i internationella förhandlingar såväl inom EU som globalt.

Strategier för att nå miljö kvalitetsmålen

För att nå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen utarbetar regeringen målövergripande strategier. I mars 2014 redovisade regeringen sin strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141). Strategin har betydelse för flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och för EU:s strategi för biologisk mångfald samt de internationella s.k. Aichimålen.

Arbetet för att bevara den biologiska mångfalden fortsätter. Bland annat ska Miljömålsberedningen i juni 2014 slutredovisa sina förslag till uppdrag om dels en hållbar markanvändning (dir. 2011:50), dels en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95), inklusive förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder.

Arbetet för att minska användningen av skadliga kemikalier bedrivs till stor del internationellt, inte minst inom ramen för EU-förordningen Reach.³⁰ Som en del i regeringens strategi för att nå det svenska miljö kvalitetsmålet En giftfri miljö och generationsmålet har en särskild utredare utsetts för att analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet (dir. 2013:127).

I vissa tätorter, bl.a. i Stockholm, överskrider periodvis luftkvalitetsdirektivets högsta tillåtna dygnsmedelvärde för stora partiklar. Ett flertal åtgärder har vidtagits, men miljö kvalitetsnormen har ännu inte uppnåtts. Regeringen har därför tillsatt en utredning med uppdrag att förutsättningslöst ta fram förslag på åtgärder som varaktigt kan minska de höga partikelhalterna i berörda tätorter (dir. 2014:32).

2.9.2 En effektiv och hållbar energiförsörjning

Regeringen driver en långsiktig och ambitiös energipolitik. Energipolitiken bygger på samma grundpelare som energisamarbetet inom EU och syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och en trygg och stabil energiförsörjning. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med liten negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat.

Den övergripande inriktningen på politiken

De energipolitiska målen inbegriper att andelen förnybar energi i Sverige 2020 bör vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Andelen förnybar energi i transportsektorn bör samma år vara minst 10 procent. Ett ytterligare mål är att energianvändningen bör effektiviseras. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om en minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020.

Under 2013 gav regeringen Energi-myndigheten och Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta underlag till en s.k. kontrollstation 2015 (dnr M2013/3203/KI). Energi-myndigheten och Naturvårdsverket ska analysera möjligheterna att uppnå klimat- och energimålen till 2020 och kan även lämna förslag till justeringar av befintliga styrmedel. Eventuella förslag till justeringar av styrmedel ska utformas efter samråd med berörda myndigheter. Samhällsekonomiska och offentligfinansiella konsekvensanalyser ska utarbetas i samråd med Konjunkturinstitutet.

På det energipolitiska området innefattar detta förslag ett bindande mål på EU-nivå för förnybar energi om minst 27 procent till 2030. Kommissionen avser att återkomma till frågan om energieffektivisering efter den kommande översynen av energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU).

Regeringen stödjer ett mål på minst 27 procent förnybart inom EU som inte bördefördelas mellan medlemsstater. Eftersom målet inte bördefördelas blir de nationella målsättningarna mycket viktiga. Målet ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Målet kan komma att ses över i ljuset av framtida kostnads- och teknikutveckling. Syftet med förnybarhetsmålet är att fasa ut fossila bränslen.

En politik för ökad energieffektivitet och förnybara energikällor

Energieffektiviseringsdirektivet, som antogs av rådet i oktober 2012, innehåller bestämmelser och krav som bidrar till uppfyllelse av EU:s mål om en effektivare energianvändning. Regeringen har under mars 2014 överlämnat en proposition till riksdagen (prop. 2013/14:174) med förslag till hur energieffektiviseringsdirektivet ska genomföras i svensk lagstiftning.

För att öka andelen förnybar el och stärka konsumenternas ställning på elmarknaden har regeringen i mars 2014 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el (prop. 2013/14:151). Skattereduktionen kan som mest uppgå till 18 000 kronor per år. Förslaget utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas och godkännas av kommissionen innan det kan genomföras.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

Det innebär att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2014.

2.10 Finansiell stabilitet är en förutsättning för god ekonomisk utveckling

Finansiella kriser får i regel stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Utöver det produktionsbortfall, som normalt inträffar i samband med finansiella kriser, kan dessa kriser även leda till att produktion och sysselsättning blir betydligt lägre under långa perioder. Finans- och skuldskrisen har visat att det behövs en politik för att motverka att finansiella obalanser uppstår.

Finansiell stabilitetspolitik ska inriktas på problem före, under och efter en finanskris. Det överordnade målet för den finansiella stabilitetspolitiken är att motverka finansiella obalanser. Samtidigt ska effekterna på den ekonomiska utvecklingen av de åtgärder som vidtas i syfte att stabilisera kreditmarknaden beaktas, på såväl kort som lång sikt.

2.10.1 Förhindra att finansiella obalanser uppstår vid de finansiella instituten

De svenska bankerna har god lönsamhet och är relativt välkapitaliserade. Bankernas tillgång till marknadsfinansiering och likvida medel är också förnärvarande tillfredställande. Men även om det går bra för de svenska bankerna finns det ett antal faktorer i det svenska banksystemet som riskerar påverka den finansiella stabiliteten negativt.

Finansiella obalanser hos de finansiella instituten

Det svenska banksystemet är relativt beroende av marknadsfinansiering och en stor del av denna finansiering sker dessutom i utländsk valuta. Det är en finansieringskälla som är mindre stabil än exempelvis traditionell inlåning och något som utgör en förhöjd risk. Vidare har Sverige ett, internationellt sett, mycket stort och koncentrerat banksystem i förhållande till storleken på svensk ekonomi. De svenska bankerna är dessutom sammanflätade med

banker i andra länder. Det beror delvis på att de fyra stora bankkoncernerna har stor verksamhet i utlandet.

Sammantaget innebär detta att eventuella problem i bankerna riskerar att bli en börda för svenska skattebetalare. Det är därför viktigt att bankerna har tillräckligt med eget kapital för att kunna hantera dessa problem.

Ett vanligt mått som används för att studera en banks kapitalstyrka är den s.k. kärnprimärkapitalrelationen, dvs. relationen mellan eget kapital och riskvägda tillgångar.³¹ De svenska storbankerna har haft en kraftigt stigande kärnprimärkapitalrelation de senaste åren. Utvecklingen är i första hand driven av förändrade tillgångar eller ändrad riskviktning och inte en följd av att bankerna har ökat sitt eget kapital. Jämförs i stället de svenska storbankernas egna kapital i förhållande till deras totala tillgångar framstår de inte längre som lika starka. Dessa faktorer kan i förlängningen skapa finansiella obalanser om något oförutsett inträffar.

Centrala reformer för att motverka finansiella obalanser

För att motverka att finansiella obalanser uppstår har regeringen tillsammans med sina myndigheter vidtagit flera åtgärder. Det handlar bl.a. om kraftigt förstärkt tillsyn av den finansiella sektorn, markant högre kapital- och likviditetskrav på banker och andra kreditföretag samt bättre möjligheter för staten att agera om dessa företag hotar den finansiella stabiliteten.

Som ett led i arbetet med att öka bankernas kärnprimärkapital har Finansinspektionen beslutat att höja riskviktsgolvet för bolån till 15 procent, och aviserat att golvet kommer att höjas till 25 procent under 2014, givet att det kommande EU-regelverket tillåter detta.

Utredningen om nya kapitaltäckningsregler presenterade sitt slutbetänkande Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) i

³¹ De riskvägda tillgångarna beräknas genom att samtliga tillgångar multipliceras med riskvikter. Riskvikten bestäms utifrån hur troligt det är att låntagaren inte kan fullgöra sina låneåtaganden. Hög riskvikt innebär större risk än en låg riskvikt.

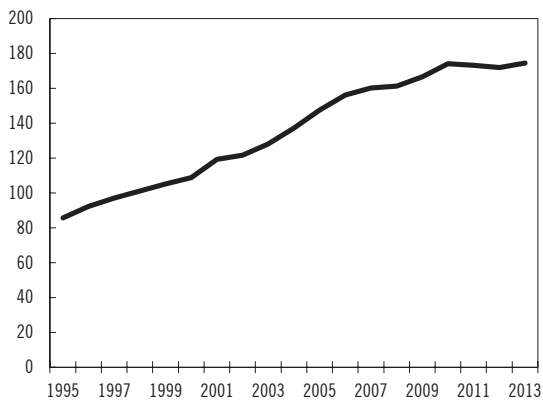
september 2013. Betänkandet har remissbehandlats.³² Syftet med förslagen i utredningens betänkande är att öka bankernas kapitaltäckningsgrad och se till att bankerna skaffar sig mer förlustabsorberande eget kapital, s.k. kärnprimärkapital. Regeringen avser att inom kort besluta om en proposition baserad på utredningens betänkande.

2.10.2 Förhindra att finansiella obalanser uppstår hos hushållen

Utlåningen till hushåll ökar alltjämt, medan utlåningen till svenska företag är mer dämpad. Företag och hushåll bedöms för närvarande ha god betalningsförmåga och goda förutsättningar att klara räntebetalningar och amorteringsutgifter. Den svenska bostadsmarknaden har uppvisat en kraftig uppgång sedan 1996. Det har inneburit att tillgångarna har ökat, från 300 till nästan 600 procent av den disponibla inkomsten. Samtidigt som priserna har stigit har hushållens skulder i förhållande till disponibla inkomster ökat från ca 90 till ca 175 procent (se diagram 2.14).

Diagram 2.14 Hushållens skuldkvot 1995–2013

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Utredningen om överskuldssättning presenterade sitt slutbetänkande Överskuldssättning i

kreditsamhället? (SOU 2013:65) i november 2013. En av utredningens slutsatser var att genomsnittsdata inte nödvändigtvis säger mycket om hushållens betalningsförmåga eller hur många hushåll som verkligen är överskuldssatta. De stora lånen tas nämligen oftast ut av grupper som kan förväntas ha bättre förutsättningar att klara av stora lån, som t.ex. höginkomsttagare med stora finansiella tillgångar.

Regeringen redovisade i 2013 års ekonomiska vårproposition en analys av riskerna med hushållens skuldsättning (prop. 2012/13:100). I propositionen konstateras bl.a. att flera makroekonomiska förändringar kan förklara uppgången i den samlade skuldkvoten under de senaste decennierna. Samtidigt kan en hög skuldsättning öka hushållens sårbarhet för bl.a. räntehöjningar, inkomstbortfall och prisnedgångar på bostäder. Vid ett prisfall kan hushållen tvingas amortera sina lån i snabb takt, vilket kan minska deras konsumtion och därmed den ekonomiska tillväxten.

En politik för minskad sårbarhet hos hushållen

För att motverka att en sådan situation uppstår har Finansinspektionen infört ett bolånetak. På nationell basis har Svenska bankföreningen i dialog med Finansinspektionen kompletterat bolånetaket med att rekommendera bankerna att lån över 75 procents belåningsgrad ska amorteras ned under en period på 10–15 år. Bankföreningen har också uttryckt att de ska vidga sin nuvarande amorteringsrekommendation till att omfatta alla bolån med en belåningsgrad över 70 procent samt att alla nya bolånekunder ska få en individuell amorteringsplan från bankerna. Av betydelse i sammanhanget är också regeringens politik för att förbättra förutsättningarna för ökat byggande samt ett effektivare utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Finansinspektionen har också fått ett uppdrag från regeringen att skapa ökad transparens om bolåneräntan. Därutöver har en proposition lämnats till riksdagen med förslag till beräkning av ränteskillnadsersättning vid förtida lösen av bundna bolån (prop. 2013/14:44). Regeringen har dessutom lämnat en proposition till riksdagen om bl.a. tillståndsplikt för företag som lånar ut eller förmedlar lån på mindre belopp med kort löptid

³² I betänkandet föreslås de lagändringar som behövs för att anpassa gällande svensk rätt till de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och Europaparlamentets och rådets förordning 575/2013/EU om tillsyn för kreditinstitut och värdepappersföretag.

(prop. 2013/14:107). En utredning kommer inom kort att tillsättas för att föreslå hur EU-direktivet om bostadslåneavtal ska implementeras i svensk lagstiftning.

Regeringen följer fortsatt noga utvecklingen av hushållens skuldsättning och har beredskap att vidta ytterligare åtgärder om skuldsättningen skulle öka på ett sätt som förstärker riskerna för obalanser i ekonomin. Även om hushållen är känsligare för förändringar i bostadspriser än för prisförändringar på sina finansiella tillgångar, utgör tillgångarna en buffert för hushållen. Det är därför av särskild vikt att skapa förutsättningar för hushåll att göra informerade och välgrundade val för sina finansiella portföljer och balansräkningar. Regeringen har därför aktivt arbetat med att stärka hushållens ställning på fondmarknaden, främst genom att öka den finansiella förmågan och förståelsen för finansiella tjänster och produkter, men även genom regleringen av aktörer på marknaden och produkterna. Regeringens ambition är att förbättra jämförbarheten mellan olika finansiella produkter och att öka den finansiella kunskapen hos hushållen. Finansinspektionen har därför fått särskilda resurser för arbetet med finansiell utbildning och information om de finansiella produkter som marknaden erbjuder.

I syfte att minska hushållens sårbarhet har Konsumentverket från den 1 april 2014 rätt att ta ut sanktionsavgifter från snabblåneföretag som inte gör ordentliga kreditprövningar. Regeringen avser också att ta fram en strategi för att motverka överskuldsättning. Regeringen planerar även inrätta en konsumentupplysnings-tjänst på nationell nivå, som bl.a. ska kunna ge oberoende konsumentstöd kring finansiella tjänster, företag och pensioner.

Regeringen arbetar också aktivt i EU-förhandlingar om bl.a. krav på fondfaktablad och andra informationskrav. Ett sätt att förstärka hushållens balansräkningar på längre sikt är att förmå hushållen att fatta välgrundade beslut om placeringen av sin premiepension. En proposition har därför lämnats till riksdagen med förslag till krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning på premiepensionsområdet (prop. 2013/14:71). Det arbetet fortsätter med en särskild utredning om övriga finansiella tjänster och produkter (dir. 2014:11), jämte utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:15). Regeringen går nu vidare med ett utökat samarbete med branschen

om information och transparens i frågor som rör bl.a. flytträtt av pensionskapital.

Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2015

De senaste åren har en särskild promemoria med ett antal skatteförslag remitterats i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen. Remitteringen har gjorts för att det ska vara möjligt att i kommande budgetproposition göra en samlad bedömning av skatteförslag med budgeteffekter. Det handlar bl.a. om att skapa ett tidsmässigt utrymme för en lagrådsgranskning av förslagen, i de fall en sådan granskning anses nödvändig.

I denna proposition presenteras ett antal reformer inom framför allt utbildningsväsendet. För att finansiera dessa reformer avser regeringen att i budgetpropositionen för 2015 föreslå ett antal skattehöjningar. Skatteförslagen avses beredas genom en remiss av en promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet. Promemorian presenteras i samband med att denna proposition överlämnas till riksdagen.

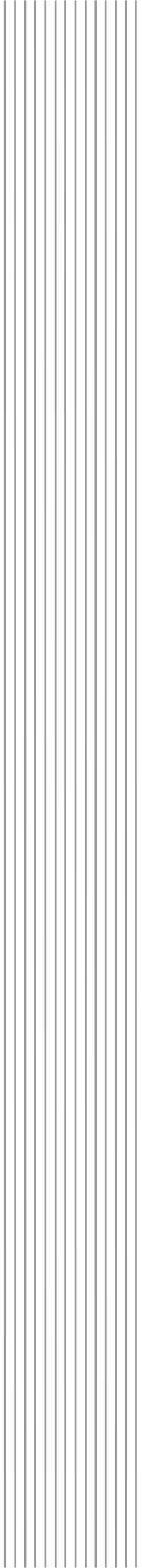
I promemorian föreslås:

- en begränsning av avdraget för privat pensionssparande från 12 000 kronor till 2 400 kronor per år,
- höjda punktskatter på alkohol; med 9 procent på öl och vin, och med 1 procent på sprit,
- höjda punktskatter på tobak; med 4 procent på cigaretter, röktobak, cigarrer, cigariller och tuggtobak och med 22 procent på snus,
- en höjd fordonsskatt för lätta fordon genom att koldioxidbeloppet höjs och att gränsen för när koldioxidbelopp börjar tas ut sänks,
- en slopad gruppregistrering till mervärdesskatt för företag inom den finansiella sektorn och i inkomstskatterättsliga kommissionärsförhållanden.

Utöver dessa finansieringsförslag innehåller promemorian även ett förslag inom mervärdesskatteområdet om en höjd beloppsgräns från 2 000 kronor till 4 000 kronor för att få använda förenklad faktura. Åtgärden är av förenklingskaraktär.

3

Den makroekonomiska utvecklingen



3 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den konjunkturåterhämtning som inleddes i de avancerade ekonomierna 2013 bedöms fortsätta 2014 och 2015. En expansiv penningpolitik och minskade finanspolitiska åtstramningar förväntas bidra till en förhållandevis hög tillväxt.
 - Tillväxten i svensk ekonomi var måttlig 2013, men steg något jämfört med 2012. BNP-tillväxten bedöms öka ytterligare 2014 och 2015, till följd av en starkare utveckling i omvärlden och en ökad tillförsikt hos svenska företag och hushåll.
 - Den högre BNP-tillväxten förväntas leda till att sysselsättningen ökar i en något högre takt än arbetskraften 2014 och 2015. Arbetslösheten minskar gradvis.
 - Löneökningarna blir återhållna 2014 och inflationen låg. Penningpolitiken antas vara fortsatt expansiv.
 - Det låga resursutnyttjandet skapar tillsammans med en internationell återhämtning förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt 2016–2018. Bidraget från hushållens konsumtion till BNP-tillväxten väntas bli högt i förhållande till tidigare återhämtningar.
 - Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Riskerna för en svagare utveckling bedöms överväga, även om riskerna för en sämre utveckling har minskat jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2014.
-

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden fram t.o.m. 2018.³³ För att belysa den osäkerhet som omgärdar prognosen redovisas tre alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen.

Den ekonomiska vårpropositionens syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2015. Tyngdpunkten i framställningen har därför lagts på prognosen fram t.o.m. 2015. Utvecklingen 2016–2018 redovisas i ett separat delavsnitt. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur prognosen har reviderats jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2014.

I avsnittet återfinns jämförelser med andra bedömares prognoser av variablerna BNP, arbetslöshet, inflation och BNP-gap. Genom att redovisa jämförelser med andra bedömare, och motivera större avvikelser, avser regeringen tydliggöra de bedömningar som görs.

³³ I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig fram t.o.m. den 9 mars 2014 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

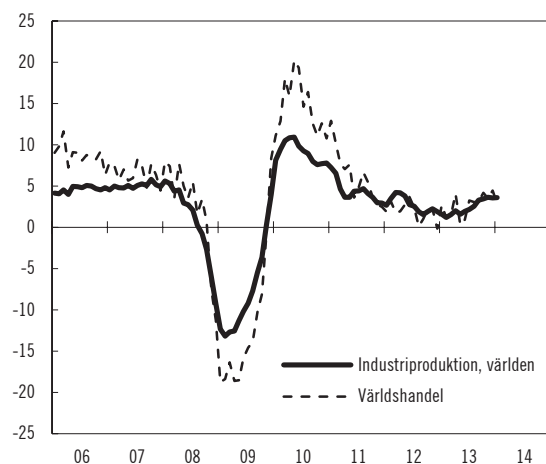
3.1 Internationell konjunktur- utveckling

Tilltagande global aktivitet men viss oro på de finansiella marknaderna

Aktiviteten i världsekonomin tilltog andra halvåret 2013 (se diagram 3.1), en uppgång som drevs av en allt starkare utveckling i många avancerade ekonomier.³⁴ En relativt stark ekonomisk utveckling ser ut att även prägla inledningen av 2014. Detta stöds bl.a. av indikatorer på tillförsikten bland företag och hushåll, som befinner sig på förhållandevis höga nivåer (se diagram 3.2). Även benägenheten att ta risker på de finansiella marknaderna ökade 2013 och under inledningen av 2014. En central drivkraft var den mycket expansiva penningpolitiken i flera av de stora avancerade ekonomierna.

Diagram 3.1 Världshandel och produktion 2006–2014

Årlig procentuell förändring



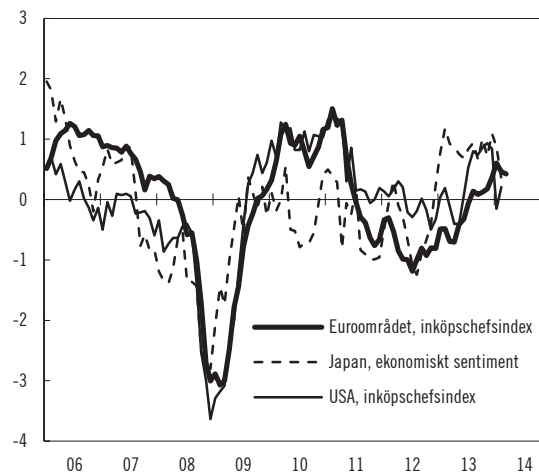
Källa: CPB, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

I de framväxande ekonomierna har utvecklingen överlag varit svag det senaste året. Inköpschefsindex i Kina har fallit tillbaka, vilket är ett tecken på att ekonomin bromsar in. Detta har i kombination med en allt tydligare återhämtning i de avancerade ekonomierna och

politisk oro i bl.a. Turkiet medfört förnyad oro på de finansiella marknaderna. Den finansiella oron har tagit sig uttryck i stora värdefall på aktiebörser och för valutor i många framväxande ekonomier. Även den upptrappade konflikten mellan Ukraina och Ryssland har resulterat i en ökad oro på de finansiella marknaderna, framför allt i dessa och i näraliggande länder. I flertalet avancerade ekonomier har dock utvecklingen på de finansiella marknaderna varit mindre turbulent. I bl.a. USA, Tyskland och Sverige har dock statsobligationsräntor fallit något under inledningen av 2014, sannolikt en följd av osäkerheten kring eventuella spridningseffekter från problemen i de framväxande ekonomierna.

Diagram 3.2 Förtroendeindikatorer för valda länder 2006–2014

Index



Anm.: Serierna är säsongrensade och normaliserade så att medelvärdet är 0 och standardavvikelsen är 1. Data för euroområdet och USA avser tillverkningsindustrin. Källor: Markit, Institute for Supply and Management och Sentix.

De avancerade ekonomierna förväntas även fortsättningsvis driva aktiviteten i världsekonomin, som förväntas växa i en högre takt 2014 och 2015 jämfört med 2013. BNP-tillväxten bland flertalet av Sveriges handelspartners ökar därmed under de kommande åren (se tabell 3.1). I de framväxande ekonomierna förväntas också en uppgång i tillväxten 2014 och 2015, jämfört med 2013. Till detta bidrar en uppgång i exporttillväxten, som ett led i de avancerade ekonomiernas återhämtning.

Den internationella prognosen baseras på att en expansiv penningpolitik fortsätter att stödja den ekonomiska återhämtningen under 2014 och 2015. Marknadsräntorna i USA och euroområdet antas gradvis fortsätta stiga. Räntenivån väntas vara förenlig med en återhämtning och är

³⁴ Med avancerade ekonomier avses de som ingår i Internationella valutafondens (IMF:s) definition Advanced economies (se WEO October 2013, Appendix 3.1, Economy Groups). De länder som inte definieras som Advanced economies betecknas av IMF som Emerging markets and developing economies. I det följande används termen framväxande ekonomier som en översättning av detta begrepp.

därmed inte alltför åtstramande. Vidare antas marknadsoron i de framväxande ekonomierna, inklusive Ukraina och Ryssland, få begränsade negativa realekonomiska effekter på världsekonomin som helhet.

Tabell 3.1 Internationell konjunkturutveckling

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015

Procentuell förändring om annat ej anges

	Genomsnitt 1994–2013 ¹	2013	2014	2015
BNP				
Euroområdet	1,4	-0,4	1,1	1,6
USA	2,6	1,9	2,9	3,2
Storbritannien	2,4	1,9	2,6	2,2
Norge ²	3,0	2,0	2,1	2,4
Japan	0,9	1,6	1,5	1,2
Kina	9,8	7,6	7,5	7,4
Världen (PPP) ³	3,6	3,0	3,7	3,9
Omvärlden (KIX) ⁴	1,9	1,3	2,4	2,8
Världsmarknadsefterfrågan	5,9	1,4	5,3	6,0
Inflation				
Euroområdet	2,0	1,4	1,0	1,3
USA	2,4	1,5	1,7	2,0
Finansiella variabler				
Refiränta ^{5,6}		0,25	0,25	0,50
Fed funds ^{5,7}		0,25	0,25	1,00
EUR/USD ⁵		1,38	1,28	1,28
Brentolja ^{5,8}		111	103	102

¹ I avsnittets tabeller redovisas genomsnittliga värden för flertalet variabler från 1994. Perioden är vald med utgångspunkt i tillgänglighet på data från de svenska nationalräkenskaperna. För euroområdet och KIX-viktad BNP beräknas genomsnittet från 1996 p.g.a ytterligare begränsningar i datatillgång.

² BNP för Norges fastland.

³ BNP-prognoser sammanviktade med köpkraftsjusterade BNP-vikter i världen enligt IMF.

⁴ BNP-prognoser sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på hur stor del av svensk utrikeshandel som går till och från olika länder.

⁵ Värde vid respektive års slut.

⁶ Europeiska centralbankens styrränta i procent.

⁷ USA:s styrränta i procent.

⁸ US dollar per fat.

Källor: Eurostat, Bureau of Economic Analysis, Internationella valutafonden, Reuters EcoWin och egna beräkningar.

Olikartad utveckling i euroområdet

Efter sex kvartal med recession växte BNP i euroområdet de tre sista kvartalen 2013. Tysk ekonomi har varit den drivande kraften bakom den starkare utvecklingen, men även i länder där BNP fallit kraftigt sedan 2008, t.ex. Spanien och Portugal, var tillväxten positiv de två sista kvartalen 2013. Dock är resursutnyttjandet i euroområdet som helhet fortsatt lågt och arbetslösheten är alltför hög. Inflationen är låg

och fallande, bl.a. som ett resultat av det låga resursutnyttjandet.

Under inledningen av 2014 syns tydliga tecken på en fortsatt bred uppgång i den ekonomiska aktiviteten. BNP-tillväxten i euroområdet förväntas därmed stiga, och tillväxten 2014 och 2015 blir högre jämfört med 2013 (se tabell 3.1). De finanspolitiska åtstramningarna minskar av allt att döma i omfattning och den Europeiska centralbanken (ECB) förväntas behålla styrräntan på en låg nivå. Allt eftersom återhämtningen fortskrider stiger även inflationen. Bedömningen är dock att inflationen blir lägre än ECB:s inflationsmål även 2015 (se tabell 3.1).

Utvecklingen för de enskilda länderna inom valutaunionen ser ut att bli olikartad. Den tyska ekonomin fortsätter att utvecklas förhållandevis starkt 2014 och 2015. För flertalet ekonomier som har svaga offentliga finanser och behov av skuldminskning i den privata sektorn ser dock BNP-tillväxten ut att bli dämpad även fortsättningsvis. En fortsatt hög arbetslöshet medverkar till att tillväxten i konsumtionen blir låg, trots den expansiva penningpolitiken. Därtill bidrar det ansträngda banksystemet i delar av euroområdet till en låg kreditutväxt 2014 och i viss mån även 2015. Detta håller tillbaka investeringsutvecklingen.

Högre tillväxt i USA

Stark export och en tillfällig lageruppbyggnad bidrog till en hög tillväxt i USA under slutet av 2013. Finanspolitiska åtstramningar dämpade dock tillväxten under året vilket bidrog till att tillväxten för helåret 2013 ändå blev måttlig (se tabell 3.1). Arbetslösheten fortsatte att falla tillbaka. Till den lägre arbetslösheten bidrog, utöver en stigande sysselsättning, även en svag utveckling av arbetskraften. Den amerikanska centralbanken har, i ljuset av bättre ekonomiska utsikter, sedan januari 2014 börjat trappa ned sina obligationsköp.

Den amerikanska ekonomin präglades under 2013 av en betydande osäkerhet om den finanspolitiska inriktningen. Läget förvärrades i oktober då kongressen hade mycket svårt att komma överens om en budget, vilket resulterade i tre veckors nedstängning av delar av den federala statens verksamhet. Uppskjutna beslut om en höjning av skuldtaket ledde till farhågor

om en amerikansk betalningsinställelse. Under inledningen av 2014 har dock en budget antagits och skuldtaket har höjts på nytt. Dessa framsteg har skapat ett stabilare politiskt och ekonomiskt läge i USA.

Budgetöverenskommelsen i USA innebär att de finanspolitiska åtstramningarna blir mindre framöver. Stigande bostadspriser, en relativt hög sysselsättningsstillväxt och stigande löner bedöms skapa utrymme för ökad tillväxt i den privata konsumtionen. Kreditvillkoren för små och medelstora företag har kontinuerligt förbättrats och penningpolitiken fortsätter att vara expansiv, om än i något mindre utsträckning. Sammantaget blir BNP-tillväxten förhållandevis hög 2014 och 2015 (se tabell 3.1).

Det låga resursutnyttjandet bidrar till en låg inflation, som dock förväntas stiga något 2014 och 2015 allteftersom återhämtningen i ekonomin fortsätter. Den amerikanska centralbanken höjer styrräntan 2015 som svar på den stigande inflationen och ett allt bättre läge på arbetsmarknaden.

Hög tillväxt i Storbritannien

BNP-tillväxten i Storbritannien var hög det andra halvåret 2013. Uppgången drevs av en stark ökning i inhemsk efterfrågan, till del ett resultat av en hög kreditstillväxt. Exporten och investeringarna har dock utvecklats svagare.

Återhämtningen fortsätter 2014 och 2015. Den internationella konjunkturuppgången och ett förhållandevis svagt pund bedöms bidra till en starkare exportutveckling. Även privat konsumtion förväntas bidra till tillväxten, bl.a. till följd av stigande bostadspriser som ökar hushållens förmögenhet. En fortsatt expansiv penningpolitik stödjer återhämtningen.

Tecken på svagare utveckling i Norge

I Norge pekar fallande konsumentförtroende och en svagare bostadsmarknad på en försvagad ekonomisk utveckling framöver. Mot bakgrund av bostadsmarknadens utveckling väntas hushållen iaktta en viss försiktighet. En fortsatt svag norsk krona stödjer dock exporten och BNP-tillväxten stiger något framöver (se tabell 3.1).

Mervärdesskatt höjningar dämpar tillväxten i Japan

Efter två år med en förhållandevis svag utveckling ökade BNP-tillväxten i Japan 2013. Finans- och penningpolitiska stimulanser har varit centrala drivkrafter bakom denna uppgång. Till följd av detta har inhemsk efterfrågan utvecklats starkt. Exportutvecklingen har dock varit förhållandevis svag, vilket har bidragit till att bytesbalansunderskottet ökat ytterligare.

Den stora och stigande statsskulden har lett till beslut om finanspolitiska åtstramningar. Höjd mervärdesskatt 2014 och 2015 förväntas dämpa den ekonomiska aktiviteten och tillväxten blir lägre jämfört med 2013. En fortsatt expansiv penningpolitik stimulerar inhemsk efterfrågan. Den expansiva penningpolitiken bidrar även till att yenen fortsättningsvis blir svag, vilket medverkar till en ökad exporttillväxt. En fortsatt förhållandevis hög aktivitet i japansk ekonomi förväntas sammantaget medföra att den underliggande inflationen gradvis stiger mot inflationsmålet på 2 procent.

Svag investeringsutveckling i Kina

Efter en svag inledning 2013 återhämtade sig tillväxten i Kina något det andra halvåret. Under inledningen av 2014 har det dock funnits tecken på att den kinesiska ekonomin åter bromsar in. Investeringsutvecklingen ser ut att försvagas de kommande åren då regeringens reformer för att minska kreditstillväxten förväntas få effekt. Detta är ett led i den kinesiska regeringens program för en omställning mot en tillväxt som i mindre grad är driven av investeringar. BNP-tillväxten förväntas sammantaget falla tillbaka något 2014 och 2015 jämfört med 2013 (se tabell 3.1).

3.2 Svensk konjunkturutveckling

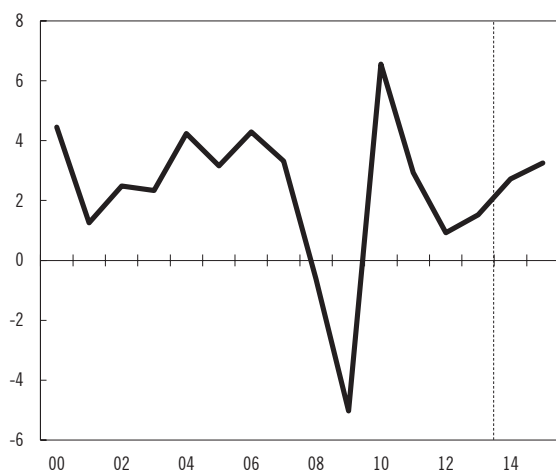
3.2.1 BNP

Gradvis högre tillväxt i svensk ekonomi

Den svaga utvecklingen i omvärlden medförde att tillväxten i svensk ekonomi blev låg 2012 och under inledningen av 2013. Andra halvåret 2013 steg dock aktiviteten, i takt med en starkare utveckling i omvärlden. Sammantaget blev BNP-tillväxten måttlig för helåret 2013 (se tabell 3.2 och diagram 3.3).

Diagram 3.3 BNP-tillväxt 2000–2015

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

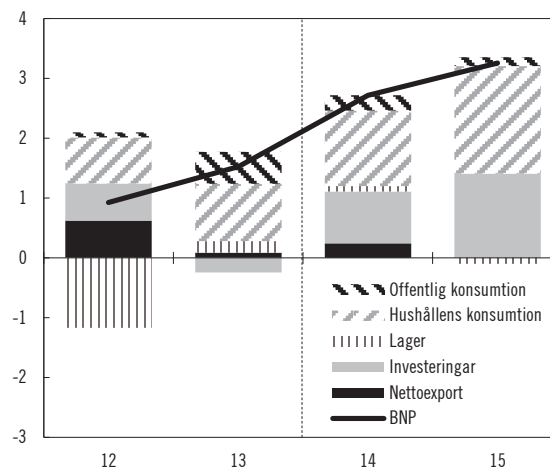
Privat och offentlig konsumtion stod för de största bidragen till tillväxten, men även lagerinvesteringar bidrog positivt (se diagram 3.4). Utrikeshandeln utvecklades svagt 2013, då både exporten och importen minskade. Nettoexportens bidrag till BNP-tillväxten var dock positivt, eftersom importen minskade mer än exporten. Därtill minskade de totala fasta bruttoinvesteringarna, även om bostadsinvesteringarna växte.

BNP-tillväxten bedöms öka ytterligare 2014 och 2015, till följd av en starkare utveckling i omvärlden och en ökad tillförsikt hos svenska företag och hushåll.

Den högre BNP-tillväxten medför att resursutnyttjandet stiger. Resursutnyttjandet är dock av allt att döma lågt i nuläget och lågkonjunkturen i svensk ekonomi bedöms därmed bestå de närmaste två åren (se tabell 3.2).

Diagram 3.4 Bidrag till BNP-tillväxten 2012–2015

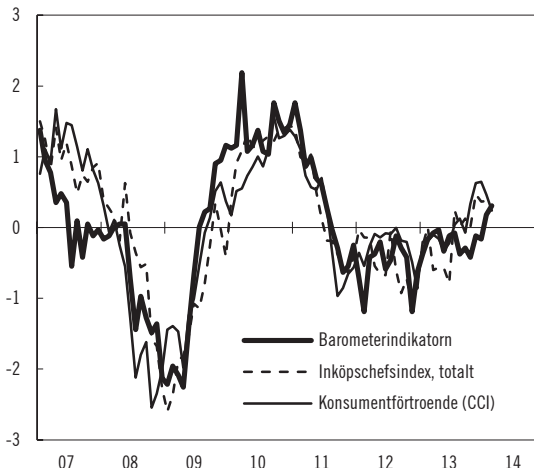
Procentenheter respektive procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.5 Förtroendeindikatorer 2007–2014

Index



Anm.: Säsongsrensade månadsvärden. Serierna är normaliserade så att medelvärdet är 0 och standardavvikelsen är 1. Inköpschefsindex totalt är en sammanvägning av tillverkningsindustrin och tjänstesektorn, baserat på förädlingsvärdet.

Källor: Konjunkturinstitutet och Swedbank.

Hushållens konsumtion driver tillväxten 2014

Hushållens konsumtion växte 2013 i en något lägre takt än genomsnittet de senaste 20 åren (se tabell 3.2). Hushållens disponibla inkomster växte snabbare än konsumtionen, vilket innebar att sparandet ökade. Indikatorer på hushållens förtroende har stigit det senaste året och ligger under inledningen av 2014 kring sitt medelvärde (se diagram 3.5). Detta tyder på att tillväxten i hushållens konsumtion kommer att öka under 2014 jämfört med 2013.

Tabell 3.2 BNP och dess komponenter 2012–2015

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015

Procentuell förändring om annat ej anges

	Mdkr 2012	Genomsnitt 1994–2013	2013	2014	2015
Hushållens konsumtion	1718	2,3	2,0	2,6	3,7
Offentlig konsumtion	956	0,9	2,0	1,0	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	674	4,1	-1,3	4,7	7,4
Lagerinvesteringar ¹		0,1	0,2	0,1	-0,1
Export	1722	5,7	-0,9	3,5	5,5
Import	1516	5,1	-1,2	3,4	6,3
Nettoexport ¹		0,5	0,1	0,2	0,0
BNP	3550	2,6	1,5	2,7	3,3
BNP, kalenderkorrigerad	3555	2,7	1,5	2,8	3,0
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad ²	3639	2,4	2,2	2,3	2,0
BNP-gap ³		-1,9	-2,9	-2,4	-1,5

Anm.: Fasta priser, referensår 2012.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.² Till marknadspris. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.³ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens politik bidrar till en stark utveckling av hushållens disponibla inkomster 2014. Detta motverkas delvis av genomförda kommunalskattehöjningar 2014. Därtill har hushållens förmögenhetsutveckling varit gynnsam 2013 och under inledningen av 2014 till följd av stigande aktie- och bostadspriser. Penningpolitiken antas vara expansiv även 2014 vilket bidrar till att stimulera konsumtionen. Konsumtionstillväxten förväntas sammantaget stiga 2014 jämfört med 2013. Konsumtionen kommer dock att växa långsammare än de disponibla inkomsterna, vilket är liktydigt med att sparkvoten stiger (se diagram 3.24). Bedömningen är därför att hushållen även 2014 förväntas vara återhållsamma då de fattar sina konsumtionsbeslut. En bidragande orsak till det är att arbetslösheten fortfarande ligger på en hög nivå.

Läget på arbetsmarknaden förväntas fortsätta att förbättras 2015 och allt fler blir sysselsatta. Därtill antas att penningpolitiken även 2015 är fortsatt expansiv och att den internationella konjunkturuppgången fortsätter. Konsumtionen bedöms därför stiga i en högre takt 2015 jämfört med 2014.

Investeringstillväxten stiger

De fasta bruttoinvesteringarna minskade 2013 (se tabell 3.2).³⁵ Bostadsinvesteringarna utvecklades dock starkt och dämpade nedgången (se tabell 9 i bilaga 1). Även investeringar i energisektorn steg kraftigt mot slutet av året. Industriinvesteringarna fortsatte däremot att utvecklas ojämnt och för helåret 2013 skedde en tydlig nedgång. Nivåerna för såväl bostads- som industriinvesteringar är fortfarande låga jämfört med nivåerna före finanskrisens utbrott 2008.

Indikatorer på bostadsbyggandet tyder på en fortsatt återhämtning i bostadsinvesteringarna 2014. I takt med att exporttillväxten bedöms öka 2014 förväntas även produktionskapaciteten utökas och industriinvesteringarna ta fart. Även ett stigande kapacitetsutnyttjande inom industrin talar för en sådan utveckling (se diagram 3.15).

Sammantaget kommer de totala investeringarna öka något snabbare 2014 än genomsnittet de senaste 20 åren. Investeringsbehovet väntas vara fortsatt större än normalt även 2015 och investeringstillväxten förväntas tillta ytterligare.

Fortsatt ökning av statlig och kommunal konsumtion 2014

De offentliga konsumtionsutgifterna ökade med 2,0 procent 2013, vilket är en betydligt högre tillväxt än genomsnittet för de senaste 20 åren (se tabell 3.2). Framför allt var det den statliga konsumtionen som ökade snabbt, vilket delvis förklaras av tillfälligt höga utgifter för militär förbrukningsmateriel samt ökade utgifter för flyktingmottagande. Även den kommunala konsumtionen utvecklades jämförelsevis starkt 2013. Ett ökat antal elever i grundskolan bidrog till utvecklingen. Dessutom fick kommunsektorn tillfälliga återbetalningar av pensionspremier från AFA Försäkring. Dessa kan ha bidragit till att kommuner och landstings

³⁵ Fasta bruttoinvesteringar är materiella eller immateriella tillgångar som används i produktionsprocessen i över ett år. Bruttobegreppet syftar på att kapitalförslitningen inte är borträknad.

inköp av material och tjänster var tillfälligt höga 2013.

Den offentliga konsumtionen väntas öka med 1,0 procent 2014 (se tabell 3.2). Det är främst statens konsumtion som fortsätter att öka förhållandevis snabbt. Till det bidrar bl.a. ökade utgifter inom områdena utbildning, migration, försvar och rättsväsende.

Kommunerna möter i nuläget stora demografiska förändringar. Det blir allt fler barn i förskole- och grundskoleålder, medan antalet barn i gymnasieålder minskar. Även trycket på äldreomsorgen ökar framöver med allt fler personer i åldrarna 80 år och äldre, som har relativt stora vårdbehov. De senaste åren har dock konsumtionen av äldreomsorg inte ökat i takt med antalet äldre. Det beror på att en allt större andel av äldreomsorgen utförts i form av hemtjänst, som kräver mindre resurser än andra omsorgsformer, och att andelen med särskilt boende minskar. Den kommunala konsumtionen väntas öka något långsammare 2014 jämfört med 2013. Det beror dels på att konsumtionen 2013 bedöms ha påverkats av tillfälliga faktorer, dels på det begränsade ekonomiska utrymmet i kommunsektorn.³⁶

År 2015 väntas de offentliga konsumtionsutgifterna öka i lägre takt än året före. Det beror framför allt på att den statliga konsumtionen förväntas minska, vilket följer av anslagsutvecklingen. Den kommunala konsumtionen väntas emellertid öka i ungefär samma takt som 2014. Efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster ser ut att stiga mer framöver då andelen barn och äldre i befolkningen ökar. Prognosen baseras på beslutad politik. Bland annat antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad, vilket begränsar utrymmet för den kommunala konsumtionen.

Lager bidrar positivt till tillväxten 2014

Industriföretagen minskade sina lager av insatsvaror 2013. En orsak till detta var troligen en ökad osäkerhet om efterfrågeläget. Industrin minskade även sina lager av varor i arbete och färdigvaror under delar av året, men sista kvartalet 2013 ökade i stället dessa markant och bidrog kraftigt till BNP-tillväxten. Inom handeln skedde en lageravveckling under hela 2013, vilket sannolikt också kan härledas till det osäkra efterfrågeläget. Det totala lagerbidraget till BNP-tillväxten 2013 var positivt, vilket till stor del beror på att skogslagren ökade.

Både industrin och handeln väntas öka sina lager 2014, delvis till följd av förväntan om högre efterfrågan. Inom industrin bedöms dock utvecklingen vara blandad. Företagen förväntas öka sina lager av insatsvaror medan lagren av varor i arbete och färdigvaror väntas minska något, som en följd av den kraftiga uppbyggnaden det sista kvartalet 2013. Sammantaget bedöms bidraget till BNP-tillväxten från lagerinvesteringarna för helåret 2014 bli något positivt (se tabell 3.2).

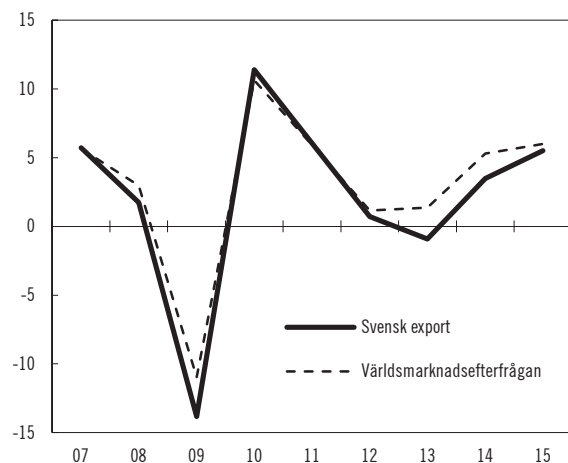
Internationell återhämtning bidrar till stigande export

Utrikeshandeln utvecklades svagt 2013 (se diagram 3.6). Mot slutet av året började dock varuexporten stiga, till följd av att en viss återhämtning bland Sveriges handelspartners ägde rum. Det är framför allt varuexporten som har bidragit till den svaga exportutvecklingen och då särskilt exporten av investeringsvaror. Detta beror framför allt på en svag efterfrågan i omvärlden. Eftersom exporten till stor del utgörs av importerade varor och tjänster, bidrog den svaga exportutvecklingen det senaste året till att även importen utvecklades svagt under 2013.

³⁶ Prognosen för den kommunala konsumtionen utgår från beslutad politik, samt statsbidrag och skattesatser i kommuner och landsting enligt tabell 8.5 i avsnitt 8. Även det lagstadgade kravet om budgetbalans (balanskravet) måste följas av kommunerna. Som en följd av detta får inkomstutvecklingen på några års sikt en stor betydelse, vilken i sin tur beror på löner och arbetade timmar i ekonomin som helhet.

Diagram 3.6 Export och svensk exportmarknad 2007–2015

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stigande ekonomisk aktivitet i omvärlden ökar efterfrågan på varor och tjänster som produceras i Sverige. Exporttillväxten förväntas därmed vara positiv 2014. Återhämtningen förväntas även innebära att investeringstillväxten bland Sveriges handelsländer tar fart. I ett sådant läge befinner sig svenska exportföretag i en gynnsam position, med sin tyngdpunkt på insats- och investeringsvaror. Mot denna bakgrund förväntas tillväxttakten i exporten gradvis tillta (se tabell 3.2), ungefär i linje med tillväxten på den svenska exportmarknaden (se diagram 3.6).

När väl exporten och den inhemska efterfrågetillväxten stiger 2014 och 2015 förväntas även importtillväxten stiga (se tabell 3.2). En stark utveckling i närtid stöds även av att förtroendet bland importföretagen, mätt enligt inköpschefindex, är på höga nivåer.

Varuproduktionen ökar

Mot slutet av 2013 började varuproduktionen återigen att öka, efter att ha utvecklats svagt en längre tid (se diagram 3.7). En tilltagande världsmarknadsefterfrågan och ökad export bidrog till detta. Trots en hög tillväxt det sista kvartalet minskade industriproduktionen helåret 2013. Bland övriga varuproducerande branscher ökade främst byggproduktionen, vilket dämpade nedgången i den totala varuproduktionen 2013 (se tabell 3.3).

Tjänsteproduktionen har fortsatt att växa under hela 2013 (se diagram 3.7 och tabell 3.3). Tillväxten drivs främst av hushållstjänster, men

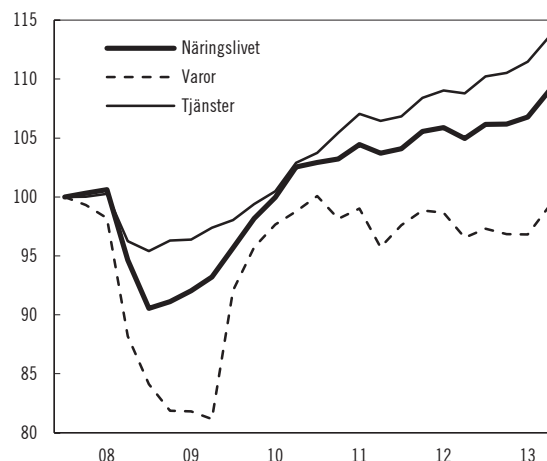
även fastighets- och finanstjänster har under 2013 haft en god utveckling.³⁷

Flertalet förtroendeindikatorer, bl.a. Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer, visar att företagens förväntningar om produktion och efterfrågan har ökat det senaste året. Det indikerar att det finns goda förutsättningar för en högre produktion under 2014 inom både varu- och tjänsteproducerande branscher.

Det stigande förtroendet i kombination med en fortsatt återhämtning bland Sveriges handelspartners skapar förutsättningar för en uppgång i svensk industriproduktion 2014 och 2015. Tillväxttakten i industriproduktionen förväntas dock vara låg i relation till tidigare konjunkturuppgångar. Detta beror främst på att exportutvecklingen bedöms bli svag i jämförelse med tidigare återhämtningsfaser (se diagram 3.25). En hög tillväxt i bygginvesteringar 2014 och 2015 bidrar till att tillväxten i byggproduktionen blir hög (se tabell 3.3).

Diagram 3.7 Näringslivets produktion 2008–2013

Index



Anm.: Index = 100 första kvartalet 2008.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

³⁷ I fördjupningsrutan Sysselsättningsutvecklingen – ett branschperspektiv beskrivs utvecklingen för branschen för hushållstjänster mer ingående.

Tabell 3.3 Näringslivets produktion

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015
Procentuell förändring om annat ej anges

	Mdkr 2012	Genomsnitt 1994-2013	2013	2014	2015
Varuproducenter	834	3,7	-0,3	2,8	4,7
Industri	514	5,2	-1,3	3,2	5,9
Bygg	164	1,3	3,0	3,9	4,1
Tjänsteproducenter	1 615	3,3	3,0	3,5	3,7
exkl. FoF ¹	1 189	4,1	2,8	3,6	4,5
Näringslivet totalt	2 449	3,5	1,9	3,3	4,1

¹ Finans- och fastighetstjänstbranscherna.

Anm.: Fasta priser, referensår 2012. Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tillväxttakten i tjänsteproduktionen bedöms stiga 2014 och ligga kvar på en förhållandevis hög nivå 2015. Produktionen gynnas bl.a. av en stigande tillväxt i hushållens konsumtion och av en ökad efterfrågan på företagsnära tjänster.

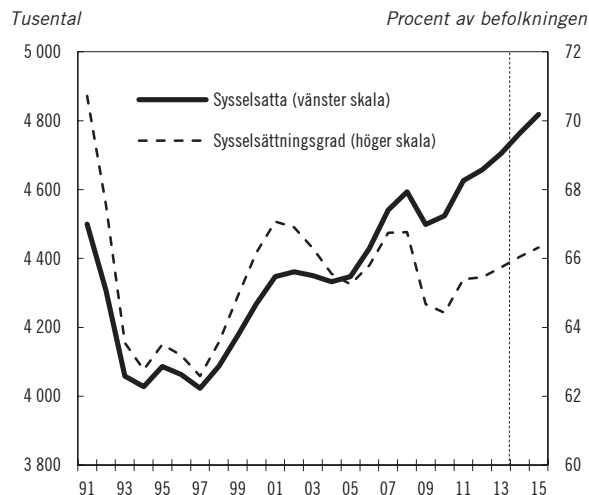
Sammantaget förväntas tillväxten i näringslivets produktion stiga 2014 och 2015.

3.2.2 Arbetsmarknad

Återhämtning på arbetsmarknaden

Sysselsättningen steg för både män och kvinnor 2013 (se tabell 3.4). Det är tjänstbranscherna samt stat, kommuner och landsting som främst har drivit ökningen i sysselsättningen (se tabell 3.5). Sysselsättningen ökade något snabbare än befolkningen, vilket innebar att sysselsättningsgraden steg (se diagram 3.8).

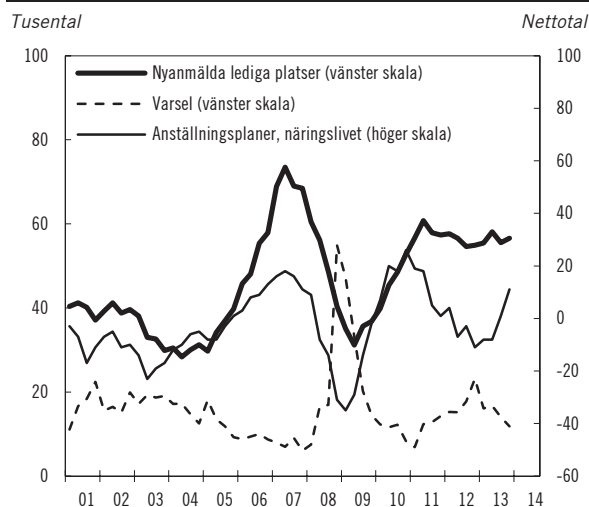
De framåtblickande indikatorerna för efterfrågan på arbetskraft, t.ex. anställningsplaner i näringslivet, nyanmälda lediga platser och varsel om uppsägning, tyder på en fortsatt ökning av sysselsättningen under 2014 (se diagram 3.9). Enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer har andelen företag som planerar att öka antalet anställda stigit kraftigt sedan slutet av 2013. Antalet varsel om uppsägning har minskat kontinuerligt under 2013 och antalet nyanmälda lediga platser befinner sig på en hög nivå.

Diagram 3.8 Sysselsatta och sysselsättningsgrad 1991–2015

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1991–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen förväntas öka snabbare än befolkningen 2014 och 2015, vilket får till följd att sysselsättningsgraden stiger ytterligare (se diagram 3.8).

Diagram 3.9 Urval av sysselsättningsindikatorer 2001–2014

Anm.: Nyanmälda lediga platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplanerna är säsongrensade och avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern. Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva och negativa svar. Sista utfall är januari 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

Sysselsättningen i näringslivet ökar i takt med återhämtningen i ekonomin

Tillväxten i näringslivets produktion tilltog 2013 och väntas öka ytterligare 2014. I takt med att produktionen ökar snabbare får företagen ett större behov av att öka arbetsstyrkan (se tabell 3.5). Utvecklingen av sysselsättningen skiljer sig

åt mellan näringslivets branscher, med ökningsfrämst i tjänstebanscher. Detta följer av den stigande inhemska efterfrågan, i synnerhet en ökad konsumtion bland hushållen. Sysselsättningen i varubanscher väntas i stället minska något (se tabell 3.5 och fördjupningsrutan Sysselsättningsutvecklingen – ett branschperspektiv), framför allt till följd av att sysselsättningen inom den exportberoende industrisektorn ser ut att fortsätta att utvecklas svagt. I varubanscher bedöms produktionen 2014 huvudsakligen öka via en högre produktivitet men 2015 via en högre medelarbets-tid. Den negativa utvecklingen i sysselsättningen inom industrin vägs till viss del upp av en ökande sysselsättning i byggbranschen, vilket är en följd av den höga tillväxten i byggproduktionen.

Sysselsättningen i varubanscher bestäms inte bara av den konjunkturella utvecklingen. Den minskande andelen sysselsatta i varubanscher totalt, och den allt större andelen sysselsatta i tjänstebanscher, följer också en strukturell trend som pågått sedan mitten av 1990-talet (se diagram 3.10). En ökad efterfrågan på tjänster i förhållande till varor och att industrin blivit mindre sysselsättningsintensiv är bidragande orsaker till denna utveckling. En ytterligare förklaring är att många som tidigare räknades som sysselsatta inom industrin numera arbetar inom företagstjänstebanschen, t.ex. i bemanningsföretag.

Tabell 3.4 Arbetsmarknad

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015
Procentuell förändring om annat ej anges

	Nivå, tusental 2012	Genomsnitt 1994–2013	2013	2014	2015
BNP ¹	3 555	2,7	1,5	2,8	3,0
Produktivitet ²	415	2,0	1,1	1,5	1,9
Produktivitet i näringslivet ²	458	2,5	1,7	1,8	2,2
Arbetade timmar ³	7 516	0,7	0,4	1,4	1,2
Arbetade timmar i näringslivet ³	5 356	1,0	0,1	1,6	1,6
Medelarbets-tid ⁴		0,0	-0,6	0,2	0,0
Sysselsatta	4 657	0,7	1,0	1,2	1,2
Kvinnor	2 215	0,6	1,0	-	-
Män	2 442	0,9	1,0	-	-
Potentiell sysselsättning ⁵	4 767	0,5	1,2	0,8	0,6
Sysselsättningsgap ⁶		-1,9	-2,5	-2,2	-1,5
Arbetskraft	5 060	0,6	1,1	0,9	0,7
Kvinnor	2 400	0,6	1,2	-	-
Män	2 660	0,7	1,0	-	-
Arbetslöshet ⁷		8,0	8,0	7,7	7,3
Kvinnor		7,7	7,9	-	-
Män		8,2	8,2	-	-
Programdeltagare ^{7, 8}	187	3,2	3,9	3,9	3,7

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

¹ BNP till marknadspris, fasta priser, kalenderkorrigerad. Nivå avser miljarder kronor.

² Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³ Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser 10 000-tal.

⁴ Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt AKU.

⁵ Potentiell sysselsättning avser inte den högsta möjliga nivån utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

⁶ Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

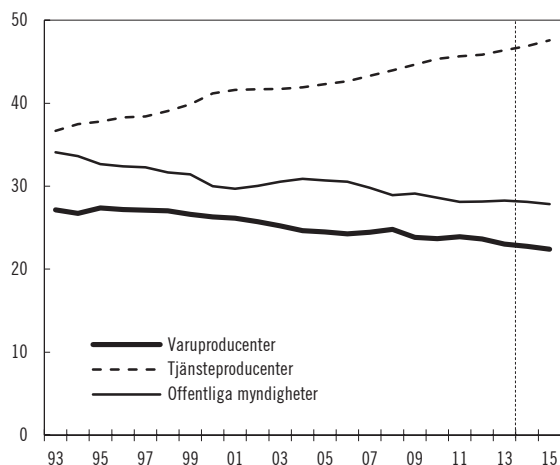
⁷ I procent av arbetskraften.

⁸ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Diagram 3.10 Branschvis sysselsättning 1993–2015

Procent av total sysselsättning



Anm.: Sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet sysselsatta i stat, kommun och landsting fortsätter att öka

Sysselsättningen i offentlig sektor har ökat sedan 2012 (se tabell 3.5).³⁸ År 2013 ökade sysselsättningen med 18 000 personer. De senaste årens uppgång i sysselsättningen har skett i både staten, kommunerna och landstingen. Under denna period har bl.a. satsningar gjorts på universitetsutbildning och rättsväsende. Samtidigt har antalet anställda i kommunsektorn åter ökat efter några år av minskad sysselsättning i samband med finanskrisen.

Utvecklingen med stigande offentlig sysselsättning förväntas fortsätta under 2014, framför allt inom kommunerna. Den demografiska utvecklingen innebär att kommunerna möter en stigande efterfrågan på välfärdstjänster, inom skola, vård och omsorg. Kommunernas skatteunderlag väntas växa i takt med att ekonomin återhämtar sig och arbetslösheten minskar. Detta skapar utrymme för en fortsatt ökning av sysselsättningen 2015.

Tabell 3.5 Sysselsättning efter näringsgren

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015

Procentuell förändring om annat ej anges

	Nivå, tusentals personer 2012	Genomsnitt 1994–2013	2013	2014	2015
Näringslivet	3 215	1,1	0,8	1,5	1,7
Varubranscher	1 094	-0,1	-1,7	0,0	-0,2
Tjänstebranscher	2 121	1,9	2,1	2,3	2,6
Stat, kommun och landsting	1 302	-0,3	1,4	0,7	0,2
Staten	238	-0,4	2,2	0,8	-0,4
Kommuner och landsting	1 064	-0,3	1,2	0,7	0,3
Ekonomi totalt¹	4 627	0,7	1,0	1,2	1,2

¹ I ekonomin totalt inkluderas även sysselsatta i hushållens icke vinstdrivande organisationer.

Anm.: Antalet sysselsatta avser sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

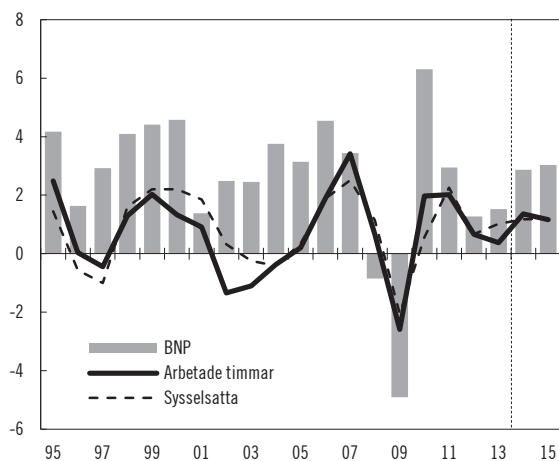
Arbetade timmar ökar starkt i tjänstebranscherna

Antalet arbetade timmar i hela ekonomin bedöms öka något snabbare än sysselsättningen 2014 (se diagram 3.11 och tabell 3.4), vilket medför att medelarbetstiden ökar något. Ökningen av antalet arbetade timmar drivs, liksom sysselsättningen, av en positiv utveckling i tjänstebranscherna samt i stat, kommun och landsting. År 2015 förväntas det totala antalet timmar öka i en något lägre takt, vilket beror på att timmarna i stat, kommun och landsting utvecklas svagare än föregående år. I näringslivet förväntas timmarna öka i samma takt 2014 och 2015.

³⁸ De sysselsatta i kommunerna och landstingen utgör drygt 80 procent av de offentligt sysselsatta.

Diagram 3.11 BNP, arbetade timmar och sysselsatta 1995–2015

Årlig procentuell förändring



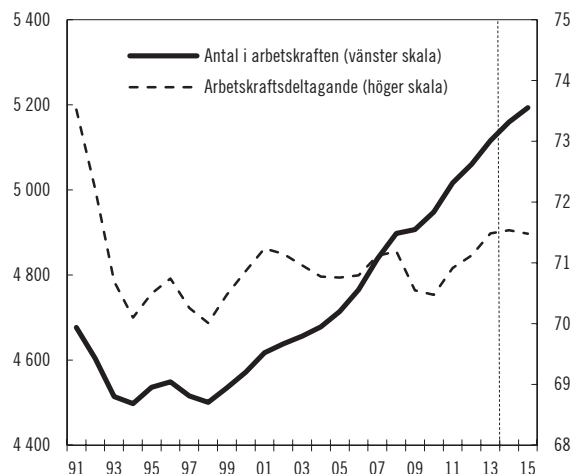
Anm.: Kalenderkorrigerade data för BNP och arbetade timmar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 3.12 Arbetskraften och arbetskraftsdeltagande 1991–2015

Tusental

Procent av befolkningen



Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Lägre tillväxt i arbetskraften

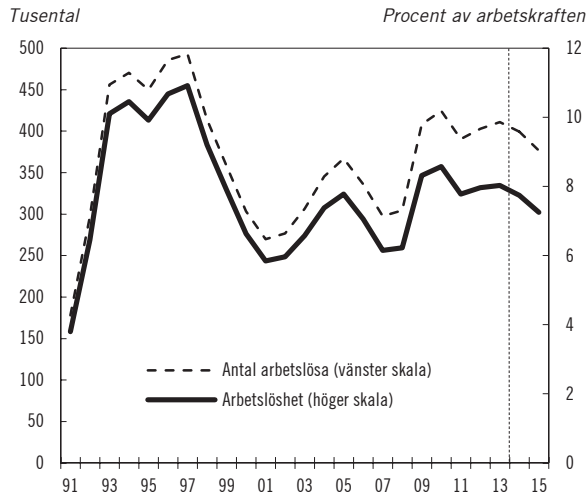
Arbetskraften har ökat starkt de senaste åren (se diagram 3.12). Det beror delvis på att befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men också på att en större andel av befolkningen deltar i arbetskraften, dvs. arbetskraftsdeltagandet har stigit. I synnerhet har arbetsmarknadsdeltagandet bland kvinnor stigit 2010–2013.

I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturen, och utsikterna att hitta ett arbete, försämras. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen 2009–2013 har arbetskraftsdeltagandet dock inte minskat i samma grad som under tidigare lågkonjunkturer. I dag är arbetskraftsdeltagandet på samma nivå som under högkonjunkturerna 2001 och 2007 (se diagram 3.12). En viktig förklaring till det ökade arbetskraftsdeltagandet är att regeringens utbudsstimulerande reformer, framför allt jobbskatteavdraget, har ökat drivkrafterna att arbeta.

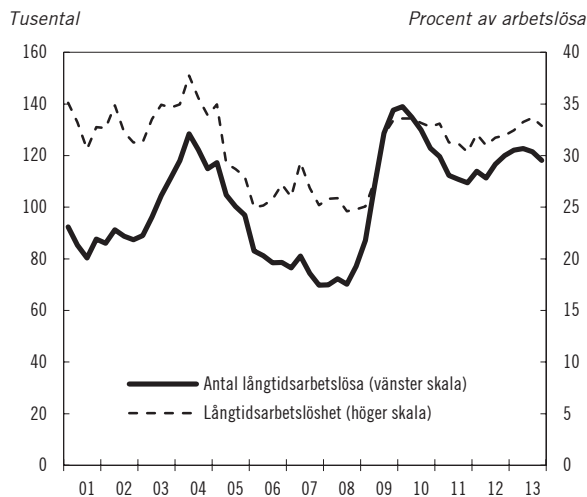
Den starka ökningen i arbetskraften bedöms avta 2014 och 2015, huvudsakligen beroende på att regeringens tidigare reformer bedöms ha nått full effekt fram till och med 2013 (se tabell 3.4). Det förstärkta jobbskatteavdraget som trädde i kraft vid årsskiftet 2013/2014 väntas dock bidra till tillväxten i arbetskraften de kommande åren. En annan anledning till den lägre ökningstakten i arbetskraftsdeltagandet är att grupper med lågt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyanlända invandrare, förväntas öka i en snabbare takt än andra grupper.

Arbetslösheten minskar 2014 och 2015

Den utdragna lågkonjunkturen har medfört att efterfrågan på arbetskraft inte har ökat i takt med utbudet. Sammantaget innebär det att arbetslösheten för närvarande är på en hög nivå (se diagram 3.13). Under loppet av 2013 har dock arbetslösheten minskat något och 2014 och 2015 förväntas den fortsätta sjunka då sysselsättningen ökar snabbare än arbetskraften (se tabell 3.4).

Diagram 3.13 Arbetslösa och arbetslöshet 1991–2015

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad av Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 3.14 Långtidsarbetslösa 2001–2013

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Långtidsarbetslösa avser arbetslösa 27 veckor eller längre (svensk praxis), mätt enligt arbetskraftsundersökningarna. Säsongrensad kvartalsdata.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetslöshetstiderna har generellt sett blivit längre sedan finanskrisens utbrott, vilket har resulterat i en högre långtidsarbetslöshet än åren före finanskrisen (se diagram 3.14). Antalet personer som är långtidsarbetslösa har däremot minskat jämfört med 2009 och 2010, då antalet långtidsarbetslösa var som högst. Regeringen bedömer dock att långtidsarbetslösheten kommer att ligga kvar på en förhållandevis hög nivå de närmaste åren. Långtidsarbetslösheten beskrivs närmare i avsnitt 10.

3.2.3 Resursutnyttjande

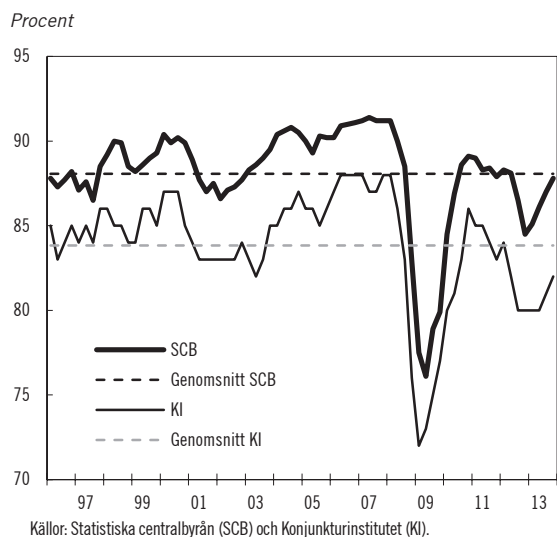
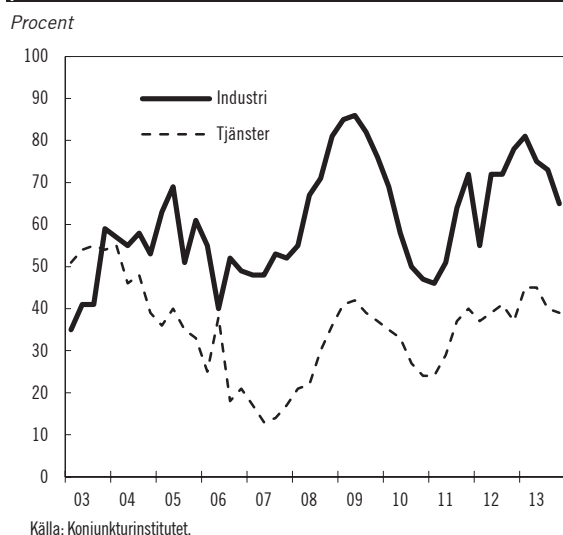
I stort sett balanserat resursutnyttjande inom företagen

Indikatorer på resursutnyttjandet inom företagen steg mot slutet av 2013. Andelen företag i näringslivet som anser att de utnyttjar befintlig personal nästan fullt ut har ökat enligt Arbetsförmedlingens företagsundersökning. Under hösten 2013 nådde denna andel genomsnittsnivån för 1997–2013.³⁹ Det kan tolkas som att den lediga kapaciteten är begränsad. Sammantaget bedöms resursutnyttjandet inom företagen i hela näringslivet vara i stort sett balanserat.

Kapacitetsutnyttjandet i industriföretagen steg 2013 och låg det fjärde kvartalet 2013 på en genomsnittlig nivå enligt Statistiska centralbyråns undersökning, men på en något lägre nivå än genomsnittet enligt Konjunkturinstitutets barometer (se diagram 3.16). Det indikerar att mängden lediga resurser minskat även i industrin.

Regeringen bedömer att resursutnyttjandet inom företagen fortfarande inte är balanserat vare sig i industrin eller i de varuproducerande branscherna som helhet. Varuproduktionen har utvecklats svagt en längre tid till följd av låg efterfrågan. Allt tyder dock på att de varuproducerande företagen inte fullt ut anpassat sin produktionskapacitet. Till viss del avvaktar de en kommande efterfrågeuppgång. I den meningen är den lediga kapaciteten att betrakta som tillfällig. I de tjänsteproducerande branscherna, där produktionsfallet under lågkonjunkturen inte varit lika stort, är resursutnyttjandet av allt att döma högre. Denna bedömning stöds av att andelen företag som angett otillräcklig efterfrågan som främsta hinder för produktionen har varit klart högre inom industrin än inom tjänstebanscherorna i flera år (se diagram 3.16). Bland tjänsteföretagen har sysselsättningsuppgången varit större de senaste åren, vilket också talar för att resursutnyttjandet är lägre i de varuproducerande företagen (se avsnitt 3.2.2).

³⁹ Se Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013 (Arbetsförmedlingen 2013).

Diagram 3.15 Industrins kapacitetsutnyttjande 1996–2013**Diagram 3.16 Otillräcklig efterfrågan som främsta hinder för produktionen 2003–2013**

När efterfrågan stiger ytterligare 2014 och 2015 förväntas produktiviteten i näringslivet fortsätta att öka, om än i en något långsammare takt än genomsnittet 1980–2013. Detta beror dels på att sysselsättningen förväntas växa starkt i relation till BNP under återhämtningen, dels på att det av allt att döma tar tid för långsiktiga investeringar att få genomslag på produktivitetstillväxten i näringslivet.

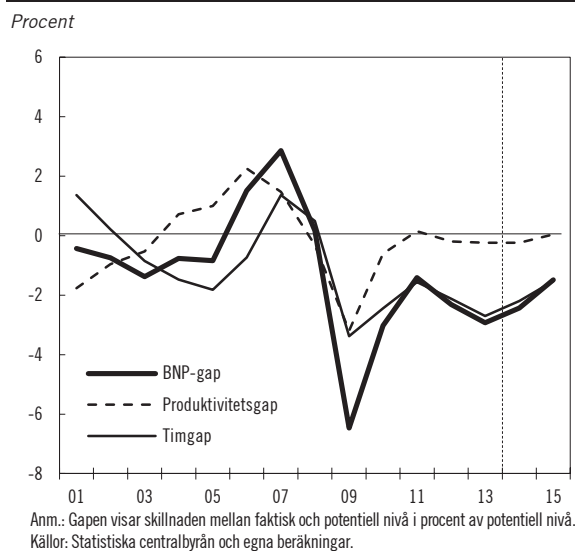
Lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden

Tecknen på att det finns lediga resurser på arbetsmarknaden är tydliga. Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer visar att bristtalen är låga i flera av näringslivets olika branscher. Samtidigt är arbetslösheten hög ur ett

historiskt perspektiv, löneökningstakten dämpad och inflationen låg.

Regeringens bedömning är att det finns mycket lediga resurser på arbetsmarknaden, dvs. sysselsättningen kan fortsätta att stiga utan att det för den skull leder till högre löneökningar. Arbetsmarknadsgapet, som mäts som antalet arbetade timmars avvikelse från den potentiella nivån, bedöms vara -2,2 procent 2014.

Sammantaget bedöms att resursutnyttjandet i ekonomin i dess helhet är lågt. Den högre BNP-tillväxten i prognosen 2014 och 2015 medför dock att resursutnyttjandet förväntas stiga. BNP-gapet bedöms vara tydligt negativt även 2015 (se diagram 3.17).⁴⁰

Diagram 3.17 Resursutnyttjande 2001–2015

3.2.4 Löner och inflation

Nya löneavtal ger dämpade löneökningar

I avtalsrörelsen som avslutades 2013 tecknades omkring femhundra avtal för 2,7 miljoner anställda. Den lönenormerande industrisektorn inledde med att sluta ett treårigt avtal med ett sammanlagt värde på ca 6,8 procent. Av denna kostnadsökning utgör ca 6,2 procent löneökningar medan resterande del ska avsättas

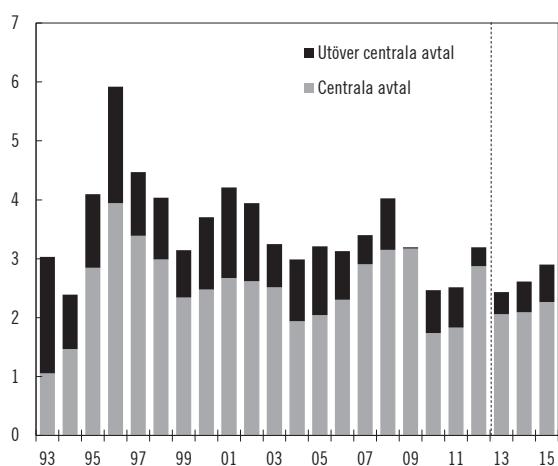
⁴⁰ BNP-gapet mäter resursutnyttjandet i ekonomin som helhet. Det är lika med summan av produktivitetsgapet, vilket mäter resursutnyttjandet inom företagen, och timgapet, vilket mäter resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i termer av arbetade timmar.

till ett system för delpension. Efter att avtalen inom industrin blev klara slöts treåriga avtal även på andra större avtalsområden. Avtalsperioderna blev därmed längre jämfört med den förra avtalsrörelsen. Merparten av avtalen hade då en löptid på ungefär ett år. Sammantaget har kostnadsökningen i industrins avtal varit normerande för övriga delar av arbetsmarknaden.

Det svaga konjunkturläget då förhandlingarna ägde rum bidrog till att de avtalade löneökningarna blev förhållandevis återhållsamma (se diagram 3.18). Detta resulterar i en dämpad löneökningstakt i hela ekonomin 2013–2015, enligt konjunkturlönestatistikens definition (se tabell 3.6).

Diagram 3.18 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet 1993–2015

Procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Utöver konjunkturlönestatistiken mäts löneutvecklingen även i nationalräkenskaperna. I konjunkturlönestatistiken registreras löneökningen under den period som lönen intjänades medan den i nationalräkenskaperna registreras under den period då lönen betalades ut. Det innebär att retroaktiva löneutbetalningar bokförs vid olika tidpunkter i de båda källorna. Då en relativt stor andel av de retroaktiva löneutbetalningarna för 2013 betalades ut under senare delen av året blev löneökningstakten enligt nationalräkenskaperna låg 2013. För 2014 innebär det att löneutvecklingen enligt nationalräkenskaperna bedöms vara något högre än enligt konjunkturlönestatistiken.

Tabell 3.6 Löner och inflation

Utfall t.o.m. 2013*, prognos för 2014 och 2015

Procentuell förändring

	Genomsnitt 1994-2013	2013	2014	2015
Timlön				
KL, hela ekonomin ¹	3,5	2,5	2,7	2,9
KL näringslivet ¹	3,5	2,4	2,6	2,9
NR, hela ekonomin ²	3,5	2,2	3,0	3,0
NR, näringslivet ²	3,6	1,9	3,0	3,0
Inflation				
KPI ³	1,3	0,0	0,2	1,6
KPIF ^{3,4}	1,7	0,9	0,8	1,5

*Löneökningstakten enligt konjunkturlönestatistiken för 2013 avser prognos. Detta beror på att statistiken blir definitiv först efter 12 månader, bl.a. på grund av utbetalning av retroaktiva löner.

¹ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

² Timlön enligt nationalräkenskaperna.

³ Årsgenomsnitt.

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Låg inflation de senaste åren

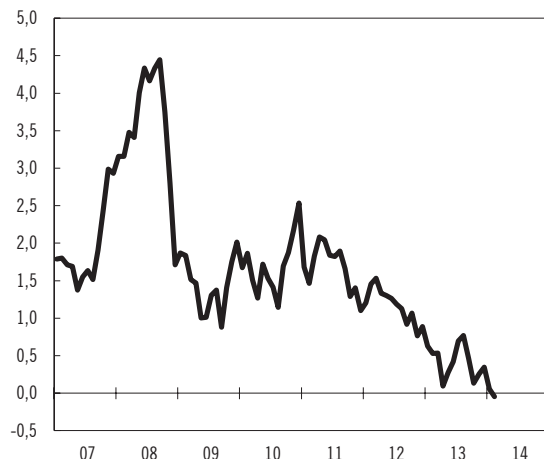
Inflationen, mätt som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI), var 2013 lägre än Riksbankens mål på 2 procent. Detsamma gällde för inflationen mätt som KPI med fast ränta (KPIF).

Sedan 2010 har inflationen, mätt som KPIF, sjunkit trendmässigt. I stort sett samtliga delkomponenter av KPI har bidragit till den svaga prisutvecklingen. Även om undergrupperna med störst prisförändringar (både positiva och negativa) exkluderas har inflationstakten trendmässigt sjunkit sedan början av 2011 (se diagram 3.19). Fram till början av 2013 förklarades den fallande inflationstakten främst av lägre importpriser till följd av en allmänt svag internationell prisutveckling och en stark nominell krona. Detta slog framför allt igenom i inflationen för varor.

Sedan mitten av 2013 har inflationen huvudsakligen dämpats av tjänstepriserna. Prisökningstakten för varor respektive tjänster har sedan början av 2012 närmast sig varandra och skillnaden är nu ovanligt liten samtidigt som prisökningarna i båda fallen är små i nuläget (se diagram 3.20). En förklaring till den låga prisutvecklingen för tjänster kan vara en förhållandevis stark produktivitetsutveckling inom tjänstesektorn under slutet av 2013.

Diagram 3.19 Underliggande inflation 2007–2014

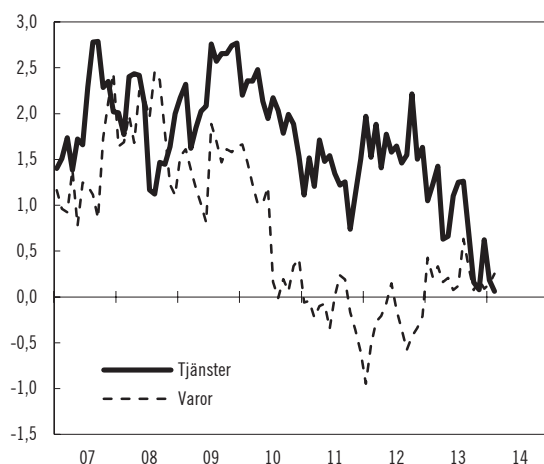
Årlig procentuell förändring



Anm.: Med underliggande inflation menas av Riksbanken publicerad TRIM85. Detta mått baseras på 70 undergrupper i KPI där de 7,5 procent högsta och de 7,5 procent lägsta årliga prisförändringarna respektive månad har exkluderats.
Källa: Riksbanken.

Diagram 3.20 Inflation i varor respektive tjänster 2007–2014

Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Inflationen stiger framöver – om än långsamt

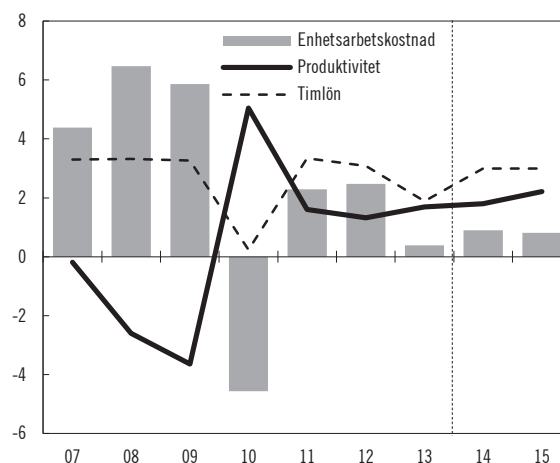
Inflationen förväntas vara låg även under 2014. Importpriserna förväntas förvisso stiga, men uppgången kommer att bli svag. Den låga inflationen är också resultatet av ett lågt resursutnyttjande, som avspeglas i de återhållsamma löneavtalen. Löneutvecklingen, tillsammans med en något stigande produktivitetstillväxt, bidrar även till en fortsatt dämpad utveckling av enhetsarbetskostnaden (se diagram 3.21). Detta bidrar till ett lågt kostnadstryck.

Inflationen, mätt som KPIF, väntas tillta mot slutet av 2014, men för helåret väntas en inflationstakt i nivå med 2013.

Det är först 2015, när en tydlig uppgång i resursutnyttjandet förväntas, som företagen bedöms ha möjlighet att låta sina kostnadsökningar slå igenom på konsumentpriserna i en större utsträckning. Inflationen förväntas då stiga i en snabbare takt. Inflationen mätt som KPI bedöms stiga något snabbare än KPIF 2015. Detta är en följd av att Riksbanken antas börja höja styrräntan i inledningen av 2015 (se tabell 3.7).

Diagram 3.21 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner 2007–2015

Procentuell förändring



Anm.: Samtliga variabler avser näringslivet. Timlön enligt nationalräkenskaperna. Kalenderkorrigerad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2.5 Räntor och växelkurser

Expansiv penningpolitik

Riksbanken antas fortsätta att föra en expansiv penningpolitik. Detta följer av att inflationen fortsättningsvis blir låg, på grund av ett lågt resursutnyttjande. Reporäntan bedöms ligga kvar på 0,75 procent under hela 2014, för att sedan höjas under första hälften av 2015 (se tabell 3.7).

Tabell 3.7 Räntor och växelkurser

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014 och 2015

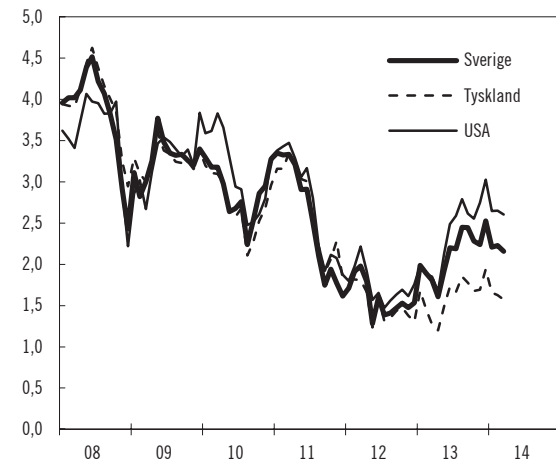
	2013	2014	2015
Reporänta	0,75	0,75	1,50
Statsobligationsränta, 10 år	2,50	2,80	3,30
Växelkurs, kronindex KIX	104,3	102,7	101,6
EUR/SEK	8,80	8,50	8,30

Anm.: Värde vid respektive års slut.

Källor: Riksbanken, Reuters EcoWin och egna beräkningar.

Diagram 3.22 Tioåriga statsobligationer 2008–2014

Procent



Källa: Reuters EcoWin.

Marknadsräntorna har fallit under inledningen av 2014, vilket är i linje med en global nedgång för marknadsräntor med längre löptider (se diagram 3.22).

Tecken på en ekonomisk aktivitet i Kina och USA som är svagare än väntad, samt en tilltagande geopolitisk oro, har ökat efterfrågan på obligationer, vilket bidragit till lägre räntor. Därtill har sannolikt osäkerhet kring eventuella spridningseffekter från problem i flera framväxande ekonomier ytterligare bidragit till lägre marknadsräntor.

Förväntningar om en högre global ekonomisk tillväxt bedöms emellertid gradvis leda till högre obligationsräntor 2014 och 2015 (se tabell 3.7).

Kronan något starkare

Kronan försvagades något under senare delen av 2013. Detta berodde till viss del på stigande förväntningar om en räntesänkning från Riksbanken. Under inledningen av 2014 har värdet på kronan i stort sett varit oförändrat, trots korta perioder av oro på de finansiella marknaderna. I handelsvägda nominella termer

är kronan relativt stark medan den i reala termer, dvs. justerat för inflation, inte är långt ifrån den genomsnittliga nivån sedan 1999. Kronindex, KIX, förväntas falla något under 2014 (se tabell 3.7), dvs. kronan förväntas stärkas, framför allt mot euron. Detta är i linje med marknadens förväntningar om ökande skillnader i styrräntan mellan Sverige och euroområdet.

3.3 Utvecklingen 2016–2018

Högre tillväxt i omvärlden

De flesta avancerade ekonomier befinner sig alltjämt i en lågkonjunktur 2015. Det finns därmed goda förutsättningar för att tillväxten kan bli relativt hög i den efterföljande återhämtningsfasen (se tabell 3.8). Överlag förväntas en fortsatt återhämtning i Sveriges viktigaste handelsländer och därmed att efterfrågan på svensk export fortsätter växa i en förhållandevis hög takt 2016–2018.

I många euroländer har tillväxtförutsättningarna försämrats i spåren av finans- och skuldkrisen och den därpå följande djupa och utdragna lågkonjunkturen. Hög arbetslöshet har bl.a. medfört att många lämnat arbetskraften. Utöver detta förväntas fortsatta behov av anpassningar av konkurrenskraft prägla den ekonomiska utvecklingen i euroområdet även under prognosperiodens senare del. Detta dämpar tillväxten.

BNP-tillväxten i USA väntas vara relativt hög 2016–2018. En expansiv penningpolitik stödjer återhämtningen, medan finanspolitiken förväntas vara neutral.

Tabell 3.8 Nyckeltalstabell

Utfall t.o.m. 2013, prognos för 2014–2018
 Procentuell förändring om annat ej anges

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sverige						
BNP	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3
BNP, kalenderkorr.	1,5	2,8	3,0	3,2	2,7	2,4
Hushållens konsumtion	2,0	2,6	3,7	3,4	2,8	2,5
Offentlig konsumtion	2,0	1,0	0,6	0,9	0,3	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	-1,3	4,7	7,4	6,5	4,5	4,2
Lagerinvesteringar ¹	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	-0,9	3,5	5,5	6,5	5,7	5,4
Import	-1,2	3,4	6,3	6,7	6,0	5,7
Nettoexport ¹	0,1	0,2	0,0	0,3	0,2	0,2
Arbetade timmar ²	0,4	1,4	1,2	1,4	1,1	0,8
Produktivitet ^{2,3}	1,1	1,5	1,9	1,9	1,7	1,6
Sysselsatta ⁴	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
Arbetslöshet ⁵	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3	5,9
Timlön ⁶	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4	3,5
KPI ⁷	0,0	0,2	1,6	2,5	2,8	2,9
KPIF ⁷	0,9	0,8	1,5	1,7	1,9	2,0
Reporänta ⁸	0,75	0,75	1,50	2,25	2,75	3,25
KIX ⁹	104,3	102,7	101,6	101,4	101,2	101,2
BNP-gap ¹⁰	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
Internationellt						
BNP, euroområdet	-0,4	1,1	1,6	1,7	1,6	1,6
BNP, USA	1,9	2,9	3,2	3,1	3,0	2,9
BNP, Kina	7,6	7,5	7,4	7,3	7,1	7,0
Världsmarknads- efterfrågan	1,4	5,3	6,0	6,0	5,9	5,9

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

² Kalenderkorrigerad.

³ Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁴ 15–74 år.

⁵ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁶ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent, vid årets slut.

⁹ Värde vid respektive års slut.

¹⁰ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet, Riksbanken, Bureau of Economic Analysis, Eurostat, Reuters EcoWin och egna beräkningar.

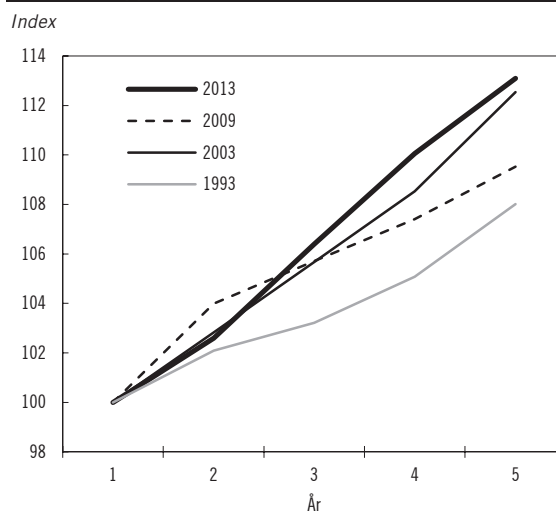
Den kinesiska regeringens ambition att ombalansera ekonomin mot mer inhemsk konsumtion förväntas leda till en successivt minskande tillväxt i takt med att reformerna implementeras. Även tillväxten i många andra framväxande ekonomier väntas vara lägre än vad som var fallet under inledningen av 2000-talet. Tillväxten i dessa länder förväntas sakta in allt eftersom dessa ekonomier konvergerar mot de avancerade ekonomierna. Men de framväxande ekonomierna bedöms icke desto mindre växa

snabbare än de avancerade ekonomierna även framöver.

Inhemsk efterfrågan försätter driva BNP

BNP-tillväxten förväntas vara förhållandevis hög även 2016–2018 (se tabell 3.8). En god förmögenhetsutveckling, förhållandevis höga reallöneökningar och ett förbättrat arbetsmarknadsläge möjliggör en hög konsumtions-tillväxt. Konsumtionen väntas under denna period växa något snabbare än i samband med tidigare konjunkturuppgångar (se diagram 3.23). Dessutom har hushållen ett i utgångsläget högt sparande, vilket är en god förutsättning för en stark konsumtionstillväxt. Konsumtionen bedöms växa snabbare än de disponibla inkomsterna 2016–2018, vilket medför att sparkvoten faller tillbaka. Sparkvoten förväntas dock vara hög ur ett historiskt perspektiv under hela prognosperioden (se diagram 3.24).

Diagram 3.23 Konsumtionsutveckling fyra år efter påbörjad konjunkturuppgång



Anm.: Index = 100 vid konjunkturbotten, dvs. år 1. Seriens förklaringspost avser året för konjunkturbotten.

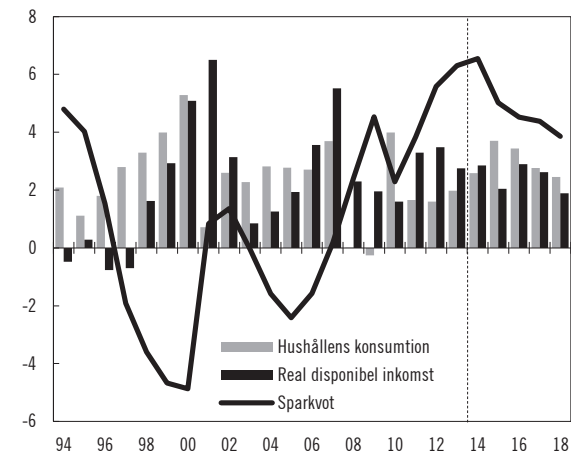
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Flera år av låg efterfrågan i omvärlden och osäkra framtidsutsikter har medfört att företagen skjutit på sina investeringar. I takt med en stigande efterfrågan i Sverige och omvärlden förväntas företagen inom industrin både ersätta förslitet kapital och genomföra produktivitetshöjande åtgärder, exempelvis genom att investera i maskiner och anläggningar. Det medför att industriinvesteringarna utvecklas starkt även 2016–2018. Även bostadsinvesteringarna bedöms växa snabbare än sitt

historiska genomsnitt under perioden för att möta ett eftersatt behov av bostäder.

Diagram 3.24 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot 1994–2018

Årlig procentuell förändring



Anm.: Sparkvoten är definierad som hushållens nettosparande exklusive sparande i avtalspensioner och premiepensionssystemets andel av hushållens disponibla inkomster. Hushållens konsumtion och real disponibel inkomst avser årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

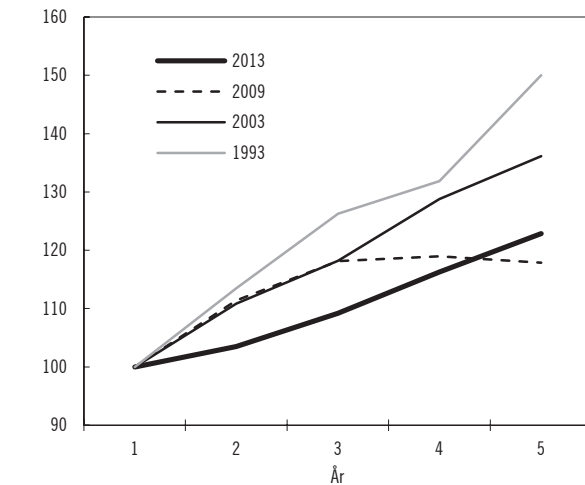
I takt med att efterfrågan i omvärlden stiger och den internationella investeringsviljan tar fart, förväntas exporttillväxten så småningom tillta. Export- och importtillväxten bedöms nå sin kulmen 2016 för att sedan avta gradvis i takt med att det globala resursutnyttjandet närmar sig ett balanserat läge. Exporten utvecklas dock betydligt svagare jämfört med tidigare återhämtningar (se diagram 3.25). Det beror på att världsmarknadsefterfrågan förväntas växa långsammare än vid tidigare återhämtningsfaser. Trots den dämpade exportutvecklingen kommer importtillväxten bli förhållandevis hög, vilket beror på en stark inhemsk efterfrågan. Förhållandet mellan export- och importutvecklingen medför att nettoexporten och även bytesbalansen som andel av BNP gradvis sjunker.

Den offentliga konsumtionen förväntas öka i måttlig takt 2016–2018 (se tabell 3.8). Under dessa år tilltar det demografiska trycket på kommunal konsumtion. Antalet barn i förskole- och grundskoleålder fortsätter att öka, liksom antalet personer som är 80 år och äldre. Utvecklingen av den kommunala konsumtionen i prognosen motsvarar nära på, men inte fullt ut, den konsumtionsvolym som ges av demografiska förändringar. Den statliga konsumtionen minskar däremot 2016–2018. Prognosen baseras endast på beslutad politik och

nedgången följer av anslagsutvecklingen dessa år, som är lägre än 2014.

Diagram 3.25 Exportutveckling fyra år efter påbörjad konjunkturuppgång

Index



Anm.: Index = 100 vid konjunkturbotten, dvs. år 1. Seriens förklaringspost avser året för konjunkturbotten.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Gradvis minskande arbetslöshet och högre sysselsättningsgrad

Resursutnyttjandet inom företagen förväntas vara balanserat 2015. Det innebär att företagen använder sina tillgängliga resurser i form av maskiner och personal i en normal utsträckning. För att långsiktigt kunna öka produktionen ytterligare behöver företagen investera mer och anställa fler. Efterfrågan på arbetskraft förutses därför bli förhållandevis hög 2016–2018, i såväl tjänsteproducerande som varuproducerande branscher.

Antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta växer i prognosen med i genomsnitt ca 1 procent per år 2016–2018. Sysselsättningen väntas växa snabbare än befolkningen under hela prognosperioden, vilket innebär att sysselsättningsgraden stiger. År 2017 beräknas sysselsättningsgraden vara högre än före finanskrisen 2008.

Arbetskraften förväntas växa i en långsammare takt 2014 än vad den gjort de senaste åren, och trenden med avtagande tillväxt bedöms präglade hela prognosperioden. Den avtagande tillväxten i arbetskraften beror på att regeringens utbudsstimulerande politik till största delen bedöms ha slagit igenom på arbetsutbudet, även om den förstärkning av jobbskatteavdraget som trädde i kraft den

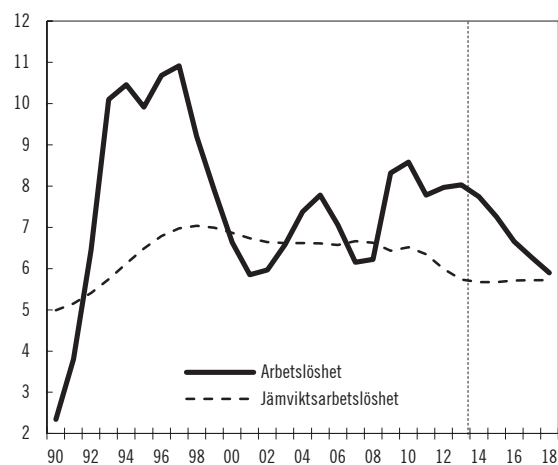
1 januari 2014 ännu inte fått effekt. En ytterligare orsak är att andelen äldre respektive utrikes födda, som har ett lägre arbetskraftsdeltagande, ökar i befolkningen. Arbetskraften ökar därför långsammare än befolkningen, vilket innebär att arbetskraftsdeltagandet minskar något.

Arbetslösheten förväntas minska successivt under hela prognosperioden, men det dröjer till slutet av 2018 innan arbetslösheten når jämviktsnivån på 5,7 procent (se diagram 3.26).

För ekonomin i dess helhet förväntas resursutnyttjandet vara balanserat 2018.

Diagram 3.26 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1990–2018

Procent av arbetskraften



Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Jämviktsarbetslöshet motsvarar skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning, i procent av potentiell arbetskraft. Faktisk arbetslöshet är länkad av Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

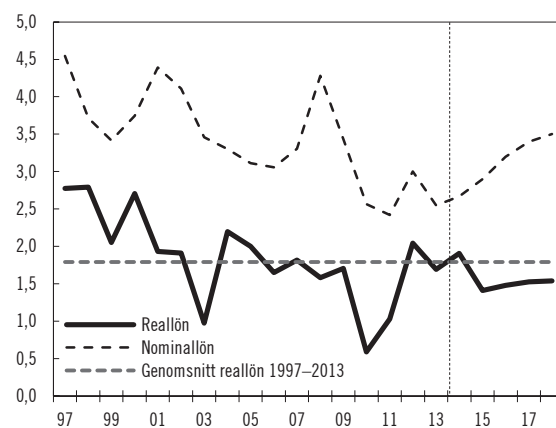
Dämpad löneutveckling och låg inflation

Löneavtalen inom industrin har en löptid på tre år och gäller fram t.o.m. mars 2016. Löneavtalen medför att löneökningstakten bedöms vara något återhållsam även under 2016. Därefter bedöms lönerna stiga snabbare i takt med att konjunkturläget förbättras. I slutet av prognosperioden växer de med 3,4 procent per år, vilket är i linje med den genomsnittliga löneökningstakten sedan industriavtalets tillkomst 1997.

Den dämpade utvecklingen av de nominella lönerna förväntas tillsammans med en stigande inflation medföra att reallöneökningen blir något lägre 2014–2018 jämfört med genomsnittet sedan 1997 (se diagram 3.27).

Diagram 3.27 Real och nominell löneutveckling 1997–2018

Procentuell förändring



Anm.: Reallöneökning är nominell löneökning enligt konjunkturlönestatistiken deflaterad med KPIF.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Löneökningstakten stiger under prognosperioden. Samtidigt mattas produktivitetstillväxten av fr.o.m. 2016. Detta medför sammantaget att enhetsarbetskostnaderna ökar i en allt högre takt 2016–2018. När konjunkturläget förbättras ökar företagens möjligheter att höja priserna, och inflationen väntas gradvis nå inflationsmålet. Genomslaget från enhetsarbetskostnaden till konsumentpriser sker dock med en betydande fördröjning. KPIF-inflationen bedöms nå inflationsmålet på 2 procent i mitten av 2018.

I takt med ett stigande resursutnyttjande och högre inflation antas penningpolitiken bli mindre expansiv. Reporäntan antas gradvis stiga till 3,25 procent i slutet av prognosperioden (se tabell 3.8).

3.4 Risker

Risker för en svagare utveckling överväger

Riskerna för en svagare internationell utveckling än den i prognosen bedöms fortsatt vara övervägande. Risken för en kraftig nedgång av det slag som drabbade världsekonomin 2008 och 2009 är dock betydligt lägre än den var för ett år sedan. Riskerna i de avancerade ekonomierna är mer balanserade jämfört med hösten 2013, eftersom både euroområdet och USA förefaller stå på stabilare ekonomisk grund. Även de politiska riskerna för finanspolitiken i USA har

minskat. Riskerna för en svagare utveckling i de framväxande ekonomierna har dock ökat.

En internationell konjunkturuppgång är en förutsättning för en ökad svensk tillväxt de närmaste åren. Regeringen bedömer dock att riskerna för en svagare utveckling fortfarande överväger i den svenska makrobilden. Framför allt är riskbilden kopplad till export- och konsumtionsutvecklingen.

Fortsatt osäker politisk utveckling i euroområdet

Den finansiella och politiska turbulensen i euroområdet har minskat sedan 2012. Det relativa lugn som nu råder på de finansiella marknaderna beror till stor del på Europeiska centralbankens utfästelser om att vid behov genomföra stödköp på obligationsmarknaderna. Många euroländer har under 2013 haft fallande upplåningskostnader och Spanien och Irland har kunnat avsluta sina stödprogram.

En överenskommelse har nåtts på EU-nivå för att centralisera beslut om avvecklingen av banker i kris och skapa en gemensam fond för dess finansiering. Dock består vissa tveksamheter vad gäller den komplicerade beslutsprocessen för avvecklingsförfarandet och huruvida fondens storlek är tillräcklig. De begränsade resurserna, som gradvis kommer göras gemensamma, skulle kunna leda till ett scenario där förmågan att hantera kapitalbehovet ifrågasätts. Detta skulle kunna bidra till att försämra förtroendet för europeiska banker på de finansiella marknaderna. Detta kan i sin tur medföra lägre kredittillväxt och försämrade förutsättningar för en återhämtning i flera euroländer. I alternativscenario 1 redovisas en analys av hur svensk ekonomi skulle utvecklas om återhämtningen i omvärlden blir svagare än i prognosen.

Låg inflation medför risker

Trots att en exceptionellt expansiv penningpolitik förts under flera år har kärninflationen⁴¹ i USA och euroområdet fallit sedan 2012 och ligger en bra bit under respektive centralbanks inflationsmål. Det finns en risk att inflationen blir ännu lägre om efterfrågan utvecklas svagare än förväntat, eller om

råvarupriser faller under en längre tid. I värsta fall kan detta leda till en period med allmänt fallande priser (deflation) i en eller flera avancerade ekonomier. Deflation, eller oväntat låg inflation, ökar den reala skulden hos stater, hushåll och företag. I länder som har en hög skuldsättning och en svag inkomstutveckling, t.ex. Italien och Spanien, riskerar detta leda till att skuldbördan stiger.

Därutöver riskerar en utveckling med allmänt fallande priser att leda till flera år med svag real tillväxt och en försenad återhämtning på arbetsmarknaden.

Fortsatt risk för valutaoro

Det finns en risk att valutaoran i de framväxande ekonomierna återigen fördjupas 2014 och att situationen blir svårhanterlig, med betalningsinställelser som följd. Men i det fall en sådan utveckling är begränsad till ett fåtal ekonomier ser den realekonomiska effekten på de avancerade ekonomierna, inklusive Sverige, ut att vara begränsad.

En mer direkt risk för de avancerade ekonomierna är framför allt kopplad till en oväntad ökning av långa marknadsräntor som drivs av kapitalomallokering eller ändrad kommunikation från centralbanker. I ett sådant scenario kan räntorna stiga till nivåer som är oförenliga med en återhämtning.

Geopolitiska risker i många framväxande ekonomier

Under inledningen av 2014 har relationerna mellan Ryssland och Ukraina dramatiskt försämrats och riskerna för en utdragen konflikt kan inte uteslutas. Även i andra delar av världen präglas det politiska läget av betydande instabilitet. Framför allt finns en risk att utbudet av vissa råvaror, inte minst rysk gas, hastigt minskar. Kriser i Mellanöstern brukar t.ex. inte sällan följas av snabbt stigande oljepriser. Detta riskerar att driva upp kostnadsläget i de avancerade ekonomierna, med lägre produktion och högre inflation som följd. Givet den låga inflationen i många avancerade ekonomier är risken för att inflationsimpulsen ska mötas av en kraftfull penningpolitisk åtstramning inte överhängande. Det skulle dock försvåra den penningpolitiska avvägningen för många centralbanker.

⁴¹ Kärninflationen definieras som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex minus livsmedel och energi.

Strukturella problem kan hämma återhämtningen i exporten

Svensk export har under framför allt de senaste två åren utvecklats svagare än efterfrågeutvecklingen bland svenska handelsländer. Det är svårt att bedöma hur stort inslaget av strukturella förklaringsfaktorer är bakom den svaga exportutvecklingen. Om t.ex. konkurrenskraften bland svenska företag är sämre än vad den bedöms vara i prognosen, finns en risk att exporttillväxten inte stiger i den omfattning som förutses i prognosen, trots att en internationell återhämtning ändå kommer till stånd.

Bostadspriser och skuldsättning utgör en risk

På längre sikt utgör även bostadsprisernas utveckling och hushållens jämförelsevis höga skuldsättning en risk. Bostadspriserna och hushållens skuldsättning har ökat sedan mitten av 1990-talet och har nått mycket höga nivåer. I prognosen förutsätts bostadspriserna fortsätta öka i en måttlig takt de närmaste åren. För att motverka de risker som är förknippade med kraftigt ökade bostadspriser och skuldsättning, och förhindra att den ekonomiska politiken måste ges en långt mer åtstramande inriktning, har regeringen tillsammans med berörda myndigheter vidtagit ett antal åtgärder. Dessa åtgärder syftar, förutom till att minska riskerna förknippade med bostadspris- och skuldutveckling, även till att öka robustheten i banksystemet. Om priser och skuldsättning fortsatt utvecklas på ett sätt som skapar spänningar i ekonomin väntas den ekonomiska politiken bli mer återhållande och därmed dämpa tillväxten något.

Risk för en lägre produktivitetstillväxt

Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisens utbrott 2008, och förefaller även ha påverkat den trendmässiga produktivitetstillväxten. I prognosen förutsätts dock den potentiella produktiviteten stiga på sikt, men det finns en risk att den potentiella produktiviteten stiger långsammare än i prognosen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att utveckling och införande av ny teknologi bromsas upp ytterligare, i kombination med att den långa perioden efter finanskrisen med låga investeringar har fått en mer långtgående effekt på utnyttjandet av framför allt kapitalvaror. Därtill kan en strukturomvandling innebära att en allt större

andel av produktionen i de mindre produktiva tjänstebansscherna påverkar den genomsnittliga produktivitetstillväxten negativt. I alternativscenari 2 redovisas en mer detaljerad analys av hur en lägre potentiell produktivitet skulle påverka den svenska ekonomins utveckling.

Starkare utveckling möjlig

Högre tillväxt i omvärlden

Den ekonomiska återhämtningen i omvärlden kan bli starkare än väntat. I euroområdet kan en sådan utveckling kopplas till reformarbetet med bankunionen, där större framgångar än väntat kan förbättra förtroendet för bankerna och därigenom möjliggöra ett större genomslag för centralbankens expansiva penningpolitik, samt större tillgång till och lägre kostnad för kapital.

Högre tillväxt i svensk export och i hushållens konsumtion

En ekonomisk återhämtning innebär även att investeringstillväxten bland Sveriges handelsländer tar fart. I ett sådant läge befinner sig svenska exportföretag i en gynnsam position, med sin tyngdpunkt på insats- och investeringsvaror. Det finns en möjlighet att den internationella återhämtningen i högre grad än förväntat bidrar till en högre efterfrågan på svenska exportvaror. Det skulle innebära en högre exporttillväxt än den i prognosen. De vidare effekterna av en sådan utveckling redovisas i alternativscenari 3.

Starka förtroendeindikatorer, en rekordhög sparkvot och förhållandevis höga reallöneökningar talar för en stabil och hög konsumtionstillväxt. Sparkvoten bedöms dock vara knappt 4 procent i slutet av prognosperioden, vilket är högre än genomsnittet de senaste 15 åren, som ligger på strax under 1 procent. Givet den förhållandevis höga nivån på sparandet i slutet av prognosperioden finns det därmed ett utrymme för en högre konsumtionstillväxt än den i prognosen utan att sparkvoten når onormalt låga nivåer.

Produktivitetstillväxten kan bli högre

Det råder ofta stor osäkerhet om den framtida produktivitetstillväxten. Det är också möjligt att de senaste årens dämpade produktivitetstillväxt främst är en temporär effekt av att investeringar och den teknologiska utvecklingen har varit dämpade under den utdragna

lågkonjunkturen. När konjunkturen förbättras de närmaste åren är det således möjligt att införande av bl.a. ny teknologi tilltar med högre produktivitetstillväxt än vad som antas i huvudscenariot.

3.5 Alternativa scenarier

Alternativscenariot 1: Svagare internationell utveckling.

I detta scenario antas den politiska och ekonomiska återhämtningen i omvärlden bli svagare än i huvudscenariot. I euroområdet kan en sådan utveckling t.ex. kopplas till att arbetet mot högre finansiell integration inte blir lika framgångsrikt som det antas i huvudscenariot. Sådana svårigheter skulle försämra förtroendet för bankerna och därigenom medföra ett mindre genomslag för centralbankens expansiva penningpolitik samt en mindre tillgång till och högre kostnad för kapital.

Geopolitiska risker som t.ex. utvecklingen i Ukraina kan också få långtgående konsekvenser för möjligheterna till ekonomisk återhämtning. Ett upptrappat politiskt läge med sanktioner mot Ryssland skulle kunna medföra att utbudet av vissa råvaror, som t.ex. rysk gas, minskar hastigt, med högre energipriser och dämpad produktion till följd.

I alternativscenariot 1 antas att återhämtningen i världsmarknadsefterfrågan dröjer jämfört med huvudscenariot, vilket medför en lägre efterfrågan på svenska exportprodukter 2014–2016 (se tabell 3.9).

Konsumtionstillväxten blir lägre än i huvudscenariot till följd av att arbetsmarknaden utvecklas svagt med en arbetslöshet som ligger kvar på 8 procent under 2014 och 2015 (se tabell 3.9 och diagram 3.28). Den lägre exporttillväxten medför även att investeringstillväxten dämpas. Reporäntan sänks 2014 och är sedan lägre än i huvudscenariot under hela perioden, vilket bidrar till att motverka den negativa effekten på svensk export.

I samband med att återhämtningen i euroområdet tydligare tar fart 2016 så ökar exporttillväxten. Inhemsk efterfrågan utvecklas starkt 2017 och 2018 och arbetslösheten börjar falla något. Resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, blir lägre under hela perioden.

Tabell 3.9 Alternativscenariot 1: Svagare internationell utveckling

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

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	2,0 (2,7)	2,5 (3,3)	2,9 (3,5)	3,2 (2,5)	2,9 (2,3)
Export	0,9 (3,5)	3,6 (5,5)	4,5 (6,5)	7,5 (5,7)	6,6 (5,4)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,0 (7,7)	8,0 (7,3)	7,9 (6,7)	7,5 (6,3)	6,7 (5,9)
Timlön ³	2,6 (2,7)	2,7 (2,9)	2,9 (3,2)	3,1 (3,4)	3,3 (3,5)
KPIF ⁴	0,7 (0,8)	1,3 (1,5)	1,4 (1,7)	1,7 (1,9)	1,9 (2,0)
Reporänta ⁴	0,50 (0,75)	1,00 (1,50)	1,50 (2,25)	1,75 (2,75)	2,50 (3,25)
BNP-gap ⁵	-3,1 (-2,4)	-2,9 (-1,5)	-2,4 (-0,5)	-1,4 (-0,2)	-0,7 (0,0)
Finansiellt sparande ⁶	-1,7 (-1,6)	-0,7 (-0,3)	-0,4 (0,2)	0,2 (0,7)	0,9 (1,2)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

³ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

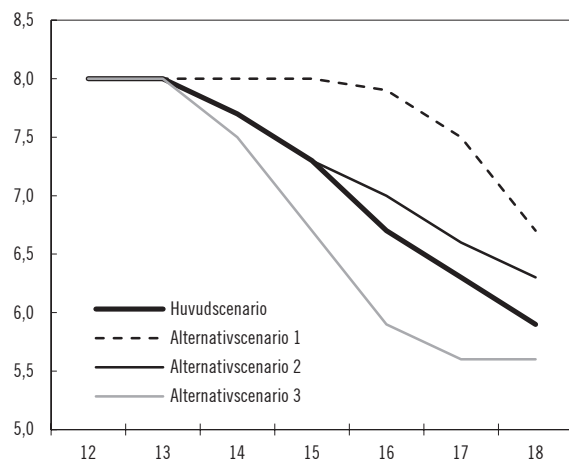
⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med som mest 0,6 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att den svagare efterfrågan i ekonomin och den högre arbetslösheten leder till att lönesumman utvecklas långsammare än i huvudscenariot. Dessutom blir mervärdesskatteintäkterna lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som ökar.

Diagram 3.28 Arbetslöshet 2012–2018

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alternativscenariot 2: Svagare produktivitet

Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisens utbrott 2008 och regeringen gör bedömningen att detta även påverkat tillväxten i den potentiella produktiviteten. Tillväxten i potentiell produktivitet bedöms 2013 vara lägre än den genomsnittliga faktiska produktivitetstillväxten som för perioden 1980–2013 uppgår till 2,2 procent i näringslivet. I prognosen antas dock den potentiella produktivitetstillväxten stiga mot den genomsnittliga nivån. I detta alternativscenariot bedöms den potentiella produktiviteten i näringslivet inte stiga i enlighet med prognosen. I stället antas den växa i en takt som i genomsnitt är ca 0,4 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

Den lägre potentiella produktiviteten i näringslivet medför att företagen investerar i en mindre utsträckning jämfört med i huvudscenariot (se tabell 3.10). Den lägre produktiviteten innebär också att enhetsarbetskostnaden blir högre vilket medför försämrade konkurrenskraft och lägre exporttillväxt jämfört med i prognosen. Den lägre produktiviteten leder även till att reallönen växer långsammare, vilket i sin tur bidrar till att också konsumtionen utvecklas svagare. Den svagare efterfrågan leder 2016–2018 till en sämre utveckling på arbetsmarknaden (se tabell 3.10 och diagram 3.28). Högre enhetsarbetskostnader medför en högre inflation. KPIF ökar därmed något snabbare än i prognosen. Reporäntan

börjar höjas 2014 och är som mest 0,25 procentenheter högre än i prognosen.

Tabell 3.10 Alternativscenariot 2: Svagare potentiell produktivitet

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	2,6 (2,7)	2,9 (3,3)	3,0 (3,5)	2,0 (2,5)	2,0 (2,3)
Hushållens konsumtion	2,5 (2,6)	3,2 (3,7)	3,0 (3,4)	2,2 (2,8)	2,0 (2,5)
Investeringar	4,6 (4,7)	6,9 (7,4)	5,8 (6,5)	4,2 (4,5)	4,2 (4,2)
Export	3,4 (3,5)	5,2 (5,5)	6,0 (6,5)	5,2 (5,7)	5,1 (5,4)
Sysselsatta ¹	1,2 (1,2)	1,1 (1,2)	1,0 (1,2)	0,9 (1,0)	0,8 (0,9)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,7 (7,7)	7,3 (7,3)	7,0 (6,7)	6,6 (6,3)	6,3 (5,9)
Timlön ³	2,7 (2,7)	2,9 (2,9)	2,9 (3,2)	3,0 (3,4)	3,0 (3,5)
KPIF ⁴	0,8 (0,8)	1,7 (1,5)	1,9 (1,7)	2,0 (1,9)	2,0 (2,0)
Reporänta ⁴	1,00 (0,75)	1,75 (1,50)	2,50 (2,25)	3,00 (2,75)	3,25 (3,25)
BNP-gap ⁵	-2,3 (-2,4)	-1,5 (-1,5)	-0,6 (-0,5)	-0,3 (-0,2)	0,0 (0,0)
Finansiellt sparande ⁶	-1,6 (-1,6)	-0,4 (-0,3)	-0,1 (0,2)	0,3 (0,7)	0,8 (1,2)

¹ 15–74 år.² Procent av arbetskraften.³ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.⁴ Årsgenomsnitt.⁵ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.⁶ Procent av BNP.

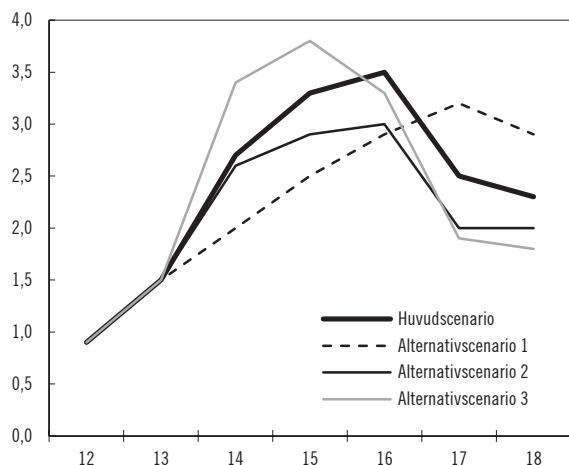
Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget växer BNP med i genomsnitt 2,5 procent per år 2014–2018 jämfört med 2,9 procent per år i genomsnitt under samma period i prognosen (se tabell 3.10 och diagram 3.29). Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet, mätt med BNP-gapet, är i balans i slutet av perioden.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämrades som mest 0,4 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att den svagare efterfrågan i ekonomin och den högre arbetslösheten leder till att lönesumman utvecklas långsammare än i huvudscenariot. Dessutom blir mervärdesskatteintäkterna lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna ökar arbetslöshetsersättningen något.

Diagram 3.29 BNP-tillväxt 2012–2018

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alternativscenariot 3: Exporten förstärker återhämtningen

Exportens utveckling är i prognosen svag jämfört med andra konjunkturåterhämtningar. I detta alternativscenariot antas en starkare ekonomisk utveckling i omvärlden och att det finns ett större behov av investeringar i de avancerade ekonomierna jämfört med i prognosen. Sammantaget medför detta att omvärldsefterfrågan utvecklas starkare och att den internationella investeringscykeln tar fart mer markant. Detta ökar omvärldens efterfrågan på de insats- och investeringsvaror som dominerar svensk export. Exporttillväxten i alternativscenariot blir därmed högre än den i prognosen 2014 och 2015 (se tabell 3.11). I slutet av prognosperioden antas dock att exporttillväxten klingar av när resursutnyttjandet blir mindre negativt i omvärlden och tillväxten i världsmarknadsefterfrågan dämpas.

Den högre exporttillväxten 2014 och 2015 medför att BNP-tillväxten blir högre (se tabell 3.11 och diagram 3.29). Den medför också att företag behöver utöka personalstyrkan mer än i huvudscenariot. Arbetslösheten börjar därför sjunka 2014 och blir 5,6 procent i slutet av perioden (se tabell 3.11 och diagram 3.28). Sammantaget blir arbetslösheten i snitt ca 0,5 procentenheter lägre än i prognosen. Det förbättrade läget på arbetsmarknaden medför att lönerna utvecklas starkare samt att inflationstrycket blir högre. Reporäntan börjar höjas 2014 och är som mest 0,5 procentenheter högre än i prognosen.

Tabell 3.11 Alternativscenariot 3: Exporten förstärker återhämtningen

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	3,4 (2,7)	3,8 (3,3)	3,3 (3,5)	1,9 (2,5)	1,8 (2,3)
Export	6,0 (3,5)	7,4 (5,5)	6,2 (6,5)	4,4 (5,7)	4,4 (5,4)
Sysselsatta ¹	1,4 (1,2)	1,5 (1,2)	1,4 (1,2)	0,9 (1,0)	0,6 (0,9)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,5 (7,7)	6,7 (7,3)	5,9 (6,7)	5,6 (6,3)	5,6 (5,9)
Timlön ³	2,9 (2,7)	3,1 (2,9)	3,4 (3,2)	3,5 (3,4)	3,6 (3,5)
KPIF ⁴	0,8 (0,8)	1,6 (1,5)	1,9 (1,7)	2,0 (1,9)	2,0 (2,0)
Reporänta ⁴	1,00 (0,75)	2,00 (1,50)	2,75 (2,25)	3,25 (2,75)	3,25 (3,25)
BNP-gap ⁵	-1,8 (-2,4)	-0,2 (-1,5)	0,7 (-0,5)	0,4 (-0,2)	0,0 (0,0)
Finansiellt sparande ⁶	-1,4 (-1,6)	-0,1 (-0,3)	0,5 (0,2)	0,9 (0,7)	1,3 (1,2)

¹ 15–74 år.² Procent av arbetskraften.³ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.⁴ Årsgenomsnitt.⁵ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med som mest 0,3 procentenheter jämfört med i prognosen. Det beror i huvudsak på att lönesumman utvecklas snabbare till följd av att antalet arbetade timmar och löner ökar. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som minskar.

3.6 Huvudsakliga revideringar sedan budgetpropositionen för 2014

I Sverige blev BNP-tillväxten högre än förväntat under det fjärde kvartalet 2013. Därtill reviderades BNP-tillväxten för det tredje kvartalet 2013 upp i samband med att nationalräkenskaperna publicerades i februari 2014. Det medför att BNP i början av 2014 är något högre i nivå än väntat, vilket delvis bidrar till att årsmedelvärdet för tillväxten 2014 blir något högre. BNP-tillväxten har reviderats ned 2015–2017 (se tabell 3.12).

Fasta bruttoinvesteringar förväntas växa något snabbare både 2014 och 2015. Samtidigt

förväntas lagerinvesteringar bidra mer till efterfrågetillväxten 2014 efter det överraskande starka lagerbidraget det fjärde kvartalet 2013.

Statistiska centralbyrån reviderade nationalräkenskaperna för 2011–2013 i november 2013. Som en följd av detta har regeringen reviderat bedömningen av potentiell produktivitet och antalet potentiellt arbetade timmar i ekonomin (se fördjupningsrutan Revideringar av potentiella variabler). Sammantaget medför detta en lägre nivå på potentiell BNP över hela prognosperioden jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014. Resursutnyttjandet 2015–2017 bedöms bli högre i den nuvarande prognosen.

Under hösten har sysselsättningen inom tjänstebanserna stigit relativt snabbt. Tillsammans med de kommunala skatthöjningarna har detta lett till en ökning i de kommunala skatteintäkterna, vilket har genererat fler arbetade timmar och högre sysselsättning i kommuner och landsting. Följaktligen har antalet arbetade timmar och sysselsättning i hela ekonomin reviderats upp. Vidare har den oväntat starka utvecklingen i sysselsättningen inneburit en lägre nivå på arbetslösheten 2013, vilket påverkar prognoserna för efterföljande år. Den rådande bilden av arbetsmarknaden är att den kommer att fortsätta att utvecklas något starkare än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2014. Sammantaget resulterar detta i en nedreviderad arbetslöshet för hela prognosperioden.

Den faktiska förändringstakten i timlön enligt konjunkturlönestatistiken beräknas bli 0,2 procentenheter lägre för 2013 jämfört med den prognos som gjordes i budgetpropositionen. Det beror på att restposten, dvs. skillnaden mellan avtalad och slutgiltig löneökning, under 2013 förväntas bli något lägre än enligt den bedömning som gjordes under hösten. Av samma anledning har prognosen för 2014 reviderats ned 0,1 procentenheter.

Efter att Riksbanken sänkte reporäntan i mitten av december 2013 har också dess bana för hela prognosperioden sänkts. Den förändrade reporäntebanan och avtagande förändringstakter i KPI under slutet av 2013 bidrar till att förändringstakten i KPI har reviderats ned 0,7 procentenheter för 2014. Inflationen, mätt som KPIF, blev lägre än förväntat under slutet av 2013. Det medför att prognosen för KPIF har reviderats ned 0,5 procentenheter för 2014.

Tabell 3.12 Regeringens prognoser i 2014 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2014

Prognos enligt budgetpropositionen för 2014 inom parentes
Procentuell förändring om annat ej anges

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	1,5 (1,2)	2,7 (2,5)	3,3 (3,6)	3,5 (3,9)	2,5 (2,9)
Potentiell BNP ^{1,2}	2,2 (2,0)	2,3 (2,2)	2,0 (2,3)	2,2 (2,4)	2,4 (2,4)
BNP-gap ³	-2,9 (-3,5)	-2,4 (-3,0)	-1,5 (-2,1)	-0,5 (-1,0)	-0,2 (-0,2)
Arbetade timmar ²	0,4 (0,3)	1,4 (0,5)	1,2 (1,1)	1,4 (1,6)	1,1 (1,5)
Sysselsättning ⁴	1,0 (0,8)	1,2 (0,8)	1,2 (1,0)	1,2 (1,3)	1,0 (1,3)
Arbetslöshet ^{4,5}	8,0 (8,2)	7,7 (8,1)	7,3 (7,8)	6,7 (7,0)	6,3 (6,4)
Timlön ⁶	2,5 (2,7)	2,7 (2,8)	2,9 (2,9)	3,2 (3,2)	3,4 (3,4)
Reporänta ⁷	0,75 (1,00)	0,75 (1,00)	1,50 (1,75)	2,25 (2,75)	2,75 (3,25)
KPI ⁸	0,0 (0,1)	0,2 (0,9)	1,6 (1,7)	2,5 (2,7)	2,8 (3,2)
KPIF ⁸	0,9 (1,0)	0,8 (1,3)	1,5 (1,5)	1,7 (1,7)	1,9 (1,9)

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 Procent, vid årets slut.

⁸ Årsgenomsnitt.

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

3.7 Prognosjämförelser

Oberoende prognoser från externa aktörer är ett viktigt inslag i det offentliga samtalet och bidrar till en högre kvalitet i de ekonomiska bedömningarna. Genom att redovisa jämförelser med andra bedömare, och motivera större avvikelser, ökar transparensen för de prognoser och de bedömningar som regeringen gör.

I detta delavsnitt återfinns jämförelser med andra bedömares prognoser av variablerna BNP, arbetslöshet, inflation och BNP-gap. Avvikelser mot Konjunkturinstitutets och Europeiska kommissionens prognoser kommenteras särskilt.⁴² I avsnitt 7.4 redovisas prognosjämförelser för det finansiella och strukturella sparandet i den offentliga sektorn.

BNP-prognosen i linje med andra bedömares

Regeringens prognos för svensk BNP-tillväxt 2014 och 2015 är nära flera andra bedömares prognoser (se tabell 3.13).

Tabell 3.13 Prognosjämförelse: BNP 2014 och 2015

Procentuell förändring

	Datum	2014	2015
Regeringen	2014-04-09	2,7	3,3
Konjunkturinstitutet	2014-03-26	2,6	3,2
Kommissionen	2014-02-25	2,5	3,3
Riksbanken	2014-02-13	2,4	3,6
OECD ¹	2013-11-19	2,3	3,0
IMF	2013-10-07	2,3	2,3

¹ Kalenderkorrigerad data.

Anm.: Av de olika bedömarna är det endast regeringen och Konjunkturinstitutet som har beaktat nationalräkenskaperna för det fjärde kvartalet 2013, som publicerades den 28 februari 2014.

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och egna beräkningar.

Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen bedömer att BNP-tillväxten 2014 blir aningen lägre än regeringen. År 2015 har regeringen och kommissionen samma prognos för BNP-tillväxten, medan Konjunkturinstitutet gör bedömningen att BNP stiger marginellt långsammare. Sammansättningen av BNP-

tillväxten 2015 ser olika ut. Konjunkturinstitutet bedömer att hushållens konsumtion blir svagare än regeringen. Det förklaras delvis av ett antagande om svagare utveckling av hushållens disponibla inkomster 2015, jämfört med regeringens bedömning. I stället växer investeringar och offentlig konsumtion snabbare i Konjunkturinstitutets prognos.

Små skillnader i prognoserna för arbetslösheten

Regeringens prognos för arbetslösheten ligger nära andra bedömares prognoser (se tabell 3.14). Europeiska kommissionen och regeringen gör samma bedömning av arbetslösheten både 2014 och 2015. Konjunkturinstitutets prognos för arbetslösheten är något högre för 2014 som en följd av en lägre prognos för sysselsättnings-tillväxten.

Tabell 3.14 Prognosjämförelse: Arbetslöshet 2014 och 2015

Procent av arbetskraften

	Datum	2014	2015
Regeringen	2014-04-09	7,7	7,3
Konjunkturinstitutet	2014-03-26	7,9	7,3
Kommissionen	2014-02-25	7,7	7,3
Riksbanken	2014-02-13	7,8	7,2
OECD	2013-11-19	7,8	7,5
IMF	2013-10-07	7,7	7,5

Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och egna beräkningar.

⁴² Se fördjupningsrutan Jämförelse med andra bedömares prognoser för svensk ekonomi i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor).

Vissa skillnader i inflationsprognoserna

Regeringens prognos för den underliggande inflationens utveckling, mätt som KPIF, är i linje med Konjunkturinstitutets bedömning både 2014 och 2015 (se tabell 3.15). Regeringen antar emellertid att Riksbankens första räntehöjning kommer i början av 2015 medan Konjunkturinstitutet bedömer att en höjning kommer först under andra halvan av 2015. Regeringens prognos för KPI 2015 är därför något högre än Konjunkturinstitutets prognos.

Tabell 3.15 Prognosjämförelse: Inflation 2014 och 2015

Procentuell förändring, årsgenomsnitt

	Datum	2014	2015
Regeringen, KPI	2014-04-09	0,2	1,6
Regeringen, KPIF	2014-04-09	0,8	1,5
Regeringen, HIKP	2014-04-09	0,6	1,3
Konjunkturinstitutet, KPI	2014-03-26	0,1	1,2
Konjunkturinstitutet, KPIF	2014-03-26	0,7	1,4
Konjunkturinstitutet, HIKP	2014-03-26	0,4	1,1
Kommissionen, HIKP	2014-02-25	0,9	1,8
Riksbanken, KPI	2014-02-13	0,6	2,5
Riksbanken, KPIF	2014-02-13	0,9	1,8
Riksbanken, HIKP	2014-02-13	0,9	1,8

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

Europeiska kommissionen gör inte prognoser på KPI eller KPIF utan på harmoniserat index för konsumentpriser (HIKP). Regeringens prognos för HIKP är något lägre än Kommissionens för både 2014 och 2015. Detta kan förklaras av att Kommissionen bedömer att resursutnyttjandet är högre än vad regeringen gör.

Skilda bedömningar av BNP-gapet

Liksom regeringen bedömer andra prognosmakare att det finns lediga resurser i svensk ekonomi. Skillnaderna i bedömningen av resursutnyttjandet 2014 och 2015, mätt med BNP-gapet, är dock stora (se tabell 3.16).

Tabell 3.16 Prognosjämförelse: BNP-gap 2014–2018

Procentuell avvikelser från potentiell BNP-nivå

	Datum	2014	2015	2016	2017	2018
Regeringen	2014-04-09	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
KI	2014-03-26	-1,3	-0,7	-0,2	0,1	0,3
Kommissionen	2014-02-25	-1,6	-0,5			
Riksbanken	2014-02-13	-0,9	0,3	0,3		
OECD	2013-11-19	-2,8	-2,3			
IMF	2013-10-07	-0,8				

Källor: Konjunkturinstitutet (KI), Europeiska kommissionen, Riksbanken, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och egna beräkningar.

Skillnaderna i bedömning av BNP-gapet härrör antingen från olika syn på nivå och tillväxttakt för potentiell BNP, eller från olika prognoser på faktisk BNP-tillväxt.

Metoderna för att beräkna potentiell BNP skiljer sig åt – exempelvis gör Europeiska kommissionen en mer modellbaserad beräkning än regeringen. Konjunkturinstitutet och regeringen använder likartade metoder⁴³, men gör olika bedömningar av nivån på potentiell BNP (se fördjupningsrutan Revideringar av potentiella variabler). Det beror främst på skilda bedömningar av jämviktsarbetslöshetens nivå. Konjunkturinstitutets, regeringens och kommissionens prognoser för den faktiska BNP-tillväxten är mycket lika för både 2014 och 2015.

⁴³ Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler på www.regeringen.se samt Konjunkturinstitutets promemoria Hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP på www.konj.se. Se även fördjupningsrutan Jämförelse med andra bedömares prognoser för svensk ekonomi i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor).

Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

Regeringens prognoser utgör underlag för statens budget och för regeringens utformning av den ekonomiska politiken. Det är därför viktigt att prognoserna har en hög precision. Här utvärderas prognoser för BNP-tillväxt utfärdade 1994–2013 av några av Sveriges stora prognosinstitut, däribland regeringen.⁴⁴ Motsvarande utvärdering av prognoser på arbetslöshet och inflation samt metodik presenteras i Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser som publiceras på regeringens hemsida, www.regeringen.se.

Rangordning av prognosinstitut

Utvärderingen baseras på prognosernas medelkvadratfel (MKF) och medelabsolutfel (MAF).⁴⁵ Dessutom används Riksbankens metod för horisontjustering som tar hänsyn till att prognoserna har publicerats vid olika tidpunkter.⁴⁶ Horisontjusteringen sker dels gentemot absoluta prognosfel (HAF), dels gentemot kvadrerade prognosfel (HKF). Eftersom MKF och HKF använder kvadrerade prognosfel straffas stora fel hårdare med dessa mått än med MAF och HAF.

I jämförelsen delas prognosfelen in i de fel som tillhör prognoser publicerade året innan utfall och de fel som tillhör prognoser publicerade samma år som utfall. Resultatet visas i tabell 3.17, där instituten rangordnas i fallande ordning. För prognoser utfärdade samma år som utfall rangordnas regeringen på femte plats både med MAF och med MKF. Med horisontjusteringen höjs rangordningen till andra plats med HAF, medan rangordningen är oförändrad med HKF. För prognoser utfärdade året innan utfall rangordnas regeringen bland den lägre hälften. I allmänhet vilar rangordningarna på små skillnader i utvärderingsmått, och inga test utförs för att påvisa att dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Resultaten av rang-

ordningarna bör därför värderas med viss försiktighet.

Tabell 3.17 Rangordning för prognoser för BNP-tillväxten gjorda 1994–2013

Medelabsolutfel (MAF), horisontjustering mot absoluta prognosfel (HAF), medelkvadratfel (MKF), samt horisontjustering mot kvadrerade prognosfel (HKF)

Utfärdade samma år som utfall				Utfärdade året innan utfall			
MAF	HAF	MKF	HKF	MAF	HAF	MKF	HKF
KI	SHB	NO	SWED	NO	NO	NO	RB
HUI	REG	HUI	HUI	RB	RB	RB	NO
NO	SEB	KI	SEB	SEB	SEB	KI	LO
SEB	SWED	SEB	NO	KI	LO	SEB	SEB
REG	LO	REG	REG	SHB	KI	HUI	KI
SHB	HUI	SHB	SHB	HUI	SHB	SHB	SHB
RB	KI	RB	RB	LO	REG	REG	HUI
LO	NO	SN	LO	REG	SWED	LO	REG
SWED	RB	LO	KI	SN	HUI	SN	SWED
SN	SN	SWED	SN	SWED	SN	SWED	SN

Anm.: Prognosmakarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB), Handelsutredningsinstitutet (HUI), Landsorganisationen (LO), Svenskt näringsliv (SN), Nordea (NO), Swedbank (SWED), Handelsbanken (SHB) och SEB. Källor: Respektive prognosinstitut och egna beräkningar.

Ingen signifikant bias i regeringens prognoser

Regeringen testar för systematisk snedvridning (bias) i prognoserna. Tabell 3.18 visar medelprognosfel (MPF) tillsammans med p-värden för hypotesprövningen att medelprognosfelet är noll, dvs. att det inte finns någon bias.

Tabell 3.18 Genomsnittliga prognosfel för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2013

Medelprognosfel (MPF), p-värde (p) och antal observationer (T)

Inst.	Utfärdade samma år som utfall			Utfärdade året innan utfall		
	MPF	p	T	MPF	p	T
REG	0,41	0,351	40	-0,09	0,859	38
KI	0,42	0,268	80	-0,09	0,844	76
RB	0,41	0,324	82	0,08	0,846	76
HUI	0,40	0,280	80	0,05	0,907	76
NO	0,52	0,141	76	0,11	0,774	72
SHB	0,35	0,407	71	0,08	0,872	68
SEB	0,34	0,399	74	0,08	0,861	70
SWED	0,48	0,403	39	0,12	0,869	35
SN	0,68	0,130	68	0,45	0,391	65
LO	0,54	0,308	40	0,21	0,733	38

Anm.: Prognosmakarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB), Handelsutredningsinstitutet (HUI), Landsorganisationen (LO), Svenskt näringsliv (SN), Nordea (NO), Swedbank (SWED), Handelsbanken (SHB) och SEB. Källor: Respektive prognosinstitut och egna beräkningar.

För prognoser utfärdade samma år som utfall har samtliga prognosinstitut ett positivt genomsnittligt prognosfel. De har således i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten för utvärderingsperioden. Resultatet är dock inte signifikant vid

⁴⁴ För regeringens del utvärderas endast prognoser som publicerats i budget- och vårpropositioner.

⁴⁵ Medelkvadratfelet är medelvärde av de kvadrerade prognosfelen. Medelabsolutfelet är medelvärde av de absoluta prognosfelen.

⁴⁶ Se Andersson och Aranki, Prognosmakares förmåga – vad brukar vi utvärdera och vad vill vi utvärdera? Penning och Valutapolitik 2009:3, Riksbanken.

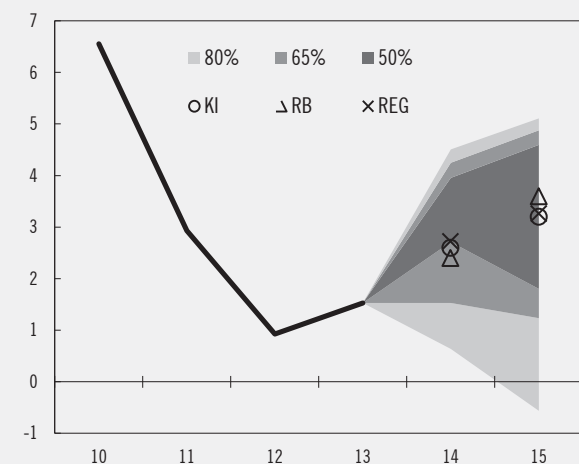
10 procents signifikansnivå för något av prognosinstituten. Valet av signifikansnivå motiveras av att testet, vid de givna stickprovsstorlekarna och skattade medelprognosfelen, har låg styrka, dvs. låg sannolikhet att förkasta en falsk nollhypotes. Slutsatsen att det inte finns någon bias bör dras med viss försiktighet. Den låga styrkan säger att en sådan slutsats i detta fall är lätt att dra även om det finns en bias i storleken av de skattade medelprognosfelen.

Små skillnader i prognoser

Prognoser är per definition osäkra och osäkerheten blir större med prognoshorizonten. De skuggade ytorna (banden) i diagram 3.30 bestäms av skattade percentiler för regeringens prognosfel från budget- och vårpropositioner för 1994–2013. Osäkerhetsbanden täcker vid varje tidpunkt respektive 80, 65 och 50 procent av regeringens historiska prognosfel och kan användas för att illustrera osäkerheten i regeringens prognoser.⁴⁷

Diagram 3.30 Prognoser för BNP-tillväxt med osäkerhetsband bestående av prognosfelspercentiler

Utfall för 2010–2013, prognoser för 2014 och 2015
Procentuell förändring



Anm.: Prognosmakarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI) och Riksbanken (RB). Konjunkturinstitutets prognos publicerades 2014-03-26. Riksbankens prognos publicerades 2014-02-13. Skuggade ytor innesluter respektive 80, 65 och 50 procent av regeringens historiska prognosfel.
Källor: Riksbanken, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

⁴⁷ Här gäller att 80-procents-ytan innesluter 60-procents-ytan som i sin tur innesluter 50-procents-ytan. Percentilerna är symmetriska (men inte osäkerhetsbanden). Till exempel ligger den mörkaste ytan mellan den första och den tredje kvartilen och täcker därför in 50 procent av regeringens historiska prognosfel med lika stor fördelning av resterande prognosfel på vardera sidan av kvartilerna.

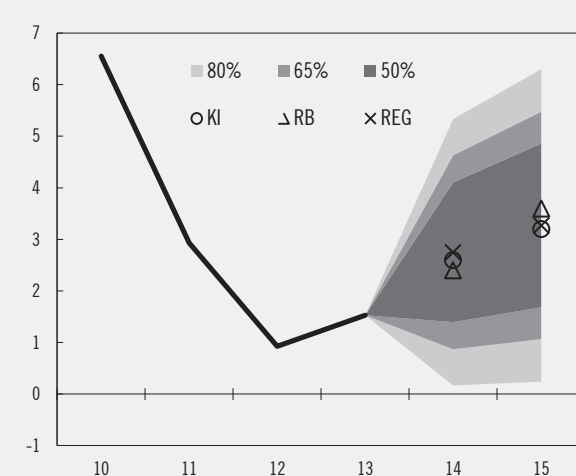
Vid jämförelser av olika prognosmakares prognoser är det viktigt att ha osäkerheten i åtanke. Med utgångspunkt i regeringens prognoser för 2014 och 2015 ligger Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser väl inom det område som täcker 65 procent av regeringens historiska prognosfel. I det avseendet framstår skillnaderna mellan prognoserna som små.

Osäkerhetsbanden är inte symmetriska kring regeringens prognos. I detta fall indikerar de en underskattning av BNP-utvecklingen. Samtidigt visar hypotesprövningen i tabell 3.18 att det inte finns någon signifikant bias. Det är därför rimligt att använda symmetriska osäkerhetsband.

Diagram 3.31 visar prognoserna för BNP-tillväxten tillsammans med osäkerhetsband som är baserade på regeringens historiska prognosfel och som är symmetriska kring regeringens prognoser.⁴⁸ Både Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser ligger väl inom osäkerhetsbanden, och skillnaden mellan dessa prognoser och regeringens prognos är därför, ur ett historiskt perspektiv, litet.

Diagram 3.31 Prognoser för BNP-tillväxt med symmetriska osäkerhetsband

Utfall för 2010–2013, prognoser för 2014 och 2015
Procentuell förändring



Anm.: Prognosmakarna är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI) och Riksbanken (RB). Konjunkturinstitutets prognos publicerades 2014-03-26. Riksbankens prognos publicerades 2014-02-13. Skuggade ytor är baserade på regeringens historiska prognosfel.
Källor: Riksbanken, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

⁴⁸ De symmetriska osäkerhetsbanden är skapade under antagandet att prognosfelen är normalfördelade, där MKF används som varians. MKF är ett rimligt spridningsmått eftersom det aldrig är mindre än prognosfelsvariansen och dessutom ökar med storleken på en bias.

Sysselsättningsutvecklingen – ett branschperspektiv

De senaste tre åren har sysselsättningen vuxit med i genomsnitt 1,3 procent per år. Sysselsättningen har, liksom produktionen, utvecklats olika starkt i olika branscher. I detta avsnitt ges en mer detaljerad beskrivning av vilka de varu- respektive tjänsteproducerande branscherna är som har drivit utvecklingen.⁴⁹ Hur sysselsättningen i hela ekonomin utvecklas beror på hur arbetsintensiv produktionen är i de branscher som växer starkast, samt i vilken utsträckning växande branscher kan möta efterfrågan genom ökad produktivitet och höjd medelarbetstid.⁵⁰ Sysselsättningsutvecklingen är därmed beroende av hur produktionen i de olika branscherna utvecklas.

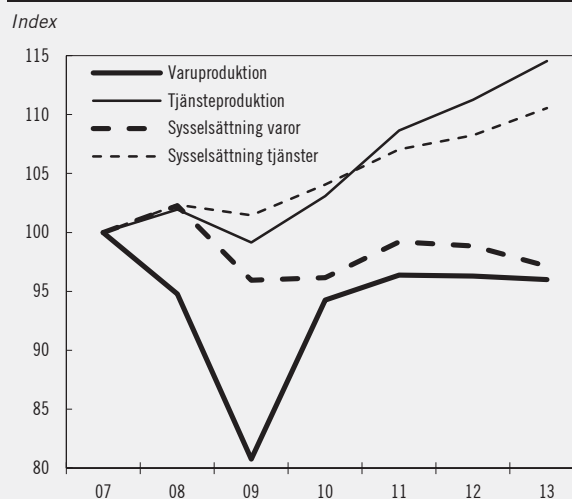
Finanskrisen drabbade framför allt varuproducerande branscher

Finanskrisen och den efterföljande statsskuldskrisen har påverkat svensk produktion och sysselsättning negativt. På branschnivå är skillnaderna dock stora. I varuproducerande branscher föll produktionen kraftigt under 2008 och 2009, till stor del orsakat av fallet i industriproduktionen. En viss återhämtning i varuproduktionen har visserligen ägt rum men produktionsnivån är fortfarande lägre än den var 2007 (se diagram 3.32). Sysselsättningen i varuproducerande branscher följer ett liknande mönster.

I tjänstebanscher har utvecklingen varit mycket starkare, och tjänsteproduktionen har därför varit den främsta drivkraften för den

svenska tillväxten under de senaste åren. Tjänsteproduktionen minskade något i inledningen av konjunkturedgången 2008 och 2009 men har återhämtat sig och är nu nästan 15 procent högre än 2007. Även sysselsättningen i tjänstebanscher har utvecklats väl de senaste åren, vilket syns i termer av bidrag till sysselsättningstillväxten (se diagram 3.33).

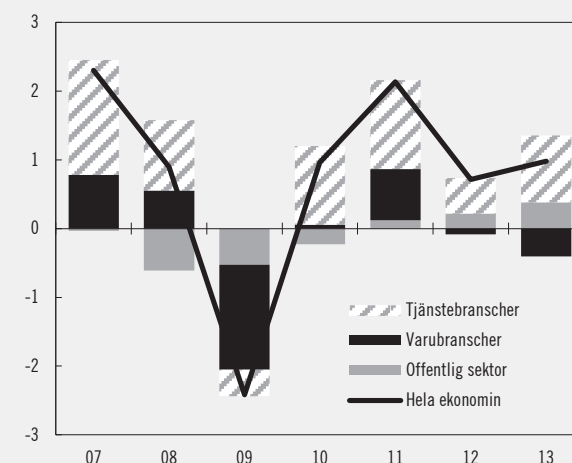
Diagram 3.32 Finanskrisens effekter på produktion och sysselsättning 2007–2013



Anm.: Index = 100 för 2007.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.33 Bidrag till sysselsättningen 2007–2013

Procentenheter respektive procentuell förändring



Anm.: Sysselsatta inom hushållens icke-vinstdrivande organisationer redovisas inte i diagrammet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Industrin tynger sysselsättningstillväxten i varuproducerande branscher

Den enskilt största branschen i svenskt näringsliv är alltjämt industrin, både i termer av produktion och sysselsättning. Antalet sysselsatta inom industrin har dock minskat

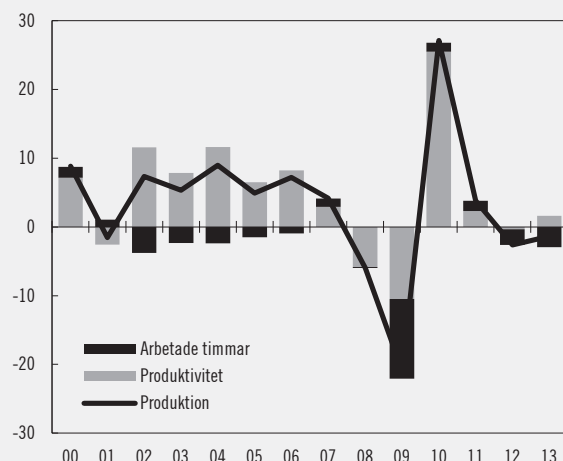
⁴⁹ Näringslivet kan delas in tolv branscher, varav fyra varuproducerande och åtta tjänsteproducerande. De fyra varuproducerande branscherna är: industri; bygg; el- gas- värme- och vattenverk; jordbruk, skogsbruk och fiske. De åtta tjänsteproducerande branscherna är: handel; företagstjänster; övriga tjänster; hushållstjänster; informations- och kommunikationstjänster; fastighetstjänster; finansiell verksamhet; småhus och fritidshus (eftersom denna tjänst skapas av hushållen saknas sysselsatta för branschen).

⁵⁰ Produktivitetstillväxten har historiskt sett varit mycket högre inom varuproducerande branscher jämfört med tjänsteproducerande. Sedan 1980 har dessa branschers tillväxttakter varit 3,5 respektive 1,4 procent i medeltal.

kraftigt under en längre tid, medan produktivitetstillväxten varit hög. De senaste två till tre åren har dock produktivitetstillväxten varit dämpad vilket också avspeglas i sjunkande industriproduktion (se diagram 3.34).

Diagram 3.34 Produktion, produktivitet och arbetade timmar inom industrin 2000–2013

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den svaga sysselsättningstillväxten i industrin kan dels hänföras till en svag omvärldsefterfrågan, dels till en mer långsiktig utveckling mot en högre andel tjänsteproduktion i svenskt näringsliv. Till viss del kan detta sannolikt förklaras av att tjänster som tidigare rymdes inom industriföretagen nu produceras av företag inom tjänstebranschen, exempelvis konsultverksamhet. Många andra avancerade ekonomier har upplevt liknande mönster.

Den näst största varuproducerande branschen är bygg- och anläggningsverksamhet. Inom denna bransch har sysselsättningen ökat sedan finanskrisen medan byggproduktionen inte nått upp till nivåerna som rådde innan krisen bröt ut 2008.

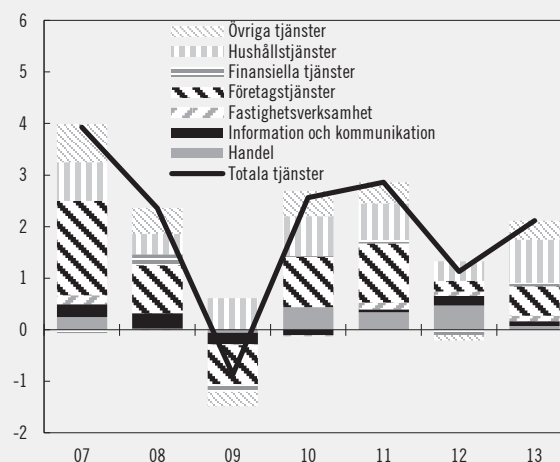
Sysselsättningstillväxten skiljer sig åt mellan olika tjänstebranscher

Inom tjänstebranscherna har sysselsättningsutvecklingen varit positiv de senaste tre åren, men utvecklingen har varierat mellan branscherna (se diagram 3.35). Det är framför allt branschen hushållstjänster som har uppvisat höga tillväxttal en längre tid, både vad gäller produktion och sysselsättning. Tillväxttalen är höga, framför allt i förhållande till totala näringslivet, men även jämfört med andra

tjänstebranscher. De höga tillväxttalen är dock till stor del orsakade av en omfördelning av välfärdstjänster från offentlig till privat sektor. Samtidigt har sysselsättningen i offentlig sektor utvecklats positivt (se diagram 3.33), vilket delvis beror på en ökad efterfrågan på välfärdstjänster.

Diagram 3.35 Bidrag till sysselsättningen inom tjänstebranscherna 2007–2013

Procentenheter respektive procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bland tjänstebranscherna sysselsätter handel flest personer. Sysselsättningen inom denna bransch har ökat, men i en långsammare takt än i flertalet övriga tjänstebranscher. Förutom hushållstjänster är det i stället företagstjänster som främst har drivit tjänstebranschernas sysselsättningsutveckling.⁵¹ Även hotell och restaurang, som ingår i branschen övriga tjänster, har utvecklats väl. Sysselsättningen har i denna bransch ökat med i genomsnitt 4 procent per år de senaste tre åren, vilket kan jämföras med 2 procent för tjänstebranscherna sammantaget. En bidragande orsak till den starka utvecklingen är sannolikt den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster som infördes 2012.

⁵¹ Produktionen uppdelad på olika tjänstebranscher uppvisar ett liknande mönster de senaste åren. Utöver hushållstjänster och företagstjänster har även produktionen av fastighetstjänster och finansiella tjänster utvecklats väl.

Revideringar av potentiella variabler

De potentiella variablerna är viktiga för bedömningen av konjunkturläget och ekonomins långsiktiga tillväxtförutsättningar. Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett balanserat konjunkturläge. Potentiell BNP beräknas utifrån potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar.⁵²

Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp och redovisas inte i den officiella statistiken. I stället görs en bedömning av nivån med hjälp av olika indikatorer och statistiska metoder. Bedömningen är därför mycket osäker.

I denna fördjupningsruta redovisas de större revideringar som gjorts av potentiell BNP sedan budgetpropositionen för 2014 beslutades.⁵³ Det är främst reviderad utfallsstatistik som har föranlett revideringar av de potentiella variablerna.⁵⁴

Reviderad potentiell produktivitet

Den potentiella produktivetsnivån skattas utifrån den faktiska utvecklingen och bedömningen av resursutnyttjandet inom företag, det s.k. produktivetsgapet. I november 2013 reviderade Statistiska centralbyrån (SCB) ned produktivetsnivån i nationalräkenskaperna från 2011 och framåt. Vid en oförändrad bedömning av resursutnyttjandet innebär en lägre faktisk produktivitet en nedrevidering av potentiell produktivitet. Indikatorer visade dock på att företagens resursutnyttjande steg snabbt under slutet av 2013, varför produktivetsgapet

bedöms vara mindre negativt 2013 och 2014 än bedömningen i budgetpropositionen för 2014. Den potentiella produktivetsnivån har därför reviderats ner, men i mindre utsträckning än den faktiska för denna period.

För prognosperioden talar flera faktorer för att produktivitetstillväxten i näringslivet blir svagare än det historiska genomsnittet, som är 2,3 procent 1980–2013. Sysselsättningen väntas framöver främst växa i näringslivets tjänstebranscher, som har en i genomsnitt lägre produktivitetstillväxt än näringslivet som helhet. Under åren av lågkonjunktur har många företag avvaktat med produktivitetshöjande investeringar. När den ekonomiska aktiviteten de närmaste åren bedöms öka, och företagens tillförsikt om den ekonomiska utvecklingen stiger, kan långsiktiga investeringar återigen väntas växa. Dock dröjer det sannolikt innan effekterna blir märkbara på produktivitetstillväxten. Detta beror dels på att sysselsättningen förväntas växa starkt i relation till BNP under återhämtningen, dels på att det av allt att döma tar tid för långsiktiga investeringar att få genomslag på produktivitetstillväxten i näringslivet.

Den svaga produktivitetstillväxten är inte enbart en svensk företeelse, utan den har varit svag i flertalet industrialiserade länder under de senaste åren. Inbromsningen i den svenska produktivitetstillväxten följer denna globala utveckling.

Sammantaget har både nivån på potentiell produktivitet och tillväxttakterna framöver reviderats ner (se tabell 3.19).

Revidering av potentiellt antal arbetade timmar

SCB har också publicerat nya uppgifter som visar att antalet arbetade timmar har varit lägre sedan 2011 jämfört med tidigare publicerade uppgifter. Det är medelarbetstiden, den genomsnittligt arbetade tiden per sysselsatt, som har varit lägre. Även om regeringens reformer har höjt medelarbetstidens potentiella nivå, och det kan förekomma viss konjunkturrell variation i medelarbetstiden, bedöms gapet mellan faktisk och potentiell nivå vara förhållandevis litet. Nedrevideringen av den faktiska medelarbetstiden har därför föranlett en nedrevidering av den potentiella medelarbetstiden och därmed också det potentiella antalet arbetade timmar.

⁵² Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler på www.regeringen.se för en mer detaljerad beskrivning av hur de potentiella variablerna definieras.

⁵³ De potentiella variablerna kan revideras av en rad anledningar, bl.a. till följd av ekonomiska reformer, nya forskningsrön, förändrade befolkningsprognoser, ekonomiska kriser eller nya uppfattningar om ekonomins funktionsätt.

⁵⁴ I samband med utfallet för Nationalräkenskaperna för tredje kvartalet 2013 publicerade SCB definitiva årsberäkningar för 2011, som visade på en lägre BNP-nivå sedan 2011 än tidigare publicerade uppgifter. Utfallet för fjärde kvartalet 2013 innebar en viss upprevidering av BNP avseende helåret 2013, men sammantaget är BNP-nivån 2011–2013 lägre än vad som var känt när budgetpropositionen för 2014 publicerades.

Arbetskraften växte något starkare än förväntat 2013. Det har lett till en mindre upprevidering av den potentiella arbetskraften, och därmed även den potentiella sysselsättningen och det potentiella antalet arbetade timmar. Bedömningen av jämviktsarbetslösheten är däremot i stort sett oförändrad.

Sammantaget är potentiellt antal arbetade timmar något lägre än i tidigare bedömning, men bedömningen av tillväxttakten framöver är likartad (se tabell 3.19).

Revideringar av potentiell BNP

De revideringar som har gjorts av delarna som ingår i potentiell BNP har sammantaget lett till att potentiell BNP har reviderats ner i nivå. Tillväxten framåt bedöms sammantaget över prognosperioden bli något lägre än i tidigare bedömningar (se tabell 3.19). Det beror på att tillväxttakten i potentiell produktivitet har reviderats ner.

Tabell 3.19 Prognoser för potentiella variabler i 2014 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2014

Nivå och procentuell förändring, budgetpropositionen för 2014 inom parentes

	Nivå 2012 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pot. BNP ²	3 639 (3 667)	2,2 (2,0)	2,3 (2,2)	2,0 (2,3)	2,2 (2,4)	2,4 (2,4)	2,2
Pot. produktivitet	416 (419)	1,2 (1,0)	1,5 (1,6)	1,6 (1,8)	1,7 (2,0)	1,7 (1,9)	1,7
Pot. produktivitet, NL ³	459 (465)	1,7 (1,4)	1,7 (1,8)	1,8 (1,8)	1,9 (2,0)	2,0 (2,1)	2,0
Pot. timmar	7 679 (7 711)	1,0 (0,9)	0,8 (0,6)	0,5 (0,6)	0,6 (0,5)	0,7 (0,5)	0,6
Jämviktsarbetslöshet ⁴	6,0 (6,0)	5,7 (5,7)	5,7 (5,7)	5,7 (5,6)	5,7 (5,7)	5,7 (5,7)	5,7

¹ Potentiell BNP i miljarder kronor, potentiell produktivitet i kronor per timme, potentiella timmar i miljoner timmar.

² Till marknadspris, fasta priser.

³ Avser näringslivet.

⁴ Nivå, procent av potentiell arbetskraft.

Källa: Egna beräkningar.

Jämförelse med andra prognosmakare

Tabell 3.20 visar olika bedömares prognoser för tillväxttakten i potentiell BNP. Tillväxttakterna skiljer sig åt något mellan åren, men för 2014 och 2015 sammantaget gör regeringen, Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen i stort sett samma bedömning. Potentiell BNP bedöms då växa strax under den historiskt genomsnittliga tillväxttakten. Åren 2016–2018 växer potentiell BNP sammantaget något långsammare i regeringens bedömning än i Konjunkturinstitutets, men skillnaderna är små. Se även avsnitt 3.7 för en jämförelse av olika bedömares prognoser på BNP-gapet.

Tabell 3.20 Prognosjämförelse: Potentiell BNP-tillväxt 2014–2018

Procentuell förändring

	Datum	2014	2015	2016	2017	2018
Regeringen	2014-04-09	2,3	2,0	2,2	2,4	2,2
KI	2014-03-26	2,0	2,2	2,5	2,4	2,2
Kommissionen	2014-02-25	2,0	2,2			
Riksbanken ¹	2014-02-13	1,8	2,2	2,5		
OECD	2013-11-19	2,4	2,5			
IMF ¹	2013-10-07	2,0	1,9			

¹ Potentiell BNP-tillväxt har uppskattats med hjälp av prognoserna för faktisk BNP-tillväxt och BNP-gap.

Källor: Konjunkturinstitutet (KI), Europeiska kommissionen, Riksbanken, Internationella valutafonden (IMF), OECD och egna beräkningar.

ENS2010 – ny redovisning av nationalräkenskaperna den 18 september

Den 18 september 2014 publicerar Statistiska centralbyrån (SCB) den ordinarie beräkningen av nationalräkenskaperna (NR) för det andra kvartalet 2014. Detta blir första gången som NR redovisas enligt det nya regelverket Europeiska National- och regionalräkenskapssystemet (ENS2010). Regelverket innebär nya definitioner och indelningar och kommer medföra en höjd BNP-nivå, både i kommande publiceringar och historiskt. Störst effekt kommer från att forskning och utveckling (FoU) kommer att inkluderas i de fasta bruttoinvesteringarna.

Bakgrund

NR styrs av regelverket System of National Accounts (SNA 2008). SNA 2008 är utarbetat gemensamt av FN, Internationella valutafonden, EU, OECD och Världsbanken. En anpassning av regelverket efter EU-förhållanden har gjorts, vilket har resulterat i förordningen European System of National and Regional Accounts (ESA 2010), som i Sverige kallas för ENS2010. ENS2010 ska börja tillämpas från och med den 1 september 2014 och därefter ska medlemsstaternas nationalräkenskapsstatistik publiceras i enlighet med den nya förordningen. Förordningarna som gäller underskotts-förfarandet (Excessive Deficit Procedure, EDP) och bruttonationalinkomsten (BNI) kommer också att påverkas och arbetet med att anpassa dem pågår inom EU. För Sveriges del betyder det att all publicering av statistik inom NR fr.o.m. september 2014 och framåt kommer att ske enligt ENS 2010. Det gäller såväl kvartals- som årsräkenskaper samt både national-, finans- och regionalräkenskaper.

Viktiga förändringar i ENS 2010

Totalt innehåller ENS2010 44 revisionspunkter som innebär förändringar jämfört med det tidigare räkenskapssystemet. Av dessa är det några som kan komma att få mer betydande effekter på BNP och BNI. Den största förändringen är att forskning och utveckling enligt ENS2010 ska redovisas som bruttoinvestering i stället för som tidigare som insatsförbrukning. Det medför att huvud-

aggregat som produktionsvärde, insatsförbrukning, bruttoinvesteringar, offentliga konsumtionsutgifter och kapitalförslitning kommer att påverkas. Detta leder i sin tur till högre nivåer för BNP, BNI, sparande och kapitalstock.

En annan förändring i ENS2010 är att militära förstörelsevapen, och den utrustning som behövs för att använda dem, ska benämnas ”militära vapensystem”. Därtill kommer de att klassas som investeringar och inte som tidigare som förbrukning. Liksom för redovisningen av FoU medför detta högre nivåer för BNP, BNI, sparande och kapitalstock.

Ändrade regler för hur vissa verksamheter ska klassas innebär bl.a. att privatägda sjukhus flyttas över till landstingen efter att tidigare ha sorterats under näringslivet. Detta innebär dock endast omfördelningar mellan olika indelningar.

Generalrevidering av NR

I samband med publiceringen av NR för andra kvartalet 2014 genomför SCB även en s.k. generalrevidering. Generalrevideringar görs normalt med fem års mellanrum och innebär en översyn av längre tidsserier i NR.

När ny eller reviderad statistik finns tillgänglig, som innebär större förändringar av en tidsserie, så används normalt förändringstakterna från den nya eller reviderade statistiken. Nivåerna i början av tidsserien behålls dock och de nya nivåerna enligt den nya statistiken införs först vid kommande generalrevidering. Detta görs för att undvika alltför frekventa tidsseriebrott.

Mellan varje generalrevidering samlas större revideringar ihop för att genomföras på en och samma gång. Generalrevideringen tar in metodförändringar, statistikrevideringar, ändrade källor samt anpassningar till EU-rekommendationer och krav. Oftast påverkas hela tidsserier, inte bara en begränsad period. I och med att flera större revideringar genomförs på en och samma gång är effekten på statistiken av en generalrevidering svår att förutse. Eftersom generalrevideringen genomförs samtidigt som NR går över till ENS2010 blir dessutom effekterna av de båda förändringarna svåra att särskilja.

Sveriges internationella konkurrenskraft

Den svenska ekonomin integreras alltmer med omvärlden, både till följd av den tekniska utvecklingen och som en effekt av minskade regleringar på olika marknader. Det innebär att det finns en stor potential för konkurrenskraftiga svenska företag att expandera sin verksamhet. Det kan i förlängningen leda till en högre produktivitet och tillväxt i Sverige. Samtidigt medför den ökade internationella rörligheten att det blir allt viktigare att Sveriges företagsklimat är internationellt konkurrenskraftigt för att företag ska välja att etablera sig och expandera verksamheten i Sverige.

Sverige rankas högt i internationella jämförelser över konkurrenskraft och företagsklimat. Bland annat fungerar lönebildningen väl och befolkningen är välutbildad. Vidare är näringslivet innovativt med omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet (se vidare bilaga 4).

Utvecklingen av enhetsarbetskostnaden tyder på att Sveriges konkurrenskraft har förbättrats

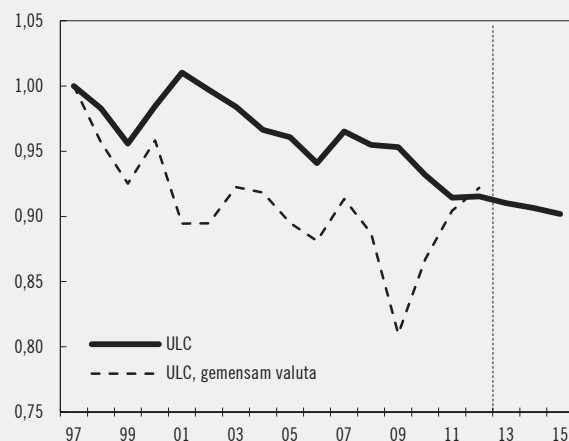
Det finns inget entydigt mått på internationell konkurrenskraft. Det är därför nödvändigt att skapa sig en samlad bild utifrån flera olika indikatorer. En vanlig indikator på hur ett lands konkurrenskraft förändras är utvecklingen av enhetsarbetskostnaden i landet i förhållande till omvärlden, den s.k. relativa enhetsarbetskostnaden. Enhetsarbetskostnaden bestäms av företagets arbetskostnader med avdrag för produktivitetstillväxten. Det innebär att en lägre arbetskostnad relativt omvärlden medför ett bättre konkurrensläge. På motsvarande sätt innebär en bättre produktivitetstillväxt ett förstärkt konkurrensläge. De senaste 15 åren har enhetsarbetskostnaden trendmässigt sjunkit i Sverige relativt våra 10 viktigaste handelspartners (se diagram 3.36). Denna utveckling tyder således på att Sveriges konkurrenskraft har förbättrats.⁵⁵ Enligt

⁵⁵ Analysen i denna fördjupningsruta bygger på en jämförelse av Sveriges utveckling relativt våra 10 viktigaste handelspartners (exklusive Kina). Dessa länder är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Tyskland, Norge, Nederländerna, Storbritannien

OECD:s prognoser kommer Sveriges konkurrenskraft fortsätta att förbättras under 2014 och 2015. Den trendmässiga nedgången av Sveriges relativa enhetsarbetskostnad beror främst på att Sverige har haft en betydligt starkare produktivitetstillväxt än våra viktigaste handelspartners (se diagram 3.37).

Diagram 3.36 Relativa enhetsarbetskostnader (ULC), hela ekonomin 1997–2015

Sverige relativt våra handelspartners, index 1997 = 1,0



Anm.: Se fotnot 55. Prognos enligt OECD Economic Outlook No 94. Utveckling i gemensam valuta avser ULC-utvecklingen i dollar.
Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

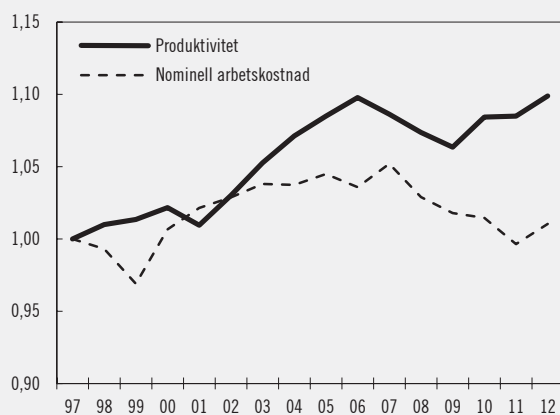
Ovanstående analys utgår ifrån utvecklingen i hela ekonomin, vilket bl.a. medför att den offentliga sektorn, som inte är utsatt för internationell konkurrens, ingår i analysen. Om man i stället fokuserar enbart på enhetsarbetskostnaden i tillverkningsindustrin har Sverige haft en betydligt större konkurrenskraftsförbättring sedan 1997 (se diagram 3.38).⁵⁶ Det beror främst på att den svenska tillverkningsindustrin hade en mycket starkare produktivitetstillväxt jämfört med tillverkningsindustrin i de länder som utgör våra viktigaste handelspartners under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.

och USA. Länderna viktas med dess handelsvikt (KIX-vikter) för att erhålla den genomsnittliga utvecklingen för Sveriges konkurrentländer. Diagrammen visar Sveriges utveckling relativt den genomsnittliga utvecklingen för våra viktigaste handelspartners.

⁵⁶ Internationell data över utvecklingen av enhetsarbetskostnader i olika sektorer publiceras med betydande tidsfördröjning.

Diagram 3.37 Relativ produktivets- och arbetskostnadsutveckling 1997–2012

Sverige relativt våra handelspartners, index 1997 = 1,0

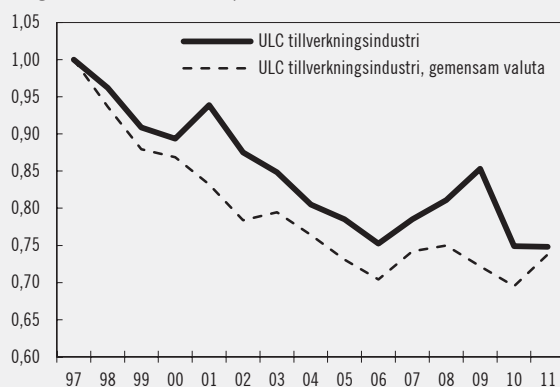


Anm.: Se fotnot 55.

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 3.38 Relativa enhetsarbetskostnader (ULC), tillverkningsindustrin 1997–2011

Sverige relativt våra handelspartners, index 1997 = 1,0



Anm.: Se fotnot 55. Utveckling i gemensam valuta avser ULC-utvecklingen i dollar.

Källor: Bureau of labor statistics -USA, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Kronan har förstärkts de senaste åren

Utöver utvecklingen av enhetsarbetskostnaden påverkas konkurrenskraften även av växelkursförändringar. En försvagning av kronan medför att produktionskostnader i gemensam valuta sjunker i förhållande till Sveriges handelspartners. Under exempelvis finanskrisens inledande skede, 2008 och 2009, försvagades kronan kraftigt vilket bidrog till att svenska företags konkurrensförhållande förbättrades. De senaste åren har kronan förstärkts, vilket har bidragit till att konkurrensförhållandet har försämrats jämfört med situationen när finanskrisen var som djupast.

Sett i ett längre perspektiv har Sverige fortfarande en förhållandevis god konkurrenskraftssituation i termer av relativ enhetsarbetskostnad i gemensam valuta (se diagram 3.36 och diagram 3.38). De närmaste

åren bedöms Sveriges konkurrenskraft i termer av enhetsarbetskostnader i gemensam valuta vara ungefär oförändrad. Kronan förstärks något, men det motverkas av att Sveriges relativa enhetsarbetskostnader för hela ekonomin fortsätter att sjunka.

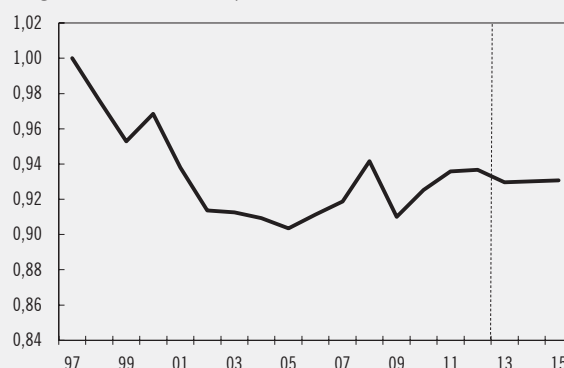
Bytesförhållandet har försämrats

Att mäta konkurrenskraft med utgångspunkt i enbart produktionskostnader kan vara missvisande. Ett land som exempelvis har specialiserat sig på produktion av varor eller tjänster med relativt svag produktivetsutveckling (och snabb ökning i enhetsarbetskostnaderna) kan därmed vara lika konkurrenskraftigt som ett land som har specialiserat sig på produktion inom branscher med hög produktivitetstillväxt. Detta beror på att produktpriserna för länder med hög produktivitetstillväxt tenderar att öka långsammare. Sveriges exportsektor har under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet haft en mycket stark produktivitetstillväxt och en svag utveckling av exportpriserna, vilket avspeglas i att bytesförhållandet har försämrats (se diagram 3.39).

Det är mot denna bakgrund svårt att dra några entydiga slutsatser om huruvida Sveriges konkurrensförhållande har förbättrats. Sedan 2007 har dock bytesförhållandet i förhållande till Sveriges handelspartners varit relativt konstant. Det indikerar att den senaste tidens nedgång av enhetsarbetskostnaden för hela ekonomin även har förbättrat konkurrenskraften.

Diagram 3.39 Relativ utveckling av bytesförhållandet 1997–2015

Sverige relativt våra handelspartners, index 1997 = 1,0

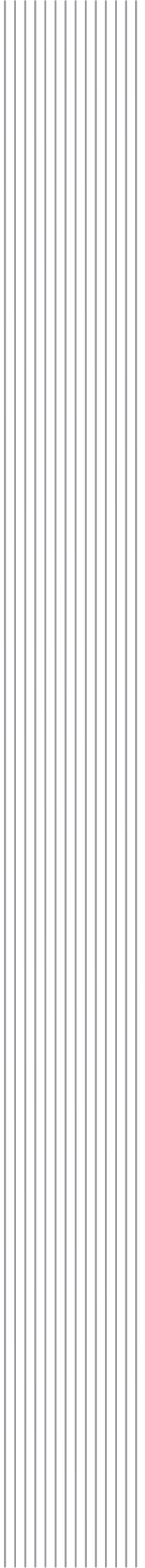


Anm.: Se fotnot 55. Prognos enligt OECD Economic Outlook No 94.

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

4

Finanspolitikens övergripande inriktning



4 Finanspolitikens övergripande inriktning

Sammanfattning

- Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).
- Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet.
- Budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket för åren 2014–2016 ligger i linje med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek.
- Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor. Det är en höjning av nivån med 18 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014. Utgiftstakets nivå 2018 bör uppgå till 1 254 miljarder kronor. Jämfört med föregående år ökar utgiftstakets nivå med 47 miljarder kronor 2017 och med 40 miljarder kronor 2018.
- Regeringen bedömer att kommunsektorns finanser är stabila under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor per år 2014–2018. När svensk ekonomi som helhet går mot ett balanserat resursutnyttjande antas

sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning.

- Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta med hänsyn till behovet av att inte riskera återhämtningen i ekonomin samtidigt som nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet återställs.
 - Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för såväl 2015 som 2016 ska finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.
-

I detta avsnitt redogör regeringen för sin syn på den övergripande inriktningen på finanspolitiken. Regeringens utgångspunkt är att inriktningen ska bedömas utifrån en bred ansats. Regeringen gör därför en samlad bedömning av en rad faktorer som presenteras i detta avsnitt.

De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

4.1 Målen för finanspolitiken

Finanspolitiken är de beslut om offentliga inkomster och utgifter som tas i syfte att påverka ekonomin. De överordnade målen för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).

4.1.1 Strukturpolitiken bidrar till en högre sysselsättning och tillväxt

Det första målet för finanspolitiken är att öka den varaktiga sysselsättningen och den långsiktiga tillväxten. Det åstadkoms genom en väl utformad strukturpolitik, som bl.a. skapar goda drivkrafter för arbete och företagande. Ett högt antal arbetade timmar ökar den samlade produktionen av varor och tjänster och är en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen blir för hög. Detta är särskilt viktigt eftersom andelen äldre i befolkningen ökar. Strukturpolitiken ska också vara utformad så att den ger kvinnor och män samma möjligheter och förutsättningar till ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden. Strukturpolitiken ska dessutom bidra till en hög produktivitetstillväxt i alla delar av ekonomin och till att korrigera s.k. marknadsmisslyckanden inom vissa områden, bl.a. miljö och hälsa. Ekonomisk tillväxt ska vara hållbar, dvs. inte åstadkommas till priset av oacceptabla effekter på miljö, klimat eller människors hälsa.

Sverige är en konkurrenskraftig ekonomi med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. Arbetslösheten är dock fortfarande för hög och sysselsättningen för låg, i synnerhet i vissa grupper. För att förbättra förutsättningarna för tillväxt fokuserar regeringens politik på åtgärder som bidrar till att öka sysselsättningen, företagandet, investeringarna och produktiviteten.

4.1.2 Fördelningspolitiken bidrar till att välfärden kommer alla till del

Det andra målet för finanspolitiken är att välfärden ska komma alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt och transfereringar, dels genom att offentligt finansierade tjänster, som exempelvis skola och sjukvård, tillhandahålls efter behov. Fördelningspolitiken ska ge förutsättningar för både kvinnor och män till ekonomisk självständighet livet ut. Fördelningspolitiken omfördelar också inkomster över livsrytmen, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

För huvuddelen av befolkningen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan. Den vanligaste orsaken till en låg ekonomisk standard är avsaknaden av arbete. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av transfereringar minskar inkomstskillnaderna i samhället.

Trots finanskrisen och den efterföljande svaga ekonomiska utvecklingen har hushållens inkomster utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2012 ökade hushållens ekonomiska standard med sammanlagt ca 16 procent, vilket motsvarar 2,5 procent per år. Inkomstskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, var i stort sett oförändrade mellan 2008 och 2012, vilket tyder på att Sverige har klarat krisen utan att ojämlikheten har ökat (se vidare bilaga 2).

4.1.3 Stabiliseringspolitiken dämpar konjunktursvängningarna

Det tredje målet för finanspolitiken är att, genom stabiliseringspolitiken, vid behov bidra till att stabilisera konjunkturen. Stora konjunktursvängningar är kostsamma då de har en negativ effekt på investeringar, konsumtion och sysselsättning. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till att de arbetslösa inte kan konkurrera om de arbeten som skapas,

t.ex. för att deras kunskaper och färdigheter försämras eller att arbetsgivarna antar att så är fallet, vilket på sikt kan leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Ett för högt resursutnyttjande i en högkonjunktur kan å andra sidan leda till för snabba pris- och löneökningar, uppblåsta tillgångspriser och felinvesteringar. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar vidare förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut. Den aktiva stabiliseringspolitiken ska också värna den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män vid konjunktursvängningar.

Vid störningar som påverkar efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att penningpolitiken normalt stimulerar ekonomin i lågkonjunkturer och stramar åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till att stabilisera konjunkturen, främst genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. De automatiska stabilisatorerna, som skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd, är finanspolitikens automatiska reaktion på konjunkturförändringar. Utan att några beslut behöver fattas minskar skatteintäkterna och ökar utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning vid en konjunkturedgång. Den budgetförsvagning som därmed uppkommer bidrar automatiskt till att motverka konjunkturedgången. Med semiautomatiska stabilisatorer avses främst den förstärkning av arbetsmarknadspolitik som normalt beslutas när arbetslösheten ökar av konjunkturrella skäl, men även det system för korttidsarbete som på regeringens förslag infördes i januari 2014.

Finanspolitiken kan dessutom, till skillnad från penningpolitiken, vid behov hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturedgång. Vid större efterfråge- och utbudstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt, framför allt i ett läge där Riksbankens reporänta redan är låg.

Sedan regeringen tillträdde 2006 kan stabiliseringspolitiken delas in i tre huvudsakliga faser (se tabell 7.3). En första fas där resursutnyttjandet var högt fram till finanskrisens utbrott hösten 2008. Under denna

fas var finanspolitiken, mätt som förändring i strukturellt sparande, åtstramande i och med att det strukturella sparandet stärktes med 0,9 procent av BNP mellan 2006 och 2008. Den andra fasen sträcker sig från 2009 till 2014 då finans- och skuldskrisen inneburit ett stort behov av att stötta ekonomin via en aktiv finanspolitik. Framöver väntas resursutnyttjandet närma sig balans och stabiliseringspolitiken bör då gå in i en tredje fas där det strukturella sparandet stärks genom att framtida reformer finansieras fullt ut. Sammantaget visar detta att regeringen sedan den tillträdde anpassat finanspolitiken efter konjunkturutvecklingen. Regeringen bedriver en finanspolitik som aktivt motverkar konjunktursvängningarna med bibehållen låg statsskuld och högt förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Tabell 4.1 BNP-gap och förändring av strukturellt sparande

Procent av BNP

	2006–2008	2009–2014	2015–2018
Strukturellt sparande, procent av BNP, förändring ¹	0,9	-2,0	1,4
BNP-gap, procent av potentiell BNP, genomsnitt ²	1,5	-3,1	-0,5

¹ Avser för 2006–2008 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2008 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2006, för 2009–2014 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2014 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2008, respektive för 2015–2018 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2018 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2014.

² Avser genomsnittet av BNP-gapet (som andel av potentiell BNP respektive år) under år 2006–2008, 2009–2014 respektive 2015–2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

4.2 Det budgetpolitiska ramverkets roll för att nå målen för finanspolitiken

Eftersom det finns flera mål för finanspolitiken måste regeringen kontinuerligt göra avvägningar mellan de olika målen. Ibland uppstår det målkonflikter, vilket tvingar fram prioriteringar. Det budgetpolitiska ramverket, dvs. överskotts-målet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, används i den politiska beslutsprocessen för att skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och för att skapa ett utrymme för aktiva finanspolitiska åtgärder vid större efterfråge- och

utbudsstörningar eller kriser i det finansiella systemet. Erfarenheter av tidigare statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och en väl utformad budgetprocess för att de överordnade finanspolitiska målen ska kunna nås. De budgetpolitiska målen har även varit viktiga för att stärka finanspolitikens transparens och trovärdighet.

Det är viktigt att betona att syftet med ett budgetpolitiskt ramverk inte är att frånta demokratiskt valda företrädare beslutanderätten över finanspolitiken. Det är varken möjligt eller önskvärt att ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler. Det politiska systemet kan dock använda sig av mål och principer som bidrar till att göra finanspolitiken långsiktigt hållbar. Ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk, med tydliga mål och restriktioner, kan i hög grad bidra till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska budgetpolitiska ramverket spelar därför en avgörande roll när storleken på budgetutrymmet eller besparingsbehovet fastställs. Det är dock viktigt att poängtera att regeringen vid utformningen av den övergripande inriktningen på finanspolitiken gör en bred analys, genom att utöver de budgetpolitiska målen även ta hänsyn till de övergripande målen för finanspolitiken, finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och den osäkerhet om framtiden som alltid finns.

4.2.1 Regeringen utvecklar budgetprocessen

Regeringen har kontinuerligt sedan den tillträdde 2006 förstärkt och vidareutvecklat det budgetpolitiska ramverket. Som ett led i detta överlämnade regeringen den 18 mars 2014 propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) till riksdagen. Propositionen tar sin utgångspunkt i förslagen i slutbetänkandet från den parlamentariskt sammansatta Budgetprocesskommittén (dir. 2012:124). Kommittén hade till uppdrag att utifrån erfarenheterna av nuvarande lagar och praxis överväga hur budgetramverket skulle kunna stärkas och förtydligas. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2013:73) till regeringen den 3 oktober 2013, och har därefter remissbehandlats.

Förslagen i propositionen innebär huvudsakligen en kodifiering av befintlig praxis om hur

riksdagen i nuläget fattar beslut om statens budget inom den s.k. rambeslutsprocessen, en reglering av processen för beslut om ändringar i statens budget för löpande budgetår och att krav på regeringens uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen blir lagfäst. Regleringen av budgetprocessen blir genom förslagen i propositionen tydligare och mer rättvisande. Genom att praxis blir lagfäst uppnås även ökad stabilitet och förutsägbarhet för budgetarbetet inom såväl regeringen som riksdagen.

Förslagen i propositionen innebär att förtydliganden görs i riksdagsordningen angående hur riksdagen fattar beslut om statens budget inom rambeslutsprocessen, som innebär att beslut om statens budget fattas i två steg. Rambeslutsprocessen har använts vid beslut om statens budget sedan omläggningen av budgetprocessen 1997. Beslutsmodellen är väl etablerad och har en bred parlamentarisk förankring. I propositionen föreslås att rambeslutsprocessen ska användas vid beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Propositionen tydliggör även vilka beslut riksdagen ska fatta i det första respektive det andra beslutssteget i rambeslutsprocessen.

Ordningen för hur ändringar i statens budget för det innevarande budgetåret ska föreslås och beslutas är i dag i det närmaste oreglerad och styrd av praxis. I propositionen föreslås att förslag till ändringar i budgeten i normalfallet kan lämnas högst två gånger per år, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Vidare föreslås att beslut om ändringar i statens budget fattas genom ett enda beslut och att finansutskottet blir ansvarigt utskott för beredning av samtliga förslag till ändringar i statens budget.

I propositionen lämnas också förslag angående uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen. I budgetlagen (2011:203) tydliggörs att regeringen i redovisningen till riksdagen av måluppfyllelsen avseende överskottsmålet ska ta hänsyn till beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder. Detta är en kodifiering av befintlig praxis. I propositionen föreslås vidare att det förs in ett krav i budgetlagen på att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Slutligen föreslås att regeringen ska se till att det årligen sker en extern utvärdering av hur de

budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen bedömer att nuvarande ordning, där Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket utifrån olika perspektiv genomför analyser av hur de budgetpolitiska målen iaktas, uppfyller det föreslagna kravet på utvärdering.

Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

4.3 Uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål på 1 procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nås. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet.

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 kontinuerligt arbetat med att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och göra denna mer transparent. I detta arbete har införandet av indikatorer utgjort ett viktigt steg. I detta sammanhang är det viktigt att peka på problemen med en allt för mekanisk tillämpning av indikatorerna för att följa upp överskottsmålet. Framför allt finns en risk för att finanspolitiken vid en allt för mekanisk tillämpning riskerar att förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas i en

bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Indikatorerna för att följa upp överskottsmålet utgör därmed endast en del av denna samlade bedömning som görs i avsnitt 4.8.

Ingen av dagens indikatorer kan på ett perfekt sätt sägas mäta måluppfyllelsen i överskottsmålet. Det kan därför finnas skäl att pröva valet av indikatorer. Vidare finns det mot bakgrund av att Sverige varit inne i en lång period med kraftigt negativa BNP-gap skäl att se över hur väl uppföljningen av överskottsmålet fungerar. Regeringen avser därför att återkomma till denna fråga senast i 2015 års ekonomiska vårproposition.

4.3.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

År 2004–2013 uppgick det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till i genomsnitt 0,7 procent av BNP. Justerat för det genomsnittliga resursutnyttjandet under perioden låg dock det genomsnittliga finansiella sparandet på 1,5 procent av BNP. Detta tyder på att det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2004–2013 var i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till konjunkturläget under denna period, och att det inte finns några stora systematiska avvikelser i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

4.3.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

Eftersom de negativa BNP-gapen bedöms vara stora under dessa år är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, men pekar trots det på ett sparande under 1 procent. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är det finansiella sparandet enligt denna indikator under målets nivå.

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det faktiska finansiella sparandet skulle vara om ekonomin inte påverkades av det aktuella konjunkturläget eller andra engångseffekter. Det strukturella sparandet bedöms vara lägre än 1 procent 2013–2016, för att sedan öka

till något under respektive över målets nivå 2017 och 2018.

Tabell 4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ¹	1,5					
Sjuårsindikatorn	-0,6	-0,5	-0,4			
Konjunkturjusterad ¹	0,5	0,4	0,4			
Strukturellt sparande	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
BNP-gap	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
Sjuårsnitt	-2,0	-1,6	-1,4			
Bakåtblickande tioårsnitt	-1,3					

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

Sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet visar sammantaget att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ligger något under 1 procent 2013–2016. Sparandet stärks gradvis under åren därefter så att det överstiger 1 procent i slutet av perioden.

Prognosjämförelse av det strukturella sparandet

I jämförelse med budgetpropositionen för 2014 har både bedömningen av det finansiella sparandet och det strukturella sparandet reviderats ned de flesta åren i denna proposition (se tabell 4.3). Nedrevideringen av det strukturella sparandet för åren 2015 och 2016 är större, 0,3–0,6 procent av BNP, än revideringen av det finansiella sparandet, som reviderats upp med 0,1 procent av BNP 2015 och reviderats ned med 0,2 procent av BNP 2016. Att det strukturella sparandet revideras ned mer beror på att det nu, jämfört med vid bedömningen i budgetpropositionen för 2014, bedöms finnas mindre lediga resurser i ekonomin, dvs. BNP-gapen är mindre. För 2017 har såväl det strukturella som det faktiska finansiella sparandet reviderats ned med 0,4 procentenheter.

Tabell 4.3 Finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande					
Budgetpropositionen för 2014	-1,2	-1,5	-0,4	0,4	1,1
2014 års ekonomiska vårprop	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
Strukturellt sparande					
Budgetpropositionen för 2014	0,5	0,2	0,8	1,0	1,2
2014 års ekonomiska vårprop	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8
BNP-gap					
Budgetpropositionen för 2014	-3,5	-3,0	-2,1	-1,0	-0,2
2014 års ekonomiska vårprop	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2

Källa: Egna beräkningar.

Det strukturella sparandet kan beräknas på olika sätt, men bygger i princip på två olika delar förutom bedömningen av det faktiska finansiella sparandet. För det första görs en bedömning av det aktuella konjunkturläget och nivån på potentiell BNP, dvs. hur långt från ett balanserat resursutnyttjande ekonomin befinner sig.⁵⁷ För det andra görs en bedömning av hur det offentliga sparandet påverkas av det aktuella konjunkturläget. Till skillnad från det faktiska finansiella sparandet publiceras inte något allmänt accepterat utfall för det strukturella sparandet, utan bedömningarna skiljer sig åt även för redan passerade år.

I tabell 4.4 presenteras ett antal aktuella bedömningar av den offentliga sektorns strukturella sparande. Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter, bygger på olika antaganden om den framtida politiken samt tas fram med olika statistiska metoder. Regeringens bedömning av det strukturella sparandet ligger högre än övriga aktörers bedömningar för flertalet prognosår.

⁵⁷ En redogörelse för utvecklingen av potentiell BNP och en jämförelse med andra aktörers bedömning av potentiell BNP finns i avsnitt 3.

Tabell 4.4 Bedömningar av strukturellt sparande

Procent av BNP eller potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Regeringen	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
KI (mars 2014)	-1,0	-1,3	-0,5	0,0	0,6	1,2
ESV (december 2013)	-1,0	-1,7	-1,0	-0,6	-0,1	---
Europeiska kommissionen (februari 2014)	0,1	-0,6	-0,4	---	---	---
OECD (oktober 2013)	0,0	-0,4	0,0	---	---	---
IMF (oktober 2013)	-1,2	-1,3	-0,4	-0,1	0,3	0,6

Anm.: IMF har strax innan denna proposition lades fram för riksdagen publicerat en uppdaterad prognos men det har inte varit möjligt att inkludera denna i jämförelsen.

Källor: Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV), Europeiska kommissionen, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella valutafonden (IMF), Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konjunkturinstitutet räknar i sin bedömning med att regeringen genomför aktiva budgetförstärkningar för att överskottsmålet ska nås 2018. Detta antagande får till följd att det strukturella sparandet stärks relativt snabbt fr.o.m. 2015. Ekonomistyrningsverkets bedömning bygger endast på redan fattade beslut och presenterade lagförslag från regering och riksdag. Internationella valutafonden bedömer att det strukturella sparandet är lågt inledningsvis, men räknar sedan med en förstärkning fram till 2018.

4.4 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018

4.4.1 Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna i statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgifterna under utgiftsområde 1-25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslags-sparande och anslagskredit ingår.

Utrymmet mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i

anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2014–2016 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2014 beräknas budgeteringsmarginalen bli 16 miljarder kronor. Marginalen växer sedan till 19 miljarder kronor 2015 respektive 35 miljarder kronor 2016. Budgeteringsmarginalens storlek är i linje med, eller större än, regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek alla dessa år.⁵⁸

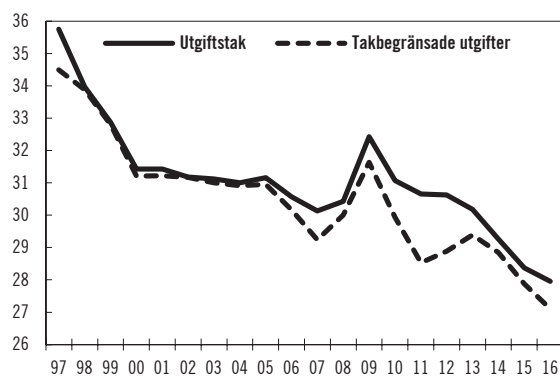
År 2011 och 2012 var budgeteringsmarginalerna jämförelsevis stora. Regeringen har, delvis till följd av de stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012, tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013, 2014 och 2015 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997 då utgiftstaket infördes. Den nivå som föreslogs på utgiftstaket för 2016 innebar en snabbare ökningstakt än de närmaste föregående åren, vilket regeringen motiverade med att det vid tidpunkten förelåg en tydligt negativ riskbild som kunde ge behov av ett utrymme för åtgärder på budgetens utgiftssida.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014 är budgeteringsmarginalens storlek 2014 oförändrad. År 2015 och 2016 bedöms nu budgeteringsmarginalen bli 3 miljarder kronor respektive 8 miljarder kronor mindre.

⁵⁸ Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år t (2014), minst 1,5 procent år t+1 (2015) och minst 2 procent år t+2 (2016). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2017) och för t+4 (2018) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

Diagram 4.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg 2000–2005 på en relativt stabil nivå på drygt 31 procent av BNP.⁵⁹ År 2006–2008 minskade det något som andel av BNP. Under krisåret 2009 föll BNP kraftigt, varför både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna steg som andel av BNP. Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP och 2016 beräknas utgiftstaket uppgå till 28 procent av BNP (se diagram 4.1). Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar från år till år är bl.a. ett uttryck för hur de automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningar.

⁵⁹ På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försvaras jämförelser av utgiftstakets utveckling över tiden. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i korrigerats för skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2016. Utgiftstakets nivå för åren före 2016 är justerat genom att den för samtliga år getts samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, med hänsyn tagen till eventuella reella förändringar som därefter har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att man från den på detta sätt beräknade nivån på utgiftstaket drar bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

Tabell 4.5 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2004–2016

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2004–2013, prognos 2014–2016

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20	40
Ursprungligt beslutade utgiftstak	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167
Teknisk justering ²	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	4	4	0
Reell justering ³				-11									
Slutligt fastställda utgiftstak	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 127	1 167
Takbegränsade utgifter	856	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 091	1 108	1 132
Budgeteringsmarginal	2	6	12	28	14	24	38	74	62	28	16	19	35
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,4	1,8	3,1

Anm.: För år 1997–2003, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

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

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

³ Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

4.4.2 Bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018

I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlängdes det redovisade tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året. Regeringen har sedan dess använt ett fyraårigt perspektiv och gör i denna proposition för första gången en bedömning av utgiftstakets nivå för 2018. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Även för 2017 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Regeringen har tidigare gjort en bedömning av nivån för 2017 i 2013 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2014. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. Riksdagen har beslutat om utgiftstak t.o.m. 2016 (prop. 2013/14:1, 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56). Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak för 2017 i budgetpropositionen för 2015.

Regeringens bedömning: För 2017 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 214 miljarder kronor. För 2018 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 254 miljarder.

Skälen för regeringens bedömning:

Utgiftstaket är en grundläggande del av uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen. Genom att vara en fast begränsning för de statliga utgifterna ger utgiftstaket regeringen och riksdagen stöd för att hantera det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen. Utgiftstaket minskar t.ex. risken för att tillfälligt höga inkomster i ett läge med högt resursutnyttjande används för att finansiera permanent högre utgifter. Genom att på detta sätt främja en kontrollerad utgiftsutveckling blir utgiftstaket ett effektivt verktyg för att uppnå

överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen är också en väsentlig del av uppifrån och ned-perspektivet. Det bidrar till att beslutet om utgiftstaket fattas i samklang med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. En medelfristig budgetprocess tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten. Ett flerårigt utgiftstak skapar på det sättet förutsättningar för att den faktiska utgiftsutvecklingen ska sammanfalla med den långsiktigt önskvärda.

Det medelfristiga perspektivet medför att avvägningen om en lämplig nivå på utgiftstaket för ett nytt år baseras på prognoser för så lång sikt som tre till fyra år. Så långt fram i tiden är bedömningen av den ekonomiska utvecklingen mycket osäker. De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras över tiden. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer förändras dess relation till andra makroekonomiska storheter när bedömningen av den ekonomiska utvecklingen förändras jämfört med det tillfälle när nivån på utgiftstaket ursprungligen bedömdes. Bedömningen av utgiftstakets nivå bör ta hänsyn till risken för en väsentligt annorlunda utveckling eftersom utformningen av politiken i annat fall kan bli lidande om förutsättningarna förändras. Utgiftstakets nivå ska ge stöd åt sunda offentliga finanser och samtidigt ge tillräckligt utrymme för regeringen att fortsätta det angelägna reformarbetet på budgetens utgiftssida.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor. Det är 18 miljarder kronor högre än de motsvarande bedömningar som gjordes i budgetpropositionen för 2014 respektive i 2013 års ekonomiska vårproposition och innebär att utgiftstakets nivå 2017 ökar med 47 miljarder kronor jämfört med 2016. För 2018 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2018 bör uppgå till 1 254 miljarder kronor, vilket är 40 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2017. Nedan beskrivs de överväganden som ligger till grund för regeringens bedömning av nivåerna på utgiftstaket för 2017 och 2018, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som regeringen använder för att analysera och

motivera utgiftstakets nivå för de år som inte har blivit beslutade av riksdagen.

Utgiftstakets relation till överskottsmålet

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 medför att budgeteringsmarginalen för 2017 uppgår till 45 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2017 bör säkerhetsmarginalen för 2017 uppgå till minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, eller ca 18 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. För 2018 uppgår budgeteringsmarginalen till 57 miljarder kronor, varav minst ca 18 miljarder kronor bör finnas kvar som säkerhetsmarginal i budgeten. Den möjliga ökningen av de takbegränsade utgifterna dessa år fram t.o.m. respektive års budget är därmed ca 28 miljarder kronor 2017 och ca 39 miljarder kronor 2018.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk av högre utgifter leder det i de flesta fall till att den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas. Det finns flera möjliga anledningar till att nivån på de takbegränsade utgifterna 2017 och 2018 kan komma att bli högre än enligt den aktuella bedömningen, t.ex. till följd av makroekonomiska förändringar (så som högre inflation), större volymer i transfereringssystemen eller beslut om reformer.

Utgångsläget är att nya reformer ska finansieras fullt ut under nästa mandatperiod. Ur detta perspektiv kan utrymmet under utgiftstaket de kommande åren hanteras på olika sätt. I förhållande till utgiftstaket tas inget utrymme i anspråk om nya utgiftsreformer finansieras med lägre utgifter på andra anslag. Om inte utgiftsbegränsningar genomförs i samband med att utgiftsreformer föreslås, blir därför skattehöjningar nödvändiga.

Den återhållsamhet som krävs framöver medför även att det blir angeläget att finansiera utgiftsförändringar till följd av högre volymer i transfereringssystemen eftersom högre utgifter av detta slag normalt försvagar de offentliga finanserna.

Slutligen är de takbegränsade utgifterna i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet och de kan därför bli högre om konjunkturutvecklingen blir bättre än väntat. Automatiska utgiftsökningar av detta slag kan därmed ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det behöver emellertid inte leda till en konflikt med överskottsmålet

eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

Tabell 4.6 Utgiftstak 2014–2018

Miljarder kronor om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak beslutade av riksdagen	1 107	1 127	1 167		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 214	1 254
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	10	20	40	47	40
Utgiftstak, procent av BNP	29,3	28,4	28,0	27,8	27,5
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,5	27,9	27,9	27,8	27,5
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 085	1 087	1 105	1 124	1 135
Takbegränsade utgifter	1 091	1 108	1 132	1 169	1 197
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,8	27,9	27,1	26,8	26,3
Takbegränsade utgifter, fasta priser ¹	1 069	1 068	1 071	1 082	1 084
Budgeteringsmarginal	16	19	35	45	57
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,4	1,8	3,1	3,9	4,8
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,4	0,5	0,8	1,0	1,3
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4

¹ 2012 års priser. Beräkningen av fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för det innevarande året, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

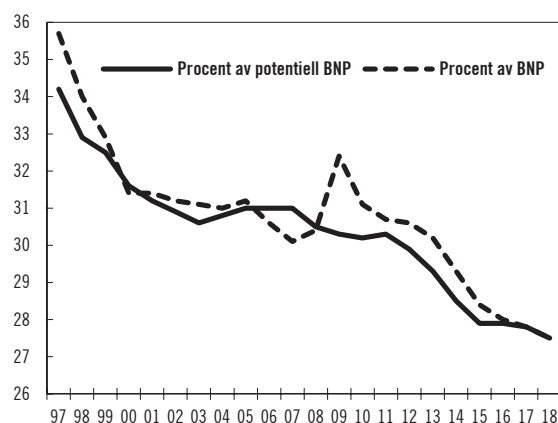
Vid en sämre utveckling av konjunkturen än väntat kommer de takbegränsade utgifterna på sikt sannolikt att bli lägre på grund av en långsammare pris- och löneutveckling, även om högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter kan motverka en sådan utveckling i det korta perspektivet. Det är viktigt att i detta

sammanhang poängtera att en större budgeteringsmarginal visserligen innebär att det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan också är större, men att ett ianspråktagande av detta utrymme för reformer likafullt primärt begränsas av överskottsmålet.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Den mycket svaga konjunkturutvecklingen 2009, med fallande nominell BNP, innebär att utgiftstaket som andel av BNP tillfälligt ökade. År 2013–2018 beräknas andelen sjunka från ca 30 procent till drygt 27 procent av BNP. I förhållande till potentiell BNP utvecklades utgiftstakets nivå naturligt nog jämnare under krisåret 2009, medan nivån efter 2012 minskar på ungefär samma sätt som i förhållande till faktisk BNP. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms minska 2013–2018.

Diagram 4.2 Utgiftstak 1997–2018



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2017 och 2018 innebär att de ökar med 47 respektive 40 miljarder kronor i förhållande till föregående år. Det är en större ökning än den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan utgiftstaket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2016 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning 2017 och 2018 uppgår till 4,0 respektive 3,3 procent.

Budgeteringsmarginalen som andel av de takbegränsade utgifterna är större 2017 och 2018 än vad som följer av riktlinjen för

budgeteringsmarginalens minsta storlek (3,0 procent av de takbegränsade utgifterna).

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 26 miljarder kronor per år 2014–2018, vilket motsvarar en årlig ökningstakt på 2,3 procent. Ökningen beror främst på att en stor del av utgifterna är beroende av den allmänna utvecklingen av priser och löner. Om budgeteringsmarginalen 2018, exklusive den säkerhetsmarginal som bör upprätthållas i budgetpropositionen för 2018, tas i anspråk av högre utgifter, oavsett anledning, skulle den genomsnittliga årliga utgiftsökningen 2014–2018 i stället uppgå till ca 33 miljarder kronor, eller 3,0 procent. Det är en lika stor relativ ökning som den genomsnittliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 1998–2013.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser visar förändringen över tiden av storleken på volymen i staten och ålderspensionssystemet, t.ex. antalet kvadratmeter kontorsyta, antalet årsarbetskrafter och antalet personer med ersättning från olika transfereringssystem. År 2014–2018 ökar denna volym med 15 miljarder kronor eller 1,4 procent. Därmed växer den samlade storleken på staten och ålderspensionssystemet under de kommande åren, även utan beslut om nya reformer. Förändringen i fasta priser är dock relativt liten och som andel av BNP minskar de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket är, omräknat till fasta priser, 50 miljarder kronor högre 2018 än 2014. Beräknat i fasta priser ökar den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 med omkring 19 miljarder kronor och nivån 2018 med 11 miljarder kronor i förhållande till föregående år.

4.5 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

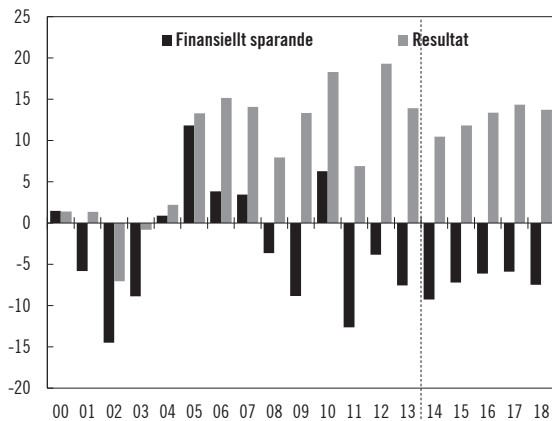
Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 4.3). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Detta innebär att om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av investeringarnas avskrivningskostnader.

Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en långsiktigt god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Från och med 2013 ska kommuner och landsting dessutom besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål i kommunerna och landstingen är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella

statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska vidare innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

4.5.1 Positivt resultat 2013

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2013 (se diagram 8.7 samt tabellerna 8.8 och 8.9 i avsnitt 8).

Kommunerna redovisade tillsammans ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor medan landstingen redovisade ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor.

Jämfört med 2012 blev resultatet för 2013 drygt 5 miljarder kronor sämre. Resultatet påverkas negativt av en sänkt diskonteringsränta⁶⁰ för beräkning av pensionsåtaganden, som påverkar resultatet negativt med ca 11 miljarder kronor. I resultatet för 2013 ingår, liksom för 2012, återbetalning av premier från AFA Försäkring som påverkar resultatet positivt med ca 10 miljarder kronor.

Kommunsektorn som helhet torde haft ett resultat i enlighet med vad kommuner och landsting bedömer vara en god ekonomisk hushållning sex av åren under perioden 2005–2012. Detta torde även gälla för resultatet 2013.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan som lägst 61 procent 2003 och som högst 97 procent 2006. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 15 procent 2011 och som högst 90 procent 2006, 2007 och 2010.

4.5.2 Positiva resultat framöver

Kommunsektorns finanser bedöms vara stabila under prognosperioden 2014–2018. Resultatet

⁶⁰ Det varaktigt mycket låga ränteläget i den svenska ekonomin innebar att Sveriges Kommuner och Landsting beslutade att den rekommenderade diskonteringsräntan i pensionskuldsberäkningen sänktes med 0,75 procentenheter från den 1 januari 2014. Effekten av sänkningen beaktades i redovisningen 2013.

beräknas uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor årligen under dessa år. Det finansiella sparandet beräknas bli mellan -6 och -9 miljarder kronor motsvarande period.

I prognosen antas kommuner och landsting sammantaget anpassa sina konsumtionsutgifter så att ett resultat motsvarande god ekonomisk hushållning uppnås på sikt. Detta innebär att det förbättrade konjunkturläget och återhämtningen på arbetsmarknaden under de närmaste åren slår igenom på kommunsektorns resultat (se vidare avsnitt 8). När svensk ekonomi som helhet går mot ett balanserat resursutnyttjande antas sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning.

4.6 Sverige uppfyller stabilitets- och tillväxtpaketens krav

Utöver det inhemska budgetpolitiska ramverket och dess regler är Sverige som medlem i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom.

Sverige klarar med god marginal de två gränsvärden som anges inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa två gränsvärden har fastställts till att underskottet i de offentliga finanserna inte få vara större än tre procent av BNP och att den offentliga skulden inte ska överstiga 60 procent av BNP.

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska motverka att medlemsstaterna bygger upp alltför stora underskott i sina offentliga finanser. Varje medlemsstat ska ha ett medelfristigt budgetmål (medium-term budgetary objective, MTO) för det strukturella sparandet, dvs. det konjunkturjusterade finansiella sparandet för offentlig sektor rensat för engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste överstiga en viss miniminivå för att säkerställa finanspolitikens hållbarhet, eller snabba framsteg mot hållbarhet. En medlemsstats medelfristiga budgetmål ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta förutsatt att det finns en lämplig säkerhetsmarginal till referensvärdet för budgetunderskott på tre procent av BNP. Sverige har i detta sammanhang valt ett

medelfristigt budgetmål på -1 procent av BNP. I februari 2014 bedömde Europeiska kommissionen att det finns en marginal till Sveriges medelfristiga budgetmål såväl år 2014 som 2015 (se tabell 4.7). Jämfört med regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2014 och Europeiska kommissionens bedömning i maj och november 2013 har dock Sveriges strukturella sparande under prognosperioden närmast sig gränsen för det medelfristiga budgetmålet.

Tabell 4.7 Bedömningskriterier för stabilitets- och tillväxtpakten

Procent av BNP respektive årlig procentuell förändring

	2013	2014	2015
Strukturellt sparande, procent av BNP			
Regeringen	0,0	-0,2	0,5
Europeiska kommissionen	0,1	-0,6	-0,4
<i>Medelfristigt budgetmål (MTO)</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>
Utgiftskriteriet; primära offentliga utgifter, real årlig procentuell förändring			
Regeringen	4,4	1,3	0,9
Europeiska kommissionen	3,8	1,1	1,2
<i>Referensvärde potentiell BNP-tillväxt</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Ett lagstiftningspaket för stärkt ekonomisk styrning inom EU antogs i december 2011. Detta innebar bl.a. att ett utgiftskriterium infördes som ett nytt element i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Utgiftskriteriet innebär att den reala ökningen av de primära offentliga utgifterna, justerat för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett referensvärde för den reala potentiella BNP-tillväxten. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga budgetmål. I en medlemsstat där sparandet ligger under detta budgetmål ska ökningen av de offentliga utgifterna ske så mycket långsammare än den potentiella reala BNP-tillväxten på medellång sikt att en tillfredsställande anpassningsbana mot landets medelfristiga budgetmål uppnås. Om en medlemsstat uppnår sitt medelfristiga budgetmål bör de offentliga utgifternas ökningstakt under

normala omständigheter inte överstiga referensvärdet för potentiell BNP-tillväxt på medellång sikt. Ökningar därutöver bör uppvägas genom aktiva ökningar av de offentliga inkomsterna. Aktiva inkomstminskningar bör uppvägas genom minskningar av utgifterna.

För en medlemsstat som i likhet med Sverige överträffar sitt medelfristiga budgetmål är utgiftskriteriet inte bindande, såvida inte betydande oväntade inkomster används för utgiftsökningar och detta bedöms äventyra landets medelfristiga budgetmål. Även om de reala utgifterna i Sverige enligt utgiftskriteriets specifikation ökade snabbare än referensvärdet för potentiell BNP år 2013 (se tabell 4.7) var detta således förenligt med reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten, i och med att det strukturella sparandet överträffade Sveriges medelfristiga budgetmål. År 2014 och 2015 väntas Sveriges reala utgifter öka långsammare än potentiell BNP, i enlighet med utgiftskriteriet.

Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del, underskottsförfarandet, syftar till att rätta till alltför stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 17 av EU:s 28 medlemsländer i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige är tillsammans med Estland de enda EU-länder som aldrig varit föremål för underskottsförfarandet.

4.7 Finanspolitiken är långsiktigt hållbar

För att företag, medborgare och de finansiella marknaderna ska ha förtroende för finanspolitiken måste den vara hållbar. Utvecklingen i flera av euroländerna visar hur stora de samhälls-ekonomiska kostnaderna kan bli när förtroendet för finanspolitiken sviktar. Förtroendet för finanspolitiken kan mätas på olika sätt. Ett vanligt mått är att jämföra länders upplåningskostnader. Den svenska statslåneräntan är historiskt sett mycket låg och likaså riskpremien jämfört med tysk upplåning, som ofta används som jämförelsenorm (se tabell 4.8). Även den konsoliderade bruttoskulden ligger på en i internationell jämförelse mycket låg nivå och förväntas minska framöver. Den finansiella nettoställningen är positiv. Dessa indikatorer tyder därmed på att förtroendet för den svenska

finanspolitiken kommer att vara fortsatt starkt de närmaste åren.

Tabell 4.8 Finanspolitiska nyckeltal

Procent av BNP respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konsoliderad bruttoskuld	38,3	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7
Finansiell nettoställning	22,2	25,1	22,4	21,2	20,2	20,0	20,4
Tioårig statslåneränta	1,6	2,1					
Räntedifferens mot Tyskland 10-årig statsobl.	0,0	0,5					

Källor: Statistiska centralbyrån, EcoWin och egna beräkningar.

Regeringen och ett antal andra granskare av svensk ekonomi gör även bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa hållbarhetsbedömningar är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken kommer att behövas läggas om, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid. En ohållbar utveckling som uppmärksammas tidigt kan lättare åtgärdas genom väl utformade reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till nya förutsättningar under en längre tidsperiod.

Hållbarhetsberäkningarna i denna proposition visar att finanspolitiken i Sverige är långsiktigt hållbar (se avsnitt 11). Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet mäts ofta med hjälp av de s.k. S1- och S2-indikatorerna. S1 visar hur mycket det offentliga sparandet behöver förstärkas eller försvagas för att den offentliga skulden ska motsvara en viss andel av BNP vid en given tidpunkt, i denna proposition vad som krävs för att den konsoliderade bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030, medan S2 visar hur mycket det offentliga sparandet behöver förstärkas eller försvagas för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorisont. Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar, medan ett positivt indikatorvärde pekar på att en permanent förstärkning av sparandet är nödvändig.

Enligt regeringens bedömning av de två S-indikatorerna är finanspolitiken i Sverige långsiktigt hållbar (se tabell 11.5 i avsnitt 11).

Som framgår av tabell 11.5 menar även andra bedömare att finanspolitiken är hållbar i Sverige. Konjunkturinstitutet använder flera olika definitioner av ett oförändrat offentligt åtagande. De tolkar detta som att den förda finanspolitiken inte leder till några svårhanterliga finansiella obalanser. I de bedömningar som pekar på ett behov av en budgetförstärkning är denna jämförelsevis liten och hanterbar.

4.8 Finanspolitikens inriktning

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt resursutnyttjande. En viktig förutsättning för att nå dessa mål är långsiktigt hållbara offentliga finanser. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar den finansiella marknaden, hushållen och företagen förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden.

4.8.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken

Sedan finans- och skuldskrisen inleddes 2008 har finanspolitiken tagit ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar då möjligheterna för en mer expansiv penningpolitik varit begränsade till följd av att räntan legat nära noll. Sverige har kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärvt miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt.

Under 2014 har det varit nödvändigt att stimulera ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det förstärkta jobbskatteavdraget ökar drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Den förda finanspolitiken har bidragit till att Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder. I Sverige har

sysselsättningsgraden, till skillnad från i många andra EU-länder, ökat under de senaste åren och är högst inom EU tillsammans med Nederländerna. Sverige har som ett av få länder, under hela lågkonjunkturen, kunnat stötta tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtmöjligheterna, samtidigt som välfärden har värnats. Regeringens politik har lett till en högre varaktig sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet.

Sverige gick, till skillnad från många andra länder, in i lågkonjunkturen med en gynnsam utgångsposition i form av ett högt finansiellt sparande. Den starka utgångspositionen innebar att kraftfulla finanspolitiska åtgärder kunnat vidtas, samtidigt som den svenska statsskulden som andel av BNP varit ungefär oförändrad. Den svenska offentliga sektorns finansiella sparande har som sig bör gått från överskott till underskott till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Mot slutet av prognosperioden kommer Sverige att ha gått igenom en lågkonjunktur som varat i minst nio år, vilket är längre än den tid som 1990-talskrisen varade. I förhållande till andra länder i EU är dock underskotten i Sverige fortsatt relativt små.

Tillbaka till överskott i takt med att ekonomin förbättras

Även om det förväntas ske en gradvis återhämtning i svensk ekonomi finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Arbetslösheten förväntas ligga över 7 procent under dessa år, vilket motsvarar drygt 5 procent enligt den äldre definitionen. Trots att riskerna, för en sämre ekonomisk utveckling än i prognosen, har minskat sedan budgetpropositionen för 2014 beslutades, bedöms dessa fortsatt vara större än möjligheterna för en bättre utveckling. Det mesta talar för en gradvis återhämtning i svensk ekonomi, men den är långt ifrån garanterad och finanspolitiken bör därför inte riskera återhämtningen genom att allt för snabbt stärka sparandet och därmed strama åt ekonomin.

På samma sätt som det är en naturlig del av en ansvarsfull finanspolitik att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris måste sparandet stärkas när läget i ekonomin förbättras. Finanspolitiken bör efterhand bli

återhållsam när konjunkturen förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att möta även nästa kris med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. Erfarenheterna från finans- och skuldkrisen visar att finanspolitiken har en viktig roll att spela i stabiliseringspolitiken, i synnerhet när utrymmet för penningpolitiken är begränsat. Därtill finns en betydande risk för att många länder i vår omvärld, till följd av de höga skuldnivåerna, inte kommer att kunna stimulera ekonomin vid nästa nedgång och att draghjälpen från omvärlden därigenom kan komma att bli mindre.

För att Sverige ska kunna föra en kraftfull finanspolitik, även i nästa kris, krävs att det finns en betydande fallhöjd i det finansiella sparandet så att förtroendet för de offentliga finanserna även fortsättningsvis kan säkras (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken). Detta gäller i synnerhet för ett land som Sverige, som har en relativt stor offentlig sektor och där en konjunkturedgång därför får en relativt stor inverkan på de offentliga finanserna. Därtill har Sverige en i internationell jämförelse stor banksektor, vilket innebär att riskerna för de offentliga finanserna är betydande vid förnyad turbulens på de finansiella marknaderna. Både den finanskris som inleddes 2008 och den tidigare krisen på 1990-talet har visat att det finns stora potentiella kostnader av att hamna på underskottsnivåer som gör att finansmarknaderna reagerar med stigande räntor. Att överskottsmålet bidrar till ett högt sparande i goda tider är en förutsättning för att stabiliseringspolitik via finanspolitiken ska kunna bedrivas i dåliga tider.

Vid beslut om inriktningen på finanspolitiken måste det således göras en avvägning mellan att finanspolitiken inte ska riskera återhämtningen och att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet. Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta innebär att det finansiella sparandet, så som anges i prognosen, går från -1,6 procent av BNP 2014 till -0,3 procent av BNP 2015. De eventuella åtgärder som föreslås i den kommande budgetpropositionen bör därför vara finansierade krona för krona. Med en sådan inriktning av finanspolitiken kommer såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet stärkas 2015 i jämförelse

med 2014. Finanspolitiken kommer därmed få en åtstramande inriktning från att ha haft en något expansiv inriktning 2014.

Regeringen uppfyller det finanspolitiska ramverket

Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet. För att stabilisera ekonomin ska det finansiella sparandet, enligt det finanspolitiska ramverket, variera med konjunkturen förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Överskottsmålet om 1 procent är av detta skäl formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid ett lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet bör sparandet vara lägre än 1 procent, medan det bör vara omkring 1 procent vid ett balanserat resursutnyttjande, samt överstiga 1 procent vid ett högt resursutnyttjande. Finans- och skuldkrisen har varit både osedvanligt djup och långvarig, vilket har motiverat aktiva finanspolitiska åtgärder som har medfört att sparandet sjunkit till underskott. När resursutnyttjandet går mot balans, bör sparandet återvända till den målsatta nivån genom att reformer finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inriktningen inför budgetpropositionen för 2015

Regeringen kommer att fortsätta sitt reformarbete för att föra Sverige mot full sysselsättning. Att budgetutrymmet är mycket begränsat innebär inte att behovet av fortsatta reformer för ökad sysselsättning, tillväxt och välfärd har minskat.

Brister i utbildningssystemet får långtgående återverkningar på arbetsmarknaden och möjligheterna att nå full sysselsättning. Det är därför oroande att det finns betydande kvarvarande problem inom det svenska utbildningsväsendet. Regeringen har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten mellan skolor och för elever samt förbättra såväl lärarkårens status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer kommer att leda till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska

utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

För att bl.a. rusta arbetskraften för arbetsmarknadens ökande krav för anställning är därför ytterligare utbildningsåtgärder viktiga. Regeringen har därför för avsikt att i budgetpropositionen för 2015 presentera en satsning på ökad kunskap för stärkt arbetskraft.

Tillsammans med åtgärder för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgänglighet och kvalitet i vården omfattar åtgärderna som presenteras utgiftsökningar om totalt ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018. Dessa reformer finansieras krona för krona genom inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar.

Det är viktigt att de finansieringar som regeringen har för avsikt att föreslå i budgetpropositionen för 2015 är strukturellt riktiga och inte slår mot välfärd, sysselsättning och tillväxt. Huvudinriktningen för regeringens finansiering är därför bl.a. höjda skatter på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och effektiviseringar inom statlig verksamhet.

De offentliga finansiella förutsättningarna för nästa mandatperiod

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar eftersom bedömningen är att resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott.

Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmål om 1 procent av BNP över en konjunkturcykel har tjänat Sverige väl och att målet därför bör ligga fast även under nästa mandatperiod. Den arbetsgrupp inom Finansdepartementet som såg över överskottsmålets nivå 2010 menade att en översyn av målets nivå borde göras ungefär vart tionde år, se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Regeringen angav i 2010 års ekonomiska vårproposition att den delade synen att en genomgripande översyn inte bör göras för ofta (prop. 2009/10:100).

För att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i den offentliga sektorns finansiella

sparande bör den övergripande inriktningen för finanspolitiken de kommande åren vara att återvända till balans och därefter överskott. Takten i förstärkningen av de offentliga finanserna bör, i enlighet med det finanspolitiska ramverket, anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet. En alltför snabb återgång till överskott riskerar att leda till att återhämtningen hämmas. I takt med att resursutnyttjandet förstärks kommer stabiliseringspolitiken hanteras främst via penningpolitiken. Det är rimligt att återvända till ett sparande om 1 procent av BNP i takt med att läget i ekonomin förbättras och arbetslösheten sjunker tillbaka. Det finansiella sparandet bör därför i enlighet med nuvarande prognos återvända till ett överskott på över 1 procent 2018.

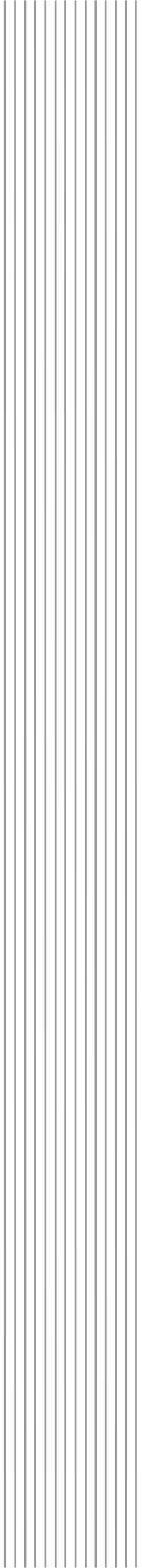
För att uppfylla överskottsmålet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och utgiftskontroll samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018.

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. Som framhållits ovan är det beträffande inkomstförstärkningar viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter, där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och så att förändringar bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

5

Inkomster



5 Inkomster

Sammanfattning

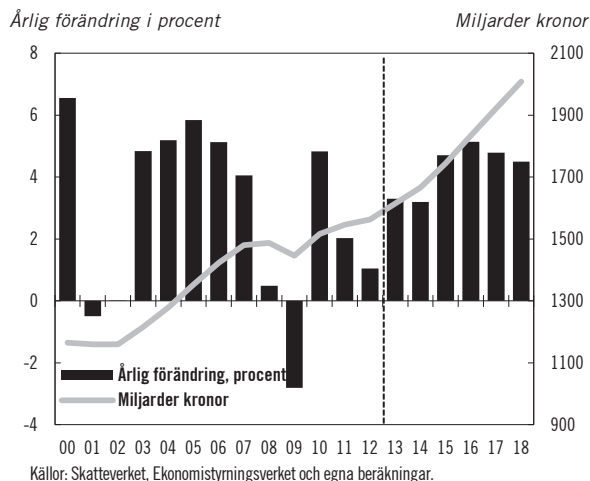
- Sverige befinner sig i en gradvis konjunkturåterhämtning där den ekonomiska aktiviteten i omvärlden tilltar och tillförsikten hos svenska företag och hushåll stiger. Detta medför att skatteintäkterna väntas öka i god takt 2014 och under åren 2015–2018 utvecklas ännu starkare. Samtliga skattebaser (skatt på arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till ökningen.
 - Utvecklingen på arbetsmarknaden är viktig för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom ca 60 procent av intäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster. Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation över tiden.
 - I förhållande till budgetpropositionen för 2014 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats ned något för 2012 och 2013 men samtidigt reviderats upp marginellt för 2014–2016.
-

5.1 Den offentliga sektorns skatteintäkter⁶¹

Aktiviteten i den svenska ekonomin steg under 2013, särskilt under det andra halvåret. Under 2014 väntas svensk BNP-tillväxt bli ännu något högre till följd av att efterfrågan från omvärlden stiger samtidigt som förtroendet hos svenska företag och hushåll stärks, vilket leder till både högre hushållskonsumtion och ökade investeringar. För prognosåren 2015–2018 finns goda förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt då den internationella efterfrågan väntas ta ytterligare fart och investeringsbehovet stiger hos svenska företag. Dessutom bidrar en förväntat god utveckling av de disponibla inkomsterna och ett i utgångsläget högt sparande hos hushållen till ett förhållandevis högt bidrag till tillväxten från hushållens konsumtion.

De totala skatteintäkterna ökade med ca 3 procent under 2013 jämfört med 2012, vilket är i linje med ett historiskt genomsnitt (se diagram 5.1). Intäkterna från både skatt på kapital och konsumtion ökade starkare än året innan, medan intäkterna från skatt på arbete steg i ungefär samma takt som 2012.

⁶¹ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter 2000–2018

Även 2014 väntas skatteintäkterna totalt öka med ca 3 procent. Ökningen väntas bli starkast för intäkterna från skatt på kapital där konjunkturåterhämtningen bl.a. medför att intäkterna från företagets skatt på vinster stiger kraftigt. En starkare hushållskonsumtion medför samtidigt att intäkterna från skatt på konsumtion ökar i förhållandevis hög takt. Intäkterna från skatt på arbete väntas öka lite svagare än föregående år, trots en god tillväxt i lönesumman. Det förklaras i huvudsak av att jobbskatteavdraget förstärktes 2014.

När konjunkturen i Sverige förstärks allt mer väntas också skatteintäkterna öka allt snabbare 2015–2018. Ökningen beräknas uppgå till nästan 5 procent per år. Samtliga skattebaser (skatt på arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till den starka ökningen av skatteintäkterna.

Tabell 5.1 Totala skatteintäkter 2012–2017 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatt på arbete	-1	-7	5	6	6	5
Skatt på kapital	-6	-5	0	0	0	-1
Skatt på konsumtion	-1	2	-2	-2	-2	-3
Övriga skatter	1	6	1	-1	-1	-1
Totala skatteintäkter	-7	-3	4	2	2	-1

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

I förhållande till budgetpropositionen för 2014 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats marginellt. För åren 2012 och 2013 har skatteintäkterna reviderats ned med 3 respektive 7 miljarder kronor (se tabell 5.1). Det beror till största delen på ett svagare utfall för skatteintäkterna än väntat. För 2014–2016 har skattein-

täkterna reviderats upp med 2–4 miljarder kronor per år. Det förklaras framför allt av att pensionsinkomsterna väntas bli högre, samtidigt som en lägre utveckling av inflationen leder till lägre skiktgränser och därmed högre inkomster från skatt på arbete. Dessutom har skatteintäkterna skrivits upp med ca 3 miljarder kronor per år med anledning av att riksdagen beslutat att upphäva sitt tidigare beslut om höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt.

Ändrade skatteregler beräknas minska skatteintäkterna 2014 med ca 13 miljarder kronor (se tabell 5.2). Intäkterna från skatt på arbete väntas minska med ca 14 miljarder kronor, vilket till största delen beror på förstärkningen av jobbskatteavdraget.

För 2015 och 2016 väntas ändrade skatteregler höja intäkterna från skatt på konsumtion med ca 1 miljard kronor per år. Det är regeländringar inom skatt på koldioxid som leder till högre skatteintäkter 2015, medan det är höjningen av trängselskatten i Stockholm och införandet av trängselskatt på Essingeleden som leder till högre skatteintäkter 2016.

I tabell 5.10 finns en mer detaljerad redovisning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2009–2018.

Tabell 5.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2012–2018

Miljarder kronor i förhållande till föregående år	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skatt på arbete	0	1	-14	0	0	0	0
Skatt på kapital	2	-13	0	0	0	0	0
Skatt på konsumtion	-5	3	1	1	1	0	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-3	-9	-13	1	1	0	0

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

Utvecklingen på arbetsmarknaden är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas

Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som varierar mest mellan åren. Det är också för dessa skatter som prognososäkerheten normalt är störst på kort sikt. På några års sikt är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom mer än hälften av intäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster.

För att illustrera känsligheten i beräkningarna av skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av

antalet arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med ca 10 miljarder kronor. En ökning av hushållens konsumtion med 1 procent (med bibehållen sammansättning av konsumtionen) ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

5.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2013 års intäkter från skatt på arbete ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för detta år.

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. Dessutom finns ett antal skattereduktioner som minskar den direkta skatten. Till de direkta skatterna räknas även den allmänna pensionsavgiften. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 60 procent av de totala skatteintäkterna 2013.

Intäkterna från skatt på arbete bedöms öka från 970 miljarder kronor 2013 till 1 199 miljarder kronor 2018 (se tabell 5.3).

Tabell 5.3 Skatt på arbete

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aktuell beräkning	937	970	998	1 043	1 096	1 150	1 199
Utveckling (%)	3,6	3,5	2,8	4,5	5,1	4,8	4,3

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

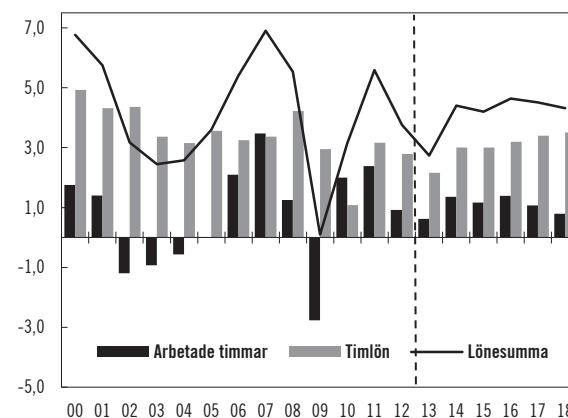
Lönesummans tillväxttakt ökar

Utbetalda löner, dvs. lönesumman, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen är av stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del

av skatteunderlaget för skatt på arbete består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2018

Årlig procentuell förändring



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

År 2013 växte lönesumman med 2,7 procent (se diagram 5.2), vilket var en minskning jämfört med 2012. I takt med att den ekonomiska tillväxten gradvis stärks väntas lönesumman växa under återstoden av prognosperioden. År 2014 ökar lönesumman med 4,4 procent. Därefter fortsätter lönesumman att öka med i genomsnitt drygt 4 procent per år under 2015–2018.

Skillnaden i ökningen av lönesumman mellan de olika åren under prognosperioden beror främst på skillnaden i utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 5.2). Antalet arbetade timmar beräknas öka med 1,4 procent 2014 och med i genomsnitt 1,1 procent per år 2015–2018. Timlönen ökar med 3,0 procent 2014 och med i genomsnitt 3,3 procent per år 2015–2018.

Transfereringar till hushållen ökar

Prognosen för transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen som påverkar flertalet ersättningar.

Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2009–2018

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skatt på arbete	867,1	874,1	905,1	937,4	970,5	997,6	1 043,0	1 096,5	1 149,7	1 199,5
<i>Direkta skatter</i>	475,7	474,7	487,3	505,1	525,9	536,7	563,0	594,8	626,2	653,9
Kommunal inkomstskatt	511,1	522,9	538,2	560,8	583,5	606,2	632,4	665,6	699,9	731,3
Statlig inkomstskatt	40,1	42,5	44,6	44,2	45,2	48,1	51,0	53,7	55,3	56,4
Allmän pensionsavgift	86,8	89,2	93,5	97,6	100,7	104,4	108,5	113,6	119,2	124,5
Skattereduktioner m.m.	-162,5	-179,9	-189,1	-197,4	-203,4	-222,0	-229,0	-238,1	-248,3	-258,4
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	391,4	399,4	417,8	432,3	444,6	460,9	480,1	501,7	523,5	545,6
Arbetsgivaravgifter	392,4	403,9	426,6	442,4	454,3	473,3	493,3	516,1	539,4	562,6
Egenavgifter	11,6	12,4	12,4	12,0	12,8	13,6	14,3	15,1	16,0	16,9
Särskild löneskatt	32,5	33,1	36,2	37,4	38,3	39,9	41,5	43,4	45,3	47,2
Nedsättningar	-20,6	-24,6	-29,5	-30,4	-30,6	-34,2	-36,1	-38,1	-40,7	-43,0
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	1,1	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Avgifter till premiepensionssystemet	-25,4	-26,4	-28,9	-30,0	-31,0	-32,3	-33,7	-35,5	-37,2	-38,9
Skatt på kapital	160,2	191,5	183,5	167,8	168,9	185,5	198,4	212,1	224,9	240,4
Skatt på kapital, hushåll	24,9	34,5	28,8	27,7	30,0	37,8	40,2	41,2	41,2	40,3
Skatt på företagsvinster	86,5	106,6	102,8	89,5	88,4	94,1	101,7	108,8	114,4	123,5
Avkastningsskatt	12,3	11,9	11,9	10,2	6,7	10,1	12,2	16,5	22,4	28,0
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,3	26,4	27,5	28,7	30,8	31,0	31,6	32,1	32,7	33,9
Stämpelskatt	8,1	9,0	8,0	8,0	8,9	8,2	8,4	8,6	9,1	9,4
Kupongskatt m.m.	3,1	3,1	4,6	3,8	4,1	4,2	4,5	4,8	5,2	5,4
Skatt på konsumtion och insatsvaror	422,9	449,3	455,0	452,5	463,4	476,6	498,5	520,8	542,5	563,5
Mervärdesskatt	301,5	324,3	332,5	330,6	341,8	352,6	371,0	390,7	409,5	427,3
Skatt på tobak	10,6	10,6	11,3	11,8	11,1	10,8	10,7	10,7	10,9	11,1
Skatt på etylalkohol	4,4	4,3	4,3	4,3	4,0	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
Skatt på vin m.m.	4,4	4,6	4,7	4,8	4,9	5,2	5,3	5,4	5,5	5,6
Skatt på öl	3,3	3,2	3,2	3,2	3,3	3,7	3,6	3,7	3,7	3,8
Energiskatt	40,1	41,2	40,6	40,1	40,9	41,6	42,5	43,0	44,0	45,2
Koldioxidskatt	26,1	27,3	25,4	25,2	24,0	24,3	25,9	26,2	26,8	27,5
Övriga skatter på energi och miljö	4,1	4,7	4,5	4,5	4,4	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9
Skatt på vägtrafik	16,4	16,4	15,7	15,6	16,5	16,9	17,6	18,7	19,2	19,8
Skatt på import	5,2	5,7	5,7	5,3	5,2	5,4	5,8	6,2	6,6	7,1
Övriga skatter	6,7	7,0	7,3	7,1	7,2	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6
Restförda och övriga skatter	-4,2	1,1	2,9	5,1	11,5	6,4	4,5	4,7	4,8	4,9
Restförda skatter	-7,8	-5,7	-6,3	-6,3	-6,6	-6,6	-6,6	-6,6	-6,6	-6,6
Övriga skatter	3,6	6,8	9,3	11,3	18,1	13,0	11,1	11,3	11,4	11,5
Totala skatteintäkter	1 446,0	1 515,9	1 546,6	1 562,8	1 614,3	1 666,1	1 744,4	1 834,1	1 921,9	2 008,3
Avgår, EU-medel	-6,8	-7,1	-7,2	-6,9	-6,9	-8,1	-8,4	-8,9	-9,5	-10,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 439,2	1 508,8	1 539,4	1 555,9	1 607,4	1 658,0	1 736,0	1 825,2	1 912,4	1 998,3
Avgår, kommunala skatteintäkter	-524,8	-537,0	-552,7	-576,2	-599,0	-621,8	-648,4	-682,0	-716,9	-749,2
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-178,8	-183,5	-195,2	-201,5	-207,3	-215,2	-223,9	-234,5	-245,7	-256,8
Statens skatteintäkter	735,6	788,3	791,5	778,2	801,1	821,0	863,7	908,7	949,8	992,3

Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2009–2018 fortsättning

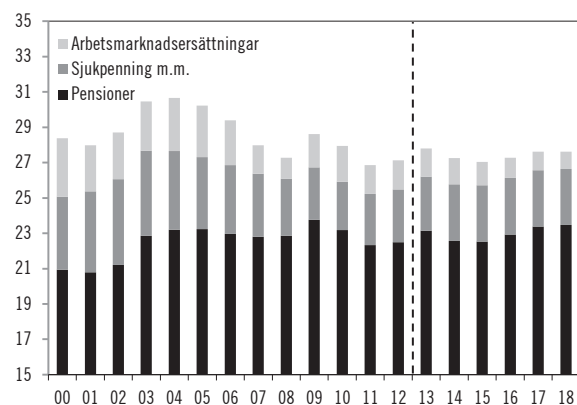
Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statens skatteintäkter	735,6	788,3	791,5	778,2	801,1	821,0	863,7	908,7	949,8	992,3
Periodiseringar	-29,8	-8,9	48,5	14,6	-23,8	-18,0	-0,6	7,4	0,7	7,3
Uppbördsförskjutningar	-2,6	-9,3	33,5	30,7	9,2	-3,6	2,0	5,8	2,6	8,0
Betalningsförskjutningar	-22,7	-1,1	11,5	-16,1	-33,1	-14,4	-2,6	1,5	-2,0	-0,7
varav kommuner och landsting	-22,1	13,3	28,1	-0,2	-13,2	-4,2	4,1	-1,5	1,0	1,6
varav ålderspensionssystemet	-1,3	2,9	0,7	0,9	-0,4	-0,2	1,0	0,9	0,9	0,9
varav privat sektor	-4,7	-16,3	-16,9	-17,2	-20,2	-8,0	-4,1	-3,1	-4,0	-3,3
varav kyrkosektorn	-0,3	-1,1	-0,4	0,5	0,7	0,4	-1,0	0,0	0,0	0,0
varav EU	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	-2,4	-2,7	5,2	0,0	0,0
Anstånd	-4,6	1,6	3,4	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Statens skatteinkomster	705,8	779,5	840,0	792,7	777,3	803,1	863,1	916,0	950,5	999,6
Övriga inkomster	3,8	0,0	32,4	-5,1	13,2	4,8	-1,1	-15,1	-9,8	-10,8
2000 Inkomster av statens verksamhet	48,1	41,8	55,3	48,8	48,1	41,7	38,6	35,5	35,9	36,4
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	0,2	23,1	0,3	20,8	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
4000 Återbetalning av lån	1,7	1,7	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,9	8,9	11,1	9,7	9,9	10,4	10,7	11,4	11,8	11,9
6000 Bidrag m.m. från EU	11,7	13,0	12,3	9,8	10,3	12,2	10,4	9,2	11,0	11,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-66,8	-65,5	-70,8	-74,9	-77,0	-75,5	-76,7	-86,9	-84,2	-86,3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomster på statens budget	709,5	779,5	872,4	787,6	790,5	807,9	862,0	901,0	940,7	988,9

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Transfereringarna till hushållen väntas ha ökat något som andel av skatteunderlaget 2013 (se diagram 5.3). Den ökande andelen förklaras dels av att pensionerna ökar i förhållande till lönesumman 2013, dels av att ersättningarna från socialförsäkringssystemet ökar. År 2014 och 2015 minskar andelen något, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden förbättras och att pensionerna väntas växa något långsam-

mare än lönesumman. Åren 2016–2018 fortsätter de arbetsmarknadsrelaterade ersättningarna att minska. Däremot väntas pensionerna växa något snabbare än lönesumman respektive år. Det medför att transfereringarna som andel av skatteunderlaget ökar 2016–2018.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas öka från 526 till 654 miljarder kronor mellan 2013 och 2018 (se tabell 5.5). År 2013 och 2014 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 3,6 respektive 3,5 procent. Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2013 och 2014 uppgå till 3,8 respektive 3,9 procent. Den kommunala medelutdebiteringen höjdes med 13 öre från och med 2014 och bidrar därmed till att höja de kommunala skatteintäkterna under prognosperioden. År 2015–2018 ökar kommunernas skatteunderlag med i genomsnitt 4,8 procent per år.

Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Faktisk utveckling	4,0	3,6	3,5	4,3	5,2	5,2	4,5
Underliggande utveckling	4,0	3,8	3,9	4,3	5,2	5,2	4,5

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

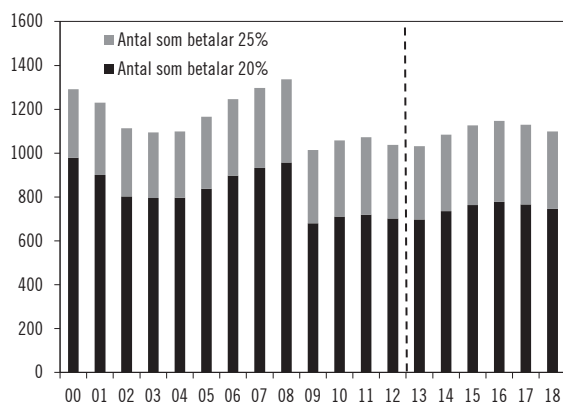
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

Intäkterna från den statliga inkomstskatten beräknas ha uppgått till 45 miljarder kronor 2013 (se diagram 5.4). I takt med att lönesumman gradvis stärks ökar intäkterna med i genomsnitt drygt 2 miljarder kronor per år 2014–2018.

Diagram 5.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2018

Tusentals personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minskade 2013 till följd av att timlönen i ekonomin ökade betydligt svagare än det s.k. jämförelsetal med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt skrivs upp (se diagram 5.4). Utvecklingen av antalet personer som betalar statlig skatt bestäms av timlöneutvecklingen i förhållande till jämförelsetalet, ålderssammansättningen och inkomstfördelningen. År 2014–2016 bedöms antalet personer som betalar statlig skatt öka för att därefter minska något fram till och med 2018.

Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna beräknas årligen uppgå till 203–258 miljarder kronor 2013–2018 (se tabell

5.6). Jobbskatteavdraget beräknas öka från 86 miljarder kronor 2013 till 116 miljarder kronor 2018.

Skattereduktionerna för husavdraget (ROT- och RUT-tjänster) beräknas öka från knappt 17 miljarder kronor 2013 till knappt 18 miljarder kronor 2018. Efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av successivt under prognosperioden, medan efterfrågan på RUT-tjänster väntas fortsätta att öka. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna bedöms ha uppgått till ca 2,4 miljarder kronor 2013 och beräknas öka till 5 miljarder kronor 2018.

Tabell 5.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Allmän pensionsavgift	-98	-101	-104	-109	-114	-119	-125
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-84	-86	-100	-103	-107	-111	-116
Husavdrag	-16	-17	-17	-17	-17	-17	-18
Gåvor till ideell verksamhet	0	0	0	0	0	0	0
Summa	-197	-203	-222	-229	-238	-248	-258

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Beloppen för Fastighetsavgift, Sjöinkomst och Gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av de pensionsgrundande ersättningarna, varför intäkterna från denna avgift i regel följer utvecklingen av skatteunderlaget för de direkta skatterna på arbete. Intäkterna från den allmänna pensionsavgiften ökar från 101 miljarder kronor 2013 till 125 miljarder kronor 2018. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att skattereduktionerna för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms ha uppgått till 445 miljarder kronor 2013. Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden är av störst betydelse även för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna. Intäkterna från de indirekta skatterna ökar varje

enskilt år under prognosperioden och uppgår till 546 miljarder kronor 2018 (se tabell 5.4).

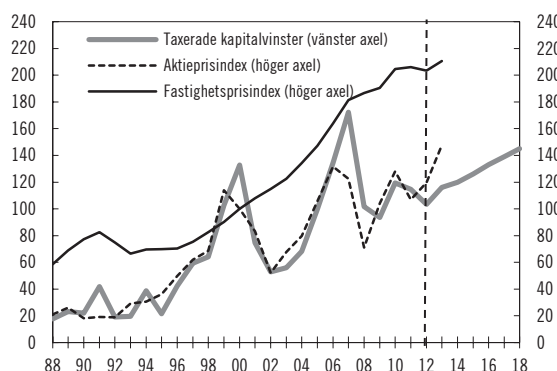
5.1.2 Skatt på kapital

Hushållens kapitalvinster

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2013 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för 2013. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot av kapitalinkomsterna och kapitalutgifterna. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster.

Diagram 5.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988–2018

Miljarder kronor Index 2000 = 100



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

År 2013 bedöms de taxerade kapitalvinsterna uppgå till 116 miljarder kronor. Det är betydligt högre än 2012, då de uppgick till ca 103 miljarder kronor. De högre vinsterna kan förklaras både av en uppgång på börsen och på en prisuppgång på bostäder under 2013. Den årliga utvecklingen av kapitalvinsterna antas fr.o.m. 2014 återgå till den genomsnittliga historiska nivån på drygt 3 procent av BNP. I diagram 5.5 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

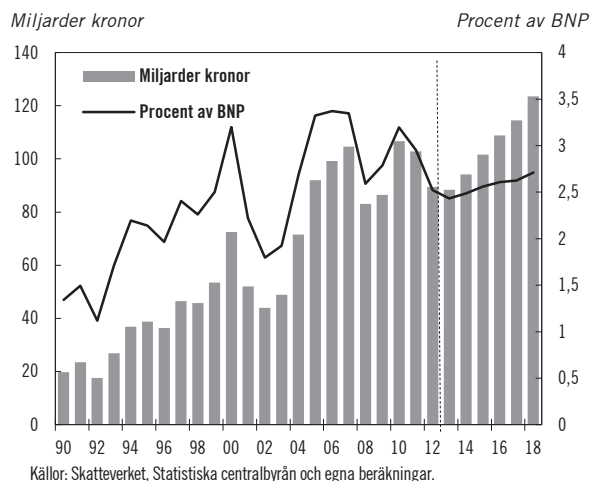
Hushållens ränteinkomster minskade kraftigt 2013 jämfört med 2012. De lägre inkomsterna kan förklaras av att de korta räntorna i genomsnitt låg på en lägre nivå 2013 än 2012, samt att hushållen minskat sitt sparande i räntebärande tillgångar. Det lägre ränteläget gav även lägre ränteutgifter och sammantaget bedöms föränd-

ringen i hushållens räntenetto bidra positivt till utvecklingen av skatteintäkterna 2013. Även under 2014 och 2015 bedöms räntenettet bidra positivt till utvecklingen av skatteintäkterna. Men i takt med gradvis stigande räntor bedöms räntenettet bidra negativt till förändringen av skatteintäkterna 2016–2018. Med undantag för 2014 bedöms inkomster från aktieutdelningar bidra positivt till utvecklingen av skatteintäkterna samtliga år under prognosperioden. Sammanlagt uppgår intäkterna från hushållens skatt på kapital till 30 miljarder kronor 2013. År 2014–2018 bedöms skatteintäkterna uppgå till 38–41 miljarder kronor per år.

Intäkterna från skatt på företagsvinster ökar från 2014

Intäkterna från skatt på företagsvinster uppgick 2012 till 89 miljarder kronor (se diagram 5.6). Utfallet är avsevärt svagare än 2011, en minskning om cirka 13 miljarder kronor. Det svaga utfallet förklaras till en betydande del av att bolagsskattesatsen sänktes från den 1 januari 2013. Genom denna förändring har det funnits incitament för företag att minska sina skattebetalningar under 2012. Detta har bl.a. skett genom att vinstmedel avsatts till periodiseringsfonder. Följden är att dessa vinstmedel kommer att beskattas under senare år.

Under 2013 har den underliggande makroekonomiska utvecklingen varit fortsatt svag. Framför allt har de exporterande företagen drabbats av en vikande efterfrågan. Med en svag vinstutveckling 2013 beräknas företagsskatteintäkterna ha fortsatt att minska detta år. Försvagningen blev dock marginell i förhållande till 2012 och intäkten från skatt på företagsvinster beräknas bli 88 miljarder kronor 2013. Till följd av att den ekonomiska aktiviteten i såväl Sverige som i omvärlden väntas förstärkas från 2014 ökar kapacitetsutnyttjandet och vinsterna stiger för företagen. Då vinstunderlaget ökar stiger inkomster från skatt på företagsvinster, från 2014 och över den resterande prognosperioden. År 2018 beräknas intäkterna från skatt på företagsvinster uppgå till 123 miljarder kronor.

Diagram 5.6 Skatt på företagsvinster 1990–2018

Efter en låg nivå 2013 stiger intäkterna från avkastningsskatten kraftigt 2014

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, beräknas minska med 36 procent mellan 2012 och 2013 till 6,2 miljarder. Den kraftiga minskningen förklaras av ett stort fall i nivån för statslåneräntan 2012. Avkastningsskatten baseras, utöver storleken på tillgångarna, på nivån för statslåneräntan föregående år. 2013 har statslåneräntan återigen stigit. I kombination med ett ökat värde på sparandet i pensions- och kapitalförsäkringar medför en högre nivå för statslåneräntan att avkastningsskatten stiger kraftigt under 2014. År 2014 ökar avkastningsskatten med 55 procent till 9,6 miljarder kronor. Under resterande prognosperiod fortsätter avkastningsskatten att öka (se tabell 5.4). Detta är främst en konsekvens av ett ökat värde på sparandet, men även av en stigande nivå för statslåneräntan.

Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift ökar

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift bedöms uppgå till 31 miljarder kronor 2014, för att därefter öka till nästan 34 miljarder kronor 2018 (se tabell 5.7). Ökningen härrör till allra största delen från den kommunala fastighetsavgiften, som väntas räknas upp till följd av stigande inkomstbasbelopp, samtidigt som husprisökningar medför stigande taxeringsvärden på småhus.

Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2012–2018

	Utfall		Prognos				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Småhus	13,4	13,9	13,9	14,3	14,6	15,1	16,1
varav kommunal avgift	12,9	13,3	13,4	13,8	14,1	14,6	15,5
Hyreshus, bostadslägenheter	3,1	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9
varav kommunal avgift	3,0	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8
Hyreshus, lokaler	6,9	6,9	7,0	7,2	7,3	7,4	7,5
Industrier	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Vattenkraft	3,7	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Summa	28,7	30,8	31,0	31,6	32,1	32,7	33,9

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

5.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2014 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 477 miljarder kronor, för att därefter öka med runt 4 procent per år och uppgå till 564 miljarder kronor 2018. Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 5.8.

Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2012–2018

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skatt på konsumtion och insatsvaror	453	463	477	498	521	543	564
Utvecklingstakt (%)	-0,5	2,4	2,8	4,6	4,5	4,2	3,9
Mervärdesskatt	331	342	353	371	391	409	427
Utvecklingstakt (%)	-0,5	3,4	3,1	5,2	5,3	4,8	4,3
Punktskatter	122	122	124	127	130	133	136
Utvecklingstakt (%)	-0,5	-0,3	2,0	2,8	2,0	2,3	2,4

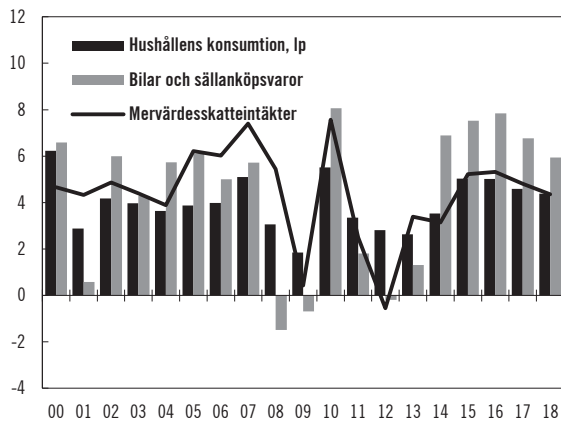
Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper påverkas intäkterna även av konsumtionens sammansättning (se diagram 5.7).

Diagram 5.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkter från mervärdesskatt 2000–2018

Årlig procentuell förändring



Anm.: För mervärdesskatteintäkterna finns utfall t.o.m. 2012. För hushållens konsumtion finns utfall t.o.m. 2013.

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

Skattebasen för mervärdesskatten består också av offentlig konsumtion samt av investeringar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor⁶². Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer 77 procent från företag och hushåll. Staten och kommunerna svarar för 8 respektive 15 procent av mervärdesskatteintäkterna.

Intäkterna från mervärdesskatten ökade med 3,4 procent 2013, vilket är starkare än utvecklingen av hushållens konsumtion i löpande priser. Det beror bl.a. på att de delar av hushållens konsumtion som i genomsnitt beskattas med högre skattesatser, såsom konsumtion av sällanköpsvaror, ökade mer än vad hushållens konsumtion som helhet gjorde.

År 2014 väntas intäkterna från mervärdesskatten öka med drygt 3 procent. Hushållens konsumtion bedöms öka i förhållandevis hög takt och bidrar till att öka intäkterna från mervärdesskatten. Däremot väntas företagen avvakta med sina maskininvesteringar vilket håller tillbaka ökningen av intäkterna.

År 2015–2018 väntas hushållens konsumtion växa starkt till följd av stigande disponibla inkomster och ett i utgångsläget högt sparande. Dessutom väntas den stigande efterfrågan från omvärlden medföra ett ökat investeringsbehov hos företagen. Detta gör att intäkterna från mer-

värdesskatten ökar med runt 5 procent per år för att 2018 uppgå till 427 miljarder kronor.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspriset. I likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt konjunkturen som, bortsett från regeländringar, betyder mest för utvecklingen av punktskatteintäkterna.

Intäkterna från punktskatterna uppgick till 122 miljarder kronor 2013. Införandet av trängselskatt i Göteborg, tillsammans med högre energiskatt på dieselbränsle, ledde till högre punktskatteintäkter, vilket motverkades av lägre skatteintäkter från tobak.

År 2014–2018 väntas intäkterna från punktskatterna öka med drygt 2 procent per år för att 2018 uppgå till 136 miljarder kronor. En stigande inflationstakt ger högre skattesatser på energi- och koldioxidskatt vilket i sin tur leder till högre skatteintäkter, trots att användningen av bensin och oljeprodukter inte beräknas öka nämnvärt. Dessutom väntas införandet av trängselskatt på Essingeleden och höjningen av trängselskatten i Stockholm medföra högre skatteintäkter fr.o.m. 2016 och framåt.

5.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Normalt har regeländringar i skattesystemet störst inverkan på förändringen av skattekvoten. Som exempel kan nämnas att en viktig förklaring till minskningen av skattekvoten 2014 är förstärkningen av jobb-skatteavdraget, som trädde i kraft vid ingången av 2014 (se tabell 5.9).

År 2013 ökar skattekvoten i förhållande till 2012, vilket i huvudsak förklaras av en stark utveckling av hushållens pensionsinkomster. Övriga år är förändringarna av den totala skattekvoten ganska små. Däremot sker vissa sammansättningsförändringar. Intäkterna från skatt på konsumtion minskar som andel av BNP, medan intäkterna från skatt på kapital ökar som andel av BNP under perioden 2013–2018. Den tydliga ökningen 2014 av intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP beror både på en

⁶² Skattebasen utgörs i de senare fallen av ingående mervärdesskatt i verksamheter som saknar skatteplikt och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt.

ökning i hushållens kapitalinkomster (som andel av BNP) och på en ökning av företagens vinster (som andel av BNP). Från och med 2015 och framåt är det huvudsakligen intäkterna från skatt på företagsvinster som bidrar till att intäkterna från skatt på kapital ökar som andel av BNP.

Tabell 5.9 Skattekvot, 2012–2018

Procent av BNP

	Utfall Prognos						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skattekvot	44,0	44,4	44,0	43,9	43,9	44,1	44,1
Varav							
Skatt på arbete	26,4	26,7	26,4	26,3	26,3	26,4	26,3
Skatt på kapital	4,7	4,6	4,9	5,0	5,1	5,2	5,3
Skatt på konsumtion	12,7	12,8	12,6	12,5	12,5	12,4	12,4
Övriga skatter	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

5.2 Inkomster i statens budget

5.2.1 Skatteinkomster

I statens budget tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Inkomster på statens budget ska enligt budgetlagen (2011:203) redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Av denna anledning tillämpas även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

5.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under övriga inkomster på statens budget presenteras i tabell 5.4.

Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statens aktieinnehav, affärs-

verken inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Inkomsterna för 2013 blev 48 miljarder kronor, vilket är 1 miljard kronor lägre än 2012 års utfall. Aktieutdelningen från de statligt ägda bolagen uppgick till 21 miljarder kronor 2013, jämfört med 22 miljarder kronor 2012.

År 2014 och 2015 beräknas inkomsterna av statens verksamhet gradvis minska och sedan ligga kvar på ca 36 miljarder kronor fram till och med 2018. Utöver ändringarna i utdelningsantaganden förklaras minskningen bl.a. av en gradvis minskning i Riksbankens inlevererade överskott, samt en korrigerings av inkomsttitel 2343 *Ränteinkomster på studielån* som gjordes i samband med att CSN-systemet lades om. Enligt Riksdagens beslut (se prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56) nollställs inkomsttiteln från 2014 och framåt.

Inkomster av försäld egendom

Utfallet för inkomster av försäld egendom blev 21 miljarder kronor för 2013. De totala försäljningarna från Nordea uppgick 2013 till 41 miljarder kronor. Av dessa inkomster tillföll 52 procent, motsvarande 21 miljarder kronor, Stabilitetsfonden och minskade därmed Riksgäldskontorets nettoupplåning. Under inkomster av försäld egendom redovisas resterande 48 procent av försäljningsinkomsterna från Nordea motsvarande 20 miljarder kronor samt statens försäljning av Vectura Consulting motsvarande 1 miljard kronor. År 2014–2018 har inkomsterna från försäljning av statens aktieinnehav beräknings-tekniskt antagits till 15 miljarder kronor per år.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas återbetalning av lån utställda av staten. Inkomsttiteln domineras av återbetalning av studiemedel upptagna före 1989. I nuvarande system finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalning av studielån upptagna 1989 och senare redovisas därför under posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i stället för under denna inkomsttyp. År 2013 uppgick inkomsterna

under inkomsttypen Återbetalning av lån till 1,1 miljarder kronor.

År 2014–2018 beräknas inkomsterna under denna inkomsttitel gradvis minska med ca 0,1 miljarder kronor per år eftersom antalet återbetalare blir färre.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter. De senare utgör huvuddelen av inkomsterna under inkomsttypen. För 2013 uppgick inkomsterna till 9,9 miljarder kronor, varav 9,4 miljarder kronor utgjordes av de statliga pensionsavgifterna. Fram till 2018 väntas dessa inkomster gradvis öka till 12 miljarder kronor. Ökningen förklaras främst av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

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

Inkomsterna för 2013 uppgick till 10,3 miljarder kronor, varav bidrag från EU:s jordbruksfond utgjorde den största enskilda posten (7,5 miljarder kronor). Prognosen för inkomsttypen ligger mellan 9 och 12 miljarder kronor 2014–2018.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

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

inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredo visas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomsttitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU, som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgår till 7–14 miljarder kronor per år 2014–2018.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Som avräkningar redovisas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter. Avräkningarna uppgår till mellan -89 och -100 miljarder kronor per år 2014–2018.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Under inkomsttypen Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget. Alla skattekrediteringar som tidigare redovisats under denna inkomsttyp har numera upphört eller flyttats till budgetens utgiftssida.

5.2.3 Ändrad redovisning av inkomsttitlar

Följande inkomsttitel tillkommer:

1286 Stöd till yrkesintroduktionsanställning

Tabell 5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år 2009–2018

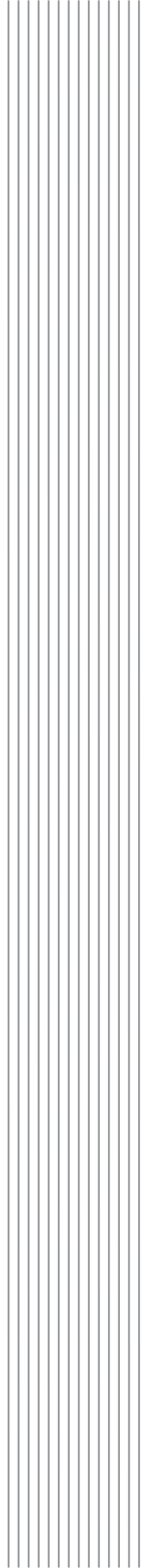
Miljarder kronor

Inkomstår	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skatt på arbete	-47,1	-14,4	-7,6	0,4	1,1	-14,1	-0,3	0,0	0,0	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	<i>-0,2</i>	<i>-2,8</i>	<i>-7,5</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Förändrad medelutdebitering	1,3	0,7		1,1	2,4	2,5				
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	-1,9	-3,5	-7,5		-1,2	-2,5				
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)	0,4			0,3						
Övrigt			0,0	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	0,0		
<i>Statlig skatt</i>	<i>-4,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Skiktgränjusteringar	-4,2									
Övrigt						-0,3				
<i>Skattereduktioner</i>	<i>-21,8</i>	<i>-10,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>-12,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Skattereduktion jobbskatteavdrag	-10,8	-10,0				-12,0				
Husavdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster)	-11,0				0,0					
Övrigt				-0,3						
<i>Socialavgifter</i>	<i>-20,9</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>-1,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Sänkning socialavgift	-12,8				0,0					
Nedsättning socialavgift	-8,1	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	-1,8	-0,3			
Skatt på kapital	1,5	0,9	2,1	1,6	-13,0	0,4	0,2	0,0	0,1	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	<i>1,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-7,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Sänkt skattesats, begränsning av ränteavdrag	1,6				-7,2					
Andelar i handelsbolag, underskottsforetag	0,2	0,7								
Övrigt				-0,1		0,0				
<i>Fastighetsskatt</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.		-0,2								
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.					-0,6					
Vattenkraft: skattesatsändringar			1,5							
<i>Övriga skatter på kapital</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>1,7</i>	<i>-5,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	
Investeraravdrag					-0,1	-0,7				
Investeringsfonder samt investeringssparkonto				1,6	-4,8	0,5	0,5			
Ändrade regler för kapitalförsäkringar				0,2	0,2	0,0	-0,1			
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder										
Ändrade uppskovsregler		0,2								
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder	-0,2		-0,1	0,0	-0,2					
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsfondsskatt, penninglån	-0,1	0,2		-0,2	-0,4	0,6	-0,2	0,0	0,1	
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad										
Höjd stämpelskatt		0,1	0,7							
Skatt på konsumtion	-0,1	-0,2	-0,5	-4,5	3,0	1,0	1,1	0,6	0,0	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-5,4</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Förändrad hantering av mervärdesskatt på import							-0,1			
Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster				-5,4						
Övrigt	0,0		0,0		0,5	-0,1	0,0	0,0		
<i>Skatt på energi och miljö</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>	<i>2,3</i>	<i>0,5</i>	<i>1,2</i>	<i>-0,1</i>		
Energiskatt	0,1	0,1	0,9		1,1	0,5	0,1	-0,1		
Koldioxidskatt	-0,2	0,2	-0,2		-0,1	0,0	1,1			
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.										
Gödselmedelsskatt		-0,4								
Övrigt				0,1	1,3					
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>		<i>0,6</i>	<i>0,0</i>	
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	0,0	-0,1	-1,2		0,2	0,0		0,6	0,0	
Skatt på tobak				0,8						
Skatt på alkohol						0,7				
Restförda och övriga skatter	-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Insolvens		-0,1								
Övriga skatter	-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0				
Totala skatteintäkter	-46,1	-13,5	-6,8	-2,9	-9,0	-12,7	1,0	0,6	0,1	0,0
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	-47,4	-14,1	-6,8	-4,0	-11,4	-15,2	1,0	0,6	0,1	0,0

Källa: Egna beräkningar.

6

Utgifter



6 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 130 miljarder kronor mellan 2013 och 2018. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 29,4 procent till 26,3 procent under samma period.⁶³
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 73 miljarder kronor mellan 2013 och 2018. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner, som bl.a. är en följd av löneökningar och av att antalet pensionärer ökar under samma period.
- Utgifterna på utgiftsområdena i statens budget, exklusive utgifterna för statsskuldräntor, ökar med ca 57 miljarder kronor mellan 2013 och 2018. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 22,3 till 19,1 procent under samma period.
- De utgiftsområden som bidrar mest till utgiftsökningen mellan 2013 och 2018 är utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och utgiftsområde 22 Kommunikationer, som sammanlagt ökar med ca 33 miljarder kronor under perioden.

⁶³ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

6.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

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

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 130 miljarder kronor mellan 2013 och 2018 (se tabell 6.1). Av ökningen kan 44 procent, 57 miljarder kronor, hänföras till utgifter på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara lägre 2018 än 2013. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter, vilka beräknas öka med 73 miljarder kronor mellan 2013 och 2018. Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en ökning med 0,1 procentenheter.

Utgifterna för statsskuldräntor beräknas öka med knappt 6 miljarder kronor mellan 2013 och 2018, huvudsakligen till följd av stigande räntnivåer. Utgifterna varierar dock förhållandevis mycket mellan olika år under perioden, bl.a. till följd av bedömningar om när större obligationsbyten kommer att genomföras.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 16 miljarder

kronor 2014, 19 miljarder kronor 2015 och 35 miljarder kronor 2016. Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2017 och 2018 innebär att budgeteringsmarginalen beräknas uppgå till 45 respektive 57 miljarder kronor dessa år (se avsnitt 4.4).

Tabell 6.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2013–2018

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldräntor ¹	810,6	833,6	838,7	839,5	854,0	867,7
<i>Procent av BNP</i>	22,3	22,0	21,1	20,1	19,6	19,1
Statsskuldräntor m.m.	16,8	12,6	24,3	20,4	22,8	22,6
<i>Procent av BNP</i>	0,5	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5
Summa utgiftsområden	827,4	846,2	862,9	859,9	876,8	890,3
<i>Procent av BNP</i>	22,8	22,4	21,7	20,6	20,1	19,6
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	256,7	257,8	268,9	292,0	314,9	329,2
<i>Procent av BNP</i>	7,1	6,8	6,8	7,0	7,2	7,2
Takbegränsade utgifter²	1 067,3	1 091,4	1 107,6	1 131,5	1 168,9	1 196,9
<i>Procent av BNP</i>	29,4	28,8	27,9	27,1	26,8	26,3
Utgiftstak³	1 095	1 107	1 127	1 167	1 214	1 254
Budgeteringsmarginal	27,7	15,6	19,4	35,5	45,1	57,1

¹ Inklusive förändringar av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuldräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

³ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2017 och 2018 (se avsnitt 4.4).
Källa: Egna beräkningar.

6.1.1 Takbegränsade utgifter 2014–2018

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2014 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2015–2018 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar samt nu föreslagna åtgärder i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (se tabell 6.4).

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem, samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna, uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2014.

Förändringen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2015–2018 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar (se tabell 6.2).⁶⁴

⁶⁴ Förändringar av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, dvs. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2013 Utfall ¹	2014 Anslag ²	2014 Prognos	2015 Beräknat	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 823	12 896	12 937	12 357	12 438	12 619	12 918
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 052	14 121	14 111	14 286	14 575	15 075	15 641
3 Skatt, tull och exekution	10 388	10 516	10 345	10 589	10 732	10 932	11 187
4 Rättsväsendet	39 297	40 292	39 630	41 039	41 531	42 278	43 317
5 Internationell samverkan	1 826	2 018	1 870	2 019	2 022	2 027	2 034
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 410	47 197	45 650	47 021	47 531	48 503	49 730
7 Internationellt bistånd	30 776	30 869	30 870	33 544	36 109	38 210	40 438
8 Migration	9 870	12 612	12 270	12 702	12 149	11 854	11 528
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58 994	62 161	62 163	61 560	62 642	64 050	65 962
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	96 394	96 520	97 224	97 498	98 687	99 106	99 768
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39 985	39 013	39 211	37 866	35 929	34 198	33 286
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78 533	81 610	81 398	83 652	86 389	89 349	91 901
13 Integration och jämställdhet	8 836	12 462	13 256	15 869	17 045	16 739	15 307
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69 721	70 375	69 570	66 277	63 506	63 253	63 320
15 Studiestöd	20 567	21 005	19 690	18 636	18 254	18 522	19 309
16 Utbildning och universitetsforskning	56 484	60 116	59 509	59 876	60 410	60 783	62 077
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 730	12 880	12 740	12 802	12 897	13 040	13 273
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	999	1 230	1 116	1 234	1 204	1 212	1 237
19 Regional tillväxt	3 270	2 973	2 939	2 699	3 226	3 326	3 426
20 Allmän miljö- och naturvård	4 807	5 156	5 064	5 124	5 086	5 051	5 077
21 Energi	2 613	2 830	2 938	2 402	2 494	2 272	2 109
22 Kommunikationer	43 655	45 428	45 991	48 262	50 644	52 590	54 117
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 006	15 681	16 108	14 603	14 764	14 776	16 198
24 Näringsliv	5 248	5 585	5 467	5 107	5 250	5 278	5 345
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 915	93 596	93 605	93 438	93 276	93 544	93 563
26 Statsskuldräntor m.m.	16 774	22 084	12 564	24 278	20 367	22 762	22 565
27 Avgiften till Europeiska unionen	37 412	37 700	37 918	39 986	30 013	35 592	37 141
Minskning av anslagsbehållningar				-1 780	730	-187	-1 494
Summa utgiftsområden³	827 388	858 925	846 153	862 949	859 900	876 755	890 280
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	810 614	836 841	833 589	838 656	839 518	853 978	867 700
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	256 703		257 805	268 946	292 003	314 877	329 234
Takbegränsade utgifter	1 067 317		1 091 394	1 107 602	1 131 521	1 168 855	1 196 934
Budgeringsmarginal	27 683		15 606	19 398	35 479	45 145	57 066
Utgiftstak för staten⁵	1 095 000		1 107 000	1 127 000	1 167 000	1 214 000	1 254 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2014.² Enligt prop. 2013/14:1, bet.2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56 och förslag till propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99).³ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2017 och 2018 (se avsnitt 4.4).

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med mellan 16 och 37 miljarder kronor per år mellan 2013 och 2018. Utgiftsökningen 2014 förklaras bl.a. av volymförändringar inom utgiftsområdena 8 Migration och 13 Integration och jämställdhet, reformer inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och pris- och löneomräkningen av förvaltnings- och investeringsanslag. Utgiftsökningarna 2015–2018 förklaras främst av makroekonomiska förändringar som påverkar utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De viktigaste faktorerna bakom den årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 6.3.

Tabell 6.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
Takbegränsade utgifter	24	16	24	37	28
<i>Förklaras av:</i>					
Pris- och löneomräkning	4	1	3	5	7
Övriga makroekonomiska förändringar	0	17	16	29	20
Beslut/åtgärder ¹	1	-7	3	0	2
Tekniska förändringar	2	0	0	-1	0
Övrigt (volym m.m.)	16	5	2	5	0

¹ Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99) föreslås tillföras transfereringsanslagen (i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar).

Källa: Egna beräkningar.

Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder

Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt 1 miljard kronor mellan 2013 och 2018 (se tabell 6.3). I tabell 6.4 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största utgiftseffekterna 2014–2018 till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder. Tabell 6.4 redovisar nettoförändringar mellan år och påverkas av att tidigare satsningar eller temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Europeiska rådet rekommenderade den 29 juni 2012 Europeiska investeringsbankens styrelse att öka det inbetalade kapitalet med

10 miljarder euro i syfte att öka bankens utlåningskapacitet. Sverige deltog i den föreslagna kapitalhöjningen med 2 500 miljoner kronor 2013. Eftersom detta är en engångsåtgärd minskar utgifterna under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 2 500 miljoner kronor 2014 jämfört med 2013.

Från och med 2015 upphör de tillfälliga satsningarna på patientsäkerhet, tillgänglighet och de mest sjuka äldre, vilket innebär att utgifterna under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med 1 100 miljoner kronor per år från och med 2015. Med anledning av regeringens överenskommelse med Läkemedelsindustriföreningen om att utveckla den svenska takprismodellen för äldre läkemedel samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets mer aktiva arbete med att utveckla den värdebaserade prissättningen beräknas utgifterna för bidraget till läkemedelsförmånen successivt minska med mellan ca 500 och 1 200 miljoner kronor per år mellan 2014 och 2018.

Inom arbetsmarknadspolitiken föreslås bl.a. stärkta anställningsstöd för långtidsarbetslösa. Denna reform beräknas öka utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med 200 miljoner kronor 2014 och 400 miljoner kronor årligen 2015–2017. Samtidigt upphör tidigare temporära satsningar. Den tidigare förstärkningen av Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader minskar successivt under prognosperioden och programinsatser för korttidsarbetslösa minskar från och med 2014. Därutöver innebär övergången till en ny programperiod inom Europeiska socialfonden 2014–2020 tillfälligt minskade utgifter i samband med infasningen av den nya programperioden.

Utgifterna under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar samtliga år 2013–2018, främst till följd av regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2013 på drift och underhåll av järnvägar och vägar samt på nya investeringar, framförallt i nya järnvägar. Regeringen tillför också ytterligare medel till infrastruktursatsningar i Stockholm, i enlighet med bl.a. propositionen Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop.2013/14:76, bet.2013/14:SkU24, rskr.2013/14:186). Berörda tunnelbaneutbyggnader finansieras delvis med anslagsmedel som motsvarar de ökade intäkterna från trängselskatten i Stockholm, efter avdrag för

system- och administrationskostnader. De tillförda medlen innebär att utgifterna inom utgiftsområdet ökar med ca 650 miljoner kronor 2016 och därefter ökar successivt i takt med högre intäkter p.g.a. ökade trafikvolymmer.

Utgifterna under utgiftsområde 23 påverkas i hög grad av att en ny programperiod för landsbygdsprogrammet (2014–2020) har beslutats. År 2014 och 2015 minskar utgifterna jämfört med 2013 respektive 2014 som en följd av att utgifterna i uppstartsfasen av den nya perioden är lägre än i slutskedet av den gamla perioden (2007–2013). Under programmets gång förväntas dock utgifterna öka. I propositionen Vårändringsbudget för 2014 föreslås att den statliga medfinansieringen för landsbygdsprogrammet ökas med 400 miljoner kronor 2014.

Det finns ett antal reformer som ökar utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. För att säkerställa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för landets kommuner och landsting, och samtidigt begränsa negativa effekter av omfördelningen, har förändringar gjorts i utjämningsystemet. En av förändringarna innebär att vissa kommuner och landsting betalar en lägre avgift till inkomstutjämnningen. Övriga kommuner och landsting får därmed lägre bidrag. Genom att staten kompenserar dessa ökar statens utgifter med 961 miljoner kronor årligen från och med 2014. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnning* har vidare ökat med 1 360 miljoner kronor 2014 för att kompensera för att gymnasireformen som trädde i kraft 2011 inte lett till lägre kostnader i den omfattning som tidigare förväntats. År 2015 ökar anslaget med 570 miljoner kronor och åren därefter varierar nivån på anslaget i något mindre omfattning.

Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftstaket till följd av tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar samt nu föreslagna åtgärder i propositionen Vårändringsbudget för 2014 ökar med 1 miljard kronor 2014, minskar med 7 miljarder kronor 2015, ökar med 3 miljarder kronor 2016, är i princip oförändrade 2017 samt ökar med 2 miljarder kronor 2018.

Tabell 6.4 Utgiftsförändringar 2014–2018 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.¹

Utgiftsområde	2014	2015	2016	2017	2018
1 Rikets styrelse	0,21	-0,14	-0,04	-0,04	-0,01
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-2,49	-0,13	0,01	0,00	0,00
3 Skatt, tull och exekution	-0,12	-0,01	0,02	-0,01	-0,03
4 Rättsväsendet	-0,09	0,46	0,08	0,01	0,01
5 Internationell samverkan	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
6 Försvar och samhällets krisberedskap	0,37	0,02	-0,11	0,10	0,00
7 Internationellt bistånd	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Migration	-0,75	-0,61	-0,61	-0,39	-0,01
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-0,42	-1,88	-0,76	-0,35	-0,27
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,02	-0,06	-0,06	-0,04	-0,01
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,02	0,01	-0,01	0,00	0,00
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,45	-0,01	-0,05	0,17	0,00
13 Integration och jämställdhet	0,09	-0,43	0,47	0,05	-0,02
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-0,75	-2,76	-0,26	-0,02	0,82
15 Studiestöd	0,07	-0,85	-0,24	-0,17	-0,01
16 Utbildning och universitetsforskning	1,88	-0,56	-0,21	-0,68	-0,09
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-0,01	-0,13	0,00	-0,01	0,02
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,02	0,00	-0,04	-0,01	0,00
19 Regional tillväxt	-0,05	-0,76	0,71	0,00	0,10
20 Allmän miljö- och naturvård	0,25	-0,11	0,02	-0,07	-0,01
21 Energi	0,01	-0,38	0,11	-0,19	-0,14
22 Kommunikationer	0,78	2,82	2,40	1,27	0,45
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,96	-1,15	1,58	-0,06	0,98
24 Näringsliv	0,29	-0,49	0,12	-0,02	0,00
25 Allmänna bidrag till kommuner	2,10	0,41	-0,16	0,27	0,02
27 Avgiften till Europeiska unionen	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	1,36	-6,73	2,97	-0,19	1,81

¹ Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslagits (i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en fördelning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m.

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Inom staten genomförs årligen en pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål. Detta görs för att återspegla pris- och löneförändringar i övriga samhället. Anslagen knyts till pris- och löneindex och omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

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

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex som baseras på utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn två år före det aktuella året, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2015 är omräkningstalet 1,00 procent.

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2015 är omräkningstalet -0,04 procent för hyresavtal som inte kan omförhandlas. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas under 2015 bygger på hyresutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast hade kunnat tecknas om. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för samtliga anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2015 är omräkningstalet -0,12 procent.

Pris- och löneomräkningen gör att utgifterna ökar med 4 miljarder kronor 2014 och med knappt 1 miljard kronor 2015. År 2016–2018 förväntas den årliga omräkningen uppgå till 3, 5 respektive 7 miljarder kronor.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden, eftersom utgifterna under flera anslag påverkas av den allmänna pris- och löneutvecklingen. År 2014 bidrar makroekonomiska förändringar (se avsnitt 3) sammantaget endast till marginella förändringar av de takbegränsade utgifterna jämfört med 2013. År 2015 och 2016 ökar utgifterna till följd av sådana faktorer med 17 respektive 16 miljarder kronor. År 2017 och 2018 ökar utgifterna till följd av makroekonomiska förändringar med 29 respektive 20 miljarder kronor.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. Det låga resursutnyttjandet till följd av den ekonomiska krisen förde med sig en svagare pris- och löneutveckling än normalt under 2012 och 2013. Även under 2014 bedöms pris- och löneökningstakten bli dämpad. Därmed ökar även transfereringsutgifterna relativt långsamt till följd av dessa faktorer.

Biståndsramens storlek under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bedöms uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNI) varje år 2014–2018. Utvecklingen i BNI under samma period bedöms därmed leda till en ökning av biståndet med ca 10 miljarder kronor mellan 2013 och 2018.

Större delen av makroförändringen 2014–2018 beror på utgiftsförändringar i ålderspensionssystemet. De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. Nu befinner sig ålderspensionssystemet i en period av balansering, vilket innebär att pensionerna i stället följer balansindex, vilket påverkas av inkomstindex och det s.k. balanstalet.⁶⁵

Makroekonomiska faktorer påverkar pensionsutgifterna negativt med 3 miljarder

⁶⁵ Balanstalet uttrycker förhållandet mellan tillgångar, det vill säga avgiftstillgång och buffertfond, och pensionskuld i systemet för inkomstpension och tilläggs pension.

kronor 2014. Den svagare utvecklingen av pensionerna 2014 beror på en relativt liten ökning i inkomstindex, samtidigt som balanstalet är under 1,0000 detta år. Från och med 2015 väntas makroekonomiska faktorer öka utgifterna för ålderspensionssystemet med 8 miljarder kronor 2015, 21 miljarder kronor 2016, 21 miljarder kronor 2017 och 13 miljarder kronor 2018.

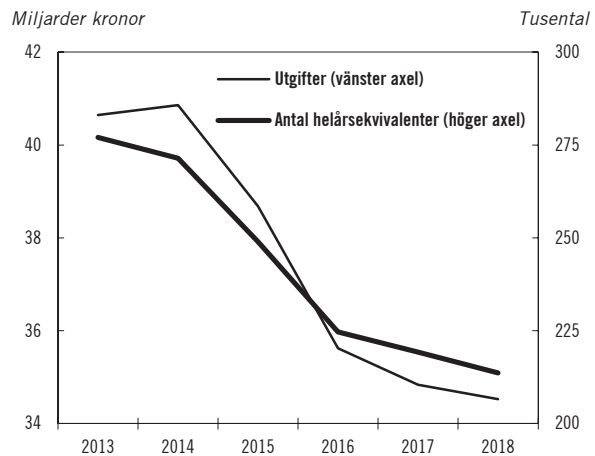
År 2015 beräknas pensionerna främst höjas till följd av ett högre inkomstindex. År 2016 och 2017 väntas balansindex bli högt, vilket leder till en högre ökningstakt av pensionsutgifterna dessa år.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar mot slutet av prognosperioden

Arbetslösheten var i princip oförändrad under 2013 och väntas sjunka 2014 och 2015. Den förväntade nedgången i arbetslösheten leder till minskande utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen 2014 och 2015 (se tabell 6.5).

Arbetslösheten väntas sjunka ytterligare 2016–2018, vilket bidrar till att volymerna i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen fortsätter att minska. I takt med de fallande volymerna väntas också utgifterna minska (se diagram 6.1).

Diagram 6.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2013–2018



Anm.: Avser utgifter på anslagen 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd och 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Utfall 2013 och beräknade utgifter/volymer 2014–2018.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem

Tusental	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	217	196	170	147	131	150	169	183	195	202	205	208	210
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	354	328	313	303	294	285	277	270
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	88	91	96	95	87	77	73	69
Arbetsmarknadspolitiska program ²	135	83	76	117	178	168	173	181	176	162	147	146	144
Etableringsersättning ³	-	-	-	-	-	4	10	18	29	38	42	38	30
Ekonomiskt bistånd ⁴	80	77	79	89	96	98	99	99	99	96	92	88	85
Summa	1 083	961	878	919	918	862	871	890	897	879	849	830	808

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

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

³ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.

⁴ Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2013 och 2018 förklaras av andra faktorer än beslutade åtgärder, pris- och löneomräkningen och makroekonomiska förändringar. Dessa övriga faktorer medför att utgifterna ökar med sammanlagt 28 miljarder kronor 2014–2018. Förändringen är framförallt hänförlig till ökade volymer inom utgiftsområdena 8 Migration, 13 Integration och jämställdhet och 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

I motsatt riktning verkar minskade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem, vilket medför minskade utgifter 2014–2018. Minskningarna beror främst på att färre personer beräknas få sjukersättning och garantipension under perioden (se tabell 6.6).

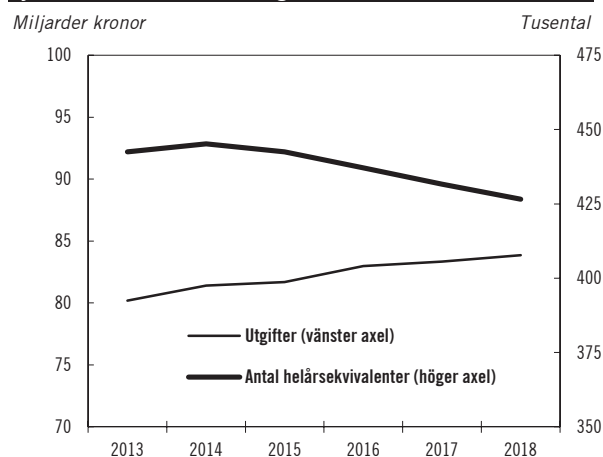
Ökat antal asylsökande

Antalet nya asylsökande i Sverige under 2013 var det högsta sedan Balkankriget i mitten av 1990-talet och antalet asylsökande förväntas förbli högt under hela prognosperioden. Situationen i Syrien och dess närområde, och fortsatt svåra förhållanden i t.ex. Eritrea och Somalia, driver många människor på flykt. Det har också börjat ske mer omfattande förflyttningar inom Europa till följd av de svåra ekonomiska förhållanden som råder på delar av kontinenten. År 2013 uppgick antalet asylsökande till 43 200 och antalet 2014–2018 förväntas uppgå till mellan 53 600 och 58 100 per år (se tabell 6.6).

Utgifterna för asylmottagningen, kommunersättningarna för flyktingmottagande och etableringsersättningen beräknas följaktligen stiga under prognosperioden. Utgiftsprognosen är dock gjord med antagande om att Migrationsverkets förvaltningsanslag ökar efter behov under hela prognosperioden, vilket bedöms korta handläggningstiderna och i förlängningen hålla nere kostnaderna för boende och ersättningar. För utgiftsområde 8 Migration beräknas utgifterna öka från ca 10 miljarder kronor 2013 till knappt 13 miljarder kronor 2015, för att därefter sjunka till knappt 12 miljarder kronor 2018. Dessa utgiftsförändringar påverkar också utgiftsområde 7 Internationellt bistånd eftersom en del av kostnaderna för flyktingmottagning avräknas från biståndet. För utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet beräknas utgifterna öka från ca 9 miljarder

kronor 2013 till 17 miljarder kronor 2016, för att därefter sjunka till drygt 15 miljarder kronor 2018. År 2013 uppgick antalet kvarstående som omfattas av etableringsuppdraget till 22 900 och motsvarande antal under 2014–2018 beräknas variera mellan 36 200 och 52 500 per år (se tabell 6.6).

Diagram 6.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2012–2017



Anm.: Avser utgifter på anslagen 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. och 1:2 Aktivitets- och sjukersättningar m.m. under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Utfall 2013 och beräknade utgifter/volymer 2014–2018. Källa: Egna beräkningar.

Utgifterna för sjukfrånvaron ökar

Den sammantagna sjukfrånvaron, mätt med ohälsotalet⁶⁶, minskade kraftigt 2003–2013. Under hösten 2013 har emellertid nedgången planat ut. Volymerna i sjukpenning har ökat sedan 2011, samtidigt som antalet personer med sjukersättning fortsatt att minska. De kommande åren prognostiseras antalet sjukpenningdagar fortsätta öka, dock med en avtagande ökningstakt (se tabell 6.6). Antalet personer med sjukersättning beräknas fortsätta minska under prognosperioden (se tabell 6.6). Det beror framför allt på att många personer med sjukersättning fyller 65 år och övergår till ålderspension samt på att nybeviljandet av sjukersättningar är lågt. Sammantaget beräknas ohälsotalet minska framöver. De samlade

⁶⁶ Ohälsotalet anger hur många heldagar per år befolkningen (16–64 år) i genomsnitt uppbär sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

utgifterna för ohälsa beräknas däremot öka något under prognosperioden (se diagram 6.2).⁶⁷

Fler barn och pensionärer

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Allt fler nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och generellt en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer. Som en följd av detta väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska något mellan 2013 och 2018.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka med ca 10 procent mellan 2013 och 2018. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka med ca 10 procent mellan 2013 och 2018.

⁶⁷ Se även fördjupningsrutan Sjukfrånvarons orsaker i avsnitt 2.

Tabell 6.6 Volymer inom olika transferingssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2012	Köns- fördelning Utfall 2013	Utfall		Prognos				
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
8 Asylsökande, genom- snittligt antal inskrivna	38,3%kv 61,7%m	38,9%kv 61,1%m	38 000	43 200	54 700	58 100	55 700	54 600	53 600
9 Antal personer med assistansersättning	46,1%kv 53,9%m	46,1%kv 53,9%m	15 900	15 800	15 900	15 800	15 900	15 900	15 800
10 Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	62,5%kv 37,5%m	62,9%kv 37,1%m	40,7	44,7	49,0	51,3	52,4	53,2	53,8
10 Antal rehabiliterings- penningdagar (netto), miljoner	65,8%kv 34,2%m	67,5%kv 32,5%m	2,3	2,4	2,6	2,9	2,9	3,0	3,0
10 Antal personer med sjukersättning	59,4%kv 40,6%m	59,6%kv 40,4%m	358 500	338 800	324 900	312 500	301 300	291 600	282 900
10 Antal personer med aktivitetsersättning	47,0%kv 53,0%m	46,6%kv 53,4%m	27 700	29 500	31 100	32 200	33 000	33 500	33 800
10 Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	54,2%kv 45,8%m	54,2%kv 45,8%m	119 800	117 200	117 500	118 000	118 400	118 800	119 200
11 Antal personer med garantipension	80,1%kv 19,9%m	80,2%kv 19,8%m	805 000	760 500	774 000	772 000	721 300	657 500	630 400
11 Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	79,0%kv 21,0%m	78,5%kv 21,5%m	264 700	271 700	273 900	266 700	254 400	243 600	237 400
ÅP Antal personer med tilläggs-pension	52,2%kv 47,8%m	52,2%kv 47,8%m	1 865 500	1 920 800	1 973 700	2 018 300	2 049 000	2 065 700	2 070 100
ÅP Antal personer med inkomstpension	49,6%kv 50,4%m	49,8%kv 50,2%m	1 061 500	1 176 700	1 287 700	1 393 400	1 491 500	1 583 200	1 672 400
12 Antal barnbidrag	92,1%kv 7,9%m	91,6%kv 8,4%m	1 691 400	1 722 200	1 755 600	1 792 200	1 829 400	1 866 700	1 900 500
12 Antal uttagna föräldra- penningdagar, miljoner	75,6%kv 24,4%m	75,2%kv 24,8%m	50,8	51,4	52,5	53,5	54,6	55,7	56,3
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapeningdagar, miljoner	58,8%kv 41,2%m	55,2%kv 44,8%m	5,8	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6	6,6
13 Antalet kvarstående som omfattas av etableringsuppdraget ¹	46,0%kv 54,0%m	48,0%kv 52,0%m	12 500	22 900	36 200	47 600	52 500	47 800	37 800
15 Antal personer med studiehjälp	48,5%kv 51,5%m	48,5%kv 51,5%m	444 600	424 300	407 000	395 100	393 100	396 200	401 300
15 Antal personer med studiemedel ²	59,6%kv 40,4%m	59,3%kv 40,7%m	502 300	506 300	542 000	524 400	508 500	495 100	491 900

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmaste hundratal. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknads-politiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 3.

¹ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.

² Bruttoräknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 467 200 personer 2012 och 472 200 personer 2013.

Källa: Egna beräkningar.

7

Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld



7 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorn redovisade 2013 ett underskott i det finansiella sparandet som uppgick till 49 miljarder kronor. Den utdragna lågkonjunkturen och de reformer som beslutades i riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för 2014 medför att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar 2014. Underskottet uppgår 2014 till 59 miljarder kronor, eller 1,6 procent av BNP. När tillväxten åter tar fart i kombination med oförändrad politik åren efter 2014, stärks det finansiella sparandet och för 2018 beräknas ett överskott på 1,2 procent av BNP.⁶⁸
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna översteg skulderna 2013 med ca 25,1 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2013 till 40,6 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
- Den konsoliderade statsskulden beräknas 2014 uppgå till 1 298 miljarder kronor och motsvara 34 procent av BNP, vilket är en

ökning med 61 miljarder kronor jämfört med 2013. År 2015 och framåt beräknas den däremot gradvis minska, både nominellt och som andel av BNP. År 2018 beräknas den konsoliderade statsskulden uppgå till 24 procent av BNP.

- Kommunsektorns finanser bedöms vara stabila under prognosperioden 2014–2018. Resultatet beräknas under perioden uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor. I slutet av prognosperioden antas sektorn uppvisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).⁶⁹ Vidare innehåller avsnittet en redovisning av utvecklingen för statens budgetsaldo och statsskulden enligt de principer som följer av budgetlagen (2011:203) och riksdagens beslut om statens budget.

⁶⁸ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 i avsnitt 2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

⁶⁹ Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

Avsnittet innehåller också en jämförelse av olika bedömares prognoser av den offentliga sektorns finansiella sparande i Sverige.

Slutligen redovisas Europeiska kommissionens uppgifter om finansiellt sparande och bruttoskuld i EU-länderna, Japan och USA.

7.1 Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik

Statens budget är det viktigaste medlet för regeringen att genomföra sin ekonomiska politik och för riksdagen att utöva sin finansmakt. Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen är regeringens förslag till riksdagen om hur budgetpolitiken ska utformas. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel allokeras till nya utgiftsändamål eller att den tidigare aviserade fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning.

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redovisning av effekterna på de offentliga finanserna av de åtgärder som regeringen förslår eller aviserar riksdagen. Inledningsvis redovisas effekterna av de aviseringar och förslag som tillkommit sedan budgetpropositionen för 2014, dvs. i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Vidare följer en redovisning av effekterna i förhållande till föregående år som även inkluderar effekterna av åtgärder som tidigare beslutats eller aviserats, dvs. samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansiering som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för.⁷⁰ I redovisningen förutsätts att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

⁷⁰ Regeringen förslår och riksdagen beslutar om allokering av medel för det kommande budgetåret. Regeringen kan även avisera åtgärder vars ikraftträdande ligger längre fram i tiden än det närmast följande budgetåret och som normalt ingår i anslagsberäkningarna. Riksdagen godkänner dessa beräkningar i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

Åtgärder sedan budgetpropositionen för 2014

I tabell 7.1 redovisas hur effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av aviseringar och förslag i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2014 fördelar sig på utgifter och inkomster enligt Nationalräkenskaperna. Av tabellen framgår att den offentliga sektorns finanser försvagas med 0,4 miljarder kronor 2014.

I redovisningen av effekten på det finansiella sparandet för 2014 i tabell 7.1 ingår endast den del av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 som avser reformer, ca 0,4 miljarder kronor. Totalt föreslår regeringen i Vårändringsbudgeten högre anslagsnivåer om 2,2 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, ca 1,7 miljarder kronor, avser främst transfereringsanslag där utgiftsförändringar uppkommit som är föranledda av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för anslagsberäkningen i budgetpropositionen. På ändringsbudget tillförs i dessa fall medel på befintliga anslag, utan att någon ny reform föreslås.

Tabell 7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2014–2018, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2014.

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,4	0,0	0,6	0,7	0,7
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,4	0,0	0,6	0,7	0,7
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1

¹ Föreslagna anslagsförändringar 2014 beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Inklusive medel till dessa anslag uppgår förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 till 2,2 miljarder kronor (se vidare tabell 9.7).

Källa: Egna beräkningar.

När det gäller 2016 och framåt beslutade riksdagen den 26 mars 2014 i enlighet med förslagen i regeringens proposition Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr.2013/14:186). Medel motsvarande ökade intäkter från trängselskatten i Stockholm, efter avdrag för system- och administrationskostnader, ska delfinansiera en utbyggnad av tunnelbanan i Stockholms län.

En mer detaljerad genomgång av de förslag och aviseringar som påverkar budgetens utgiftssida finns i avsnitt 9.2. Tabell 9.7 visar beräknade budgeteffekter av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde och större anslagsförändringar under varje utgiftsområde.

överensstämmelse med NR. Eftersom de minskade i omfattning mellan 2012 och 2013 bidrar de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna till att effekten av regeringens politik på de offentliga finanserna minskar mellan åren. Vidare redovisas kapitaltillskott i de takbegränsade utgifterna men inte i NR. Dessa ska därmed exkluderas för att erhålla budgeteffekten för det finansiella sparandet enligt NR. Sammantaget beräknas regeringens politik, enligt redovisningen i NR, ha medfört att den offentliga sektorns utgifter har ökat med 8,1 miljarder kronor 2013.

Effekter av åtgärder i förhållande till föregående år

Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att hänsyn tas till den samlade effekten av regeringens åtgärder, dvs. i vilken utsträckning både beslutade och föreslagna åtgärder sammantaget påverkar förändringen över tiden av de offentliga finanserna. Regeringens bedömning av finanspolitikens inriktning sammanfattas i tabell 7.4.

Underlaget till bedömningen av den aktiva finanspolitiken i tabell 7.4 redovisas i tabell 7.2. Tabell 7.2 visar de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. Sammantaget bedöms den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas 2013 och 2014 med ca 40 miljarder kronor, varav ca 21 miljarder kronor avser försvagningen 2014. Åren därefter är den hittills aviserade aktiva finanspolitiken något åtstramande för 2015 men något expansiv för 2016–2018.

Utgifterna i statens budget 2013 ökade med 12,9 miljarder kronor till följd av beslut om reformer, främst till följd av de åtgärder som föreslogs i budgetpropositionen för 2013. Effekten motverkades dock vid justering till NR:s redovisningsprinciper. Det förklaras i första hand av två poster. Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ingår inte i de takbegränsade utgifterna och ska inkluderas för

Tabell 7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2013–2018 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Utgiftsförändringar¹</i>						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	12,9	1,4	-6,7	3,0	-0,2	1,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-4,8	2,0	-1,2	2,0	3,0	0,7
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	-2,9	-0,1	-1,8	2,0	3,0	0,6
varav kapitaltillskott till statliga bolag ⁴	-1,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	8,1	3,3	-8,0	5,0	2,8	2,5
<i>Inkomstförändringar¹</i>						
Skatter, brutto ⁵	-11,4	-15,2	1,0	0,6	0,1	0,0
Indirekta effekter av skatter	1,1	0,0	0,2	0,5	0,7	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	-2,9	0,0	0,4	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-10,2	-18,1	1,2	1,5	0,8	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6}	-18,3	-21,4	9,1	-3,5	-2,0	-2,5
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² I tabell 6.4 redovisas förändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår inte. Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (främst transfereringsanslag).

³ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴ Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser kapitaltillskott på 1,0 miljarder kronor till Ersättningsmark AB 2012 och Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken om 2,5 miljarder kronor 2013.

⁵ Se avsnitt 5 och tabell 5.10. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.10 men ska inte ingå i tabell 7.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

De åtgärder regeringen föreslog på budgetens utgiftssida i budgetpropositionen för 2014 bedöms bidra till en svag ökning av utgifterna 2014. År 2015, däremot, bedöms budgetens utgifter minska med 6,7 miljarder kronor till följd av regeringens politik, bl.a. för att satsningar på arbetsmarknadsområdet fasas ut. Detta är den huvudsakliga orsaken till att politiken bidrar till att det finansiella sparandet förstärks detta år. År 2016–2018 beräknas de

offentliga finanserna däremot försvagas något till följd av budgeteffekter på utgiftssidan, bl.a. på grund av att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna beräknas öka i omfattning. Avsnitt 6.1.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 6.4 redovisas förändringarna av de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde.

När det gäller budgetens inkomster är det i första hand förslaget om sänkt bolagsskatt i budgetpropositionen för 2013 som medför att inkomsterna minskar 2013. De åtgärder på skatteområdet som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014, såsom det förstärkta jobbskatteavdraget, är den huvudsakliga orsaken till att inkomsterna försvagas med 18,1 miljarder kronor. År 2015–2018 sker en svag ökning av budgetens inkomster till följs av förslag och aviseringar. I tabell 5.10 särredovisas hur de enskilda regeländringarna på skatteområdet påverkar de offentliga finanserna jämfört med föregående år.

Redovisningen i tabell 7.2 avser både utgifts och inkomstsida på statens budget. När det gäller reformer på budgetens inkomstsida beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter, som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Utgiftsreformers indirekta effekter på budgetens inkomstsida ingår dock inte i redovisningen. Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen. I tabell 7.2 ingår inte heller medel som i propositionen Höständringsbudget för 2014, eller i tidigare ändringsbudgetar, föreslagits tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en redovisning per utgiftsområde av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014.

Finanspolitikens impuls till efterfrågan

En ofta använd indikator på finanspolitikens inriktning är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens effekter på efterfrågan och innefattar inte bara aktiv finanspolitik i statens budget utan även ett flertal andra faktorer.

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

Tabell 7.3 BNP-gap och strukturellt sparande under stabiliseringspolitikens tre faser

Procent av BNP

	2006-2008	2009-2014	2015-2018
Förändring av strukturellt sparande ¹	0,9	-3,0	0,7
Genomsnittligt BNP-gap, procent av potentiell BNP	1,5	-3,1	-0,5

¹ Avser skillnaden i strukturellt sparande som andel av BNP mellan det första och sista året i tidsintervallet.

Källa: Egna beräkningar.

Sedan regeringen tillträdde 2006 kan stabiliseringspolitiken delas in i tre huvudsakliga faser (se tabell 7.3). En första fas där resursutnyttjandet var högt fram till 2008. Under denna fas var finanspolitiken åtstramande, mätt som förändringen i strukturellt sparande, eftersom det strukturella sparandet stärktes med 0,9 procent av BNP mellan 2005 och 2008. Den andra fasen sträcker sig från 2009 till 2014 då finans- och skuldskrisen inneburit att behovet av att stötta ekonomin via en aktiv finanspolitik varit stort. Framöver väntas resursutnyttjandet närma sig balans och stabiliseringspolitiken kommer då gå in i en tredje fas där det strukturella sparandet stärks, givet att framtida reformer finansieras fullt ut. Sammantaget visar detta att regeringen sedan den tillträdde anpassat finanspolitiken efter konjunkturutvecklingen. Regeringen har bedrivit en finanspolitik som aktivt motverkat konjunktursvängningarna med bibehållen låg statsskuld och förtroende för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Nedan redovisas en mer disaggregerad analys av förändringen i finansiellt sparande 2014 till

2018. Denna görs för att ge en mer fullständig bild av impulsen till efterfrågan till finanspolitiken framöver. Det bör dock påpekas att osäkerheten i de mått som redovisas i flera fall är stor.

År 2014 förväntas resursutnyttjandet öka något och det negativa BNP-gapet minska med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se sista raden i tabell 7.4). En sådan ökning i resursutnyttjandet förstärker normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 7.4). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet.

Tabell 7.4 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Förändring finansiellt sparande	-0,2	1,2	0,5	0,5	0,5
Varav					
Automatiska stabilisatorer	0,3	0,5	0,6	0,2	0,1
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring strukturellt sparande	-0,2	0,7	-0,1	0,3	0,5
Varav					
Aktiv finanspolitik ¹	-0,6	0,2	-0,1	0,0	-0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,5	0,2	-0,1	0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Övrigt	0,6	0,2	0,1	0,3	0,5
BNP-gap, förändring i procentenheter	0,5	0,9	1,0	0,3	0,2

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2014–2018 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Vissa utgifter är exempelvis bestämda nominellt i kronor, medan andra är prisindexerade. Anslagen till statliga myndigheter kompenserar inte fullt ut för att lönerna ökar. Utan nya aktiva beslut förstärks de offentliga finanserna därför automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena i rad 9, Övrigt, i tabell 7.4.

Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 7.4) lämnar ett expansivt

bidrag motsvarande 0,6 procent av BNP 2014 och ett något åtstramande bidrag motsvarande 0,2 procent av BNP 2015.

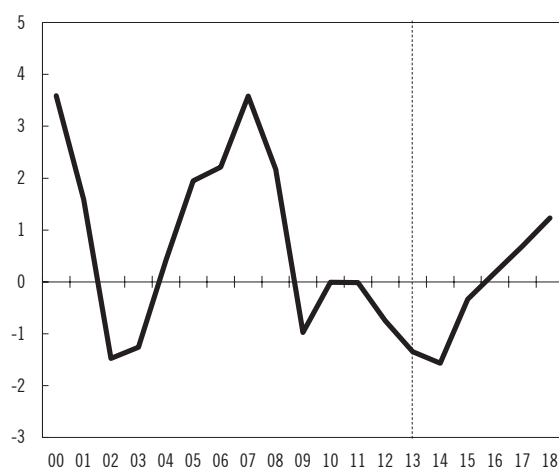
Det strukturella sparandets förändring 2015 och 2016 påverkas även av att indexeringen av ålderspensionerna håller tillbaka dessa 2015 och ökar dem relativt mycket 2016. Pensions-systemets s.k. balanseringsmekanism förstärker därmed den automatiska budgetförstärkningens åtstramande effekt 2015 och motverkar den 2016, vilket förklarar den svaga expansiva impulsen detta år.

7.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den svenska ekonomin drabbades av den finansiella och ekonomiska kris som inleddes hösten 2008, utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 3,6 procent av BNP 2007, gjorde det möjligt att både låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut och motverka den kraftiga konjunkturedgången med aktiva finanspolitiska stimulanser, utan att äventyra de offentliga finanserna.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2018

Procent av BNP. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorn uppvisade 2009 ett underskott i det finansiella sparandet på 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt begränsade konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till (se diagram 7.1). Att underskottet inte blev

större beror främst på dels den ekonomiska nedgångens karaktär, dels på de reformer av arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet som regeringen genomfört sedan 2006. Den stora konjunkturedgången 2008 och 2009 berodde i huvudsak på sjunkande export, vilket normalt sett innebär mindre offentligfinansiella effekter än konjunkturedgångar som följer av minskad inhemsk efterfrågan. Vidare hade de arbetsmarknads- och socialförsäkringsreformer som regeringen genomfört inneburit en ökning av antalet arbetade timmar i ekonomin och lägre utgifter. Detta medförde en betydligt lägre utgiftsnivå och en strukturell förstärkning av olika skattebaser som sammanföll med konjunkturedgången och bidrog till att hålla upppe nivån på det finansiella sparandet. Sammantaget innebar detta att det finansiella sparandet sjönk mindre än vad som kan förväntas vid en så omfattande konjunkturedgång.

Tabell 7.5 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	1 811	1 836	1 931	2 024	2 122	2 216
procent av BNP	49,8	48,5	48,6	48,5	48,6	48,7
Skatter och avgifter	1 607	1 658	1 736	1 825	1 912	1 998
procent av BNP	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8	43,9
Kapitalinkomster	74	62	74	73	78	81
Övriga inkomster	131	116	121	126	131	137
Utgifter	1 861	1 895	1 944	2 017	2 092	2 160
procent av BNP	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4
Utgifter exkl. räntor	1 829	1 860	1 907	1 979	2 054	2 122
Räntor	31	35	37	38	38	38
Finansiellt sparande	-49	-59	-13	7	30	56
procent av BNP	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser 2010 och 2011, med ett finansiellt sparande som i stort sett var i balans båda åren.

Försvagningen av konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott, som uppgick till 0,7 procent av BNP. Återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder

kronor bidrog till att mildra försämringen av det finansiella sparandet.

För 2013 medförde den fortsatt svaga konjunkturen i kombination med dels kraftigt ökade utgifter för pensioner, dels de reformer som beslutats för 2013, att underskottet ökade till 1,3 procent av BNP. Försämringen av det finansiella sparandet dämpades även 2013 av en återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring till kommunsektorn på ca 11 miljarder kronor.

Underskottet i de offentliga finanserna beräknas öka 2014, bl.a. till följd av de reformer som beslutats för i år. Den starkare makroekonomiska utvecklingen 2014 jämfört med 2013 medför dock att försvagningen av de offentliga finanserna begränsas till 0,2 procentenheter. Det finansiella sparandet beräknas 2014 uppgå till -1,6 procent av BNP.

I takt med att konjunkturen förbättras och under förutsättning att inga ofinansierade reformer tillkommer, stärks det finansiella sparandet och uppgår 2015 till -0,3 procent av BNP och i slutet av prognosperioden 2014–2018 till 1,2 procent av BNP. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker genom att utgifterna minskar i relation till BNP (se tabell 7.5). Vid en normal ekonomisk tillväxt, utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, ökar skatteintäkterna ungefär i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort.

Inkomsterna ökar i takt med BNP 2013–2018

Skatteintäkterna ökade 2013 som andel av BNP, trots de skattesänkningar som genomfördes 2013. Detta beror på att de viktigaste skattebaserna utvecklades starkare än BNP. Skattekvoten (skatteintäkterna som andel av BNP) beräknas minska 2014, vilket till stor del kan förklaras av det förstärkta jobbskatteavdraget. För 2015–2018 beräknas skattekvoten i stort sett vara oförändrad kring 44 procent (se tabell 7.6).

Tabell 7.6 Skatter och avgifter 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens direkta skatter	15,8	15,6	15,6	15,8	15,9	15,9
Företagens direkta skatter	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	12,2	12,2	12,1	12,0	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Övriga indirekta skatter	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Summa	44,4	44,0	43,9	43,9	44,1	44,1
Till offentlig sektor	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8	43,9
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

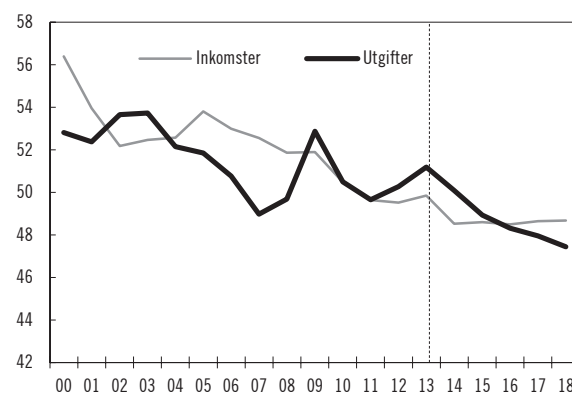
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna som andel av BNP ökar i början av prognosperioden

Utgiftskvoten, dvs. utgifterna i förhållande till BNP, uppgick 2013 till 51,2 procent. Den fortsatt svaga konjunkturen, de reformer som beslutats för 2013 samt högre utgifter för bl.a. pensioner, asylsökande och sjukpenning medför att utgiftskvoten ökade med närmare 1 procentenhet jämfört med 2012.

Diagram 7.2 Inkomster och utgifter 2000–2018

Procent av BNP. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den starkare tillväxten 2014–2018 medför i kombination med att arbetslösheten minskar från 2014 att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 7.2). Utgiftskvoten minskar med i genomsnitt 0,7 procentenheter per år 2014–2018.

Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till den privata sektorn

utvecklas långsammare än BNP 2014–2018. Bland transfereringarna är det bl.a. pensionerna som växer svagare i inledningen av prognosperioden, medan arbetslöshetsrelaterade utgifter minskar som andel av BNP under den senare delen av perioden. Den minskade statsskulden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna beräknas vara så gott som oförändrade som andel av BNP (se tabell 7.7).

Tabell 7.7 Den offentliga sektorns utgifter 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konsumtion	27,5	27,2	26,7	26,2	26,0	25,8
Investeringar	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2
Transfereringar till hushåll	16,0	15,5	14,9	14,8	14,7	14,5
Ålderspensioner	8,8	8,4	8,3	8,4	8,5	8,5
Hälsorelaterat	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
Familjer och barn	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Övrigt	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Övriga transfereringar och subventioner ¹	3,5	3,1	3,2	3,1	3,0	3,0
Ränteutgifter	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Summa utgifter	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4
Exklusive räntor	50,3	49,2	48,0	47,4	47,1	46,6

¹ Inklusivt ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.2.1 Staten

Statens finansiella sparande och budgetsaldo försämrar mellan 2013 och 2014, för att därefter successivt förstärkas. Detta medför att även statsskulden ökar 2013 och 2014 för att sedan minska under den resterande delen av prognosperioden.

Statens finansiella sparande

Statens inkomster utgörs i huvudsak av skatter och avgifter på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2013 till ca 88 procent av statens totala inkomster. Av resterande del svarade inkomster från kapital för ca 4 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till ca 3 procent. Vidare redovisas kalkylmässiga poster som inkomster

enligt NR, t.ex. kapitalförslitning vilka uppgick till 5 procent av inkomsterna 2013.

Skatter och avgifter som andel av BNP ökade något mellan 2012 och 2013. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrog till att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) översteg ränteutgifterna.

För 2014 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet i staten på 1,4 procent av BNP. Försvagningen jämfört med 2013 är till stor del en följd av beslutade reformer. Den starkare makroekonomiska utvecklingen 2014 i förhållande till 2013 medför att försvagningen av statens finansiella sparande som andel av BNP begränsas till 0,4 procentenheter.

Underskottet beräknas minska kraftigt 2015 och uppgår till 0,2 procent av BNP. Förstärkningen av det finansiella sparandet är främst en följd av att utgifterna beräknas minska som andel av BNP.

Utgifterna i relation till BNP fortsätter att minska under 2016–2018, vilket leder till att det finansiella sparandet i staten vänds till ett överskott 2016 och sedan förstärks fram till 2018. Det finansiella sparandet beräknas 2018 uppgå till 1,8 procent av BNP (se tabell 7.8).

Tabell 7.8 Statens inkomster och utgifter 2013–2018

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	910	914	970	1 015	1 060	1 106
procent av BNP	25,0	24,2	24,4	24,3	24,3	24,3
Skatter och avgifter	800	821	863	908	949	992
Kapitalinkomster	39	26	35	33	33	34
Övriga inkomster	71	68	71	74	77	80
Utgifter	945	967	978	994	1 008	1 026
procent av BNP	26,0	25,6	24,6	23,8	23,1	22,5
Utgifter exkl. räntor	921	939	948	964	979	997
procent av BNP	24,4	23,5	22,5	21,8	21,0	22,0
Ränteutgifter	24	28	30	30	29	29
Finansiellt sparande	-35	-53	-9	21	52	80
procent av BNP	-1,0	-1,4	-0,2	0,5	1,2	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot

visar statens lånebehov med omvänt tecken och därmed påverkan på statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.⁷¹ Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Tabell 7.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldot 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	-35	-53	-9	21	52	80
<i>Till budgetsaldot</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	2	9	-2	1	-3	-3
Periodisering av skatter	-23	-18	-1	7	1	7
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	40	16	15	15	15	15
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-115	-4	-2	-2	-3	-2
Budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2013 blev det finansiella sparandet betydligt starkare än budgetsaldot. Det beror på att Riksgäldskontorets upplåning på 104 miljarder kronor, för att finansiera utlåningen till Riksbanken, endast belastar budgetsaldot.⁷² Upplåningen påverkar inte det finansiella sparandet eftersom staten får motsvarande fordran på Riksbanken.

De kassamässigt inbetalda skatterna 2013 blev 23 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Skillnaden förklaras

både av uppbördsförskjutningar, huvudsakligen avseende juridiska personer, och betalningsförskjutningar, främst gentemot kommuner och landsting, dvs. de intäkter som hör till kommunsektorn är inte fullt så stora som de utbetalningar staten har gjort till kommunsektorn under kalenderåret.

Den förstärkning av budgetsaldot 2013 som försäljningen av statens innehav av aktier i Nordea, extra utdelningar m.m. medförde påverkar inte det finansiella sparandet.

För 2014 bedöms det finansiella sparandet och budgetsaldot överensstämma förhållandevis väl. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli 18 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Samtidigt förstärks budgetsaldot 2014, men inte det finansiella sparandet, av ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag om ca 15 miljarder kronor per år (se tabell 7.9).

Även för 2015–2018 förstärks budgetsaldot av de beräkningstekniska antagna försäljningarna av statens aktieinnehav.

Statens budgetsaldot

Enligt budgetlagen ska statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett motsvarande minskat lånebehov för staten och att statskulden minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldot ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

Statens budgetsaldot visar fortsatt underskott 2014 men stärks på sikt

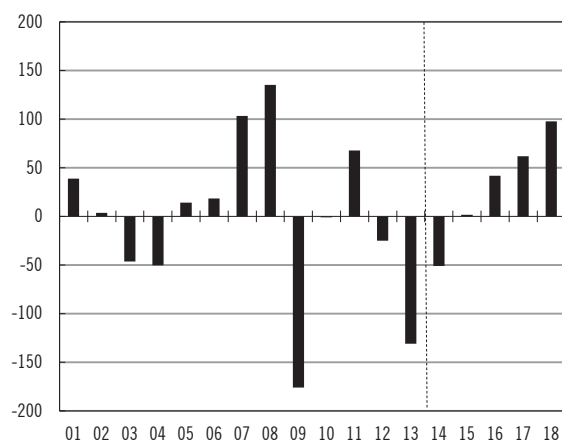
År 2013 visade statens budget ett underskott på 131 miljarder kronor. År 2014 väntas budgetsaldot visa ett underskott på 51 miljarder kronor, medan budgetsaldot för år 2015–2018 beräknas visa ett överskott om 1, 42, 62 respektive 98 miljarder kronor, se diagram 7.3.

⁷¹ Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR, oberoende av när betalningen sker.

⁷² Utlåningen avser Riksbankens lån för att förstärka valutareserven.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2001–2018

Miljarder kronor. Utfall 2001–2013, prognos 2014–2018



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Det stora underskottet 2013 förklaras till merparten av Riksbankens upplåning för förstärkning av valutaservisen. I tabell 7.10 redovisas budgetsaldots delkomponenter med en specifikation av Riksgäldskontorets nettoutlåning för att förklara utvecklingen av saldoto.

Tabell 7.10 Statens budgetsaldo 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	791	808	862	901	941	989
Utgifter exkl. statsskuldräntor¹	811	834	839	840	854	868
Statsskuldräntor m.m.²	17	13	24	20	23	23
Riksgäldskontorets nettoutlåning³	96	13	-2	-1	2	1
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-1	0	0	0	0	0
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-34	-35	-37	-38	-40	-42
Utbetalning av premiepensionsmedel	35	35	37	39	40	42
CSN, studielån	6	14	3	3	3	3
Investeringslån till myndigheter	2	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden	-26	-4	-4	-5	-5	-6
Kärnavfallsfonden	4	0	0	0	0	0
Lån Riksbanken	104	1	-1	0	0	-1
Lån till andra länder	3	0	0	0	0	0
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ³	2	2	0	2	5	5
Övrigt, netto	2	-1	-1	-1	-1	-1
Kassamässig korrigerings	-2	0	0	0	0	0
Statens budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Inklusive förändring av anslagsbehållningar.² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.³ Avser infrastrukturlån (netto) inklusive Botniabanan AB och Trafikverket.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Låg nivå på statsskuldräntorna 2014, men stigande underliggande utveckling

De underliggande kostnaderna för statsskuldräntorna varierar relativt lite från år till år under prognosperioden. Avgörande för räntekostnadernas nivå är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplånings-teknik som Riksgäldskontoret väljer kan dock på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer. Den låga nivån 2014 beror t.ex. på att kursförlusterna vid byten mellan realobligationer blir mindre då intresset för byten var lägre än förväntat i februari. Därtill har det skett förändringar i planerade byten

kommande månader som också innebär lägre återköpsvolym. Att återköp inte genomförs i planerad omfattning innebär endast att de kassamässiga räntebetalningarna skjuts över tiden. De totala ränteutgifterna sett över en längre period påverkas därmed inte. En mer rättvisande bild i termer av årlig kostnad ges av NR:s definition av ränteutgifterna som gör justeringar för att dessa ska återspegla de faktiska räntekostnaderna. Räntekostnaderna har då en relativt jämn och stigande utveckling under prognosperioden, vilket beror på ett successivt högre ränteläge. En minskad statsskuld har dock lett till att denna utveckling gått långsammare än vad som annars varit fallet.

Riksgäldskontorets nettoutlåning är tillfälligt hög 2013 och 2014

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen avser såväl löpande statlig verksamhet, t.ex. studielånen, som tillfälliga poster, vilka oftast tillkommer med kort varsel och därför är svårprognostiserade. På grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De senaste åren har nettoutlåningen varit hög till följd av de extraordinära insatser som gjorts med anledning av finanskrisen, som Riksbankens lån för att stärka valutareserven 2009 och lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning blev hög även 2013, framför allt beroende på grund av lån till Riksbanken för förstärkning av valutareserven. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån, med bl.a. växelkurseffekter som följd. År 2013 påverkade lånen till Riksbanken nettoutlåningen med 104 miljarder kronor. År 2014 beräknas valutakursförluster om ca 1 miljard kronor uppstå, medan valutakursvinster förväntas uppstå 2015. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen eftersom det är oklart när återbetalningen kommer att ske. När lånen återbetalas minskas nettoutlåningen i motsvarande grad, vilket leder till ett förbättrat budgetsaldo och en lägre statsskuld.

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om ett lån till Irland om högst 600 miljoner euro (prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FiU41, rskr. 2011/12:209). Detta har belastat nettoutlåningen 2012 och 2013 med ca 3 miljarder kronor per år.

En del av Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av stabilitetsfondens medel. Regeringen anser att stabilitetsfonden bör göras om till en fond med finansiella tillgångar, att målnivån för fondens omfattning tas bort och att stabilitetsfondens utgifter ses över.

År 2014 beräknas nettoutlåningen uppgå till 13 miljarder kronor, vilket i huvudsak förklaras av en redovisningsteknisk förändring i samband med den budgetneutrala omläggningen av Centrala Studiestödsnämndens (CSN) hantering av kreditförluster som syftar till en mer transparent redovisning av studielån. En del av omläggningen innebär att CSN tar upp ett lån i Riksgäldskontoret om ca 11 miljarder kronor, motsvarande de studerandes ackumulerade kapitaliserade räntor, som i det tidigare systemet inte motsvarats av upplåning i Riksgäldskontoret utan finansierats via anslag och byggt upp myndighetens egna kapital. Upplåningen ger ingen effekt på budgetsaldot eftersom samma belopp förs in på inkomsttitel och förstärker inkomsterna. Omläggningen minskar även nettoutlåningen med ca 3 miljarder kronor 2014 och framåt beroende på återbetalningar som innan reformen redovisades på inkomsttitel. Tillsammans med de studerandes årliga nyupplåning ger reformen ökad nettoupplåning med 14 miljarder kronor 2014 samt 3 miljarder kronor för åren 2015–2018. För 2015 och framåt varierar den totala nettoupplåningen mellan 2 och -2 miljarder kronor.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2013 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot negativt med 74 miljarder kronor (se tabell 7.11). Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar budgetsaldot negativt med 104 miljarder kronor. Dessutom påverkar Kärnavfallsfondens nettoupplåning samt lånet till Irland saldoutgången negativt med 4 respektive 3 miljarder kronor. I motsatt riktning verkar försäljningar av statliga aktieinnehav om 42 miljarder kronor. Ett antal ytterligare större

engångsposter förklarar vidare sammanlagt ca 5 miljarder kronor av det negativa budgetsaldot. Sammantaget visar statens budgetsaldo, rensat för större engångseffekter, ett underskott om 57 miljarder kronor år 2013.

År 2014–2017 beräknas de årliga större engångseffekterna förbättra budgetsaldot med mellan 14 och 16 miljarder kronor. För dessa år görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. År 2014–2018 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. För samma period görs relativt låga antaganden om extra utdelningar eller kapitaltillskott. Budgetsaldot rensat för större engångseffekter visar att underskottet ökar med 8 miljarder kronor 2014 till 65 miljarder kronor. Det förbättras gradvis under prognosperioden 2014–2018 för att visa ett överskott 2016 och framåt. År 2018 beräknas det justerade budgetsaldot visa ett överskott om 82 miljarder kronor.

Tabell 7.11 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statens budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98
Större engångseffekter	74	-14	-16	-15	-15	-16
Varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav	-42	-15	-15	-15	-15	-15
Extra utdelningar m.m. ¹	0	0	0	0	0	0
Lån till Riksbanken ²	104	1	-1	0	0	-1
Kärnavfallsfonden	4	0	0	0	0	0
Lån till andra länder	3	0	0	0	0	0
Övrigt, netto	5	0	0	0	0	0
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	-57	-65	-15	27	47	82

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

¹ Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

2013–2018 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2014 och 2015 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. År 2016 väntas avgiftsunderskottet öka med ca 11 miljarder kronor och bedöms då vara så stort att kapitalavkastningen inte räcker för att täcka underskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas bli negativt. Det finansiella sparandet bedöms även under resten av prognosperioden vara negativt.

Tabell 7.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2013–2018

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avgifter	228	237	246	258	269	280
Pensioner	254	255	266	289	312	326
Avgiftsöverskott	-26	-17	-20	-31	-43	-46
Räntor, utdelningar	24	25	26	28	31	34
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	-6	3	3	-7	-16	-17
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

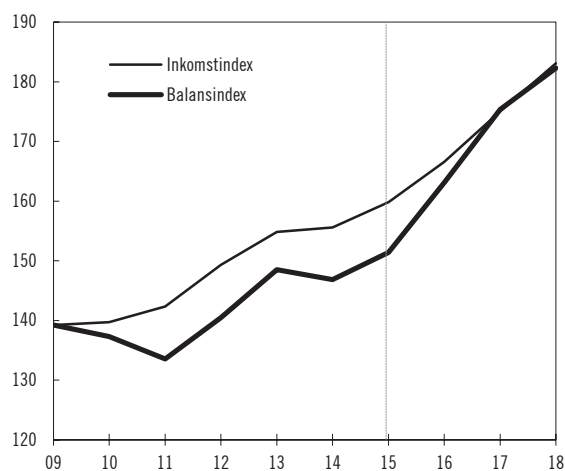
Alla inkomstpensioner och tilläggs pensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av ett balansindex i stället för ett inkomstindex.

7.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2013 till -6 miljarder kronor eller -0,2 procent av BNP (se tabell 7.12). År

Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2018

Index. Fastställda tal 2009–2014, prognos 2015–2018.



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balanstalens storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Med undantag för 2017 förväntas balanseringen vara aktiverad samtliga år under prognosperioden (se diagram 7.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. År 2013, 2015 och 2016 överstiger balanstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex ökar mer än inkomstindex under dessa år. Balanstalet överstiger 1,0000 även 2017, men eftersom balanseringen inte är aktiverad detta år bestäms utvecklingen av pensionerna av inkomstindex (2017 i relation till balansindex 2016) i stället för balansindex (2017 i relation till balansindex 2016). År 2014 och 2018 understiger balanstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex utvecklas svagare än inkomstindex dessa år (se tabell 7.13).

Tabell 7.13 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2013–2018

Procentuell förändring om annat ej anges, fastställda tal 2013–2014, prognos 2015–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomstindex	3,7	0,5	2,7	4,2	5,1	4,6
Balansindex	5,8	-1,1	3,1	7,7	7,5	3,9
Följsamhetsindexering ¹	4,1	-2,7	1,5	6,0	5,6	2,5
Balanstalet²	1,0198	0,9837	1,0040	1,0333	1,0235	0,9954

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

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

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

7.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting, kommunsektorn, blev sammantaget -8 miljarder kronor 2013, vilket motsvarar -0,2 procent av BNP. Det var en försämring jämfört med 2012, då det finansiella sparandet uppgick till ca -4 miljarder kronor. Försämringen beror bl.a. på att kommunerna 2013 köpte mark och fastigheter för större summor än de sålde för, vilket bidrar negativt till det finansiella sparandet. Samtidigt ökade konsumtionen relativt kraftigt 2013 jämfört med både 2011 och 2012. År 2013 skedde en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA försäkring om ungefär 11 miljarder kronor som förstärkte både det finansiella sparandet och resultatet. Det ekonomiska resultatet före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2013 (se tabell 7.14).

Det kommunala skatteunderlaget växte svagare 2013 jämfört med 2012, på grund av det svaga konjunkturläget. Till viss del vägdes detta upp av att kommuner och landsting sammantaget höjde medelutdebiteringen 2013.⁷³ Statsbidragen ökade 2013 till följd av reformer inom bl.a. migrations- och utbildningsområdet samt regleringar till följd av höjningen av grundavdraget för pensionärer. Kommunsektorns inkomster ökade med 3,9 procent mellan 2012 och 2013.

⁷³ Den kommunala medelutdebiteringen höjdes med 13 öre 2013, vilket ökade skatteinkomsterna med ca 2,4 miljarder kronor.

Kommunsektorns konsumtion växte med 4,1 procent, motsvarande 29 miljarder kronor, i löpande priser 2013. Investeringsutgifterna ökade med runt 1 miljard kronor, vilket är betydligt lägre än under 2011 och 2012.

Tabell 7.14 Kommunsektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totala inkomster	872	895	925	963	1 004	1 040
<i>procent av BNP</i>	24,0	23,7	23,3	23,1	23,0	22,9
Skatter	583	606	632	666	700	731
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	17	17	18
Statsbidrag exkl. mervärdes-skatt	140	149	148	148	149	148
skatter och bidrag <i>procent av BNP</i>	20,3	20,4	20,0	19,9	19,8	19,7
Övriga inkomster	133	123	128	133	138	143
varav moms	52	53	54	56	58	60
Totala utgifter	880	904	932	970	1 010	1 048
<i>procent av BNP</i>	24,2	23,9	23,5	23,2	23,1	23,0
Konsumtion	725	749	773	805	839	871
<i>Procentuell utveckling¹</i>	4,1	3,2	3,3	4,1	4,2	3,8
Övriga utgifter	155	155	158	165	171	177
Finansiellt sparande	-8	-9	-7	-6	-6	-7
<i>procent av BNP</i>	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Resultat före extraordinära poster	14	10	12	13	14	14

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

¹ Löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

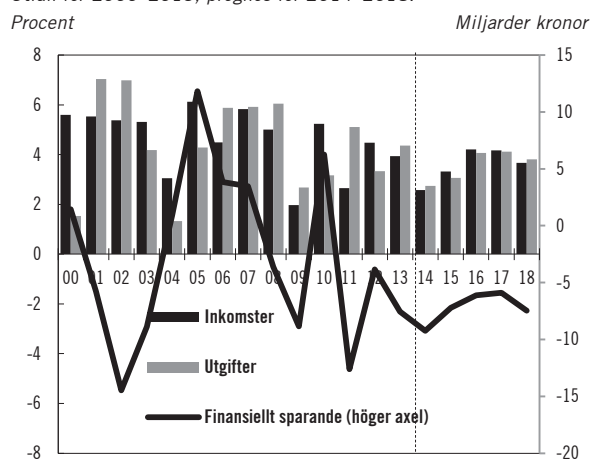
Även 2014 väntas skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt, vilket till viss del vägs upp av att kommuner och landsting sammantaget höjt medelutdebiteringen även för 2014.⁷⁴ Samtidigt får kommunsektorn inget tillskott från AFA Försäkring detta år. De totala inkomsterna väntas därmed öka relativt svagt, med 2,6 procent, medan utgifterna väntas öka i en något högre takt. Det finansiella sparandet

och det ekonomiska resultatet beräknas därför försvagas jämfört med 2013.

I takt med att arbetsmarknaden successivt förbättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fr.o.m. 2015. Skatteinkomsterna beräknas öka i en snabbare takt, vilket bidrar till att sektorns totala inkomster sammantaget beräknas öka med i genomsnitt 3,8 procent per år 2015–2018 (se diagram 7.5). Utgifterna ökar något svagare och därmed förstärks det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet fr.o.m. 2015.

Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2018

Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

Den ekonomiska ställningen

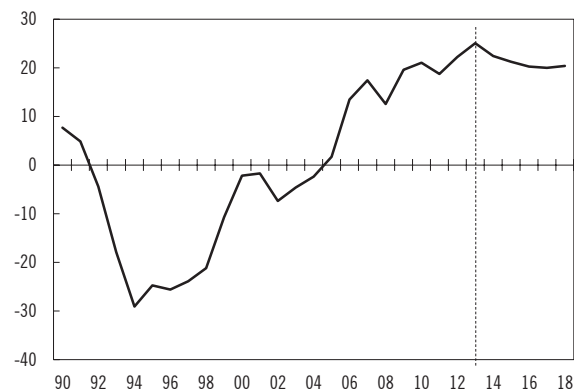
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2013 till 911 miljarder kronor, vilket motsvarade 25,1 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensions-systemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld.

⁷⁴ Den kommunala medelutdebiteringen höjs med 13 öre 2014, vilket ökar skatteinkomsterna med ca 2,5 miljarder kronor.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2018

Procent av BNP. Utfall för 1990–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 7.6). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten ökade 2013 med motsvarande 2,8 procent av BNP, vilket är skilt från underskottet i det finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett starkt positivt bidrag, på närmare 5 procentenheter, till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,5 procentenheter (se tabell 7.15).

Tabell 7.15 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Staten	-6,8	-8,1	-7,7	-6,9	-5,5	-3,5
Ålderspensions-systemet	29,1	28,0	26,7	25,3	23,8	22,5
Kommunsektor	2,8	2,5	2,2	1,9	1,7	1,5
Offentlig sektor	25,1	22,4	21,2	20,2	20,0	20,4
Förändring	2,8	-2,6	-1,2	-1,0	-0,3	0,4
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Värdeförändringar m.m.	4,7	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,0
Nominell BNP-förändring	-0,5	-1,0	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2014 och 2015 medför underskotten i det finansiella sparandet i frånvaro av värdeändringar att förmögenheten minskar. Skulden minskar ytterligare med 1 procentenhet per år som andel

av BNP till följd av den relativt starka ökningen av BNP. Även 2016 minskar förmögenheten som andel av BNP. Överskottet i det finansiella sparandet kompenserar inte den minskning av förmögenheten i relation till BNP som följer av ökningen av BNP. År 2017 och 2018 är bidragen från det finansiella sparandet till förändringen av förmögenheten, som andel av BNP, större än det negativa bidraget som följer av att BNP ökar. Den finansiella förmögenheten beräknas 2018 uppgå till 730 miljarder kronor, motsvarande 16,0 procent av BNP.

Till 2018 beräknas den finansiella förmögenheten, i absoluta tal, ha ökat med 18 miljarder kronor jämfört med 2013, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

Skuldutvecklingen

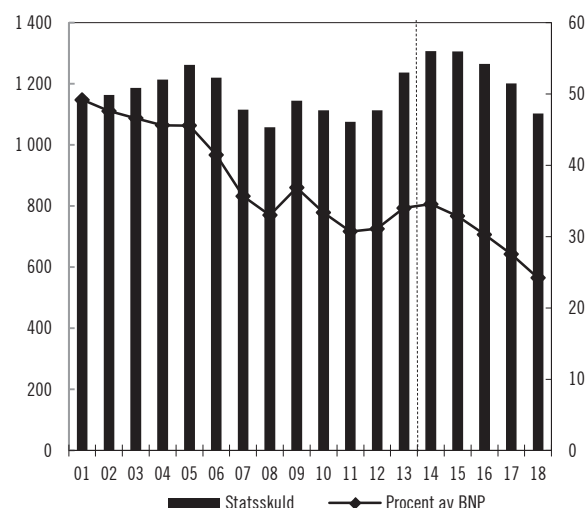
Statsskulden minskar

Den konsoliderade statsskulden uppgick till 1 236 miljarder kronor 2013, vilket var en ökning med 123 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen är främst en effekt av Riksbankens upplåning för förstärkningen av valutareserven. Statsskuldens utveckling illustreras i diagram 7.8.

Diagram 7.7 Statsskuldens utveckling 2001–2018

Miljarder kronor

% av BNP



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas statsskulden öka med 61 miljarder kronor till 1 298 miljarder kronor. Från och med 2015 minskar dock den konsoliderade statsskulden både nominellt och uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2018 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 24 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av statens innehav av aktier i bolag till att statsskulden minskar. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 15 miljarder kronor per år 2014–2018, dvs. med sammanlagt 75 miljarder kronor.

Tabell 7.16 Statsskuldens utveckling 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 153	1 277	1 340	1 340	1 299	1 237
Förändring av okonsoliderad statsskuld	125	62	0	-41	-62	-98
varav:						
Lånebehov ¹	131	51	-1	-42	-62	-98
Skulddispositioner m.m. ²	-6	11	2	1	0	0
Okonsoliderad statsskuld³	1 277	1 340	1 340	1 299	1 237	1 139
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-41	-42	-43	-44	-45	-46
Statsskuld vid årets slut⁴	1 236	1 298	1 297	1 255	1 192	1 093
Statsskuld förändring ⁵	123	61	-1	-42	-63	-99
<i>Statsskuld i procent av BNP</i>	<i>34,0</i>	<i>34,3</i>	<i>32,6</i>	<i>30,1</i>	<i>27,3</i>	<i>24,0</i>

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

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.² Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.⁵ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

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

avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP (se diagram 7.8). Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2013 uppgå till 1 475 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2013 med 259 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2013 uppgick till 64 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

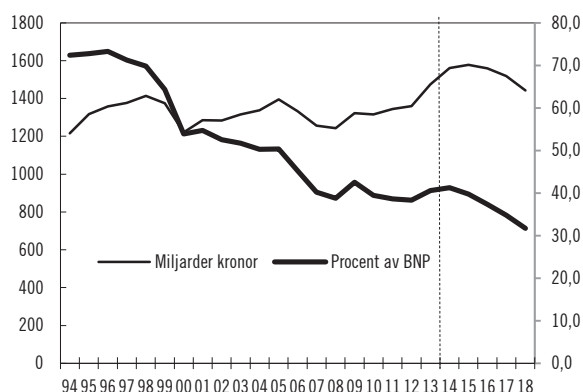
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2013 till 40,6 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 7.8 och tabell 7.16).

Diagram 7.8 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2018

Utfall för 1994–2013, prognos för 2014–2018.

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Mellan 2012 och 2013 ökade skulden relativt kraftigt, som andel av BNP med 2,3 procentenheter. Statens utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutareserven ökar skulden som andel av BNP med 2,9 procentenheter medan försäljningar av statens aktieinnehav reducerade skuldkvoten med 1,2 procentenheter.

Skulden fortsätter att öka 2014 såväl nominellt som andel av BNP. År 2015 börjar skulden åter att minska som andel av BNP och 2018 beräknas skuldkvoten uppgå till 31,7 procent av BNP.

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2013–2018

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Miljarder kronor	1 475	1 561	1 579	1 559	1 518	1 443
procent av BNP	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7
Förändring	2,3	0,7	-1,5	-2,4	-2,5	-3,1
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	0,5	0,6	-0,6	-1,1	-1,6	-2,1
Ränteutgifter (EDP)	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Stock-flöde	2,0	0,9	0,3	-0,2	-0,2	-0,4
Periodisering av räntor och skatter	0,4	0,4	0,3	-0,2	0,1	-0,1
Försäljning av aktier m.m.	-1,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Övrigt	2,8	0,9	0,4	0,3	0,0	0,0
Nominell BNP-förändring	-0,9	-1,6	-2,0	-1,9	-1,6	-1,5

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Ekonomistyrningsverket, OECD, Europeiska kommissionen och den Internationella valutafonden.⁷⁵

Bedömarnas beräkningar av den offentliga sektorns finansiella sparande 2014 är överlag förhållandevis lika (se tabell 7.17). Frånsett Ekonomistyrningsverket räknar samtliga bedömare med ett finansiellt sparande på -1,5 till -2,0 procent av BNP. Ekonomistyrningsverkets och Konjunkturinstitutets lägre prognoser för 2014 kan till stor del förklaras av att

myndigheterna prognostiserar lägre inkomster från bolagsskatter än övriga bedömare.

De små skillnaderna mellan de övriga olika prognoserna av det finansiella sparandet beror framför allt på olika bedömningar av den ekonomiska återhämtningen, konsumtions-efterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Även för 2015 skiljer sig regeringens prognos från framför allt Ekonomistyrningsverkets och Konjunkturinstitutets beräkningar. Skillnaderna kan också för 2015 i stor utsträckning förklaras av att regeringen har en högre prognos på inkomsterna från bolagsskatter.

Regeringens prognos är också mer positiv än Europeiska kommissionens bedömning, trots att tillväxtprognoserna är förhållandevis lika (se avsnitt 4.3). Skillnaden mellan prognoserna beror på olika sammansättningseffekter av bedömningarna på skattebaserna.

Tabell 7.18 Prognosjämförelse finansiellt sparande 2014–2018

Procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Regeringen	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
ESV, 140403	-2,3	-1,3	-0,6	-0,1	0,4
Konjunkturinstitutet, 140326	-2,0	-0,8	-0,3	0,6	1,3
EU-kommissionen, 140225	-1,6	-0,9			
Riksbanken, 140213	-1,7	-0,6	0,1		
OECD, 131119	-1,7	-1,1			
IMF, 131008	-1,5	-0,5	-0,2	0,3	0,6

Anm.: Konjunkturinstitutets prognoser inkluderar prognos på finanspolitik 2015–2018 som netto uppgår till budgetförstärkningar på totalt 47 miljarder kronor.

Källor: Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD samt Internationella valutafonden (IMF).

7.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA

Stora underskott i EU-länderna, Japan och USA

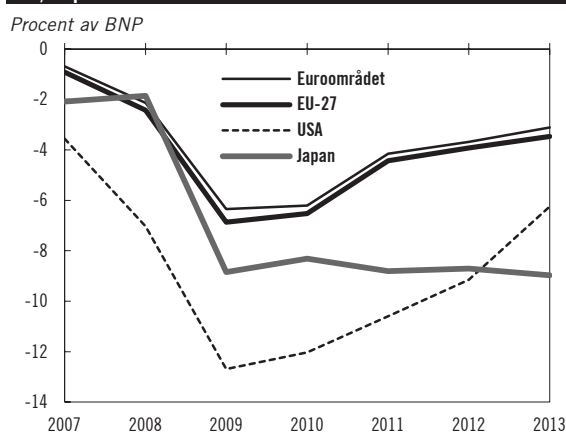
Den finansiella krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Mellan 2007 och 2010 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med 5,6 procent av BNP för EU-länderna. Efter en viss förbättring uppgick underskottet i det finansiella sparandet för EU-länderna som helhet

⁷⁵ För en detaljerad beskrivning av jämförelser se avsnitt 4.

till 3,5 och för euroområdet till 3,1 procent av BNP 2013. Slovenien noterade ett underskott som översteg 15 procent av BNP. För 2013 klarade 17 länder inom EU, däribland Sverige, underskottsgränsen enligt stabilitets- och tillväxtpakten på 3 procent av BNP.

För USA och Japan har de offentliga finanserna försämrats ännu kraftigare. År 2012 uppgick underskottet i USA till 6,2 procent och i Japan till 9,0 procent av BNP (se diagram 7.9).

Diagram 7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2013



Källa: European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos 2014 väntas underskottet inom EU minska 2014 och understiga 3 procent av BNP såväl för euroområdet som för EU som helhet.⁷⁶

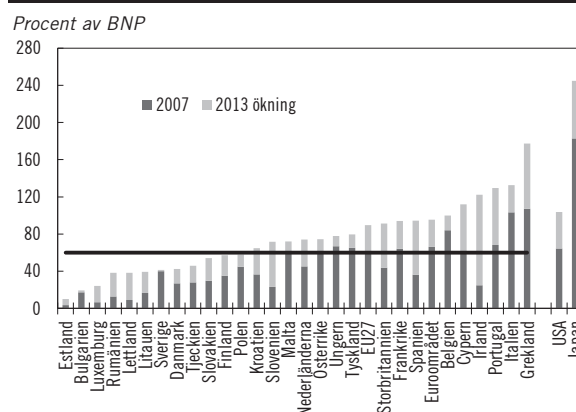
Hög och ökande skuld i EU-ländernas offentliga sektor

Stöd i form av lån och kapitaltillskott, främst till det finansiella systemet, har medfört att den offentliga sektorns skuld i EU-länderna ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. För EU-länderna som helhet ökade skulden mellan 2007 och 2013 med 30,6 procentenheter, från 59,0 procent av BNP till 89,5 procent av BNP (se diagram 7.10). För euroområdet uppgick skulden 2013 till 95,6 procent av BNP. Mellan 2007 och 2013

ökade skuldkvoten för alla EU-länder. Ökningen var minst för Sverige. För Grekland uppgick skulden 2013 till närmare 180 procent av BNP. Även för Cypern, Irland, Italien och Portugal översteg skulden 100 procent av BNP 2013.

Den beräknade stabiliseringen av de offentliga finanserna inom EU medför att skuldkvoten är oförändrad mellan 2013 och 2014. Av EU-länderna bedöms 17 länder 2014 fortfarande ha skulder som ligger över referensvärdet på 60 procent av BNP.

Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2013



Anm.: För Kroatien avses förändringen 2009–2013. Genomsnittet för EU 27 är exklusive Kroatien.

Källa: European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

Även för USA och Japan medför den beräknade stabiliseringen i de offentliga finanserna 2014 att skuldkvoten är oförändrad som andel av BNP jämfört med 2013. Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos uppgick skulden 2013 för USA till 104,8 procent av BNP och för Japan till 244,9 procent av BNP.

⁷⁶ European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

8

Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning



8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning

Sammanfattning

- De kommunala utgifterna för skattefinansierade verksamheter, dvs. den kommunala konsumtionen, beräknas öka med 0,7 procent i fasta priser 2014 och med ca 1 procent per år under 2015–2018.⁷⁷
 - Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 40 000 personer mellan 2013 och 2018. Den kommunfinansierade sysselsättningen i näringslivet beräknas fortsätta öka snabbare än i kommunsektorn även framöver.
 - Skatteinkomsterna beräknas öka med drygt 4 procent 2014. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras beräknas skatteinkomsterna öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2018.
 - Kommunsektorns finansiella sparande och resultatet försämras 2014. Kommunsektorn får inget tillskott från AFA Försäkring detta år och skatteunderlaget bedöms utvecklas förhållandevis svagt. Det förbättrade konjunkturläget och återhämtningen på arbetsmarknaden under 2015–2018 stärker finanserna och ger även utrymme för ökad kommunal konsumtion.
- Kommunerna redovisade sammantaget ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor 2013. Landstingen redovisade sammantaget ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor. Jämfört med 2012 var kommunernas resultat något högre. Landstingens resultat var däremot nästan 7 miljarder kronor lägre, vilket beror på en sänkning av diskonteringsräntan för beräkning av pensionsskulden.
 - Kommunsektorns långfristiga skulder uppgick till 218 miljarder kronor 2013. De långfristiga skulderna har sedan 2000 ökat mer än de kortfristiga skulderna. Ökningen av de långfristiga skulderna förklaras bl.a. av ökade investeringar och att kommunerna och landstingen har tagit upp lån för utlåning till kommunala företag.
-

I avsnittet beskrivs kommunsektorns finansiella utveckling och resursutvecklingen, inklusive utvecklingen av antalet kommunalt finansierade sysselsatta och arbetstimmar. Beskrivningen baseras på nationalräkenskaperna. I avsnittet redovisas även resultatutvecklingen och den finansiella ställningen i kommunsektorn i enlighet med den kommunala redovisningen, med en fördjupning av de kommunala företagens betydelse. Slutligen redovisas uppgifter från Statskontorets kartläggning av kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet.

⁷⁷ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

8.1 Kommunsektorn – en viktig del av svensk ekonomi

Kommunsektorn (dvs. kommuner och landsting) ansvarar bl.a. för sjukvård, äldreomsorg och skola, och utgör därmed en stor och viktig del av den svenska välfärden. Merparten av de kommunala verksamheterna är uppgifter som kommuner och landsting i lag har ålagts att utföra. Vissa uppgifter, t.ex. kultur- och fritidsverksamhet, är däremot frivilliga. Kommunsektorns utgifter motsvarade ca 24 procent av BNP 2013, varav ca 20 procentenhet utgjordes av utgifter för kommunal konsumtion, dvs. de skattefinansierade verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.⁷⁸ Av den offentliga sektorns totala utgifter står kommunsektorn för närmare hälften.

Kommunsektorn är genom sin storlek och sin personalintensiva verksamhet också en viktig arbetsgivare. En majoritet av de anställda är kvinnor. Drygt en fjärdedel av alla sysselsatta i Sverige är kommun- eller landstingsanställda. Till detta kommer anställda i bl.a. privata företag som utför kommunalt finansierade tjänster. Dessa utgjorde 2013 ca 3 procent av den totala sysselsättningen. År 2013 var totalt 1,2 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter, vilket är en ökning med 20 000 personer sedan 2006.⁷⁹

Utbetalda löner (lönesumman) utgör merparten av det kommunala skatteunderlaget. Inkomstskatt som tas ut av kommuner och landsting står för ungefär två tredjedelar av de totala inkomsterna. Statsbidragen utgör den näst största inkomstkällan för kommunsektorn.

Sverige har en stor skattefinansierad produktion av välfärdstjänster, vilket ställer höga krav på budgetkontroll och effektivitet. Det

ekonomiska utrymmet för kommunalt finansierad verksamhet styrs av överskottsmålet för hela den offentliga sektorn samt kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning och en budget i balans.⁸⁰

8.2 Kommunsektorns finanser

8.2.1 Kommunsektorns utgifter

Av kommunsektorns utgifter går drygt 80 procent till skattefinansierade verksamheter inom främst vård, skola och omsorg. Kommunerna och landstingen har även utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. ekonomiskt bistånd (tidigare kallat socialbidrag), samt räntor.

Utgifter för kommunala verksamheter går till största delen till välfärdstjänster

Kommunsektorns verksamheter består till stor del av välfärdstjänster. I diagram 8.1 visas hur utgifterna är fördelade mellan olika verksamhetsområden. Den största utgiftsposten är hälso- och sjukvård, tätt följt av omsorg (som främst utgörs av omsorg om äldre och funktionshindrade) samt utbildning.

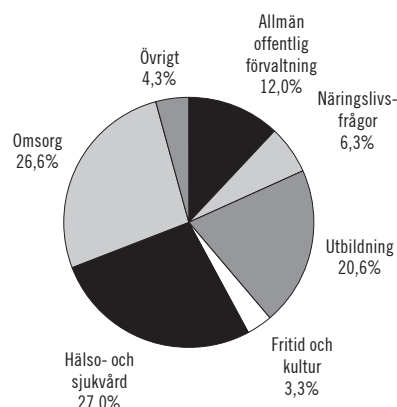
⁷⁸ I nationalräkenskaperna (NR) används begreppet kommunal konsumtion för kommunsektorns utgifter för skattefinansierade verksamheter. Den kommunala konsumtionen delas i NR in i olika ändamål, som hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd (omsorg om barn och äldre). Konsumtionen beräknas i NR utifrån uppgifter om produktionen i den kommunala sektorn, försäljningsinkomster samt utgifter för inköp av verksamheter från näringslivet. I detta avsnitt används begreppet kommunala verksamheter för att beteckna kommunal konsumtion.

⁷⁹ I jämförelsen är sysselsatta med plusjobb eller friår 2006 exkluderade.

⁸⁰ Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. Se vidare avsnitt 8.3 om uppföljning av de budgetpolitiska målen.

Diagram 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2012 fördelat efter typ av verksamhet

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, samt utgifter för fastighetsförvaltning. Se också fotnot 3.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I tabell 8.1 redovisas hur utgifterna fördelas mellan olika resurser som används i produktionen av kommunala tjänster. Löner inklusive arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar utgör den största delen av utgifterna.

Utöver den del av verksamheten som bedrivs i kommunal regi har kommunsektorn också utgifter för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa har ökat de senaste åren. Exempelvis har antalet friskolor och privata äldreboenden blivit fler. År 2013 utgjorde utgifter för privata utförare 17 procent av de totala verksamhetsutgifterna.

Kommunsektorn finansierar en del av sina verksamheter med avgifter, t.ex. barnomsorgsavgifter och patientavgifter. Dessa räknas av i redovisningen av verksamhetsutgifterna så att endast den skattefinansierade delen av verksamheten återstår.

Tabell 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2013 fördelat efter typ av resurs

	Miljarder kronor	Procent av totala konsumtionsutgifter
Löner m.m. ¹	432	59,5
Förbrukning av inköpta insatsvaror och tjänster	239	33,0
Kapitalförslitning ²	39	5,4
Summa utgifter för produktion (A)	710	
Utgifter för privata utförare av välfärdstjänster (B)	125	17,2
Inkomster från avgifter (C) ³	-109	-14,9
Kommunala verksamheter totalt (A)+(B)+(C)	725	100,0

¹ Här ingår löner, kollektiva avgifter samt allmän löneavgift. Dessutom har produktionssubventioner om 3 miljarder kronor dragits ifrån.

² Avskrivningar för användning av kapitalvaror.

³ Avgifter för exempelvis barnomsorg och läkarbesök.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den demografiska utvecklingens betydelse

Den demografiska utvecklingen har stor påverkan på de kommunala verksamheternas resursbehov. Exempelvis innebär ett ökat elevantal att fler lärare behöver anställas. I diagram 8.2 visas beräkningar för hur den demografiskt betingade volymen inom olika kommunala verksamheter har förändrats mellan 2006 och 2013.⁸¹ Volymen för samtliga redovisade verksamheter har stigit, med undantag för grundskolan och gymnasieskolan där elevunderlaget har minskat.

Mellan 2013 och 2018 beräknas den demografiskt betingade volymen öka inom de flesta verksamhetsområden. Det beror dels på den allmänna befolkningsutvecklingen, dels på att andelen barn och äldre ökar. Undantaget är gymnasieskolan där minskat elevunderlag innebär att volymen beräknas sjunka med 5 procent t.o.m. 2018. Störst ökning sker inom grundskolan, där volymen beräknas öka med 12 procent. Volymen inom äldreomsorgen respektive hälso- och sjukvården beräknas öka med 8 respektive 7 procent.

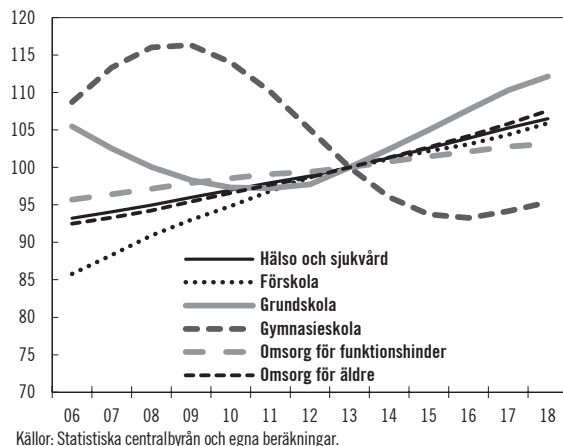
Efterfrågan på framför allt grundskolan, men även äldreomsorgen, ökar snabbare framöver än under perioden sedan 2006. Det sammantagna demografiska trycket på välfärdstjänster ökar därmed. För 2014–2018 beräknas den

⁸¹ Beräkningen bygger på samma åldersprofiler som används i framskrivningarna av de offentliga konsumtionsutgifterna i avsnitt 11.

demografiskt betingade volymen öka med i genomsnitt 1,2 procent per år, vilket kan jämföras med 0,5 procent per år 2006–2013.

Diagram 8.2 Demografiskt betingad efterfrågan på kommunala verksamheter, volymutveckling

Index 2013 = 100



Resursinsatsen i välfärden har ökat sedan 2006

Utgifterna för de tre stora välfärdsområdena hälso- och sjukvård, utbildning och omsorg uppgick 2012 till 555 miljarder kronor. Det är en ökning med 108 miljarder kronor i löpande priser jämfört med 2006. Utgiftsökningen har till större delen använts till att betala för högre löner, hyror och priser. Genom att justera utgiftsökningen för dessa löne- och prisökningar får man ett mått på hur resursinsatsen har utvecklats i volymtermer, dvs. hur volymen arbetstimmar, lokaler, förbrukat material m.m. har förändrats.⁸²

Att resursinsatsen har ökat i volymtermer kan avspegla en ambitionshöjning, såsom exempelvis att skolbarnens genomsnittliga tillgång till lärarledd undervisning har ökat. Ökningen kan även bero på att det skett en kompensation för demografiska faktorer, om t.ex. antalet skolbarn har blivit fler. Om resursinsatsen har ökat efter att hänsyn tagits till den demografiska utvecklingen har det funnits utrymme för en ambitionshöjning.

⁸² Om produktiviteten hos de kommunanställda ökat 2006–2012, t.ex. genom att den genomsnittliga utbildningsnivån ökat, riskerar den justerade volymen att underskatta resursinsatsen. Produktiviteten i kommunsektorn enligt nationalräkenskaperna har dock i stort sett legat still dessa år. Produktiviteten är dock svår att mäta, i synnerhet när det gäller att mäta kvaliteten i välfärdstjänsterna.

Av de 108 miljarder kronor som utgifterna för välfärdstjänsterna sammantaget har ökat med motsvaras ungefär 60 procent (ca 64 miljarder kronor) av höjda löner och priser, medan 40 procent (ca 44 miljarder kronor) har gått till en ökad resursinsats. Den ökade resursinsatsen har ungefär till lika stora delar använts för att möta den demografiska utvecklingen respektive till att höja ambitionen för välfärdstjänsterna.⁸³

Resursinsatsen har ökat inom samtliga välfärdstjänster, med undantag för grundskolan. För hälso- och sjukvården och förskolan har en betydande del av den ökade resursinsatsen gått till att möta den demografiska utvecklingen, men resurstillskotten har också skapat utrymme för en ambitionshöjning. Även för grund- och gymnasieskolan har resursinsatsen möjliggjort en ambitionshöjning. För grundskolan har detta skett trots att resursinsatsen justerat för priser och löner har minskat. Det beror på att elevunderlaget har minskat i större utsträckning. Med andra ord ges mer resurser till varje elev.

Sammanfattningsvis ökade resursinsatsen i välfärdsområdena vård, skola och omsorg med 8,6 procent mellan 2006 och 2012, justerat för pris- och löneökningar. Resursinsatsen i välfärden har ökat mer än demografin. Det har funnits utrymme för en ambitionshöjning om 4,6 procent mellan 2006 och 2012, vilket i genomsnitt är knappt 0,8 procent per år.

Återhämtningen ger utrymme för en ökad resursinsats 2014–2018

Regeringens prognos för utgifterna för kommunala verksamheter baseras i närtid dels på demografiska faktorer, dels på kommunsektorns ekonomi. På några års sikt baseras prognosen främst på det ekonomiska utrymmet i kommunsektorn. Kommunsektorn bedöms redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning när svensk ekonomi befinner sig i ett balanserat konjunkturläge, vilket bedöms inträffa 2018.

Prognosen utgår dessutom från beslutad politik, vilket innebär ett antagande om i princip oförändrade statsbidrag till kommunerna samt

⁸³ Dessa siffror är ungefärliga. Det är egentligen inte möjligt att summera ändamålen i fasta priser, om man inte tar hänsyn till hur storleksförhållandet mellan dessa förändras över tid.

att den genomsnittliga kommunalskattesatsen är oförändrad framöver. Därmed styrs utgifterna för kommunala verksamheter i prognosen av den reala tillväxten i skatteunderlaget.

Utgifterna för skattefinansierade verksamheter, den kommunala konsumtionen, bedöms öka med 0,7 procent i fasta priser 2014, vilket är lägre än genomsnittet om 1,1 procent sedan 2000 (se diagram 8.3). Att volymökningen inte blir högre beror främst på bedömningen av kommunsektorns ekonomiska utrymme. Dessutom fick kommunerna stora tillfälliga inkomster 2013 i form av återbetalningar av försäkringspremier från AFA Försäkring, vilket kan ha bidragit till att vissa utgifter var tillfälligt höga detta år.⁸⁴

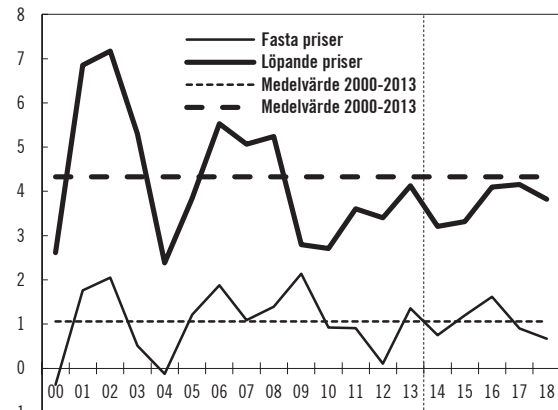
För 2015–2018 bedöms utgifterna för kommunala verksamheter öka med i genomsnitt ca 1 procent per år i volymtermer. Den stigande efterfrågan i ekonomin medför att arbetsmarknaden förbättras. Skatteunderlaget ökar därmed realt, dvs. antalet arbetade timmar i ekonomin ökar, vilket skapar utrymme för ökade utgifter i de kommunala verksamheterna. I prognosen antas att produktiviteten i kommunsektorn inte ökar nämnvärt, varför volymökningen avspeglar hur resursinsatsen i termer av arbetade timmar, insatta varor och tjänster förändras.

Resursinsatsen ökar dock något mindre än den volymökning som demografiska förändringar beräknas innebära. Det beror på att hänsyn tas till vilket utrymme kommuner och landsting har att öka verksamhetsutgifterna givet budgetpolitiska mål och de inkomstökningar som följer vid beslutad politik.

Lönekostnaden per timme i kommunsektorn bedöms öka med 2,8–3,5 procent per år 2014–2018. Timlönen har en stark påverkan på hur verksamhetsutgifterna utvecklas i löpande priser. För 2014–2018 väntas utvecklingen i löpande pris bli 3,2–4,5 procent per år vilket är något lägre än genomsnittet sedan 2000, men högre än åren efter 2008 (se diagram 8.3).

Diagram 8.3 Utgifter för kommunala skattefinansierade verksamheter 2000–2018

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2013, prognos 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar

Begreppet kommunfinansierad sysselsättning avser både sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i näringslivet som producerar tjänster som finansieras med skattemedel, såsom friskolor eller privata äldreboenden. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2013 till drygt 1,2 miljoner personer (se tabell 8.2).⁸⁵ Sedan 2006 är det en ökning med 20 000 personer.⁸⁶

De senaste åren bedrivs en allt större del av den kommunalt finansierade verksamheten av privata utförare. Detta har bidragit till att den totala kommunfinansierade sysselsättningen har ökat snabbare än sysselsättningen i kommunsektorn (se diagram 8.4).

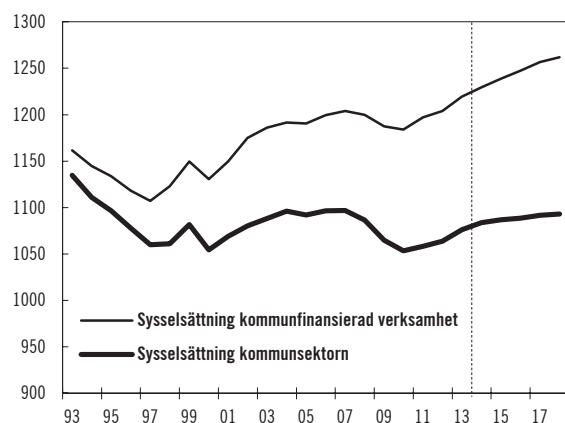
⁸⁴ Styrelsen för AFA Försäkring beslutade att betala tillbaka premier 2013 för bl.a. kollektivavtalad sjukförsäkring från 2005 och 2006 på grund av färre sjukersättningsfall. Utbetalningarna sker eftersom AFA Försäkring kan minska reserverna för framtida utbetalningar.

⁸⁵ Det finns i dagsläget ingen statistik över den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet arbetade timmar i privat sektor. Uppgifterna baseras på beräkningar.

⁸⁶ I jämförelsen är sysselsatta med plusjobb eller friår 2006 exkluderade.

Diagram 8.4 Kommunfinansierad sysselsättning 1993–2018

Tusentals personer. Utfall 1993–2013, prognos 2014–2018.



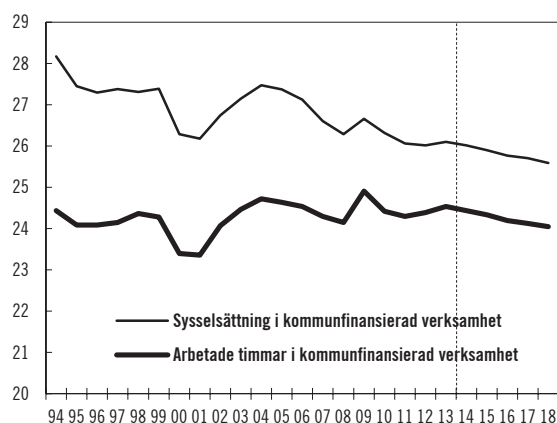
Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten fram till 1999. Exklusive plusjobb och friår 2005–2008.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Under den senaste tjuugoårsperioden har den kommunalt finansierade sysselsättningen gradvis minskat som andel av sysselsättningen i ekonomin som helhet (se diagram 8.5). Arbetade timmar i kommunalt finansierade verksamheter, som mäter den faktiska arbetsinsatsen, har emellertid legat på ungefär samma nivå i förhållande till totalt arbetade timmar i ekonomin. Detta återspeglar att medelarbetstiden i kommunsektorn har stigit.

Diagram 8.5 Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar

Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin. Utfall 1994–2013, prognos 2014–2018.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten fram till 1999. Exklusive plusjobb och friår 2005–2008.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den kommunfinansierade sysselsättningen ökade med 1,3 procent 2013, vilket var starkare än på flera år. Både sysselsättningen i kommunsektorn och den kommunalt finansierade sysselsättningen i näringslivet bidrog till uppgången.

År 2014 bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med 0,8 procent 2014 och under 2015–2018 med 0,4–0,7 procent per år. Detta är långsammare än sysselsättning i ekonomin som helhet, som väntas öka med 0,9–1,2 procent per år, främst till följd av sysselsättningstillväxt i tjänstebranscherna. Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 40 000 personer mellan 2013 och 2018. Andelen sysselsatta inom privata utförare antas fortsätta öka även framöver. I tabell 8.2 redovisas prognosen för den kommunfinansierade sysselsättningen 2014–2018.

Tabell 8.2 Kommunfinansierad sysselsättning 2013–2018

Tusentals personer 2013. År 2014–2018 årsvis förändring i tusentals personer. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	Tusentals personer 2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunsektorn	1076	7	3	2	3	1
varav kommuner	815	5	1	1	2	1
varav landsting	261	3	2	1	1	1
Näringslivet	143	3	6	7	6	4
Totalt	1219	10	9	9	9	5

Anm.: Det totala antalet kommunfinansierade sysselsatta utgörs av summan av sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i näringslivet som producerar kommunalt finansierade välfärdstjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar beräknas 2014–2018 öka i samma takt som antalet sysselsatta, vilket återspeglar en oförändrad medelarbetstid (se tabell 8.3). Under perioden bedöms både den kommunfinansierade sysselsättningen och antalet arbetade timmar minska något som andel av den totala sysselsättningen och antalet arbetade timmar i hela ekonomin (se diagram 8.5). Att andelarna minskar beror ytterst på att prognosen för kommunernas verksamhetsutgifter, och därmed sysselsättningen, baseras på beslutad politik och därmed begränsas av tillväxten i skatteunderlaget när hänsyn tas till de budgetpolitiska målen.

Tabell 8.3 Antal kommunfinansierade arbetade timmar 2013–2018

Kalenderkorrigerade timmar, antal respektive procentuell utveckling. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	Miljoner timmar 2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunsektorn	1629	0,8	0,2	0,2	0,3	0,3
varav kommuner	1227	0,7	0,1	0,3	0,3	0,2
varav landsting	402	1,3	0,6	0,1	0,3	0,4
Näringslivet	225	2,4	3,7	4,2	4,1	2,5
Totalt	1854	1,0	0,6	0,7	0,8	0,6

Anm.: Det totala antalet kommunfinansierade timmar utgörs av summan av arbetade timmar i kommunsektorn och i näringslivet. I näringslivet ingår de alternativa utförare som producerar kommunalt finansierade välfärdstjänster. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringar, transfereringar och räntor

Kommunsektorns investeringsutgifter uppgick 2013 till 75 miljarder kronor och beräknas öka med 8 miljarder kronor sammantaget under de närmaste fem åren (se tabell 8.6). Kommuner och landsting är inne i en period där omfattande investeringar görs, främst i infrastruktur och byggnader. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, exempelvis förskolor, samtidigt som den demografiska utvecklingen ökar behoven inom sjukvård och äldreomsorg i flera kommuner (se avsnitt 9.2.1).

Ungefär 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen.⁸⁷ Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms uppgå till 84 miljarder kronor i slutet av prognosperioden, varav 43 miljarder kronor går till hushållen. Ränteutgifterna beräknas öka från 8 till 11 miljarder kronor under prognosperioden, i takt med att stigande resursutnyttjande och högre inflation föranleder en mindre expansiv penningpolitik. Räntenettet beräknas dock vara i stort sett oförändrat.

⁸⁷ Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet är främst olika subventioner till företag såsom exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.

8.2.2 Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består till närmare 70 procent av inkomstskatter. Statsbidragen utgör ungefär 16 procent.⁸⁸ Skatteinkomsterna beror på de av kommunerna och landstingen fastställda skattesatserna och på utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget.

Det kommunala skatteunderlaget består främst av utbetalda löner, drygt 70 procent, och av pensioner, drygt 20 procent. Lönerna bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn löneutvecklingen i övriga delar av ekonomin. De kommunala skatteinkomsterna motsvarar ungefär storleken på kommunernas utgifter för personal. Det innebär att personalutgifterna i kommunsektorn utvecklas i ungefär samma takt som de kommunala skatteinkomsterna, vid ett givet antal arbetade timmar i kommunsektorn och ekonomin i övrigt. Följaktligen blir effekten av en ändrad timlön i stort sett neutral för kommunsektorns finanser. Det är i stället främst en ökning av antalet arbetade timmar i näringslivet som inte är skattefinansierade som förstärker kommunsektorns ekonomi.

Ett stigande antal arbetade timmar och sysselsatta i näringslivet sedan 2010 har varit viktigt för utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna, som ökat varje år trots det svaga konjunkturläget. Därtill har den genomsnittliga skattesatsen höjts 2012 och 2013.

Förbättrat arbetsmarknadsläge ökar skatteinkomsterna

Kommuner och landsting kompenseras via det generella statsbidraget för förändringar av skattesystemet som påverkar det kommunala skatteunderlaget, exempelvis höjt grundavdrag för pensionärer. För att få en samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag redovisas dessa justerade för skatteregleringar.

⁸⁸ Utöver inkomstskatter och statsbidrag har kommuner och landsting också inkomster i form av bl.a. avgifter, kommunal fastighetsavgift, aktieutdelningar från kommunala bolag och ränteinkomster.

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen ökade 2014 med 0,13 procentenheter eller 13 öre per hundra kronor i beskattningsbar inkomst, varav 9 öre för landstingen och 4 öre för kommunerna. Detta förväntas öka skatteinkomsterna med drygt 2,5 miljarder kronor. Skatteunderlaget påverkas samtidigt av att pensionerna utvecklas svagt 2014. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras påverkas skatteinkomsterna positivt och de beräknas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2018 (se tabell 8.4).

Tabell 8.4 Skatter och statsbidrag 2013–2018

Utfall för 2013 i miljarder kronor.

	Utfall 2013	Prognos, procentuell förändring				
		2014	2015	2016	2017	2018
Skatteinkomster justerade för skatteregleringar	585	4,2	4,3	5,2	5,2	4,5
Varav						
Ökat skatteunderlag		3,9	4,3	5,2	5,2	4,5
Ändrad kommunal skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	138	4,9	-1,1	0,5	0,1	-0,1
Skatter och bidrag exkl. momsersättning	723	4,4	3,3	4,3	4,2	3,7

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2015–2018 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statsbidragen ökar 2014

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål). Det generella statsbidraget utgörs av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen utgör ca 40 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Dessutom får kommuner och landsting transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattkostnader i ej skattepliktig verksamhet (ca 50 miljarder kronor 2013).

Tabell 8.5 visar den beräknade utvecklingen av det generella och de specialdestinerade statsbidragen 2013–2018. Statsbidragen beräknas öka med över 9 miljarder kronor 2014. Förändringen av det generella statsbidraget beror till stor del på ekonomiska regleringar till följd av reformer i budgetpropositionen för 2014, såsom sänkt inkomstskatt för pensionärer och förändringar avseende hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. De specialdestinerade bidragen ökar främst till följd av ett ökat antal asylsökande och reformer inom utbildningsområdet. Justerat för skatteregleringar beräknas statsbidragen öka med knappt 7 miljarder kronor 2014, varav drygt 5 miljarder kronor är ökade specialdestinerade bidrag.

Till följd av beräkningsprincipen att enbart beslutade åtgärder bör inkluderas i prognosen är statsbidragen i stort sett oförändrade 2015–2018.

Tabell 8.5 Årlig förändring av statsbidragen 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2013, prognos för 2014–2018.

	Nivå 2013	Förändring, miljarder kronor				
		2014	2015	2016	2017	2018
Generellt bidrag	86	4,5	-0,2	-0,2	0,3	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
tillskott	0,0	1,0				
Skatteregleringar	1,7	2,4				
övriga regleringar	2,0	1,1	-0,2	-0,2	0,3	0,0
Specialdestinerade bidrag	54	4,7	-1,4	0,8	-0,2	-0,2
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	140	9,2	-1,6	0,7	0,1	-0,1
Totala statsbidrag, justerade för skatteregleringar	138	6,8	-1,6	0,7	0,1	-0,1

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär 1 miljard kronor årligen 2013–2018. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Övriga regleringar avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.2.3 Finansiellt sparande

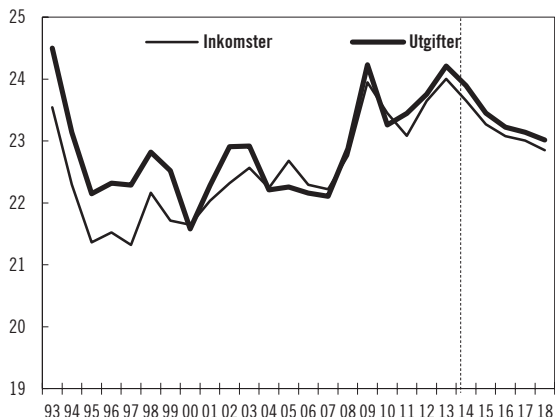
Både kommunsektorns totala inkomster och utgifter föll som andel av BNP under krisen i början av 1990-talet, men har därefter trendmässigt ökat (se diagram 8.6). År 2013 motsvarade de totala inkomsterna och utgifterna ungefär en fjärdedel av BNP. Under prognosperioden 2014–2018 minskar både

inkomsternas och utgifternas andel av BNP, främst på grund av oförändrade statsbidrag och antagandet om oförändrad skattesats.

Under de senaste tre åren har utgifternas andel av BNP varit högre än inkomsternas, dvs. det finansiella sparandet har varit negativt. Sedan balanskravet infördes följer inkomsterna och utgifterna dock varandra i en högre grad.

Diagram 8.6 Totala inkomster och utgifter 1993–2018

Procent av BNP. Utfall 1993–2013, prognos 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabila finanser under prognosperioden

Kommuner och landsting redovisade 2013 ett resultat före extraordinära poster på 14 miljarder kronor.⁸⁹ I budgetpropositionen för 2014 beräknades resultatet till 10 miljarder kronor.⁹⁰ Det finansiella sparandet för kommuner och landsting, kommunsektorn, uppgick sammanlagt till -8 miljarder kronor 2013, vilket motsvarar -0,2 procent av BNP. Det var en försämring jämfört med 2012, då det finansiella sparandet uppgick till -4 miljarder kronor. Försämringen beror bl.a. på att kommunerna 2013 köpte mark och fastigheter för större summor än man sålde, vilket bidrar negativt till det finansiella sparandet. Samtidigt ökade konsumtionen relativt kraftigt 2013 jämfört med både 2011 och 2012. Det finansiella sparandet påverkades positivt 2013 liksom de två föregående åren av en återbetalning från AFA

Försäkring, denna gång om ca 11 miljarder kronor.⁹¹

Det finansiella sparandet och resultatet försämras under 2014. Skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt och kommunsektorn får inget tillskott från AFA Försäkring detta år. De totala inkomsterna väntas därmed öka relativt svagt, med 2,6 procent, medan utgifterna väntas öka i en något högre takt. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför försvagas jämfört med 2013.

År 2015–2018 bedöms kommunsektorns finanser vara stabila (se tabell 8.6). De totala inkomsterna beräknas öka med i genomsnitt 3,8 procent per år, medan utgifterna ökar i en något svagare takt, vilket stärker det finansiella sparandet och resultatet. När svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, i slutet av prognosperioden, antas kommunsektorn uppvisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning.⁹²

⁸⁹ Avsnitt 8.3.2 beskriver kommuner och landstings bokslut för 2013.

⁹⁰ Se avsnitt 9.5 Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2014.

⁹¹ Återbetalningsbelopp från AFA Försäkring för 2013 är preliminära. Därför skiljer sig summan något åt mellan nationalräkenskaperna och den kommunala redovisningen.

⁹² Se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

Tabell 8.6 Kommunsektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

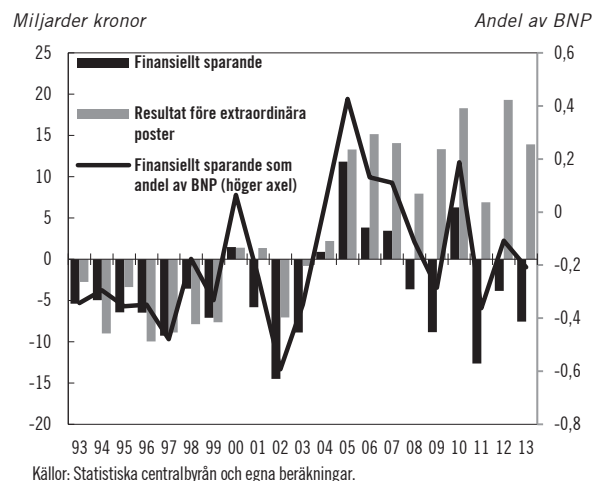
	Utfall	Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	872	895	925	963	1 004	1 040
Utveckling i procent	3,9	2,6	3,3	4,2	4,2	3,7
Skatter inkl. fastighetsavgift	599	622	649	682	717	750
Statsbidrag	140	149	148	148	149	148
generella bidrag	86	90	90	90	90	90
riktade bidrag	54	59	58	59	58	58
Övriga inkomster	133	123	128	133	138	143
Utgifter	880	904	932	970	1 010	1 048
Utveckling i procent	4,4	2,7	3,1	4,1	4,1	3,8
Konsumtion	725	749	773	805	839	871
Investeringar	75	73	74	77	80	83
Transfereringar	72	74	74	78	81	84
Ränteutgifter	8	8	9	10	11	11
Finansiellt sparande	-8	-9	-7	-6	-6	-7
Resultat	14	10	12	13	14	14

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen. Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade investeringarna med några miljarder kronor per år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.3 Ekonomiskt resultat

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning. Detta har, tillsammans med balanskravet, stor betydelse för säkerställandet av en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn. Det minskar risken för underskott och bidrar till att nå överskottsmålet för hela den offentliga sektorn.

Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande såsom det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet som är avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 8.7). Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av kostnader för avskrivning av investeringarna.

Diagram 8.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2013

Under de senaste tio åren har kommunsektorns resultat förbättrats, samtidigt som skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har ökat, främst på grund av ökade investeringsutgifter.

8.3.1 God ekonomisk hushållning och balanskrav

Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Från och med 2013 skärptes kraven ytterligare genom att kommuner och landsting ålades att besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Om det finns synnerliga skäl kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott eller inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat. Det handlar då om fall där ett frångående är mycket väl motiverat och där det grundläggande kravet om god ekonomisk hushållning har beaktats. Exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga är när en avyttring av tillgångar har skett och en förlust uppstått. Det kan då finnas skäl att inte reglera förlusten, under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader (prop. 1996/97:52, s. 38). Det kommunala balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Resultatutjämningsreserver

Kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning och en budget i balans innebär bl.a. att kommuner och landsting behöver ha ett eget sparande för att kunna hantera variationer i de ekonomiska förutsättningarna.

Kommuner och landsting får fr.o.m. 2013 bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserverna gör det möjligt att sätta av en del av överskottet i goda tider för att kunna använda medlen för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Att ge kommuner och landsting ökade möjligheter att spara i goda tider främjar det övergripande målet om en god ekonomisk hushållning.

8.3.2 Kommunernas och landstingens bokslut för 2013

Som tidigare nämnts är det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för om kommuner och landsting uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder för sin redovisning, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader hänförs till den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. I resultaträkningen redovisas därmed kommunernas och landstingens intäkter och kostnader under räkenskapsåret (se tabell 8.7).

Tabell 8.7 Kommunsektorns resultaträkning 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Verksamhetens intäkter	147	152	155	170	177
Verksamhetens kostnader	-731	-758	-781	-807	-836
Avskrivningar	-23	-24	-24	-26	-27
Verksamhetens nettokostnader	-607	-630	-650	-663	-686
Skatteintäkter	512	521	540	561	584
Generella statsbidrag och utjämning	102	123	123	119	123
Finansiella intäkter	16	12	13	15	16
Finansiella kostnader	-10	-8	-19	-13	-23
Resultat före extraordinära poster	13	18	7	19	14
Extraordinära poster	-	1	-	-	-
Årets resultat	13	19	7	19	14

Anm.: Utfallet för 2013 är preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

Positivt resultat för kommunsektorn 2013

Kommunsektorns preliminära bokslutsresultat (årets resultat) för 2013 uppgick till 14 miljarder kronor. Kommunerna redovisade tillsammans ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor.

Jämfört med 2012 blev kommunsektorns resultat för 2013 drygt 5 miljarder kronor sämre. Kommunerna redovisade ett något bättre resultat, medan landstingen tillsammans redovisade ett resultat som var nästan 7 miljarder kronor sämre. Försämringen beror främst på tillfälliga effekter (se tabell 8.8). I resultatet för 2013 ingår dels återbetalningar av premier från AFA Försäkring för 2005 och 2006, som påverkar resultatet positivt, dels effekten av sänkt diskonteringsränta⁹³ för beräkning av

⁹³ Diskonteringsränta används för att beräkna nuvärdet av framtida pensionsutbetalningar dvs. kommunens eller landstingets pensionsskuld. En nuvärdesberäknad skuld blir högre ju lägre räntan är och vice versa. Det varaktigt mycket låga ränteläget i den svenska ekonomin innebar att Sveriges Kommuner och Landsting beslutade att sänka den rekommenderade diskonteringsräntan i pensionsskuldsberäkningen med 0,75 procentenheter från den 1 januari 2014. Effekten av sänkningen påverkar boksluten för 2013.

pensionsåtaganden som påverkar resultatet negativt. För kommunsektorn som helhet tar de båda posterna i stort sett ut varandra (skillnaden uppgår till ca en halv miljard kronor). Posterna påverkar dock kommuner och landsting på olika sätt. Återbetalningen från AFA Försäkring gav större intäkter till kommunerna, medan den sänkta diskonteringsräntan gav större kostnader för landstingen.

Tabell 8.8 Resultatet före extraordinära poster justerat för tillfälliga poster 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Resultat före extraordinära poster	13	18	7	19	14
Återbetalning premier från AFA Försäkring	-	-	-1	-11	-10
Sänkt diskonteringsränta för beräkning av pensionsskuld	-	-	8	-	11
Justerat resultat	13	18	14	8	15

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Justeras resultaten för de tillfälliga posterna skulle kommunsektorn 2012 haft ett resultat motsvarande 8 miljarder kronor och 15 miljarder kronor 2013. Det innebär att resultatet för kommunsektorn skulle ha förbättrats med 7 miljarder kronor 2013, i stället för den försvagning om 5 miljarder kronor som nu redovisats.

Bland kommungrupperna som redovisade de högsta resultaten 2013 återfinns storstäder, större städer samt förortskommuner till dessa båda kommungrupper, men även turism- och besöksnäringkommuner. Lägst resultat 2013 redovisade kommuner i glesbefolkad region och glesbygdskommuner.

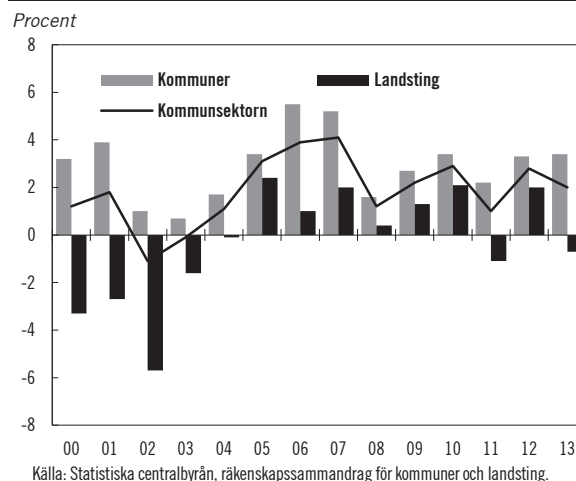
God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet ligga på en nivå som stärker ekonomin så att kommunen respektive landstinget klarar att finansiera hela sin pensionsskuld och sina investeringsbehov.

Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2013

uppgick resultatet för kommunsektorn som helhet till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Kommunernas totala resultat uppgick till 3,4 procent och landstingens till -0,7 procent.

Diagram 8.8 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2013



Kommunsektorn har haft positiva resultat i stort sett under hela perioden 2000–2013, med undantag av 2002 och 2003.

Sju av åren under perioden har kommunsektorns resultat motsvarat 2 procent eller mer av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

Under perioden har resultaten för sektorn som helhet motsvarat i genomsnitt 1,9 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen per år. Skillnaderna har dock varit stora mellan enskilda kommuner och landsting samt mellan olika år.

Balanskravet

Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning.⁹⁴ Denna utredning redovisas i samband med bokslutsresultatet.

⁹⁴ Realisationsvinster ska normalt sett inte ingå i det justerade resultatet. Realisationsvinster som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning, t.ex. när realisationsvinsten är en följd av en omstrukturering, ska däremot ingå i resultatet. Realisationsförluster som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning ska inte ingå i

Tillsammans redovisar kommunerna och landstingen ett preliminärt bokslutsresultat som torde motsvara kommunallagens krav om en ekonomi i balans. Resultaten varierar dock mellan enskilda kommuner och enskilda landsting.

Det är 91 procent (264 kommuner) av kommunerna och 20 procent (4 landsting) av landstingen som redovisar ett positivt resultat i det preliminära bokslutet för 2013 (se diagram 8.9). Andelen kommuner och landsting med positiva resultat har minskat i jämförelse med 2012.

Diagram 8.9 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2013



Enligt kommunallagens balanskrav ska ett negativt resultat återställas inom tre år om det inte finns synnerliga skäl.

Även i bokslutet för 2011 påverkades resultatet av en sänkt diskonteringsränta. Alla landsting och omkring en fjärdedel av kommunerna ansåg då att effekterna av den sänkta räntan var ett synnerligt skäl för att dessa inte skulle behöva återställa hela eller delar av underskottet.

Resultatutjämningsreserv

I de preliminära boksluten för 2013 har 52 kommuner och 4 landsting använt möjligheten att retroaktivt reservera delar av tidigare

det justerade resultatet. Detta kan exempelvis vara fallet när en försäljning medför lägre framtida kostnader. Orealiserade förluster i värdepapper, samt återföringar av realiserade förluster vid en efterföljande uppgång på marknaden, ska inte heller ingå i det justerade resultatet.

års positiva resultat (2010–2012). Totalt har de tillsammans reserverat 4,3 miljarder kronor. Kommunerna har reserverat 3,5 miljarder kronor och landstingen 0,8 miljarder kronor (se tabell 8.9).

8.4 Kommunernas och landstingens tillgångar och skulder

Balansräkningen visar kommunens respektive landstingets finansiella ställning vid utgången av räkenskapsåret. Den ger en bild av vilka tillgångar kommunen eller landstinget förfogar över och hur dessa tillgångar har finansierats.

Vid värdering av tillgångar har möjligheten till uppskrivningar begränsats till finansiella tillgångar enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Denna princip skiljer sig från årsredovisningslagen (1995:1554) som möjliggör för aktiebolag att under vissa förutsättningar göra uppskrivningar. Denna möjlighet innebär att eventuella övervärden kan beaktas i samband med en likvidationssituation. Liknande situationer är dock inte aktuella för kommuner och landsting eftersom en kommun eller ett landsting inte kan försättas i konkurs och deras ställning är reglerad i grundlag. I princip svarar beskattningsrätten som säkerhet för kommunernas och landstingens åtaganden.

Konsekvensen av detta är att balansräkningen har en underordnad och resultatutredande roll, dvs. värderingen av tillgångar syftar i första hand till att åstadkomma en rättvisande periodisering av inkomster och utgifter.

Tabell 8.9 Kommunsektorns balansräkning 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Anläggningstillgångar	565	605	651	673	703
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	2	2
Omsättningstillgångar	196	191	204	246	256
Summa tillgångar	762	798	857	921	961
Eget kapital	351	371	376	396	410
årets resultat	13	19	7	19	14
resultatutjämningsreserv	-	-	-	-	4
Avsättningar	83	92	102	109	125
Långfristiga skulder	131	142	187	211	218
Kortfristiga skulder	197	193	192	206	208
Summa eget kapital, avsättningar och skulder	762	798	857	921	961
Ansvarförbindelser	592	568	621	593	-
Pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen	347	332	366	367	387

Anm.: Utfallet för 2013 är preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

8.4.1 Kommunsektorns tillgångar

År 2013 uppgick kommunsektorns totala tillgångar till 961 miljarder kronor, vilket var en ökning med 4 procent jämfört med 2012. Den största andelen av tillgångarna (48 procent) var materiella anläggningstillgångar, såsom mark, byggnader, gator, vägar och VA-nät. När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa inte värderas utifrån kommersiella grunder. Det historiska anskaffningsvärdet är enligt lag⁹⁵ och normering⁹⁶ utgångspunkten för värderingen, vilket innebär att tillgångar redovisas till det belopp som vid anskaffningstillfället erlagts som betalning.

Kommunsektorns totala tillgångar har ökat med i genomsnitt 6 procent per år sedan 2009. Mest har de materiella anläggningstillgångarna

ökat medan bidragen till statlig infrastruktur⁹⁷ har haft den svagaste ökningen. Procentuellt sett så har dock bidragen till statlig infrastruktur och omsättningstillgångar ökat mest 2009–2013. Omsättningstillgångar omfattar bl.a. kortfristiga placeringar och banktillgodohavanden.

Kommunernas totala tillgångar uppgick till 747 miljarder kronor 2013 och landstingens totala tillgångar uppgick vidare till 214 miljarder kronor. Liksom för kommunsektorn som helhet, är det värdet på de materiella anläggningstillgångarna som har ökat mest för både kommuner och landsting sedan 2009. Bidragen till statlig infrastruktur har dock procentuellt sett ökat mest av tillgångarna för kommunerna, 2009–2013. För landstingen har däremot denna tillgång minskat något under samma tidsperiod.

Soliditet

För att ge en bild av en kommuns eller ett landstings finansiella styrka kan måttet soliditet användas. Soliditeten anger eget kapitalinnehav i förhållande till skulder och visar därmed hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital. Soliditetsmättet har dock inte riktigt samma centrala betydelse för kommunsektorn som för företag, inte minst på grund av att kommuner och landsting har beskattningsrätt.

Soliditetsjämförelser mellan enskilda kommuner och landsting försvåras av att olika kommuner och landsting organiserar verksamheten på olika sätt, vilket påverkar såväl skulderna som tillgångarna. De flesta kommuner och landsting bedriver huvudsakligen sin verksamhet i förvaltningsform. Vissa kommuner har dock valt att organisera stora delar av verksamheten i företagsform. Om det är fråga om verksamheter med stora tillgångar kan valet av organisationsform ha stor påverkan på soliditeten.

För kommunsektorn var soliditeten oförändrad 2013 jämfört med 2012 och uppgick

⁹⁵ Lag (1997:614) om kommunal redovisning.

⁹⁶ Rådet för kommunal redovisning är normerande organ för den kommunala redovisningen.

⁹⁷ Bidrag till statlig infrastruktur som lämnas med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får tas upp i balansräkningen eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Varje bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år.

till 43 procent. Sedan 2009 hade därmed soliditeten minskat med 3 procentenheter. Kommunernas soliditet uppgick 2013 till 49 procent och landstingens soliditet uppgick till 20 procent.

8.4.2 Kommunsektorns skulder

Kommunsektorns avsättningar och skulder uppgick till 552 miljarder kronor 2013, vilket var en ökning med 5 procent jämfört med 2012. Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Pensionskulder är en vanlig avsättning som 2013 uppgick till 108 miljarder kronor.

De långfristiga skulderna uppgick 2013 till 218 miljarder kronor. Cirka 98 procent av dessa utgjordes av lån i banker och kreditinstitut varav ca 160 miljarder kronor utgjordes av lån för utlåning till kommunala företag.

Kommunsektorns avsättningar och skulder uppgick 2013 till 57 197 kronor per invånare. Spridningen mellan kommunerna var dock stor, från lägst 8 639 kronor per invånare till högst 135 266 kronor per invånare. För landstingen var motsvarande uppgifter 11 618 kronor per invånare och 24 644 kronor per invånare.

Den största andelen av avsättningarna och skulderna 2013 utgjordes av långfristiga skulder⁹⁸ (40 procent) och kortfristiga skulder⁹⁹ (38 procent). Sedan 2000 har dock de långfristiga skulderna ökat mer än de kortfristiga skulderna.

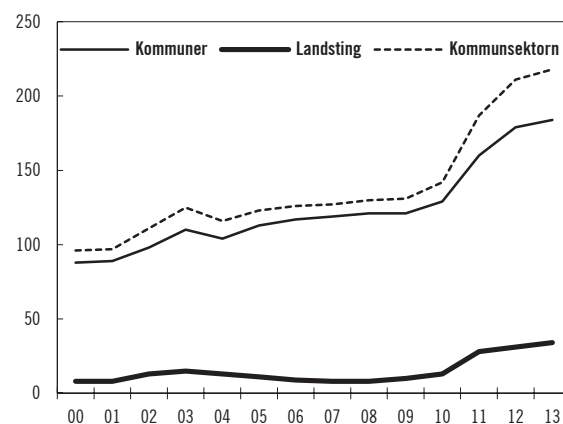
Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat med 122 miljarder kronor eller med 128 procent sedan 2000. Under samma tidsperiod har kommunernas långfristiga skulder ökat med 96 miljarder kronor eller 109 procent medan landstingens långfristiga skulder har ökat med 26 miljarder kronor eller 330 procent (se diagram 8.10).

Landstingens ökning av långfristiga skulder har således procentuellt sett varit betydligt större än kommunernas 2000–2013. Dock utgjorde de långfristiga skulderna 2013 en mindre andel av de

totala avsättningarna och skulderna för landstingen, 20 procent, än för kommunerna, 48 procent.

Diagram 8.10 Långfristiga skulder 2000–2013

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

Ökningen av de långfristiga skulderna kan delvis förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar har ökat. En annan förklaring är att de har tagit upp lån för utlåning till kommunala företag (se fördjupningsrutan De kommunala företagen). På grund av en bättre kreditvärdighet blir lånevillkoren oftast mer förmånliga för kommunerna och landstingen än för de kommunala företagen.

Pensionskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Detta åtagande är stort jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 387 miljarder kronor 2013. Det var en ökning med 5 procent jämfört med 2012. År 2009–2013 ökade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 40 miljarder kronor eller i genomsnitt med 3 procent per år. Under samma tidsperiod har skuldavsättningarna för pensioner i balansräkningen ökat med 47 miljarder kronor eller med i genomsnitt 16 procent per år.

⁹⁸ Långfristiga skulder har en löptid på längre än ett år. Skulder till banker och kreditinstitut är oftast långfristiga.

⁹⁹ Kortfristiga skulder har en löptid som är kortare än ett år.

De kommunala företagen

En stor del av de kommunala verksamheterna drivs i företag och företagens ekonomiska utveckling har därmed kommit att få en allt större betydelse för kommunsektorns ekonomi. Om man vill följa den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn krävs därför att man också följer utvecklingen i de kommunala företagen.

Vilka är de kommunala företagen?

Totalt finns det 1 853 kommun- och landstingsägda företag, dvs. företag som till 50 procent eller mer ägs av kommuner eller landsting. Antalet har nästan tredubblats sedan 1975. Största ökningen skedde i slutet av 80-talet och i början av 90-talet.

Cirka 75 procent av företagen är helägda och många av de delägda företagen ägs tillsammans med andra kommuner och/eller landsting. Till exempel ägs länstrafikbolagen ofta gemensamt av kommuner och landsting inom länet.

Den vanligaste företagsformen är aktiebolag (92 procent) följt av stiftelse (4 procent).

De kommunägda företagen finns företrädesvis inom områdena fastigheter, energi, vatten, avlopp och avfallshantering. Därutöver finns det också kommunägda företag inom områdena transporter, näringslivsutveckling, kultur, fritid, turism och försäkring. De landstingsägda företagen finns företrädesvis inom områdena transporter och sjukvård, men även inom områdena kultur, turism och näringslivsutveckling.

De kommunägda företagens samlade resultat 2012 var positivt och uppgick till ca 12 miljarder kronor. Största överskottet, nästan 7 miljarder kronor, stod främst fastighetsföretagen för. I 38 kommuner redovisade företagen ett negativt resultat. De landstingsägda företagen redovisade

ett negativt resultat om -146 miljoner kronor 2012.

Rättsliga förutsättningar

I kommunallagen ställs krav på att det ska finnas möjligheter att kontrollera och följa upp verksamhet som kommuner och landsting bedriver och att det finns information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheterna utförs. Detta gäller även kommunal verksamhet som bedrivs i företag. Kommunerna och landstingen ansvarar också generellt för att verksamheten bedrivs enligt de nationella mål, riktlinjer och föreskrifter som finns, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Detta sker bl.a. genom att kommunen eller landstinget styr verksamheten genom den bolagsordning och de ägardirektiv som beslutas av fullmäktige.

I lagen om kommunal redovisning finns krav på att kommuner och landsting ska upprätta en sammanställd redovisning (koncernredovisning). Rådet för kommunal redovisning har i en rekommendation förtydligat lagens krav. Syftet med en sammanställd redovisning är att ge en helhetssyn på kommunens verksamhet och ekonomi och att åstadkomma en organisationsneutral redovisning som möjliggör jämförbarhet mellan kommuner respektive landsting.

De principer, exempelvis likställighets- och självkostnadsprincipen, som anges i kommunallagen gäller för verksamhet som drivs i förvaltning såväl som i företag. Detta innebär bl.a. att företagen inte får drivas i vinstsyfte. Det finns dock undantag från självkostnadsprincipen i speciallagstiftning, bl.a. inom områdena energi och kollektivtrafik.

Tabell 8.10 Nyckeltal för kommun- och landstingsägda företag 2012

Antal och miljoner kronor

	Antal företag	Antal anställda	Omsättning, miljoner kronor	Resultat, miljoner kronor	Eget kapital, miljoner kronor	Totala tillgångar, miljoner kronor
Kommunägda företag	1 733	46 146	186 734	11 865	174 189	796 144
Landstingsägda företag	120	20 739	37 868	-146	8 775	51 217
Summa	1 853	66 885	224 602	11 719	182 964	847 361

Källa: Statistiska centralbyrån OE 27 SM 1201.

Kommuner och landsting kan under vissa förutsättningar, med beaktande av t.ex. EU-rättens statsstödsregler samt tillämpliga lagar och förordningar, tillföra kapital till sina företag för att stärka deras ekonomi, t.ex. för att finansiera en expansion eller för att rädda ett företag ur en kris. Detta kan ske genom ägartillskott, bidrag, lån eller genom att kommunen går i borgen.

Ägartillskott

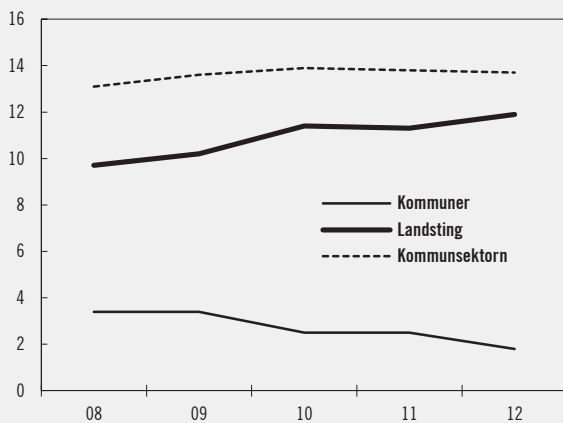
Ägartillskott innebär att ägarna i ett aktiebolag tillför kapital till ett bolag för att stärka bolagets ekonomi. Ägartillskott kan praktiskt ske genom nyemission. Begreppet används i första hand i samband med företag som drabbats av ekonomiska problem.

Bidrag

För att stötta sina företag ekonomiskt lämnar kommuner och landsting bidrag till dessa. Totalt har 272 kommuner och 18 landsting gett 68 miljarder kronor i bidrag till sina företag under perioden 2008–2012, varav landstingen står för 54 miljarder kronor. Under perioden har bidragen varit i stort sett oförändrade och uppgått till ca 13 miljarder kronor årligen.

Diagram 8.11 Kommuners och landstings lämnade bidrag till sina företag 2008–2012

Miljarder kronor



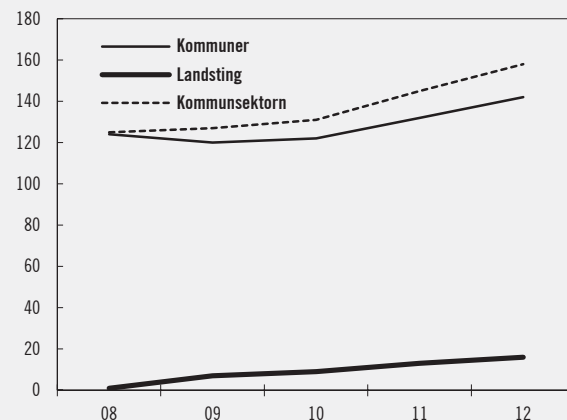
Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Lån

Kommuner och landsting ger också lån till sina företag. Totalt hade 168 kommuner och 10 landsting fordringar, avseende utlämnade lån, på sina företag om 158 miljarder kronor 2012, varav kommunerna stod för 142 miljarder kronor. Fordringarna har ökat med 26 procent mellan 2008 och 2012, vilket i genomsnitt motsvarar drygt 6 miljarder kronor per år.

Diagram 8.12 Kommuners och landstings fordringar på sina företag för utlämnade lån 2008–2012

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Borgensåtagande

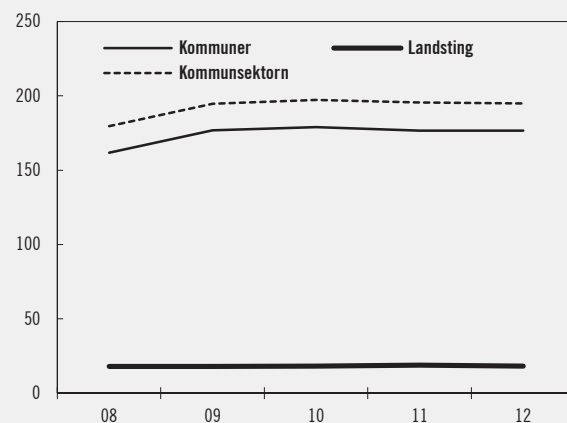
Genom att gå i borgen för företagens lån tar kommunen eller landstinget på sig ett ekonomiskt ansvar.

År 2012 hade 276 kommuner och 16 landsting borgensåtaganden gentemot sina företag om totalt 195 miljarder kronor, varav åtaganden motsvarande 177 miljarder kronor ingicks av kommunerna. Borgensåtagandena ökade mellan 2008 och 2009 med 15 miljarder kronor och har sedan dess varit i princip oförändrade.

Det är ovanligt att kommuner och landsting behöver infria borgensåtaganden. År 2008–2012 infriade 95 kommuner, men inget landsting, borgensåtaganden om sammanlagt 92 miljoner kronor.

Diagram 8.13 Kommuners och landstings borgensåtaganden gentemot sina företag 2008–2012

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

8.4.3 Kommunal medfinansiering

Möjligheterna för kommuner och landsting att medfinansiera statlig verksamhet har succesivt ökat de senaste åren. Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter kan kommuner och landsting medfinansiera viss statlig infrastruktur och högskoleverksamhet. Genom befogenhetsutvidgande lagstiftning på vissa områden har den kommunala kompetensen utvidgats till att omfatta bidrag till uppgifter som traditionellt sett har varit statens ansvar. Regeringen ser detta som positivt då vissa samhällseliga angelägenheter är av stort intresse för såväl staten som för kommuner och landsting. Regeringen anser vidare att det är angeläget att staten har god kunskap om utvecklingen av den kommunala medfinansieringen. Detta med hänsyn till den eventuella undanträngning av annan verksamhet, såsom vård, skola och omsorg, som möjligen skulle kunna uppstå.

Statskontoret fick mot denna bakgrund i september 2013 i uppdrag att kartlägga omfattningen av den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet samt föreslå hur staten fortsättningsvis kan följa utvecklingen inom detta område. Vidare fick Statskontoret i uppdrag att undersöka om det finns andra områden än de ovan nämnda där kommunal medfinansiering sker och då låta även dessa omfattas av kartläggningen (dnr Fi2013/3356). Statskontoret inkom den 28 februari 2014 med rapporten Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet (Statskontoret 2014:8). Statskontoret har i rapporten identifierat områden där kommunerna och landstingen på olika sätt är involverade i medfinansiering med mer eller mindre anknytning till statlig verksamhet. Dessa områden är högskoleverksamhet, EU:s strukturfonder, kultur och statlig infrastruktur. Vidare redovisar Statskontoret i rapporten förslag på hur staten kan följa den kommunala medfinansieringen framöver.

Högskoleverksamhet

Medfinansiering av högskoleverksamhet kan avse forskning och högskoleutbildning inklusive utbildning på forskarsnivå. Medfinansieringen

har ökat från 365 miljoner kronor 2009 till 481 miljoner kronor 2012.

EU:s strukturfonder

Medfinansieringen av projekt inom ramen för EU:s strukturfonder handlar egentligen om samfinansiering tillsammans med staten. För att få EU-medel krävs nationell medfinansiering som bl.a. kan vara statlig eller kommunal. Under perioden 2007–2013 har kommuner och landsting medfinansierat sådana projekt med ca 5,5 miljarder kronor. Därutöver bidrog kommuner och landsting även i form av arbetsinsatser, materiel och lokaler som motsvarade ca 2 miljarder kronor under samma period.

Kultur

Medfinansieringen inom kulturområdet är inte direkt att betrakta som medfinansiering av statlig verksamhet utan är en samfinansiering. Under 2012 uppgick kommunsektorns totala finansiering till 2,3 miljarder kronor, varav landstingen stod för 1,5 miljard kronor.

Statlig infrastruktur

Enligt Statskontoret uppgick kommunsektorns samlade medfinansiering till statlig infrastruktur som byggande av väg och järnväg eller anläggande av allmän farled, till 4,1 miljarder kronor 2010–2013. Enligt uppgifter från Trafikverket hade kommuner och landsting i november 2013 ingått avsiktsförklaringar och avtal om ytterligare 9,4 miljarder kronor 2014–2025. I genomsnitt motsvarar medfinansieringen nästan 1 miljard kronor per år 2010–2025.

Det är ett 70-tal kommuner och 5 landsting som har medfinansierat och/eller kommer att medfinansiera statlig infrastruktur 2010–2025. Exempel på stora infrastrukturprojekt som berör många kommuner är Västsvenska paketet och Citybanan i Stockholm.

Till medfinansieringen av statlig infrastruktur ska läggas de förskotteringar som kommuner och landsting lämnar i form av räntefria lån till Trafikverket för att få specifika projekt tidigare lagda i infrastrukturplanen. Vid årsskiftet 2012/13 hade 31 kommuner och 5 landsting

pågående förskotteringar om totalt 1,4 miljarder kronor, varav 0,5 miljarder kronor från kommunerna och 0,9 miljarder kronor från landstingen. Statskontoret beräknar att kostnaden för dessa förskotteringar uppgår till ca 60 miljoner kronor per år i räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.

9

Uppföljning av statens inkomster och utgifter samt den offentliga sektorns finansiella sparande



9 Uppföljning av statens inkomster och utgifter samt den offentliga sektorns finansiella sparande

Sammanfattning

- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014 har prognosen för statens skatteintäkter reviderats marginellt. Det rör sig om nedrevideringar på mellan 1 och 6 miljarder kronor per år för samtliga prognosår, förutom 2013 för vilket skatteintäkterna reviderats upp med 0,2 miljarder kronor.¹⁰⁰
 - De takbegränsade utgifterna har ökat med knappt 1 miljard kronor för 2014 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2014. År 2015 och 2016 bedöms de takbegränsade utgifterna bli 2,6 respektive 8,0 miljarder kronor högre än bedömningen i budgetpropositionen för 2014. För 2017 har de takbegränsade utgifterna reviderats upp med 12,5 miljarder kronor.
 - För 2014 har statens budgetsaldo reviderats ned med 6 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2014. År 2015 har prognosen reviderats upp 2 miljarder kronor, medan den för 2016 och 2017 har reviderats ned med 11 respektive 20 miljarder kronor.
- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2014 blev utfallet för 2013 för den offentliga sektorns finansiella sparande 6 miljarder kronor lägre.
 - Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas i stort vara oförändrat 2014 och 2015 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014. För 2016 och 2017 har prognosen för sparandet reviderats ned med 0,2–0,4 procentenheter.

Enligt 9 kap. 1 § andra stycket och 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt lånebehov. Väsentliga skillnader mellan anvisade medel i statens budget och beräknat utfall ska förklaras.

I detta avsnitt görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade budgeten för staten 2014 samt de prognoser för inkomster, utgifter och statens budgetsaldo avseende 2014–2017 som gjordes i budgetpropositionen för 2014. Vidare redogörs för prognosförändringar av den offentliga sektorns finansiella sparande. För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2012 och 2013.

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2013 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101).

¹⁰⁰ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition

9.1 Inkomster i statens budget

9.1.1 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2014

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2014. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2012 och 2013. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 9.2. I tabell 9.1 finns de viktigaste ekonomiska antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med budgetpropositionen för 2014.

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete 2013 har reviderats ned med 7 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Den främsta anledningen till nedrevideringen är att lönesumman bedöms bli lägre än enligt den tidigare bedömningen.

År 2014–2018 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med mellan 5 och 7 miljarder kronor. Det beror bl.a. på att avtalspensionerna bedöms bli betydligt högre än enligt bedömningen i budgetpropositionen. Upprevideringarna förklaras också av att den kommunala medelutdebiteringen har höjts med 13 öre fr.o.m. med 2014. Vid sidan om reviderade pensioner och högre kommunala skatteintäkter beror revideringarna på att riksdagen beslutat att upphäva sitt tidigare beslut om höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt, vilket ger högre intäkter från statlig inkomstskatt. Därutöver har utvecklingen av konsumentprisindex reviderats ned. Den lägre inflationen gör att grundavdrag och skiktgränser för statlig inkomstskatt inte skrivs upp lika mycket som annars, vilket i sin tur leder till högre skatteintäkter från kommunal och statlig inkomstskatt.

Tabell 9.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP, marknadspris ¹	2,0	2,4	4,1	5,0	5,1	4,5	4,4
Diff. BP14	0,2	0,6	0,7	0,1	-0,3	-0,3	
Arbetade timmar ²	0,9	0,6	1,4	1,2	1,4	1,1	0,8
Diff. BP14	0,0	0,2	0,9	0,0	-0,2	-0,4	
Timlön ³	2,8	2,2	3,0	3,0	3,2	3,4	3,5
Diff. BP14	-0,1	-0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	3,8	2,7	4,4	4,2	4,6	4,5	4,3
Diff. BP14	-0,1	-0,5	1,0	0,0	-0,2	-0,4	
Arbetslöshet ^{4,5}	8,0	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3	5,9
Diff. BP14	0,0	-0,1	-0,4	-0,5	-0,4	-0,1	
Arbetsmarknads- politiska program ⁵	3,7	3,9	3,9	3,7	3,4	3,4	3,2
Diff. BP14	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	2,8	2,6	3,5	5,0	5,0	4,6	4,4
Diff. BP14	0,1	-0,1	-0,6	-0,3	-0,2	-0,4	
Kommunal medelutdebitering ⁶	31,6	31,73	31,86	31,86	31,86	31,86	31,86
Diff. BP14	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Statslåneränta ⁶	1,5	2,0	2,3	2,9	3,6	4,3	4,4
Diff. BP14	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	
KPI juni-juni	1,0	-0,1	0,3	1,4	2,5	2,8	2,9
Diff. BP14	0,0	0,0	-0,8	-0,1	-0,2	-0,4	
Inkomstbasbelopp ⁷	54,6	56,6	56,9	58,5	60,9	64,0	67,0
Diff. BP14	0,0	0,0	0,0	-0,6	-0,5	-0,1	
Prisbasbelopp ⁷	44,0	44,5	44,4	44,5	45,2	46,3	47,6
Diff. BP14	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,5	
Inkomstindex	149,3	154,8	155,6	159,8	166,6	175,1	183,1
Diff. BP14	0,0	0,0	0,0	-1,7	-1,2	-0,3	
Skiktgräns ⁸	401,1	413,2	420,8	430,6	445,3	465,6	488,1
Diff. BP14	0,0	0,0	-15,1	-18,8	-20,0	-21,6	
Övre skiktgräns ⁸	574,3	591,6	602,6	616,6	637,6	666,6	698,8
Diff. BP14	0,0	0,0	-3,6	-4,7	-5,7	-7,0	

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt nationalräkenskaperens definition.

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Procent.

⁷ Tusentals kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 9.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2014 samt statens budget för 2012 och 2013

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2012	Jmf. SB ¹ 2012	Aktuell prognos 2013	Jmf. SB ¹ 2013	Jämförelse med budgetpropositionen för 2014					
					Prognos 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatt på arbete	937,4	9,4	970,5	-9,0	-1,4	-6,6	5,4	6,5	5,9	4,5
<i>Direkta skatter</i>	<i>505,1</i>	<i>1,9</i>	<i>525,9</i>	<i>-4,3</i>	<i>-1,7</i>	<i>-3,7</i>	<i>5,4</i>	<i>6,5</i>	<i>7,3</i>	<i>8,6</i>
Kommunal inkomstskatt	560,8	7,8	583,5	-1,1	-1,9	-3,6	3,3	3,1	3,4	4,1
Statlig inkomstskatt	44,2	-0,3	45,2	-2,3	-0,3	-0,9	2,6	3,5	3,8	3,9
Allmän pensionsavgift	97,6	1,1	100,7	-0,5	-0,3	-0,8	0,1	-0,2	-0,4	-0,5
Skattereduktioner m.m.	-197,4	-6,6	-203,4	-0,3	0,8	1,5	-0,6	0,2	0,5	1,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>432,3</i>	<i>7,5</i>	<i>444,6</i>	<i>-4,7</i>	<i>0,4</i>	<i>-2,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,4</i>	<i>-4,0</i>
Arbetsgivaravgifter	442,4	6,8	454,3	-3,3	1,2	-0,7	2,8	3,2	2,1	0,1
Egenavgifter	12,0	-1,4	12,8	-0,8	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7
Särskild löneskatt	37,4	1,8	38,3	-1,6	-0,3	-0,6	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Nedsättningar	-30,4	1,2	-30,6	0,8	0,4	-0,7	-1,6	-1,9	-1,9	-2,3
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	-0,4	0,7	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Avgifter till premiepensionssystemet	-30,0	-0,4	-31,0	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Skatt på kapital	167,8	-24,7	168,9	-9,5	-5,6	-5,1	0,1	-0,3	-0,4	-1,2
Skatt på kapital, hushåll	27,7	-3,7	30,0	3,7	1,4	-0,4	3,4	3,8	4,6	5,4
Skatt på företagsvinster	89,5	-20,0	88,4	-14,9	-6,1	-4,4	-3,1	-3,3	-4,3	-5,0
Avkastningsskatt	10,2	0,0	6,7	-0,5	-0,5	-0,2	0,1	-0,5	-0,3	-1,3
Fastighetsskatt	28,7	0,5	30,8	1,1	-0,4	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Stämpelskatt	8,0	-1,2	8,9	1,4	0,0	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Kupongskatt m.m.	3,8	-0,2	4,1	-0,2	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
Skatt på konsumtion och insatsvaror	452,5	-9,7	463,4	-15,1	-1,0	2,4	-2,0	-2,4	-2,3	-2,9
Mervärdesskatt	330,6	-5,2	341,8	-7,7	-1,0	4,4	0,0	0,1	-0,6	-1,5
Skatt på tobak	11,8	-0,1	11,1	-0,5	0,0	-0,4	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
Skatt på etylalkohol	4,3	0,1	4,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Skatt på vin m.m.	4,8	0,1	4,9	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Skatt på öl	3,2	0,0	3,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Energiskatt	40,1	-1,4	40,9	-1,2	0,0	-0,8	0,0	0,2	0,4	0,6
Koldioxidskatt	25,2	-1,4	24,0	-2,4	0,0	-0,5	0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Övriga skatter på energi och miljö	4,5	-0,5	4,4	-1,7	0,0	-0,3	-1,3	-1,2	-1,2	-1,1
Skatt på vägtrafik	15,6	-0,6	16,5	-1,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,6	0,6
Skatt på import	5,3	-0,6	5,2	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Övriga skatter	7,1	0,0	7,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Restförda skatter och övriga skatter	5,1	0,4	11,5	7,5	0,7	6,1	0,8	-1,3	-1,2	-1,3
Restförda skatter	-6,3	-1,4	-6,6	-0,3	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Övriga skatter	11,3	1,8	18,1	7,8	0,7	6,4	1,2	-0,9	-0,8	-0,9
Totala skatteintäkter	1 562,8	-24,6	1 614,3	-26,0	-7,2	-3,3	4,3	2,5	2,0	-0,9
Avgår EU-medel	-6,9	0,5	-6,9	0,5	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 555,9	-24,1	1 607,4	-25,6	-7,2	-3,4	4,1	2,3	1,8	-1,0
Avgår, kommunala inkomstskatter	-576,2	-8,3	-599,0	1,0	-2,2	-3,6	3,3	2,9	3,2	4,0
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-201,5	-2,6	-207,3	0,3	0,1	-0,1	1,4	1,0	0,9	0,6
Statens skatteintäkter	778,2	-35,0	801,1	-24,2	-5,1	0,2	-0,6	-1,6	-2,3	-5,6

¹ Jmf. SB 2012 och Jmf. 2013 avser skillnaden i skatteinkomster mellan utfall för 2012 respektive prognos för 2013 och inkomsterna i statens budget för 2013 respektive 2013.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Intäkterna från hushållens kapitalinkomster 2013 har reviderats ned marginellt jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det beror till största delen på att hushållens utgiftsräntor bedöms bli högre än tidigare. För 2014 har intäkterna reviderats upp med 3 miljarder kronor, vilket huvudsakligen beror på att skatten från hushållens aktieutdelningar bedöms bli högre.

Skatt på företagsvinster

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2012 uppgick till drygt 89 miljarder kronor. Utfallet var 7 miljarder svagare än prognosen i budgetpropositionen. Det oväntat svaga utfallet var i huvudsak en följd av effekter från beteendeförändringar orsakade av regelförändringar gällande bolagsskatten. En sänkt bolagsskattesats, trädde i kraft den 1 januari 2013, medförde att avsättningarna av vinstmedel till periodiseringsfonder ökade under 2012. Detta minskade underlaget för uttag av skatt på företagsvinster 2012.

För prognosen avseende 2013–2017 är intäkterna från beskattningen av företagsvinster nedreviderade med mellan 3 och 5 miljarder kronor för respektive år. Den reviderade prognosen är en samlad bedömning av en rad faktorer. Till dessa effekter hör taxeringsutfallet för 2012, en beräknad nettoeffekt av påverkan från genomförda regelförändringar samt en uppreviderad prognos gällande den makroekonomiska utvecklingen under perioden.

Avkastningsskatt

Prognosen gällande intäkter från avkastningsskatten har inte reviderats nämnvärt för 2013–2015, i förhållande till prognosen i budgetpropositionen. För 2016 och 2017 är intäkterna nedreviderade med 1 miljard för respektive år. De revideringar som har gjorts kan i huvudsak härledas till revideringar av prognosen för statslåneräntan. Förutom storleken på pensionskapitalet avgörs intäkten från avkastningsskatten av nivån på statslåneräntan.

Övriga skatter på kapital

Små revideringar har gjorts i prognosen för intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift i förhållande till prognosen i budgetpropositionen. Utfallet för 2012 har emellertid visat sig bli lägre än väntat.

Utfallet för intäkterna från stämpelskatt 2013 blev 0,2 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen. Däremot väntas inte intäkterna från stämpelskatt fortsätta växa i samma utsträckning som tidigare.

Intäkterna från kupongskatten 2013 blev 0,3 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen. För 2013–2016 har prognosen för intäkterna reviderats ned med mellan 0,1 och 0,2 miljarder kronor per år till följd av en väntat svagare utveckling av företagens vinster.

Skatt på konsumtion

Intäkterna från skatt på konsumtion och in-satsvaror 2013 blev 2,4 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen, till följd av att intäkterna från mervärdesskatt utvecklades starkare än väntat. Å andra sidan blev intäkterna från punktskatterna lägre än väntat. Det som gjorde att intäkterna från mervärdesskatten ökade starkare än väntat var framför allt att företagens maskininvesteringar utvecklades starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Prognosen för 2014 och 2015 för intäkterna från mervärdesskatt är endast marginellt reviderad sedan budgetpropositionen. För åren 2016 och 2017 har prognosen för intäkterna från mervärdesskatt reviderats ned till följd av att prognosen för hushållens konsumtion i löpande priser reviderats ned.

Prognosen för punktskatteintäkterna för 2014–2017 har reviderats ned med 2 miljarder kronor per år. Införandet av trängselskatt på Essingeleden och höjd trängselskatt i Stockholm leder till högre punktskatteintäkter. Detta motverkas dock av att priset på utsläppsätter väntas ge lägre auktionsintäkter.

Övriga inkomster

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen har statens övriga inkomster reviderats upp med knappt 4 miljarder kronor 2013, i huvudsak beroende på inkomster av försäld egendom som översteg prognosen. Inkomsterna från statens försäljningar av sitt aktieinnehav i Nordea (20 miljarder kronor) och Vectura Consulting (1 miljard kronor) uppgick till 21 miljarder kronor, medan det

beräkningstekniska antagandet i budgetpropositionen för försäljningsinkomster uppgick till 15 miljarder kronor. År 2014–2017 har inkomsterna reviderats ner med mellan 1 och 8 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgetpropositionen (se tabell 9.3). Prognosen för inkomsttyp 2000 Inkomster av statens verksamhet har reviderats ned för samtliga prognosår, vilket framför allt beror på ändrade antaganden om statens aktieutdelningar. Under inkomsttyp 6000 Bidrag från EU m.m. förekommer en del förskjutningar i programutbetalningar mellan åren, vilket minskar inkomsterna för alla år förutom 2015. Prognosen för inkomsttyp 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet visar på minskande inkomster under prognosperioden jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014.

Tabell 9.3 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2014 års budgetproposition

Miljarder kronor	2013	2014	2015	2016	2017
2000 Inkomster av statens verksamhet	-0,8	-7,4	-0,6	-4,6	-4,4
3000 Inkomster av försäld egendom	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5000 Kalkylmässiga inkomster	-0,2	0,2	-0,3	0,3	0,6
6000 Bidrag m.m. från EU	-0,9	-0,2	0,7	-1,7	-0,4
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	0,0	-0,1	-0,2	-0,7	-0,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomster	3,8	-7,6	-0,6	-6,7	-4,7

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

9.1.2 Uppföljning av statens budget för 2012 och 2013

Skatt på arbete

Jämfört med statens budget för 2012 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med ca 9 miljarder kronor. Det beror på att de utbetalda lönerna ökade betydligt starkare än väntat. Upprevideringen av lönesummeutvecklingen motverkas till viss del av att kostnaderna för husav-

draget (ROT- och RUT-avdragen) blev högre än beräknat.

Intäkterna från skatt på arbete bedöms ha uppgått till 971 miljarder kronor 2013, vilket är 9 miljarder kronor lägre än enligt statens budget för samma år. Av detta beräknas 4 miljarder kronor bero på en nedrevidering av de direkta skatterna och 5 miljarder kronor på en nedrevidering av de indirekta skatterna. Intäkterna har reviderats ned till följd av att den makroekonomiska utvecklingen bedöms ha blivit svagare jämfört med de beräkningar som låg till grund för budgeten för 2013.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2012 blev intäkterna från skatt på kapital nästan 25 miljarder kronor lägre. Det var framför allt intäkterna från skatt på företagsvinster som blev avsevärt lägre än förväntat. Det svaga utfallet för intäkter från skatt på företagsvinster förklaras huvudsakligen av de regelförändringar som infördes vid årsskiftet 2012/2013 och dessutom av en fortsatt svag makroekonomisk utveckling under 2012. Genom sänkningen av bolagsskatten, som trädde i kraft den 1 januari 2013, har företagen haft incitament att periodisera sina vinster under 2012 för beskattning senare år genom avsättningar till periodiseringsfonder. Intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster blev knappt 4 miljarder kronor lägre jämfört med statens budget för 2012. Det förklaras av att de taxerade kapitalvinsterna blev lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2013 har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned med 9,5 miljarder kronor. Nedrevideringen förklaras av en reviderad prognos för intäkterna från skatt på företagsvinster. Samtidigt har prognosen för inkomster från skatt på hushållens kapitalinkomster reviderats upp. Även prognoserna för intäkter från fastighets- och stämpelskatt har reviderats upp. Prognosen för intäkter från företagsvinster har reviderats ned med drygt 15 miljarder kronor 2013. Förväntade företagsskattevinster 2013 har främst reviderats ned på grund av nya beräkningar gällande beteendeeffekter från regelförändringar. Dessa nya beräkningar har genomförts med anledning av taxeringsutfallet för 2012. En fort-

satt svag makroekonomisk utveckling under 2013 har även bidragit till att prognosen har reviderats ned. Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster beräknas bli knappt 4 miljarder kronor högre än statens budget för 2013 till följd av att hushållens kapitalinkomster har reviderats upp. Hushållens ränteintäkter har reviderats upp i större utsträckning än hushållens ränteutgifter, vilket sammantaget innebär högre intäkter från skatt på kapital.

Skatt på konsumtion

Intäkterna från skatt på konsumtion och in-satsvaror 2012 blev nästan 10 miljarder kronor lägre än enligt statens budget för 2012. Intäkterna från mervärdesskatten utvecklades svagare än väntat till följd av lägre investeringar i företagen. Det dämpade konjunkturläget medförde också en lägre användning av olika energislag inom industrin och i transportsektorn, vilket medförde lägre punktskatteintäkter.

Intäkterna från skatt på konsumtion och in-satsvaror 2013 blev 15 miljarder kronor lägre än enligt statens budget för 2013. Det förklaras av lägre intäkter från både mervärdesskatt och punktskatter. Det svaga konjunkturläget under 2013 ledde till en lägre konsumtion hos både företag och hushåll, samtidigt som företagens och hushållens användning av framför allt el blev lägre än väntat.

Övriga inkomster

Eftersom övriga inkomster redovisas kassamässigt var utfallet för 2012 definitivt redan i 2013 års ekonomiska vårproposition. Utfallet för övriga inkomster 2013 blev 0,9 miljarder kronor lägre än enligt statens budget för 2013 (se tabell 9.4). Både inkomster från statens verksamhet (som inkluderar utdelningar från statens aktieinnehav), avräkningar och bidrag från EU m.m. bidrog till ett lägre utfall. Dessa minskningar vägdes dock upp av att utfallet för inkomster av försäld egendom blev högre än enligt statens budget för 2013. Detta förklaras främst av försäljningarna av statens aktieinnehav i Nordea.

Tabell 9.4 Övriga inkomster, utfall jämfört med statens budget för 2013

Miljarder kronor		
	Utfall 2013	Jmf SB 2013
2000 Inkomster av statens verksamhet	48,1	-2,4
3000 Inkomster av försäld egendom	20,8	5,8
4000 Återbetalning av lån	1,1	-0,1
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,9	-0,8
6000 Bidrag m.m. från EU	10,3	-1,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-77,0	-2,0
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0
Övriga inkomster	13,2	-0,9

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

9.2 Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter

9.2.1 Utgiftsprognos för 2014

I statens budget för 2014 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 855,1 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 846,2 miljarder kronor, dvs. 8,9 miljarder kronor lägre, vilket främst beror på lägre prognoser för ränteutgifter. De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2014 till 1 090,7 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 1 091,4 miljarder kronor för samma år, dvs. 0,7 miljarder kronor högre.

I tabell 9.5 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, föreslagna medel på ändringsbudget summerat per utgiftsområde, de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Efter tabellen redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

Prognosen för utgifterna på statens budget för 2014, exklusive statsskuld räntor, bedöms totalt sett bli något högre än enligt de beslutade utgiftsramarna i statens budget. De huvudsakliga anledningarna till detta är högre utgifter under utgiftsområde 8 Migration, utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet och utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. har däremot reviderats ned, bl.a. till följd av att kursförluster vid ett planerat obligationsbyte inte bedöms bli realiserade.

I tabell 9.5 redovisas hur förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99) påverkar anslagsnivåerna. Förslagets utgiftseffekter ingår även i de redovisade prognoserna. Totalt föreslår regeringen i propositionen högre anslagsnivåer om 2,2 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, 1,7 miljarder kronor, avser effekter av förslag där medel tillförs främst transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. Dessa förslag är föranledda av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar. Resterande del av anslagsförändringen 2014 till följd av förslagen i propositionen, 0,4 miljarder kronor, avser reformer. Av tabell 9.7 framgår vilka av förslagen i propositionen som är reformer och vilka som är föranledda av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar. Vidare framgår av tabell 9.7 de anslagseffekter 2016–2018 som föranleds av de ändringar av trängselskatten i Stockholm och ändrade finansiella befogenheter som riksdagen beslutade om den 26 mars 2014 (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr. 2013/14:186). Vidare har hänsyn tagits till bedömda volymer i de rättighetsstyrda transfereringssystemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 9.5 Utgifter 2013 och 2014

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2013	2014			Differens prognos– urspr. budget	Differens prognos– totalt anvisat	
	Utfall ¹	Urspr. budget ²	Ändrings- budget ³	Totalt anvisat ⁴			Prognos
1 Rikets styrelse	11,8	12,9		12,9	12,9	0,0	0,0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16,1	14,1		14,1	14,1	0,0	0,0
3 Skatt, tull och exekution	10,4	10,5		10,5	10,3	-0,2	-0,2
4 Rättsväsendet	39,3	40,3		40,3	39,6	-0,7	-0,7
5 Internationell samverkan	1,8	2,0		2,0	1,9	-0,1	-0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,4	47,2	0,0	47,2	45,6	-1,5	-1,5
7 Internationellt bistånd	30,8	31,8	-1,0	30,9	30,9	-1,0	0,0
8 Migration	9,9	9,9	2,7	12,6	12,3	2,4	-0,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	59,0	62,2		62,2	62,2	0,0	0,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	96,4	96,5		96,5	97,2	0,7	0,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40,0	39,0		39,0	39,2	0,2	0,2
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78,5	81,6		81,6	81,4	-0,2	-0,2
13 Integration och jämställdhet	8,8	12,4	0,0	12,5	13,3	0,8	0,8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69,7	70,4		70,4	69,6	-0,8	-0,8
15 Studiestöd	20,6	21,0		21,0	19,7	-1,3	-1,3
16 Utbildning och universitetsforskning	56,5	60,1	0,0	60,1	59,5	-0,6	-0,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,7	12,9		12,9	12,7	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,0	1,2		1,2	1,1	-0,1	-0,1
19 Regional tillväxt	3,3	3,0		3,0	2,9	0,0	0,0
20 Allmän miljö- och naturvård	4,8	5,2		5,2	5,1	-0,1	-0,1
21 Energi	2,6	2,8		2,8	2,9	0,1	0,1
22 Kommunikationer	43,7	45,4		45,4	46,0	0,6	0,6
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16,0	15,3	0,4	15,7	16,1	0,8	0,4
24 Näringsliv	5,2	5,6	0,0	5,6	5,5	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	88,9	93,6		93,6	93,6	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	16,8	22,1		22,1	12,6	-9,5	-9,5
27 Avgiften till Europeiska unionen	37,4	37,7		37,7	37,9	0,2	0,2
Minskning av anslagsbehållningar		-1,7				0,0	0,0
Summa utgiftsområden	827,4	855,1	2,2	858,9	846,2	-8,9	-12,8
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	810,6	833,0		836,8	833,6	0,6	-3,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	256,7	257,8		257,8	257,8	0,0	
Takbegränsade utgifter	1 067,3	1 090,7			1 091,4	0,7	
Budgeteringsmarginal	27,7	16,2			15,6	-0,7	
Utgiftstak för staten	1 095,0	1 107,0			1 107,0		

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

¹ Utfallet för 2013 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2014.² Statens budget för 2014 enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2014 (2013/14 FiU10, rskr 2013/14:139).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2014 (2013/14 FiU10, rskr 2013/14:139) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99).

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror framför allt på att färre internationella insatser ser ut att bli genomförda än planerat, vilket föranleder en nedrevidering av utgifterna för anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*. Utgifterna för anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* samt 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* förväntas vidare bli lägre än vad som tidigare beräknades på grund av att deras anslagskredit utnyttjades 2013 till följd av att rekryteringen av kontinuerligt anställda gått bättre än väntat och ett nytt arbetstidsavtal som lett till ökade övningskostnader. Belastningen av anslagskrediten 2013 innebar att de ingående överföringsbeloppen 2014 blev negativa. Dessa belopp ska nu täckas av anslagna medel 2014 och beräknas därmed återställas till utgången av 2014.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1 miljard kronor lägre än ursprungligt anvisade medel, främst till följd av att avräkningarna från biståndsramen av flyktingkostnader under utgiftsområde 8 Migration ökas enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014.

Utgiftsområde 8 Migration

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,4 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Framför allt beror detta på att utgifterna för anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* ökar. Antalet asylsökande bedöms öka med 11 000 personer 2014 i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen. För att täcka de ökade utgifterna föreslås anslaget tillföras ca 2,3 miljarder kronor i propositionen Vårändringsbudget för 2014. Till följd av det ökade antalet asylsökande väntas även utgifterna för anslaget 1:1 *Migrationsverket* öka då fler asylärenden behöver behandlas. Anslaget

föreslås därför tillföras ca 0,4 miljarder kronor i den ovan nämnda propositionen.

Det högre utfallet jämfört med budgetpropositionen för 2014 beror främst på en kraftig ökning av antalet asylsökande under hösten 2013. Prognosen i budgetpropositionen var baserad på förstärkta gränskontroller i Grekland och ett jämförelsevis lågt antal asylsökande under våren 2013. En framräkning av vårens utfall 2013 med normal säsongvariation skulle ha resulterat i 46 000 asylsökande för 2013. Ökningen under hösten blev emellertid betydligt kraftigare än normalt. Ett förvärrat läge i Mellanöstern, fler resvägar till EU och ökad framkomlighet över Medelhavet medförde ett kraftigt ökat antal asylsökande under hösten 2013. Antalet personer som sökte asyl i Sverige uppgick till 54 000 under 2013. Utvecklingen med ett ökat antal asylsökande bedöms bestå även under 2014.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,7 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Förklaringen till den justerade prognosen är att antagandena om ökningstakten för nya sjukfall och om sjukfallens längd har förändrats.

Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Detta beror främst på att utgifterna för anslaget 1:2 *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* ökar. Antalet personer som mottagits av kommuner väntas öka med drygt 7 000 personer jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. Dessutom revideras utgifterna upp för anslaget 1:3 *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* till följd av att antalet skyddsbehövande som får uppehållstillstånd nu väntas bli högre än vad som bedömdes i budgetpropositionen.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Den främsta förklaringen till utvecklingen är att arbetslösheten bedöms bli lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2014. Den lägre arbetslösheten leder till att färre personer erhåller arbetslöshetsersättning och på ett par års sikt även till lägre programvolym. Vidare beräknas antalet anställda i företag i konkurs bli lägre än vad som tidigare bedömdes. Detta bidrar till lägre utgifter för anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning*.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, vilket till största delen förklaras av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel* förväntas bli ca 1,3 miljarder kronor lägre. Detta är huvudsakligen en följd av att prognosen för antalet studerande med högre studiebidrag är lägre än i budgetpropositionen för 2014.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. En viktig anledning till utgiftsökningen är ett förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014 om att öka anslaget 1:18 *Åtgärder för Landsbygdens miljö och struktur* med 0,4 miljarder kronor. En ytterligare orsak är en upprevidering av utgifterna för landsbygdsprogrammet för den förra programperioden (2007–2013).

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 9,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Den huvudsakliga förklaringen till nedrevideringen är att kursförlusterna vid byten mellan realobligationer blir mindre då intresset för

byten var lägre än förväntat i februari. Därtill har det skett förändringar i planerade byten kommande månader som också innebär lägre återköpsvolym. Byten leder till att räntebetalningar flyttas om över tiden, men påverkar inte de långsiktiga kostnaderna för statsskulden. Byten som leder till kursförluster gör att ränteutgifterna blir lägre kommande år i och med att Riksgäldskontoret ersätter lån med höga årliga räntebetalningar med sådana som har lägre räntebetalningar. De totala ränteutgifterna sett över en längre period ökar därmed inte.

Förändring av anslagsbehållningar

I statens budget för 2014 var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna post uppgick i statens budget till -1,7 miljarder kronor, vilket innebär en minskning av statens utgifter med motsvarande belopp och att anslagsbehållningarna således förväntades öka.

I den aktuella prognosen för 2014 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2014 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringar i statens budget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 9.6).

Tabell 9.6 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2014

Miljarder kronor

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

Ingående ramöverföringsbelopp¹	18,5
+ Anvisat på ursprunglig budget ²	834,7
+ Anvisat på ändringsbudget för 2014 ³	2,2
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	16,0
- Prognos	833,6
= Beräknat utgående ramöverföringsbelopp	5,8
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-12,7

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

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101).² Enligt Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2014 (bet 2013/14 FiU10, rskr 2013/14:139).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99).

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet för statens budget 2013 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 18,5 miljarder kronor vid årsskiftet 2013/14.

I statens budget för 2014 anvisades 834,7 miljarder kronor, exklusive statsskuldräntor, och i propositionen Vårändringsbudget för 2014 föreslås anslagsökningar om sammanlagt 2,2 miljarder kronor. De beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 16,0 miljarder kronor. Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2014/15 beräknas därmed uppgå till 5,8 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor), vilket innebär en minskning med 12,7 miljarder kronor från årsskiftet 2013/14.

Tabell 9.7 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med denna proposition samt Vårändringsbudgeten för 2014 i förhållande till budgetpropositionen för 2014. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2014	2015	2016	2017	2018
Reformer					
UO 7 Internationellt bistånd	-962				
varav					
DAC-avräkning för ökade flyktingvolym	-962 ¹				
UO 8 Migration	2 693				
varav					
Ersättningar och bostadskostnader, ökade volymer	2 322 ¹				
Migrationsverket, förstärkning till följd av ökat antal asylsökande	371 ¹				
UO 13 Integration och jämställdhet	30				
varav					
Kommunerersättningar vid flyktingmottagande, förstärkning bl.a. till följd av ökat antal nyanlända	90				
Integrationsåtgärder, förstärkning till följd av ökat antal nyanlända	10				
Ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare, finansiering av bl.a. ökat antal nyanlända	-70				
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	6				
UO 22 Kommunikationer			647	679	712
varav					
Höjda och breddade trängselskatter i Stockholm			647	679	712
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	403				
varav					
Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	400				
Tillskott Sveriges lantbruksuniversitet	3				
UO 24 Näringsliv	-3				
Summa anslagsförändringar	2 167	0	647	679	712
Summa ökning av takbegränsade utgifter²	2 167	0	647	679	712

¹ Förslag i proposition Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99) som föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag till följd av förändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås.

² Av de 2,2 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2014 består ca 1,7 miljarder kronor av medel som i proposition Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99) föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås. De föreslagna reformerna uppgår därmed till ca 0,4 miljarder kronor.

9.2.2 Utgiftsprognos 2015–2017 jämfört med budgetpropositionen för 2014

I budgetpropositionen för 2014 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna 2015–2017. I tabell 9.8 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2015–2017 vid en jämförelse mellan beräkningen i denna proposition och beräkningen i budgetpropositionen, fördelad på olika förklaringsfaktorer. Sammantaget bedöms de takbegränsade utgifterna bli 2,6 miljarder kronor högre 2015, 8,0 miljarder kronor högre 2016 och 12,5 miljarder kronor högre 2015–2017 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Tabell 9.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor

	2015	2016	2017
Takbegränsade utgifter budgetpropositionen för 2014	1 105,0	1 123,5	1 156,4
Beslut/reformer	0,0	0,6	0,7
Reviderad pris- och löneomräkning	-2,1	-3,3	-3,7
Övriga makroekonomiska förändringar	-3,5	-1,3	6,5
Volymförändringar	6,4	8,0	6,1
Tekniska förändringar	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	1,0	1,9	1,3
Övrigt	0,8	2,0	1,7
Total utgiftsförändring	2,6	8,0	12,5
Takbegränsade utgifter i 2014 års ekonomiska vårproposition	1 107,6	1 131,5	1 168,9

Källa: Egna beräkningar.

Reformer

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om höjda och breddade trängselskatter i Stockholm. Reformen innebär att de takbegränsade utgifterna inom utgiftsområde 22 Kommunikationer beräknas öka med omkring 0,7 miljarder kronor från 2016 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2014. Medel motsvarande de ökade intäkterna från höjda och breddade trängselskatter i Stockholm, är en viktig del av finansieringen i avtalet mellan staten och parterna i regionen om en utbyggnad av tunnelbanan.

Reviderad pris- och löneomräkning

Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2015 minskar utgifterna med 2,1 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror bl.a. på att samtliga omräkningsindex för löner, hyra, och övriga förvaltningskostnader blev lägre än vad som antogs i budgetpropositionen. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna 2016 och 2017 med 3,3 respektive 3,7 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

De anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen har justerats på grund av nya makroantaganden sedan bedömningen i budgetpropositionen för 2014. De nya antagandena (se avsnitt 3) innebär sammantaget att utgifterna beräknas bli 3,5 respektive 1,3 miljarder kronor lägre 2015 och 2016 och 6,5 miljarder kronor högre 2017 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. Det förbättrade konjunkturläget minskar vidare de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna, samtidigt som lägre pris- och löneökningar leder till lägre utgifter inom de transfereringssystem som påverkas av pris- och lönenivåer. Prognosen för balanstalet har höjts 2015–2017, vilket leder till en kraftig ökning av utgifterna för ålderspensionssystemet 2017 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymerna inom de regelstyrda transfereringssystemen. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna jämfört med bedömningen i budgetpropositionen beräknas bli 6,4, 8,0 respektive 6,1 miljarder kronor högre 2015–2017. Ett beräknat högre antal asylsökande och fler uttagna dagar med sjukpenning 2015–2017 förklarar främst de högre utgifterna. Även antalet personer med aktivitetsersättning har reviderats upp.

I tabell 9.9 redovisas ett urval av volymprognoserna för 2015–2017 och förändringarna av dessa prognoser jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Tabell 9.9 Volymprognoser 2015–2017

Förändring mot budgetpropositionen för 2014 inom parentes

	2015	2016	2017
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	58 100 (18 500)	55 700 (18 000)	54 600 (17 100)
Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	51,3 (1,1)	52,4 (1,1)	53,2 (1,2)
Antal rehabiliteringspenningdagar (netto), miljoner	2,9 (0,1)	2,9 (0,0)	3,0 (0,1)
Antal personer med aktivitetsersättning	32 200 (1 900)	33 000 (2 600)	33 500 (3 200)
Antal personer med garantipension	772 000 (1 600)	721 300 (-9 700)	657 500 (-33 900)
Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	6,5 (0,1)	6,5 (0,1)	6,6 (0,2)
Antalet kvarstående som omfattas av etableringsuppdraget	47 600 (12 000)	52 500 (13 600)	47 800 (10 500)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmsta hundratal.
Källa: Egna beräkningar.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade medel, vilket ger viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas gemensamt för alla ramanslag i beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till budgetpropositionen har utgiftsprognoserna justerats upp mer än beräknade anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar beräknas bli 1,0, 1,9 respektive 1,3 miljarder kronor högre för åren 2015–2017 (se tabell 9.8).

Övrigt

Revideringar av utgiftsberäkningarna kan förädlas av nya prognosmetoder, justeringar

till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 0,8–2,0 miljarder kronor högre 2015–2017 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

9.3 Statens budgetsaldo

9.3.1 Statens budgetsaldo 2013

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2013 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101).

Statens budgetsaldo visade 2013 ett underskott om 131 miljarder kronor. Utfallet blev 21 miljarder kronor högre än den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2014 (se tabell 9.10).

Skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen och utfallet för statens budgetsaldo förklaras i huvudsak av den del av försäljningen av statens innehav i Nordea som inte var fullt ut genomförd när regeringen beslutade budgetpropositionen. De totala försäljningsinkomsterna från Nordea under 2013 uppgick till 41 miljarder kronor. Av dessa inkomster tillföll 52 procent, motsvarande 21 miljarder kronor därmed stabilitetsfonden¹⁰¹ och minskade i och med det nettoutlåningen. Under övriga inkomster i statsbudgeten redovisas ytterligare 21 miljarder kronor som inkomster av försäld egendom varav 20 miljarder kronor avseende inkomster från försäljningar av aktier i Nordea och 1 miljard kronor inkomster från försäljning av Vectura Consulting. Prognosen i budgetpropositionen baserades beträffande

¹⁰¹ Banker och andra kreditinstitut betalar en årlig stabilitetsavgift till stabilitetsfonden. Om staten behöver infria garantier eller ge annat stöd till kreditinstitut kommer det att finansieras med medel från fonden. Fonden ska bära samtliga kostnader för eventuella stödåtgärder. Tidigare ingick de aktier i Nordea som förvärvades under finanskrisen 2009 när staten deltog i Nordeas nyemission via kapitaltillskottsprogrammet. Efter beslut av regeringen har samtliga aktier sålts under 2013.

stabilitetsfonden endast på den genomförda försäljningen av Nordeaaktier om 10 miljarder kronor. Beträffande övriga inkomster var prognosen ett schablonantagande om försäljningar motsvarande 15 miljarder kronor. De försäljningar som genomförts efter budgetpropositionen förklarar därmed 17 miljarder kronor av det förbättrade budgetsaldot.

Inkomsterna blev 791 miljarder kronor 2013, vilket är 12 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Statens skatteinkomster uppgick 2013 till 777 miljarder kronor och övriga inkomster till 13 miljarder kronor. Differensen mellan utfall och prognos för statens skatteinkomster beror på uppbörds- och betalningsförskjutningar (prognosen för statens skatteintäkter sammanföll med utfallet). Differensen mellan utfall och prognos för övriga inkomster om 4 miljarder kronor beror på skillnaden mellan genomförda försäljningar om 21 miljarder kronor och schablonantagandet i budgetpropositionen för försäljningsintäkter om 15 miljarder kronor samt på att utfallet för inkomster av statens verksamhet samt bidrag från EU m.m. vardera blev ca 1 miljard kronor lägre.

Tabell 9.10 Utfall för statens budget 2013

Miljarder kronor

	Prognos i BP14	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	778,1	790,5	12,4
Statens skatteinkomster ¹	768,7	777,3	8,6
Övriga inkomster ¹	9,5	13,2	3,8
Utgifter m.m.	930,1	921,4	-8,6
Utgifter exkl. statsskuldräntor ²	809,7	810,6	0,9
Statsskuldräntor m.m.	16,2	16,8	0,6
Riksgäldskontorets nettoutlåning	103,4	96,2	-7,2
Kassamässig korrigering	0,8	-2,2	-3,0
Budgetsaldo	- 151,9	-130,9	21,1

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

¹ För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

9.3.2 Statens budgetsaldo 2014–2017

Budgetsaldot för 2014 beräknas bli 6,5 miljarder kronor lägre än det saldo som redovisades i budgetpropositionen för 2014 (se tabell 9.11). År 2015 beräknas budgetsaldot bli 2,1 miljarder

kronor högre, 2016 beräknas det bli 11 miljarder kronor lägre och 2017 ca 20 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Den offentliga sektorns skatteintäkter har reviderats upp för 2014–2016 och är oförändrade 2017. Sammansättningen av skatteintäkterna är förändrad för samtliga år, med ökade intäkter från skatt på arbete och mindre intäkter från skatt på konsumtion, vilket innebär att statens skatteintäkter har reviderats ned med 1–2 miljarder kronor 2014–2016 och med 6 miljarder kronor 2017. Stora uppbörds- och betalningsförskjutningar ger vidare den revidering av statens skatteinkomster i förhållande till budgetpropositionen som redovisas i tabell 9.11.

Utgifter exklusive statsskuldräntor har reviderats upp med 4–6 miljarder kronor 2015 och framåt främst beroende på den underliggande volymutvecklingen. Detta motverkas av nedreviderade statsskuldräntor som beror på lägre räntor. Statsskuldräntorna påverkas även betydligt av realiserade kursvinster/förluster under perioden. Den huvudsakliga förklaringen till nedrevideringen av statsskuldräntorna 2014 är att kursförlusterna vid byten mellan realobligationer blir mindre då intresset för byten var lägre än förväntat i februari. Därtill har det skett förändringar i planerade byten kommande månader som också innebär lägre återköpsvolymmer.

Efter det att budgetproposition för 2014 avlämnades upptäcktes att omläggningen av hanteringen av studielån redovisningstekniskt inte hade genomförts fullt ut. Det gäller redovisningen mot inkomstitel av studiemedelsräntor, där beloppet skulle ha nollats till följd av att Centrala studiestödsnämnden ska disponera räntorna. Vidare skulle Riksgäldskontorets nettoutlåning ha justerats ned både till följd av nollningen av inkomstiteln och till följd av avsättningen till kreditreserv för förväntade förluster. De justeringar som har genomförts sedan budgetpropositionen för att fullfölja omläggningen innebär att både övriga inkomster och nettouplåningen har reviderats ned och att reformen i sin helhet inte påverkat budgetsaldot.

Tabell 9.11 Förändring av statens budgetsaldo 2014–2017 jämfört med budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017
Statens budgetsaldo i budgetpropositionen för 2014	-44,7	-0,6	52,9	81,7
Inkomster	-16,3	2,3	-10,2	-16,4
Statens skatteinkomster	-8,7	2,9	-3,6	-11,7
Övriga inkomster	-7,6	-0,6	-6,7	-4,7
Utgifter m.m.	-9,9	0,1	0,8	3,6
Utgifter exkl. Statsskuld räntor	0,6	4,1	5,8	4,5
Statsskuld räntor	-9,5	-2,6	-3,2	0,9
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	-0,9	-1,4	-1,8	-1,8
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring av statens budgetsaldo	-6,5	2,1	-11,0	-19,9
Statens budgetsaldo i 2014 års ekonomiska vårproposition	-51,2	1,5	41,9	61,8

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

Källa: Egna beräkningar.

9.4 Den offentliga sektorns finanser

Det preliminära utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2013 blev 6 miljarder kronor, eller 0,2 procent av BNP, lägre än beräkningen i budgetpropositionen för 2014 (se tabell 9.12). Prognosen för det finansiella sparandet 2014 har reviderats ned med 1 miljard kronor jämfört med budgetpropositionen.

För 2015 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats upp med 0,1 procent av BNP, medan beräkningarna för 2016 och 2017 i stället reviderats ned med 0,2 till 0,4 procentenheter per år. Den finansiella ställningen beräknas däremot bli betydligt starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Tabell 9.12 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2014	-43	-58	-17	18	47
<i>procent av BNP</i>	-1,2	-1,5	-0,4	0,4	1,1
Förändringar					
Inkomster	-4	-6	2	-2	-3
Skatter	-4	4	2	2	-1
Staten	-1	-1	-2	-2	-6
Ålderspensions-systemet	1	1	1	1	1
Kommunsektorn	-4	3	3	3	4
Övriga inkomster	0	-10	-1	-4	-2
Utgifter	2	-5	-2	9	14
Kommunal konsumtion	4	3	5	5	6
Ålderspensioner	0	0	-2	2	8
Övriga primära utgifter	5	-4	-4	2	1
Ränteutgifter	-7	-4	-1	-1	-1
Finansiellt sparande	-6	-1	3	-10	-17
<i>procent av BNP</i>	-0,2	0,0	0,1	-0,2	-0,4
Staten	3	-6	-5	-13	-11
Ålderspensions-systemet	0	2	3	0	-6
Kommunsektorn	-9	3	5	3	0
Finansiellt sparande i 2014 års vårproposition	-49	-59	-13	7	30
<i>procent av BNP</i>	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2013 var det framför allt inkomsterna från bolagsskatten som blev lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Utgifterna för kommunal konsumtion blev i stället högre än prognostiserat. Medan utgifter för offentliga investeringar och statens räntor överskattades i prognosen i budgetpropositionen.

I förhållande till budgetpropositionen har både den offentliga sektorns inkomster och utgifter reviderats ned för 2014. Revideringarna tar i stort sett ut varandra och underskottet 2014 i de offentliga finanserna har därmed endast reviderats marginellt i förhållande till budgetpropositionen.

Även för 2015 är prognosen för den offentliga sektorns underskott nästintill densamma som i budgetpropositionen.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas bli lägre 2016 och 2017 än

beräkningarna i budgetpropositionen. Det är framför allt utgifter för kommunal konsumtion och pensioner som beräknas belasta de offentliga finanserna i större utsträckning än vad som tidigare beräknats.

Tabell 9.13 Offentliga sektorns finansiella ställning. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2013	2014	2015	2016	2017
Budgetpropositionen för 2014					
Nettoställning	693	623	605	622	669
procent av BNP	19,1	16,6	15,4	15,0	15,4
Konsoliderad skuld	1 521	1 597	1 620	1 590	1 528
procent av BNP	41,9	42,6	41,2	38,3	35,1
Förändringar					
Nettoställning	218	225	238	223	202
Konsoliderad skuld	-46	-36	-41	-31	-10
2014 års vårproposition					
Nettoställning	911	849	844	845	872
procent av BNP	25,1	22,4	21,2	20,2	20,0
Konsoliderad skuld	1 475	1 561	1 579	1 559	1 518
procent av BNP	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det preliminära utfallet för nettoställningen 2013 blev 218 miljarder kronor högre än beräknat i budgetpropositionen. Detta innebär i sig en upprevidering av nettoställningen, med ca 200 miljarder kronor, för hela prognosperioden. Den stora differensen gentemot budgetpropositionen beror dels på att utfallet för 2012 reviderats med närmare 50 miljarder kronor och dels på att värdet på tillgångarna ökade kraftigt 2013 till följd av börsutvecklingen. Regeringen gör inte prognoser på börsens utveckling. Revideringen av prognosen för det finansiella sparandet 2014–2017 har en direkt effekt även på prognoserna på den finansiella nettoställningen och bruttoskulden. År 2017 har nettoställningen totalt reviderats upp med 202 miljarder kronor och bruttoskulden reviderats ned med 10 miljarder kronor, jämfört med beräkningen i budgetpropositionen (se tabell 9.13).

9.5 Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2014

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2014 har kommunsektorns finansiella sparande reviderats upp med 6 miljarder kronor 2012 och ned med 9 miljarder kronor 2013. Prognosen för det finansiella sparandet har vidare reviderats upp med 3–5 miljarder per år 2014–2016. Prognosen för 2017 är oförändrad i förhållande till budgetpropositionen (se tabell 9.14). Resultatet före extraordinära poster är oförändrat för 2012, men har reviderats upp med 2–5 miljarder kronor per år för 2013–2017.

För 2012 beror revideringen av det finansiella sparandet på nya utfall bl.a. avseende driftsöverskott och subventioner till företag. Driftsöverskottet reviderades upp vilket ökade inkomsterna, medan subventionerna till företag reviderades ner vilket minskade utgifterna.

För 2013 beror nedrevideringarna på att inkomsterna överskattades med något över 1 miljard kronor, medan utgifterna underskattades med 8 miljarder kronor. På inkomstsidan var det främst skatteinkomsterna som överskattades. På utgiftssidan har både konsumtionen och övriga utgifter underskattats. Bland de övriga utgifterna är det framför allt investeringarna som har reviderats upp jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.¹⁰²

Upprevideringarna 2014–2017 beror till stor del på att prognosen för skatteinkomster och statsbidrag har reviderats upp. Skatteinkomsterna har justerats på grund av en ökad medelutdebitering i kommunsektorn motsvarande 13 öre, nya utfall och en ljusare bild av arbetsmarknadsläget framöver. Statsbidragen har reviderats upp, främst till följd av en uppreviderad prognos för antalet asylsökande.¹⁰³ På utgiftssidan har prognosen för kommunsektorns konsumtion anpassats till ett förbättrat finansiellt läge.

¹⁰² I investeringarna ingår även mark och fastighetsinköp samt försäljningar. Revideringar av investeringsutgifterna påverkar det finansiella sparandet, men inte resultatet.

¹⁰³ Se vidare avsnitt 6.

Tabell 9.14 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2014

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totala inkomster	1	-1	6	7	8	9
Skatter	-1	-4	3	3	3	4
Kommunal fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	1	4	5	5	4
Övriga inkomster	3	1	-2	0	0	1
varav kompensation för mervärdesskatt	0	1	0	1	1	1
Totala utgifter	-4	8	2	3	5	9
Konsumtion	0	4	3	5	5	6
Övriga utgifter	-4	4	-1	-2	0	3
Finansiellt sparande	6	-9	3	5	3	0
Resultat före extra-ordinära poster	0	4	4	5	4	2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10

En uppföljning av sysselesättningspolitiken



10 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift har sedan regeringen tillträdde 2006 varit att varaktigt öka sysselsättningen, i första hand genom minskat utanförskap.
- Inriktningen på politiken är en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.
- Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen har ökat mer sedan 2006 än vad som kan förklaras av konjunkturella och demografiska faktorer.
- Regeringens politik har dock hittills haft större effekt på arbetskraftsdeltagandet än sysselsättningen på grund av en dämpad efterfrågeutveckling, vilket har bidragit till att arbetslösheten fortfarande är hög.
- Lågkonjunkturen har även medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden har försvårats för vissa grupper. Att höja sysselsättningen i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande.
- Regeringen arbetar också för att, i samverkan med arbetsmarknadens parter,

öppna upp för nya vägar in på arbetsmarknaden och ökad omställningsförmåga.

10.1 Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift

Den ekonomiska politiken ska bidra till en så hög välfärd som möjligt, samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Sysselsättningspolitiken är en central del av den ekonomiska politiken. Den bidrar till högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den varaktiga sysselsättningen, dvs. den sysselsättningsnivå som är förenlig med en stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.

Högre sysselsättning leder till högre välfärd åt alla

Något förenklat bidrar sysselsättningspolitiken till högre välfärd på två sätt: den underlättar finansieringen av den offentliga sektorn och den minskar utanförskapet.

En hög sysselsättningsnivå möjliggör en generös offentlig välfärd

En generös och gemensamt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar och att de som arbetar jobbar många timmar eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skatte-

basen i ekonomin. När fler arbetar frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd minskar. Detta skapar i sin tur utrymme för att förbättra kvaliteten i exempelvis skolan, äldreomsorgen och vården samt möjliggör ett lägre skatteuttag.

Sveriges höga ambition när det gäller offentligt tillhandahållna välfärdstjänster, såsom utbildning, sjukvård, barnomsorg och infrastruktur, innebär att det är viktigt att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till finansieringen av dessa tjänster. När fler arbetar upprätthålls också viljan hos medborgarna att bidra till den gemensamma sektorns finansiering. Den demografiska utvecklingen, med en större andel äldre, kommer att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna. För att dagens nivå på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan höjd skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter eller avgifter) är det nödvändigt att det totala antalet arbetade timmar ökar, samtidigt som förutsättningar för en god produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade välfärdsproduktionen upprätthålls.¹⁰⁴

Argumentet att många ska bidra till finansieringen av den offentliga välfärden ska inte tolkas som att andra aktiviteter än arbete, som t.ex. utbildning och föräldraledighet, är utan värde för individen eller samhället i stort. Ju större omfattning på den offentliga välfärden som efterfrågas, desto större blir dock kraven på deltagande i arbetslivet.

Minskat utanförskap leder till ökad välfärd

Begreppet utanförskap avser att belysa att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. Personer i utanförskap riskerar att få lägre inkomst, ohälsa samt saknar den känsla av gemenskap som ett arbete ofta innebär och upplever stress som kan vara förknippad med att sakna ett arbete. Att försörja sig själv skapar också ökade möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. Utanförskapet är dessutom kostsamt för

samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när arbetskraften inte tas i anspråk, samtidigt som det bidrar till ökade offentliga utgifter. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

En uppföljning av sysselsättningspolitiken

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. Indikatorer som på ett tidigt stadium identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden utgör en viktig del i ramverket. En annan del i ramverket är att skapa så goda kunskaper som möjligt om hur arbetsmarknaden fungerar och hur olika tänkbara åtgärder verkar. En tredje del är att följa upp om de åtgärder som vidtagits har haft avsedda effekter. Ramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik och för att identifiera utmaningar för att få fler i arbete.

I avsnitt 10.2 redogörs för hur arbetsmarknaden har utvecklats under de senaste åren. I avsnitt 10.3 redovisas regeringens strategi för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och i avsnitt 10.4 analyseras olika indikatorer för att följa upp om regeringens politik haft avsedd effekt. Avsnitt 10.5 belyser framtida utmaningar för sysselsättningspolitiken.

10.2 Läget på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är stark i en internationell jämförelse. Arbetskraftsdeltagandet är högst i EU. Sverige har tillsammans med Nederländerna högst sysselsättningsgrad i EU och tillsammans med Österrike lägst långtidsarbetslöshet i EU. Arbetskraftsdeltagandet har dock ökat mer än sysselsättningen, vilket bidragit till en högre arbetslöshet. Den utdragna lågkonjunkturen har dock medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för unga med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och

¹⁰⁴ Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna behandlas i avsnitt 11.

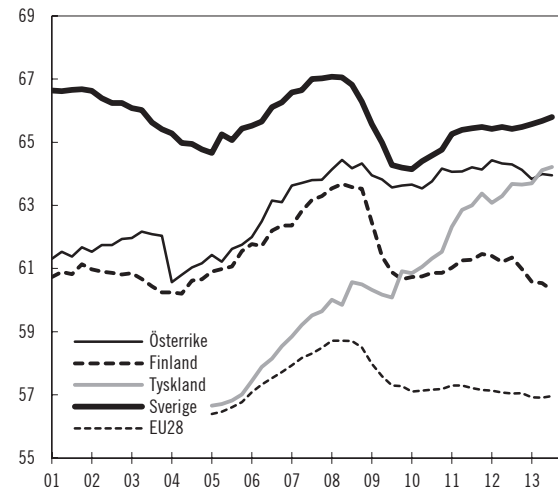
personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har försvårats.

10.2.1 Relativt stark arbetsmarknad trots utdragen global lågkonjunktur

Den svenska arbetsmarknaden är stark i en internationell jämförelse.¹⁰⁵ Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, är tillsammans med Nederländerna högst i EU och bland OECD-länderna är det endast Island, Norge och Schweiz som har en högre sysselsättningsgrad än Sverige (se diagram 10.1). Även antalet arbetade timmar per person är bland de högsta i EU (se diagram 10.2).

Diagram 10.1 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse

Procent av befolkningen



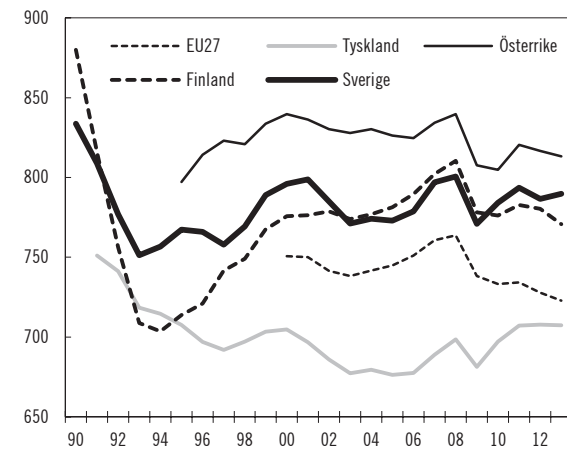
Anm.: Säsongrensad data.
Källa: OECD.

Sverige har klarat den utdragna lågkonjunkturen bättre än de flesta andra länder i EU. I Sverige har sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per person ökat under de senaste åren. I många andra EU-länder har sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per person inte ökat från den tidpunkt då finanskrisen var som djupast 2009.

¹⁰⁵ Om inget annat anges avser statistiken Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att andra åldersgrupper används i vissa diagram är att det saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15–74 år.

Diagram 10.2 Arbetade timmar per person

Antalet arbetade timmar per person i befolkningen

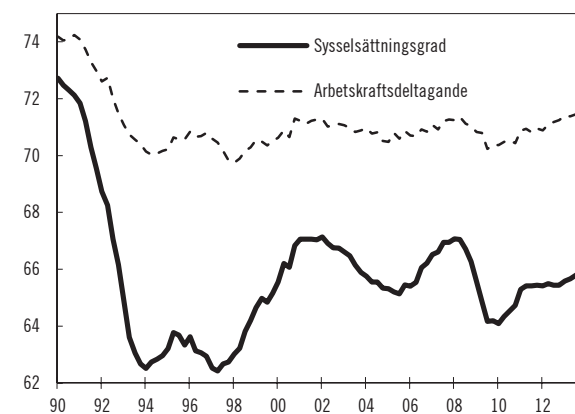


Anm.: Värdet för 2013 avser Europeiska -kommissionens vinterprognos.
Källa: Europeiska -kommissionen.

Arbetskraften har ökat starkt under de senaste åren. Det beror delvis på att befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men också på att allt fler i arbetsför ålder vill arbeta, dvs. att arbetskraftsdeltagandet har ökat. I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget försämras kraftigt. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. I dag är arbetskraftsdeltagandet på en högre nivå än under åren med högkonjunktur 2001 och 2007 (se diagram 10.3).

Diagram 10.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensad data. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1990–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

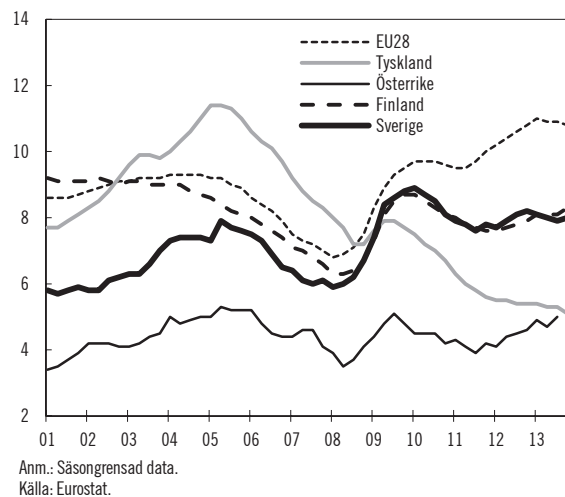
Arbetslösheten är fortsatt hög

Arbetslösheten var hög, 8 procent 2013. Den höga arbetslösheten beror på att arbetskrafts-

deltagandet har ökat, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under lågkonjunkturen. Arbetslösheten i Sverige är dock väsentligt lägre än i de flesta andra länder i EU, men betydligt högre än i de länder som har lägst arbetslöshet (se diagram 10.4).

Diagram 10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften



Under 2013 förbättrades konjunkturutsikterna. En expansiv ekonomisk politik och minskad osäkerhet på de finansiella marknaderna bidrog till att hushåll och företag i Sverige och i omvärlden blev mer optimistiska om den framtida ekonomiska utvecklingen. Arbetslösheten minskade något under loppet av 2013 och framåtblickande indikatorer på arbetskraftsefterfrågan, t.ex. företagens anställningsplaner, tyder på att arbetsmarknadsläget kommer att fortsätta förbättras den närmaste tiden (se avsnitt 3).

Den utdragna lågkonjunkturen har i kombination med ett ökat arbetskraftsdeltagande bidragit till att det för närvarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden. Tydliga indikatorer på detta är bl.a. att företagen enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer inte upplever någon större brist på arbetskraft samt att inflations- och lönetrycket är lågt. Regeringen bedömer därför att sysselsättningsgraden kan öka och arbetslösheten minska utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt.

Under de närmaste åren förväntas en återhämtning på arbetsmarknaden framför allt till följd av en förhållandevis stark inhemsk efterfrågan. Exporten växer dock svagare jämfört med tidigare konjunkturuppgångar, vilket bidrar till att det förväntas ta tid innan arbetslösheten kommer ner på lägre nivåer. Först 2018, dvs. 10

år efter att finanskrisen inleddes, bedöms konjunkturläget ha balanserats. Då bedöms arbetslösheten ha minskat till knappt 6 procent, samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat till 67 procent.

Långtidsarbetslösheten har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen

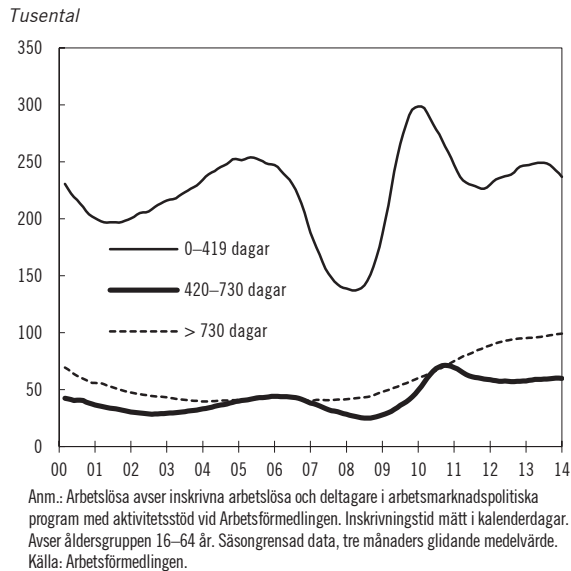
Den utdragna lågkonjunkturen har i kombination med ett ökat arbetskraftsdeltagande bidragit till att både arbetslösheten och långtidsarbetslösheten har ökat. En tillfällig uppgång i arbetslösheten till följd av att arbetskraftsdeltagandet ökar behöver i sig inte vara problematiskt, eftersom personer som träder in på arbetsmarknaden generellt sett har betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden.

De som drabbas värst i samband med en lågkonjunktur är i regel de som redan är arbetslösa när lågkonjunkturen inleds eller de som söker sig in på arbetsmarknaden eftersom deras chanser att hitta ett arbete minskar. Detta mönster har även upprepats under den senaste lågkonjunkturen. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna steg kraftigt i samband med finanskrisen och ligger för närvarande på lika höga nivåer som under 1990-talskrisen. Det indikerar att uppgången i arbetslöshet i stor utsträckning kan förklaras av att de som är eller har blivit arbetslösa är det under längre perioder. Antalet personer som har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år (dvs. mer än 730 dagar) har ökat kraftigt sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008 och har i dag i princip dubblats jämfört med före finanskrisen (se diagram 10.5).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Det finns två allmänt förekommande mått på arbetslöshet och långtidsarbetslöshet. Det är dels den officiella arbetslösheten som mäts av Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar, dels Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik över inskrivna arbetslösa. Antalet långtidsarbetslösa är högre enligt Arbetsförmedlingens statistik jämfört med den officiella statistiken från Statistiska centralbyrån. Det beror framför allt på att alla inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen inte aktivt söker jobb, och därför är utanför arbetskraften enligt statistiken från Statistiska centralbyrån, samt att de under vissa förutsättningar kan ha ett arbete och fortsatt vara inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Vidare finns det ingen formell

Jämfört med andra länder är dock den svenska långtidsarbetslösheten låg och den har ökat betydligt mindre än i de flesta andra länder i Europa sedan finanskrisen inleddes (se diagram 10.6). I EU har Sverige tillsammans med Österrike den lägsta långtidsarbetslösheten.

Diagram 10.5 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen



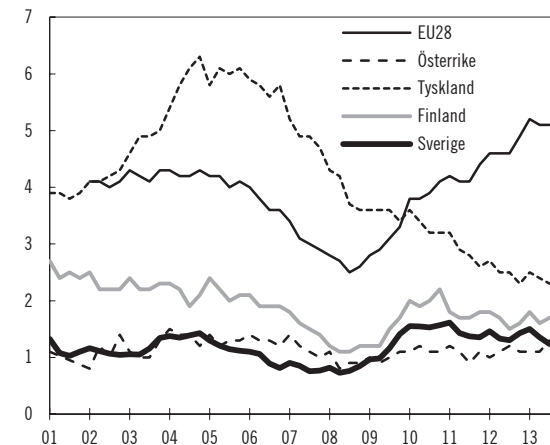
Den ökande långtidsarbetslösheten är ett särskilt allvarligt problem eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös. Det kan bero på att den som har varit arbetslös en längre tid tappar motivationen att söka arbete eller på att dennes kunskaper föråldras och inte längre är gångbara på arbetsmarknaden. En ytterligare förklaring till att sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden kan vara att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som har varit borta länge från arbetsmarknaden. Flera studier som använder s.k. fiktiva ansökningar tyder på att sannolikheten att bli kallad till intervju minskar med tiden i arbetslöshet.¹⁰⁷ Långtidsarbetslöshet innebär således att värdefullt arbetsutbud och kompetens går förlorad, och medför stora kostnader för de individer som drabbas av långa tider av arbetslöshet.

definition av långtidsarbetslöshet. I statistiken från Arbetsförmedlingen används inskrivningstiderna 420 och 730 dagar. I arbetskraftsundersökningarna från Statistiska centralbyrån används tidsgränsen 26 veckor, medan tidsgränsen ett år används i den internationella statistiken.

¹⁰⁷ Se Eriksson och Rooth, Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment, 2011 och Kroft m.fl., Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment, 2012.

Diagram 10.6 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse

Procent av arbetskraften



Anm.: Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.

Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Regeringen bedömer att långtidsarbetslösheten kommer ligga kvar på relativt sett höga nivåer under lång tid framöver. Erfarenheten från tidigare lågkonjunkturer är att jobbchanserna för de som har svårast att få jobb vänder upp först när konjunkturläget förbättrats väsentligt. En fortsatt viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att fler blir långtidsarbetslösa och att öka möjligheterna för personer med långa arbetslöshetstider att få ett arbete.

10.2.2 Personer födda utanför Europa och personer med endast förgymnasial utbildning har drabbats hårt av lågkonjunkturen

De grupper på arbetsmarknaden som drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen är de som redan innan finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer födda utanför Europa. I dessa grupper är sysselsättningsgraden betydligt lägre, och arbetslösheten högre, än genomsnittet för befolkningen (se tabell 10.1). Även unga utan fullgjord gymnasieutbildning har svårt att komma in på arbetsmarknaden och många äldre som blir arbetslösa har svårt att få ett nytt arbete. Av både konjunkturella och strukturella skäl är det därför särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper.

Tabell 10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper

Procent

	Arbetslöshet ¹⁾		Sysselsättningsgrad ²⁾	
	2008	2013	2008	2013
Totalt (15–74 år)	6,2	8,0	66,8	65,7
Kön				
Män	5,9	8,2	69,6	68,2
Kvinnor	6,6	7,9	63,8	63,3
Ålder				
15–19 år	32,1	36,7	23,1	20,7
20–24 år	14,0	18,6	62,9	58,7
25–34 år	5,6	8,1	84,0	80,8
35–54 år	3,7	5,1	87,6	87,6
55–64 år	3,8	5,1	70,3	73,7
65–74 år	-	-	12,1	14,6
Utbildning				
Förgymnasial	13,4	20,0	43,0	34,3
Gymnasial	5,1	7,7	73,6	70,2
Eftergymnasial	3,8	4,9	80,3	78,1
Födelseland				
Utanför Europa	16,0	22,1	57,9	53,8
Europa utom Sverige	8,7	10,4	58,3	61,7
Sverige	5,2	6,3	68,4	67,5

Anm.: ¹⁾ Arbetslösa som andel av arbetskraften. ²⁾ Sysselsatta som andel av befolkningen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

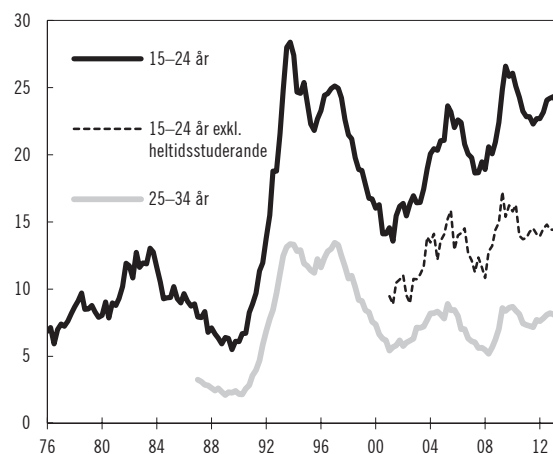
Kvinnor har i flera avseenden fortfarande en svagare ställning på arbetsmarknaden än män. Bland annat har de ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro, lägre genomsnittlig lön och arbetar i större utsträckning deltid än män.¹⁰⁸ Kvinnor i Sverige har dock högst sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande i EU. Långtidsarbetslösheten och arbetslösheten 2013 är vidare lägre för kvinnor än för män (se tabell 10.1).

Arbetsmarknadsinträdet svårt för en del unga

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) är betydligt högre än för andra åldersgrupper och har ökat kraftigt sedan finanskrisen inleddes hösten 2008 (se diagram 10.7). Gruppen unga arbetslösa är dock mycket heterogen och för att förstå problemen kring ungdomsarbetslösheten är det viktigt att beakta såväl dess sammansättning, som hur arbetslöshet definieras i statistiken. Nära hälften av de unga arbetslösa är heltidsstuderande som söker arbete (se diagram 10.7). Många av dem söker extrajobb eller feriejobb. I den yngsta åldersgruppen (15–19 år) är en majoritet av de arbetslösa heltidsstuderande. Även om det är viktigt att ta tillvara på detta arbetskraftsutbud har inte denna grupp av unga ett allvarligt arbetslöshetsproblem.

Diagram 10.7 Arbetslöshet för olika åldersgrupper

Procent av arbetskraften



Anm.: Data för 2001–2005 lämnade av SCB, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

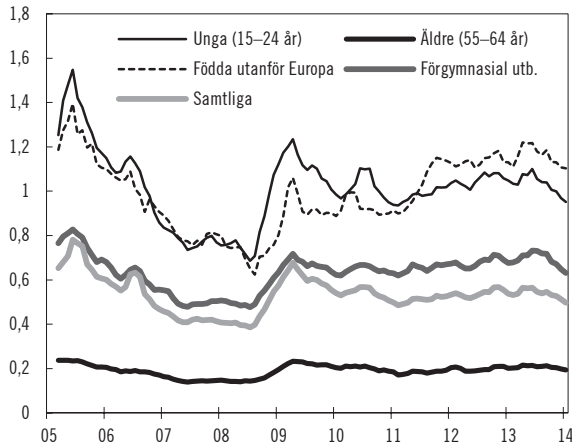
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

En indikation på att arbetslöshetsrisken är högre bland unga än bland övriga åldersgrupper är att unga är överrepresenterade bland de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen (se diagram 10.8). Att unga blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv.

¹⁰⁸ Se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget för 2014, finansplan m.m. bilaga 4 för en utförligare analys av skillnader i mäns och kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Diagram 10.8 Arbetslöshetsrisker

Procent av befolkningen



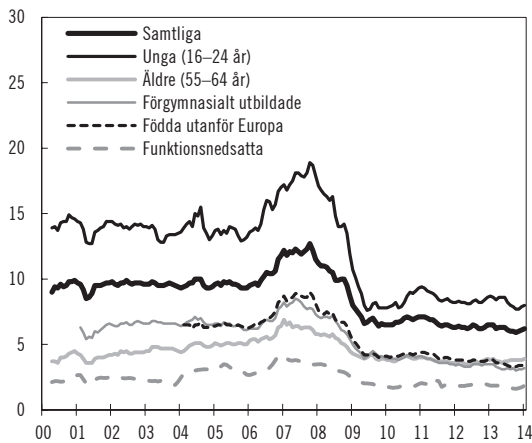
Anm.: Arbetslöshetsrisk definieras som nyinskrivna hos Arbetsförmedlingen delat på befolkningen inom respektive grupp. Avser 15-64 år om inget annat anges. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Unga har dock generellt goda chanser att få ett arbete jämfört med andra grupper (se diagram 10.9), vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder. Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed ses som ett uttryck för deras etablering på arbetsmarknaden.

Diagram 10.9 Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper

Procent av inskrivna i respektive grupp



Anm.: Diagrammet visar antalet personer, fördelat på olika grupper, som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetslösheten är också betydligt lägre, och sysselsättningsgraden betydligt högre, för åldersgruppen 25-34 år, vilket bekräftar att de flesta unga så småningom etablerar sig på arbetsmarknaden. Det gäller för både kvinnor och män. Det är emellertid viktigt både för ungdomarna själva

och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden går så smidigt som möjligt.

Trots att långtidsarbetslösheten bland unga har ökat kraftigt sedan finanskrisens utbrott 2008 är den fortfarande låg både jämfört med de flesta andra åldersgrupper och i förhållande till andra länder (se tabell 10.2 och diagram 10.11). Vissa grupper av unga riskerar dock att hamna i långvarig arbetslöshet. Detta gäller i synnerhet unga utan fullgjord gymnasieutbildning, unga födda utanför Europa och unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 10.2 Långtidsarbetslöshet bland olika grupper

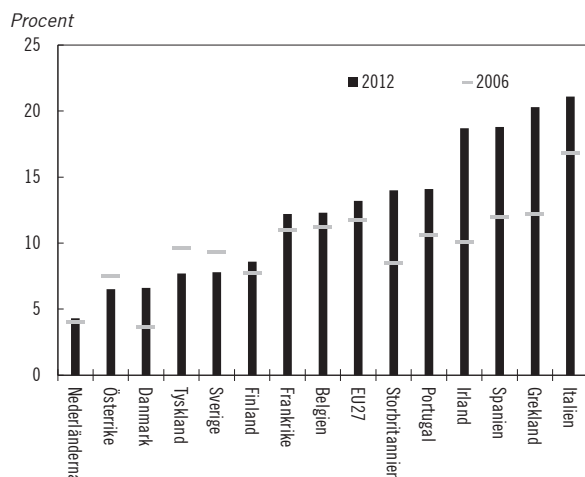
Långtidsarbetslösa inskrivna hos Arbetsförmedlingen

	Antal		Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften ¹	
	2008 Kv3	2013 Kv3	2008 Kv3	2013 Kv3
Unga (16-24 år)	3 400	16 700	0,6	2,6
Äldre (55-64 år)	20 200	34 800	2,3	3,9
Födda utanför Europa	12 900	48 800	4,0	11,1
Förgymnasialt utb.	21 600	51 800	3,0	8,9
Funktionsnedsatta	22 900	51 000		
Samtliga inskrivna	67 300	153 800	1,4	3,2

Anm.: Med långtidsarbetslös avses inskriven vid Arbetsförmedlingen som arbetslös eller i program med aktivitetsstöd i mer än 420 dagar. ¹ Arbetskraften enligt SCB.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Ett mått som kompletterar ungdomsarbetslösheten är andelen inaktiva ungdomar, vilket mäts som summan av alla unga som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program i förhållande till befolkningen. Andelen inaktiva unga har minskat sedan 2006, trots att ungdomsarbetslösheten har ökat (se diagram 10.10). Det beror till stor del på att arbetslöshetsuppgången har drivits av en ökad arbetslöshet bland heltidsstuderande (se diagram 10.7). År 2012 var det ca 8 procent av de unga som varken arbetade eller studerade, vilket är i nivå med motsvarande andel i Tyskland och långt under genomsnittet för EU. Kunskapen om inaktiva unga utanför arbetskraften är begränsad, men det kan t.ex. handla om unga som befinner sig utomlands, blir försörjda av sina föräldrar eller har okänd försörjning. I denna grupp finns troligen vissa som riskerar att fastna i passivitet och utanförskap.

Diagram 10.10 Andelen unga som varken arbetar eller studerar

Anm.: Andel unga av befolkningen (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (inkl. arbetsmarknadspolitiska program).
Källa: Eurostat.

Det är en fortsatt viktig utmaning för politiken att underlätta etableringen av unga på arbetsmarknaden och motverka att unga hamnar i långvarig arbetslöshet.

Hög arbetslöshet bland personer födda utanför Europa

Utrikes födda utgör en allt större del av den svenska arbetsmarknaden. År 2013 var ca 16 procent av de sysselsatta i Sverige födda utanför Sverige. De utrikes födda svarade även för största delen av den sysselsättningsökning på över 250 000 personer som skedde mellan 2006 och 2013. Antalet sysselsatta som är födda utanför Sverige har ökat med knappt 190 000 personer sedan 2006, varav 125 000 är födda utanför Europa. Förklaringar till den starka sysselsättningsökningen i gruppen är en hög nettoinvandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda. En ytterligare förklaring är att de utrikes födda i stor utsträckning arbetar i tjänstebranscher, där arbetskraftsefterfrågan har ökat, trots det svaga konjunkurläget.

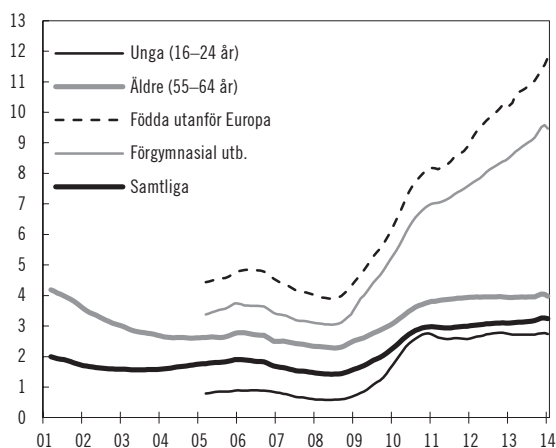
Många utrikes födda har dock svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet de som har varit kort tid i Sverige och kommit till Sverige från länder utanför Europa. I denna grupp är sysselsättningsgraden betydligt lägre och arbetslösheten betydligt högre än för inrikes födda. De löper också en hög risk att bli arbetslösa jämfört med de flesta andra grupper på arbetsmarknaden (se diagram 10.8). Kvinnor

födda utanför Europa deltar i arbetslivet i särskilt liten utsträckning.

Utomeuropeiskt födda har även drabbats hårt av den utdragna lågkonjunkturen. Långtidsarbetslösheten har ökat särskilt kraftigt inom denna grupp och en allt större andel av de långtidsarbetslösa är födda utanför Europa (se diagram 10.11 och se tabell 10.2). Det är en stor utmaning för politiken att stärka dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden.

Diagram 10.11 Långtidsarbetslösa (16–64 år) inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper

Procent av arbetskraften i respektive grupp



Anm.: Långtidsarbetslösa avser kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än 420 dagar vid Arbetsförmedlingen. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Personer utan gymnasial utbildning har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden

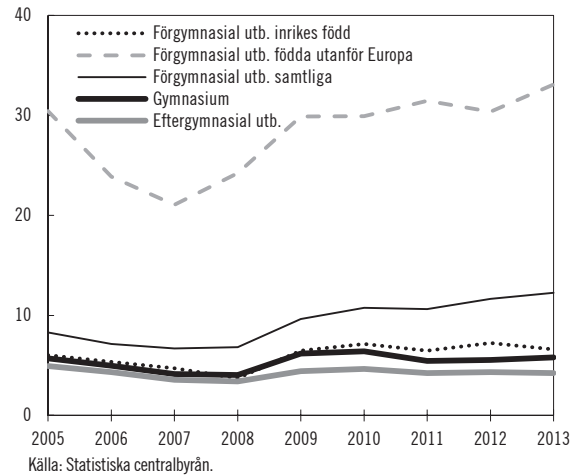
Många av de som drabbats hårt av lågkonjunkturen har högst förgymnasial utbildning. Arbetslösheten och långtidsarbetslösheten bland dem med högst förgymnasial utbildning är i dag betydligt högre än före finanskrisen (se tabell 10.1 och tabell 10.2). Trots att arbetsmarknadsläget har förbättrats under 2013 finns det inga tecken på att arbetsmarknadsproblemen har minskat i den här gruppen.

Den höga arbetslösheten bland personer med förgymnasial utbildning beror främst på att många heltidsstuderade i åldern 15–19 år finns med som arbetslösa i statistiken, samt på en mycket hög arbetslöshet bland personer födda utanför Europa med en kort utbildning (se diagram 10.12 och tabell 10.1). För inrikes födda i vuxen ålder (25–74 år) med förgymnasial utbildning är arbetslösheten betydligt lägre, och

är endast marginellt högre jämfört med personer med högre utbildning (se diagram 10.12).

Diagram 10.12 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå

Procent av arbetskraften i respektive grupp



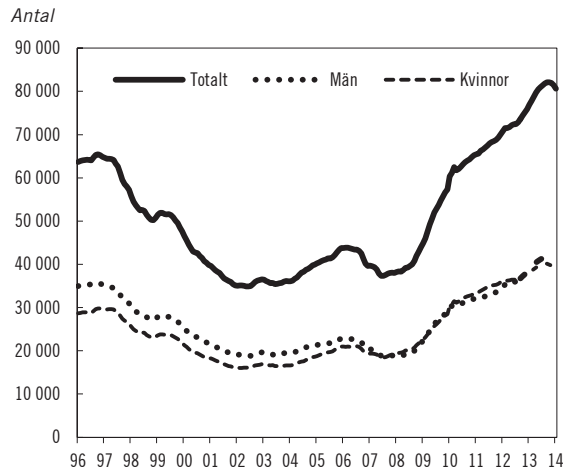
Sysselsättningsgraden har ökat bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt bland både kvinnor och män sedan 2008 (se diagram 10.13 och tabell 10.2). Samtidigt visar en nyligen publicerad rapport från Statistiska centralbyrån att både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ökat sedan 2008.¹⁰⁹ Vidare har arbetslösheten som andel av arbetskraften legat på samma nivå under åren 2006, 2008 och 2013. En bidragande faktor till det ökade arbetskraftsdeltagandet är att regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen medfört att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbets-

¹⁰⁹ Statistiska centralbyrån har under 2013 gjort en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen som rikts till personer med nedsatt arbetsförmåga (16–64 år). Se rapporten, Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013, Statistiska centralbyrån. Motsvarande undersökning gjordes senast 2008. I Statistiska centralbyråns undersökning tillfrågas individer om de har en funktionsnedsättning och i så fall om den medför nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens statistik är det i stället bl.a. en medicinsk utredning som ligger till grund för klassificeringen.

marknadens förfogande, i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. som förtidspensionärer. Det är sannolikt en viktig förklaring till det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Diagram 10.13 Antal funktionsnedsatta arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd



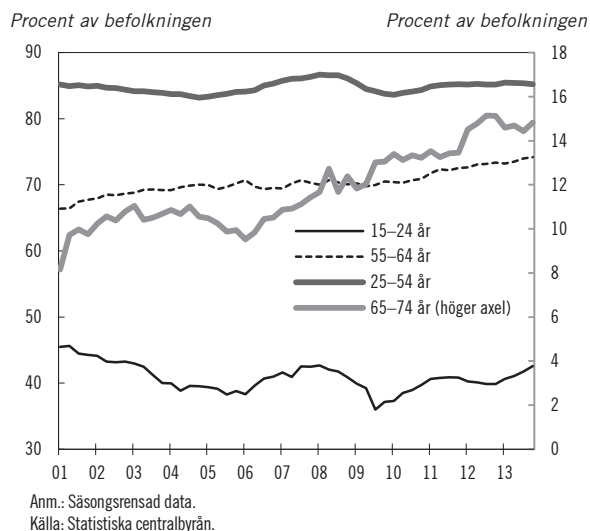
Anm.: Säsongsrensad data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Under de senaste åren är det främst antalet inskrivna personer vid Arbetsförmedlingen med psykiskt relaterade funktionsnedsättningar som har ökat. Jämfört med andra grupper har personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga generellt små jobbchanser, vilket medför att många funktionsnedsatta har långa arbetslöshetsperioder (se tabell 10.2).

Allt fler äldre arbetar

Svenska kvinnor och män i åldern 55–74 år har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. För män är dock sysselsättningsgraden fortfarande lägre än under 1960- och 1970-talen, trots en bättre hälsa och ett mindre fysiskt krävande arbetsliv.

Sysselsättningsgraden för äldre har ökat starkt under de senaste åren (se diagram 10.14). Sysselsättningsgraden minskar dock snabbt med stigande ålder och de äldre arbetar i stor utsträckning deltid. Nära två av tre väljer fortfarande att ta ut sin pension vid den tidigare allmänna pensionsåldern 65 år, trots att det inte längre finns någon formell pensionsålder och att rätten att kvarstå i anställning har höjts från 65 till 67 år. Många äldre lämnar också arbetskraften i förtid med avtalspension.

Diagram 10.14 Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper

Sysselsatta äldre har en låg risk att drabbas av arbetslöshet men av de som faktiskt drabbas är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa (se diagram 10.11). Det är dock troligt att den officiella arbetslöshetsstatistiken underskattar arbetsmarknadsproblemen för äldre. En del äldre som lämnar arbetskraften i förtid gör det för att de blivit av med jobbet i samband med personalneddragningar. Om de hade stannat kvar i arbetskraften hade de sannolikt blivit långvarigt arbetslösa.

10.2.3 Arbetskraftsefterfrågans sammansättning

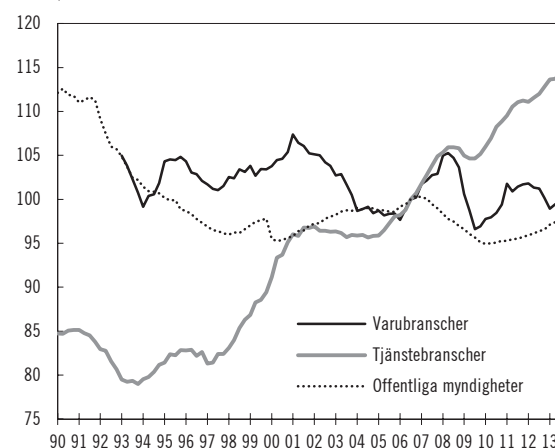
Arbetsgivare i privat och offentlig sektor har ett kontinuerligt rekryteringsbehov till följd av att personer byter jobb, för att expandera verksamheten eller till följd av pensionsavgångar. Trots att efterfrågan har varit dämpad under den senaste tiden kom över en miljon anställningar till stånd på den svenska arbetsmarknaden under 2013.

De senaste 20 åren har de nya jobben främst skapats i tjänstebranscherna (se diagram 10.15). Det beror bl.a. på en internationell trend mot en ökad efterfrågan av tjänster och att företagen inom varubranscherna i stor utsträckning kan möta den ökade efterfrågan med högre

produktivitet.¹¹⁰ Vidare har sysselsättningen ökat i tjänstebranscherna, till följd av att en större andel av de offentligfinansierade välfärdstjänsterna utförs i privat regi. Trots detta och en dämpad utveckling av kommunsektorns skatteintäkter i spåren av den utdragna lågkonjunkturen har sysselsättningen i den offentliga sektorn inte minskat i någon större utsträckning sedan finanskrisens utbrott 2008.¹¹¹

Diagram 10.15 Sysselsättningsutveckling i tjänstebranscherna, varubranscherna och offentliga myndigheter

Index, 2006 Kv3 = 100



Tidsbegränsade anställningar vanligast bland unga

Sedan slutet av 1990-talet har andelen sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar legat på omkring 15 procent. För arbetsgivaren kan tidsbegränsade anställningar innebära en större anpassningsbarhet till ändrade efterfrågeförhållanden. Det kan också vara en fördel att först erbjuda en tidsbegränsad anställning för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds. För individen kan en tidsbegränsad anställning vara en språngbräda till en tillsvidareanställning.

Det kan dock finnas risk för att vissa personer blir kvar i tidsbegränsade anställningar under

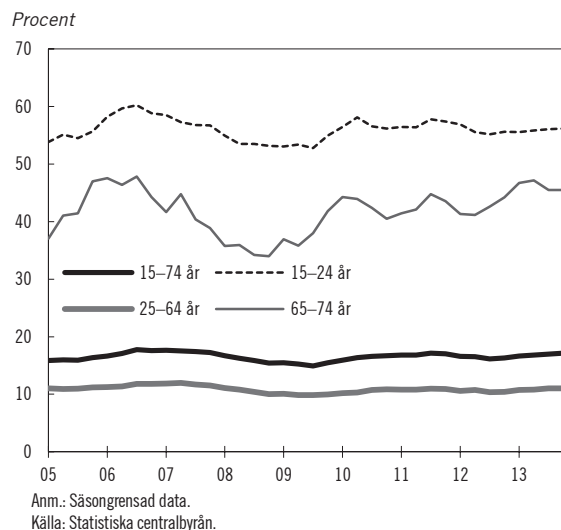
¹¹⁰ Se avsnitt 3 för en utförligare beskrivning av utvecklingen i olika branscher.

¹¹¹ Se avsnitt 8 för en utförligare beskrivning av sysselsättningsutvecklingen i den kommunfinansierade verksamheten.

förhållandevis lång tid. Det finns studier som visar att personer som har tidsbegränsade anställningar har lägre lön och i mindre utsträckning får personalutbildning än personer som har fast anställning.¹¹² Det talas i detta sammanhang om risker med en s.k. dual arbetsmarknad, dvs. att vissa branscher eller grupper har sämre arbetsvillkor än övriga anställda på arbetsmarknaden.

Av diagram 10.16 framgår att det framför allt är unga och äldre (över 65 år) som har tidsbegränsade anställningar. I åldersgruppen 25–64 år är det däremot jämförelsevis få som har tidsbegränsade anställningar. För unga tyder det på att en tidsbegränsad anställning många gånger är just en språngbräda till en tillsvidareanställning och att de flesta får en fast etablering på arbetsmarknaden, även om det kan ta tid. Ett ytterligare tecken på att det inte finns någon tudelad arbetsmarknad är att relativt få individer fastnar i lågbetalda arbeten. De allra flesta som arbetar inom lågbetalda arbeten rör sig relativt snabbt mot arbetsuppgifter med högre löner.¹¹³ Den högre andelen tidsbegränsade anställningar bland de äldre beror framför allt på att personer som jobbar efter att rätten att kvarstå i anställning upphör vid 67 år ofta har en tidsbegränsad anställning.

Diagram 10.16 Visstidsanställningar som andel av antal anställda inom respektive åldersgrupp

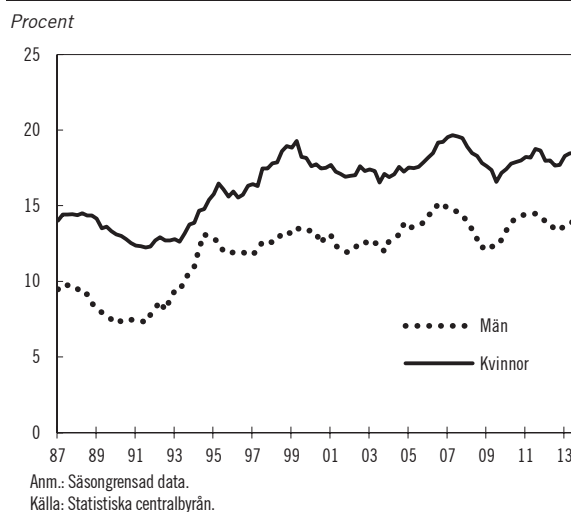


¹¹² Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller Economic Surveys Sweden (OECD 2011).

¹¹³ Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Det finns dock fortfarande ett problem med att kvinnor i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar än män och det finns inga tydliga tendenser till att skillnaderna i anställningsform mellan kvinnor och män har minskat de senaste 10 åren (se diagram 10.17).

Diagram 10.17 Visstidsanställningar som andel av antal anställda uppdelat på kön



10.2.4 Matchningen på arbetsmarknaden

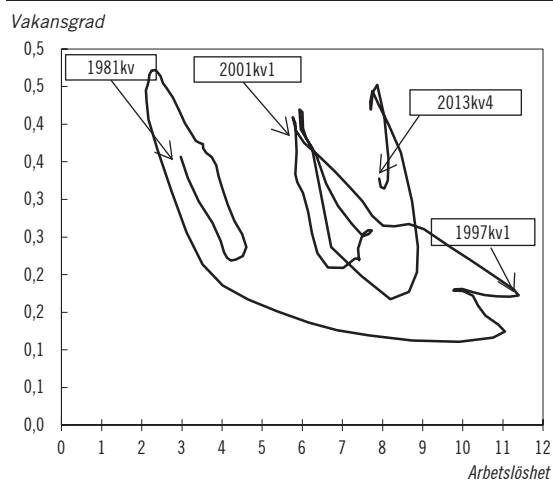
Med matchning avses hur lätt arbetssökande personer och företag med lediga jobb har att finna varandra. Om matchningsprocessen kan bli mer effektiv och anställningsavtal kan slutas snabbare minskar arbetslöshetstiderna och arbetslöshetsnivån. Det finns en del indikationer på att matchningen i Sverige och i flera andra länder i Europa har försämrats något under de senaste åren. För att dra rätt slutsatser om inriktningen på sysselsättningspolitiken är det dock viktigt att förstå vad som påverkar matchningen och hur indikatorer ska tolkas.

Vissa indikatorer tyder på att matchningen har försämrats

Ett vanligt sätt att belysa matchningen på arbetsmarknaden är med hjälp av den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 10.18). Den relaterar antalet vakanser som andel av arbetskraften (vakansgraden) till arbetslösheten. Som regel finns det ett negativt samband mellan vakansgrad och arbetslöshet. Under en konjunkturåterhämtning stiger antalet vakanser och arbetslösheten

sjunker. Det omvända gäller normalt när konjunkturen försvagas.

Diagram 10.18 Beveridgekurvan



Anm.: Vakansgrad avser vakanser enligt Konjunkturstatistik för vakanser i procent av arbetskraften. Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik över kvarstående lediga platser. Data är säsongrensade och trendad.

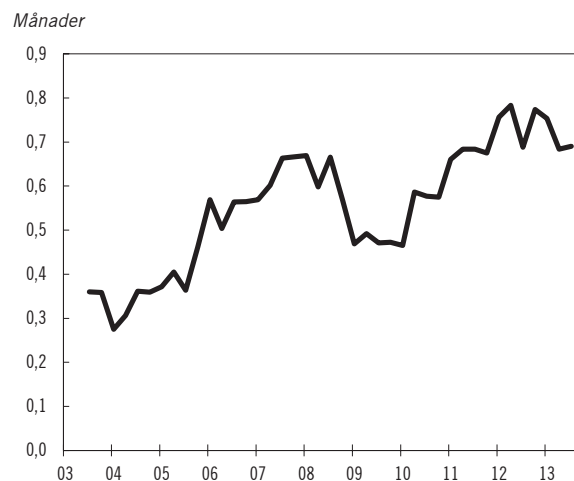
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Beveridgekurvan har skiftat utåt sedan 1980-talet (se diagram 10.18). Det kan vara ett tecken på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats eftersom arbetslösheten är högre vid en given nivå på vakansgraden. Beveridgekurvan ser även ut att ha skiftat utåt något i samband med finanskrisen 2008/2009. Det senaste året har dock matchningen åter förbättras enligt Beveridgekurvan, vilket indikerar att försämringen kan vara en temporär konjunkturreffekt.

En annan indikator på hur väl matchningen fungerar är företagens genomsnittliga rekryteringstid. Rekryteringstiderna har ökat sedan 2009 och är nu på en högre nivå än under högkonjunkturen 2007 (se diagram 10.19). Uppgången i företagens genomsnittliga rekryteringstid skulle kunna bero på att företagen har svårt att hitta rätt personal. Samtidigt visar Konjunkturinstitutets och Arbetsförmedlingens företagsundersökningar inga tecken på att företagen under de senaste åren har fått ökade svårigheter att hitta rätt personal eller att personalbrist har dämpat företagets produktion.¹¹⁴

¹¹⁴ Se Konjunkturbarometern januari 2013 (Konjunkturinstitutet) och Var finns jobben? (Arbetsförmedlingen 2014:1).

Diagram 10.19 Genomsnittlig rekryteringstid i privat sektor



Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ytterligare en indikator på hur matchningen fungerar är mått på de yrkesmässiga och geografiska obalanserna på arbetsmarknaden.¹¹⁵ Det tycks inte finnas några indikationer på att de regionala obalanserna på arbetsmarknaden har ökat under de senaste åren.¹¹⁶

Hur ska indikatorerna tolkas?

Det kan finnas flera förklaringar till varför vissa indikatorer tyder på att matchningen har försämrats jämfört med situationen innan finanskrisen utbröt 2008.

Att indikatorer tyder på att matchningen har försämrats är inte ett specifikt svenskt fenomen. Även i flera andra länder i Europa och i USA tyder indikatorer på att matchningen har försämrats under senare år. Det talar för att lågkonjunkturen och den därmed högre långtidsarbetslösheten kan vara en viktig förklaring till att en del indikatorer pekar på att matchningen har försämrats.

En annan förklaring kan vara det ökade arbetskraftsdeltagandet som följt av regeringens politik. Ett högre arbetskraftsdeltagande leder på kort sikt till att Beveridgekurvan skiftar utåt, eftersom arbetslösheten inledningsvis stiger

¹¹⁵ Se rapporterna Var finns jobben? (Arbetsförmedlingen 2014:1) och Arbetskraftsbarometern (Statistiska centralbyrån 2013).

¹¹⁶ Se bl.a. Marthin, G. Measuring mismatch in the Swedish labour market (Studier i finanspolitik 2012/3, Finanspolitiska rådet 2012).

innan det ökade arbetsutbudet ger en högre sysselsättning. Vidare kan det ökade antalet arbetsökande från grupper med generellt sett svag förankring på arbetsmarknaden ha bidragit till att matchningsindikatorerna pekar i negativ riktning. Det ökade arbetskraftsdeltagandet till följd av regeringens åtgärder är dock mycket positivt, även om det temporärt leder till en något högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får nämligen ett arbete efter en viss tid.

En ytterligare förklaring kan vara att arbetsökande och arbetsgivare har svårare att hitta varandra. Sökintensiteten hos de arbetsökande har dock ökat sedan 2006, vilket bör ha bidragit till en bättre matchning. Men en förändrad sammansättning av de arbetsökande har bidragit till ett mer komplext matchningsarbete på Arbetsförmedlingen, vilket kan ha bidragit till att arbetsgivare fått svårare att hitta personer med de kvalifikationer de efterfrågar. En central faktor för att förbättra matchningen framöver är därför Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla sina arbetsgivarkontakter.

Att rekryteringstiderna har ökat är inte ett specifikt svenskt fenomen. En möjlig orsak till de förlängda tiderna kan vara att företagen har ändrat sitt rekryteringsbeteende; de är mer noggranna och har en mer utdragen rekryteringsprocess innan de anställer. En ytterligare orsak kan vara att företagen ändrat sitt rekryteringsarbete i lågkonjunkturen. Om företagen är osäkra på när en återhämtning verkligen kommer kan de välja att lysa ut vakanser, men vara försiktiga med att anställa.¹¹⁷

Den försämrade matchningen enligt en del indikatorer bedöms vara temporär

Det är inte självklart hur indikatorerna på matchningen ska tolkas. Med matchning avses processen där arbetsökande och lediga jobb möts. Indikatorerna fångar detta men också en rad andra faktorer på arbetsmarknaden, t.ex. en förändrad sammansättning av de arbetslösa. Indikatorerna behöver därför inte ge en

rättvisande bild av hur själva matchningen på arbetsmarknaden fungerar. Därför går det inte att på basis av indikatorerna dra några säkra slutsatser kring hur matchningen utvecklats. Däremot går det att dra slutsatser kring vilka faktorer som påverkat indikatorerna och hur indikatorerna kan förväntas utvecklas framöver.

Att matchningen enligt en del indikatorer försämrats de senaste åren bedöms främst vara en temporär effekt av den utdragna lågkonjunkturen och av regeringens reformer som bidragit till att arbetsutbudet ökat snabbare än sysselsättningen. I takt med att konjunkturen normaliseras och regeringens utbudsreformer får fullt genomslag på sysselsättningen och vakanserna bedöms matchningen, såsom den mäts med t.ex. Beveridgekurvan, förbättras.

Den förändrade sammansättningen av arbetskraften och att långtidsarbetslösheten har ökat riskerar dock att bidra till en mer varaktig försämring vad gäller utfallen av en del indikatorer på matchningen. En viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att fler blir långtidsarbetslösa och att öka möjligheterna för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete.

10.3 Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning

Problemen på arbetsmarknaden 2006

Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet på arbetsmarknaden att alltför få arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper. En indikation på detta var att antalet personer som fick ersättning vid arbetslöshet, sjukdom och ekonomiskt bistånd hade ökat sedan 1970-talet. Arbetslösheten, som ökade kraftigt i samband med 1990-talskrisen, hade inte återgått till de nivåer som rådde innan krisen.

Förklaringar till utanförskapet

Det finns flera förklaringar till att utanförskapet ökade fram till 2006 och till att effekterna av 1990-talskrisen har dröjt sig kvar.

För det första är utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemen av stor betydelse för

¹¹⁷ Se bl.a. Davis m.fl. The establishment level behavior of vacancies and hiring, Quarterly journal of Economics vol. 128, 2013.

individens drivkrafter att gå från utanförskap till arbete eller att öka sitt arbetsutbud. Höga marginalsatser i kombination med höga ersättningsnivåer vid arbetslöshet, sjukdom, föräldraledighet och pension gör det mindre lönsamt att arbeta. I förlängningen leder det till en lägre sysselsättning och ett ökat utanförskap.

För det andra minskar, som tidigare nämnts, sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös.

För det tredje hänger utanförskapet samman med lönestrukturen och hur flexibel den är. En alltför sammanpressad lönestruktur kan innebära att personer med relativt låga kvalifikationer eller som inte jobbat under lång tid kan ha svårt att hitta ett jobb. I förlängningen kan detta leda till en högre arbetslöshet och ett minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb gav löner som var fördelningspolitiskt oacceptabla.

Inriktningen på politiken

Målet med politiken har sedan regeringen tillträdde varit att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar både arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan. Vidare har flera åtgärder vidtagits för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Fokus har varit på åtgärder som stärker arbetsutbudet, då erfarenheten visat att det är arbetsutbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen (se fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen). För att utbudsreformer så snabbt som möjligt ska leda till fler jobb är det dock nödvändigt med kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder.

Regeringen har också vidtagit omfattande åtgärder för att särskilt öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Politiken har även anpassats efter konjunkturläget och åtgärder har vidtagits för att dämpa lågkonjunkturrens varaktiga effekter. Vidare pågår sedan 2011 s.k. trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

10.3.1 Omfattande utbudsstimulerande åtgärder

Regeringens viktigaste reform för att stärka drivkrafterna till arbete är jobbskatteavdraget som infördes 2007 och som därefter har förstärkts vid fyra tillfällen och totalt inneburit skattelättnader om ca 83 miljarder kronor.¹¹⁸ Genom jobbskatteavdraget skapas drivkrafter dels för fler att delta på arbetsmarknaden, dels för de som redan jobbar att öka sin arbetstid.

Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring har stärkts. För att minska ohälsotalen och öka sysselsättningen har regeringen reformerat sjukförsäkringen. Reformerna syftar bl.a. till att stärka arbetsförmågan och drivkrafterna till arbete hos de sjukskrivna.

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitikerna. De arbetsmarknadspolitiska insatserna har i stor utsträckning fokuserats på de som står längst från arbetsmarknaden. För de personer som bedöms ha störst risk för att bli långtidsarbetslösa kan dock insatser sättas in i tidigt skede. Inom utbildningspolitiken har reformer genomförts bl.a. i syfte att stärka kopplingarna mellan skola och arbetsliv och öka människors anställningsbarhet.

¹¹⁸ Mätt vid varje ikraftträdande.

Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen

På lång sikt bestäms nivån på sysselsättningen huvudsakligen av utbudet av arbetskraft och förändringar i arbetskraftens storlek påverkar antalet jobb i ekonomin. Detta är centrala egenskaper för arbetsmarknadens funktionssätt som har avgörande betydelse för politikens utformning: en politik som bidrar till att öka arbetsutbudet leder på lång sikt till en ökad sysselsättning.¹¹⁹

Mängden arbete beror på hur många som vill och kan arbeta

Det finns inte ett fixt antal jobb i ekonomin, utan mängden arbete beror på sikt av hur många människor som vill och kan arbeta.¹²⁰ Anledningen till detta är att när det finns fler personer som vill arbeta, ökar konkurrensen om jobben, lönetrycket minskar och det blir lättare för arbetsgivare att anställa. Arbetsgivarnas vilja att anställa beror också på deras förväntningar om hur lätt det är att hitta en lämplig person (s.k. sökfriktioner). Finns det fler personer som söker arbete blir det lättare för arbetsgivarna att hitta lämpliga personer, vilket ökar deras vilja att anställa. Sammantaget betyder detta att fler jobb kommer att skapas, och fler företag att startas, när fler vill arbeta.

På lång sikt påverkar arbetsutbudets storlek sysselsättningen, men inte arbetslösheten. Arbetslösheten bestäms t.ex. av de arbetslösas sökbeteende, företagets kostnader för att anställa och säga upp, lönebildningens funktionssätt och parternas förhandlingsstyrka, samt de regler och trygghetssystem som omgärdar arbetsmarknaden. Arbetslösheten kan därför inte minskas långsiktigt genom att låta människor lämna arbetskraften, genom t.ex. förtidspension, eller genom att dela på jobben genom arbetsdelning. Det skulle leda till att konkurrensen om jobben minskade, lönetrycket ökade och att färre jobb skapades. Att äldre

stannar längre i arbetslivet, och att fler människor söker sig till Sverige, kommer således inte att innebära att jobben för unga och inrikes födda blir färre. När arbetsutbudet ökar kommer i stället fler jobb att skapas.

Tydliga indikationer på att sysselsättningen bestäms av antalet personer som vill och kan jobba

Det finns en rad indikationer på att arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen på lång sikt. Långtidsutredningen 2011 har analyserat hur arbetskraftsdeltagandet påverkar sysselsättningen. Analysen visar att sysselsättningen anpassar sig nästan exakt proportionellt mot arbetskraften, dvs. om arbetskraften ökar med en procent, ökar sysselsättningen med en procent.¹²¹

Studeras skillnader mellan länder tycks det tämligen uppenbart att befolkningens storlek har avgörande betydelse för mängden jobb och sysselsättningens nivå. Även befolkningens utveckling över tid i enskilda länder varierar systematiskt med sysselsättningen. Däremot tycks det inte finnas några tydliga samband mellan befolkningens storlek och nivån på arbetslösheten. Detta indikerar att arbetskraften och antalet jobb ökar när befolkningen ökar.

Under 1970- och 1980-talen ökade svenska kvinnors arbetsdeltagande mycket kraftigt, från 60 procent 1970 till närmare 85 procent 1990. Den stora ökningen i kvinnors arbetskraftsdeltagande omsattes till sysselsättning utan att det påverkade andra gruppers möjligheter på arbetsmarknaden. Mängden arbete och antalet arbetstillfällen tycks således ha anpassat sig efter det nya arbetsutbudet.

Ett annat sätt att studera förändringar i arbetsutbudet är genom att analysera situationer där ett land haft en mycket stor invandring under en begränsad tidsperiod. Det finns en mängd sådana studier gjorda på händelser i bl.a. USA och Europa.¹²² Sammantaget visar erfarenheterna att ökad invandring tycks ha begränsade effekter på arbetslösheten, även på de delarbetsmarknader som påverkats mest av invandringen. Även i dessa studier tycks således antalet arbetstillfällen anpassa sig efter arbetsutbudet.

¹¹⁹ I ett läge med en sammanpressad lönestruktur och förhållandevis höga ingångslöner kan åtgärder behövas i syfte att göra fler personer attraktiva att anställa för arbetsgivarna. Om utbudsreformer får effekt under en period med låg efterfrågan tar det längre tid innan de får genomslag på sysselsättningen.

¹²⁰ Se t.ex. Layard m.fl., *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, 1991.

¹²¹ Se Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:11.

¹²² Se Pensionsåldersutredningen 2011:05 för en översikt.

10.3.2 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft

För att de utbudsstimulerande åtgärderna så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt har regeringen vidtagit åtgärder som på olika sätt stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften om jobben för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen bl.a. infört nystartsjobb och andra lönesubventionerade anställningar. Principen för dessa är att arbetsgivarens lönekostnader minskas genom en statlig subvention, men att individens lön är opåverkad. Regeringen har även sänkt mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster och infört det s.k. RUT-avdraget. Dessa åtgärder bedöms öka sysselsättningen varaktigt i branscher som är viktiga för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

Regeringen har vidare genomfört en rad reformer som syftar till att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag i Sverige. Till exempel har regeringen sänkt bolagsskattesatsen och socialavgifterna, öppnat nya marknader för privata entreprenörer, förenklat reglerna för visstidsanställningar, genomfört regelförenklningar samt infört investeraravdrag och skatteincitament för forskning och utveckling.

10.3.3 Åtgärder för bättre matchning

Arbetsförmedlingen har sedan 2006 fått ett tydligare uppdrag att förmedla jobb och att stärka arbetsgivarkontakterna. Goda kontakter mellan arbetsgivare och arbetssökande är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Arbetsförmedlingen har en central roll i att underlätta matchningsprocessen. Det är särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer personer med svag förankring på arbetsmarknaden som har begränsade egna jobbrelaterade nätverk, och underlättar för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft.

Regeringen har genomfört åtgärder för att stärka de arbetslösas sökaktivitet, t.ex. genom reformer inom arbetslöshetsförsäkringen. Vidare har olika insatser för förbättrad uppföljning och kontroll av arbetssökandet genomförts, såsom införandet av aktivitetsrapporten.

10.3.4 Åtgärder för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för unga

Ett väl fungerande utbildningssystem är en förutsättning för att unga på ett effektivt sätt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Svenska högstadieelevers kunskaper har dock försämrats de senaste decennierna och av eleverna i gymnasieskolans nationella program är det bara ca 80 procent som tar ut slutbetyg inom tre år. Pojkar presterar generellt sett sämre än flickor i skolan.

För att förbättra resultaten i skolan har regeringen bl.a. infört nya läroplaner, förbättrat resultatuppföljningen, genomfört insatser för att höja kvaliteten på lärarna och stärka lärarkyrkans status, utökat undervisningstiden och reformerat gymnasieskolan. Vidare har lärlingsutbildningar på gymnasiet införts, där eleven tillbringar hälften av undervisningstiden på en arbetsplats.

Inom ramen för trepartssamtalen har s.k. yrkesintroduktionsavtal diskuterats. Yrkesintroduktionsavtal är ett samlingsnamn för branschspecifika avtal om anställningar för unga som saknar relevant yrkeserfarenhet eller är arbetslösa, där en del av tiden används för utbildning eller handledning. För att stimulera till anställning av unga (15–24 år) inom ramen för dessa avtal har regeringen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare i form av en lönesubvention och ett riktat stöd för utbildning eller handledning.

Vidare har socialavgifterna sänkts för unga, en nedsättning som fokuseras ytterligare från 1 juli 2014.

Inom arbetsmarknadspolitiken har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, som syftar till att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Drivkrafterna till utbildning har stärkts, t.ex. kan de som är mellan 20 och 24 år och som avbrutit sin gymnasieutbildning före den 1 juli 2012 slutföra den med stöd av ett högre studiebidrag.

Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Bristande kunskaper i svenska språket och bristande tillgång till bra jobbrelaterade nätverk är två förklaringar. Vidare har det saknats verktyg för att rättvist kunna validera utrikes föddas kompetens. Därtill förekommer diskriminering på arbetsmarknaden, vilket oftare drabbar personer med utomeuropeisk bakgrund.

För att underlätta etableringen på arbetsmarknaden av nyanlända invandrare har regeringen t.ex. genomfört etableringsreformen, vidtagit åtgärder för att förbättra svenskundervisningen för invandrare och infört instegsjobb. Dessutom kommer åtgärderna inom utbildningssystemet även unga utrikes födda till del, liksom stödet för yrkesintroduktionsanställningar.

Åtgärder för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Den svaga förankringen på arbetsmarknaden bland personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga kan t.ex. bero på att arbetsgivare har svårt att bedöma arbetsförmågan eller saknar kunskap om den hjälp de kan få för att anställa dessa personer.

För att öka möjligheterna till sysselsättning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har regeringen bl.a. gett ökade resurser till subventionerade anställningar och möjliggjort att dessa subventioner kan utnyttjas mer flexibelt. Vidare har en fyraårig satsning på tillfälliga utvecklingsanställningar vid Samhall inletts 2014.

Åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland äldre

Att de flesta fortfarande tar ut ålderspension när de fyller 65 år avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden. Andra förklaringar till den låga sysselsättningsgraden bland äldre och att det är svårt för många äldre att finna jobb kan bl.a. finnas i arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft och att företagens lönekostnader för äldre tenderar att vara höga.

Den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet hos äldre är det förstärkta jobbskatteavdraget för personer som är över 65 år. För att samtidigt öka efterfrågan på äldre arbetskraft har

den särskilda löneskatten avskaffats för personer över 65 år. Vidare kan personer i åldern 55–64 år få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid jämfört med vad som gäller för personer i åldern 26–54 år. Regeringen arbetar också inom ramen för pensionsöverenskommelsen med åtgärder för ett förlängt arbetsliv.

10.3.5 Politiken har anpassats till konjunkturläget

Finanspolitiken bidrar vid konjunkturedgångar till konjunkturstabilisering, främst genom de s.k. automatiska stabilisatorerna. Med detta menas att skatteintäkterna minskar och de offentliga utgifterna för t.ex. arbetslöshetsersättning stiger utan att några nya beslut behöver fattas. De automatiska stabilisatorerna kompletteras ofta med ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser när arbetslösheten ökar.

Vid djupa och utdragna lågkonjunkturer kan det även finnas behov av diskretionära finanspolitiska åtgärder för att dämpa fallet i sysselsättningen och minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på en högre nivå. Det kan röra sig om både allmänna efterfrågestimulanser och åtgärder som är direkt sysselsättningsskapande. Vidare kan tillfälligt utökade resurser inom utbildningspolitiken och tillfälliga förstärkningar och kompletteringar av arbetsmarknadspolitiken behövas för att motverka att de som drabbas av arbetslöshet slås ut från arbetsmarknaden.

Sedan budgetpropositionen för 2009 beslutades har regeringen vidtagit omfattande åtgärder för att motverka att lågkonjunkturen får varaktiga negativa effekter på arbetsmarknaden. Flera av de strukturellt riktiga åtgärder som redovisats ovan har även varit konjunkturrellt motiverade, eftersom de stimulerat efterfrågan på kort sikt. Utöver dessa reformer har regeringen vidtagit betydande temporära åtgärder, bl.a. tillfälligt höjda statsbidrag till kommunsektorn.

10.3.6 Politik för att förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens

parter. Centrala frågor på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal, bl.a. löner och anställningsvillkor. Genom kollektivavtal är det också möjligt att göra avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Regeringen har ett stort ansvar för att uppnå en bättre fungerande arbetsmarknad, men ansvaret vilar också på arbetsmarknadens parter.

Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha en central roll på arbetsmarknaden och att lönebildningen ska vara parternas ansvar. Men för att arbetsmarknaden ska bli mer inkluderande och flexibel anser regeringen att den svenska modellen behöver vidareutvecklas. Detta åstadkoms bäst i dialog med parterna.

Sedan hösten 2011 pågår trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Regeringen vill genom samtalen ta tillvara och stötta initiativ som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Trepartssamtalen har hittills handlat om åtgärder för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga (se avsnittet om yrkesintroduktionsavtal ovan), hålla uppe sysselsättningen i djupa lågkonjunkturer och för att förbättra möjligheterna till omställning.

Åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Korttidsarbete innebär att arbetsmarknadens parter vid en djup lågkonjunktur kommer överens om att förkorta arbetstiden och samtidigt till viss del minska lönerna. För att uppmuntra arbetsmarknadens parter att införa korttidsarbete vid kraftiga konjunkturedgångar har regeringen infört möjlighet till statligt stöd till korttidsarbete.

Regeringen ser positivt på att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal.¹²³ Trygghet på arbetsmarknaden och goda förutsättningar för att klara en omställningssituation kan t.ex. uppnås genom att arbetstagaren har en kompetens och kunskap som gör denne gångbar på arbetsmarknaden

genom hela livet. Detta underlättas av möjligheter till omskolning och vidareutbildning. För att förbättra omställningsmöjligheterna på arbetsmarknaden har regeringen genomfört ett antal förändringar i studiemedelssystemet och vissa förtydliganden har gjorts i skattelagstiftningen. Inom Regeringskansliet bereds också vissa förslag avseende möjligheten att erhålla arbetslöshetsersättning i samband med studier.

10.4 Effekter av regeringens politik

Det finns tydliga tecken på att regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen och minskat utanförskapet. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer.

10.4.1 Regeringens politik leder till lägre jämviktsarbetslöshet och högre sysselsättning

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med ca 250 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,8 procentenheter på lång sikt till följd av vissa av de strukturella reformer som regeringen har genomfört sedan 2007 (se tabell 10.3). Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2018. Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.¹²⁴

Kunskapen om effekterna och i vilken takt de slår igenom är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 10.3 är således behäftade med stor osäkerhet. Det är därför viktigt att löpande följa upp hur reformerna verkar. Uppföljningarna kan ge vägledning om hur politiken behöver kompletteras och om den behöver ändra inriktning.

¹²³ PTK är en samverkansorganisation för 25 fackförbund som tillsammans representerar ca 780 000 privatanställda tjänstemän.

¹²⁴ Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

Tabell 10.3 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges.

	Arbetskraft	Sysselsättning ¹⁾	Arbetslöshet ²⁾	Årsarbetskrafter ³⁾
Jobbskatteavdrag	1,8	120 000	-0,8	137 000
Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre	0,2	10 000	0,0	6 000
Arbetslöshetsförsäkring	0,2	45 000	-0,7	40 000
Arbetsmarknadspolitik	0,1	14 000	-0,2	11 000
Sjukförsäkring	0,9	17 000	0,5	20 000
Hus-avdraget	0,2	25 000	-0,3	27 000
Sänkta socialavgifter	0,2	21 000	-0,2	18 000
Skiktgräns	0,0	0	0,0	6 000
Sänkt restaurangmoms	0,0	4 000	-0,1	6 000
Höjt bostadsbidrag	-0,05	-2 000	0,0	-2 000
Summa strukturreformer	3,5	254 000	-1,8	267 000

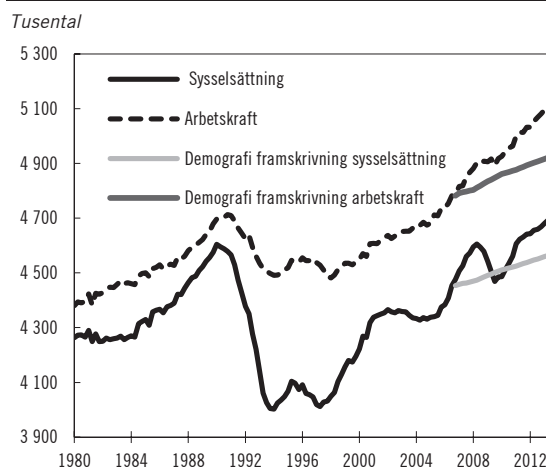
Anm.: ¹⁾ Antal personer i åldersgruppen 15–74 år. ²⁾ Förändring i procentenheter.³⁾ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

Källa: Egna beräkningar.

10.4.2 Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen

Sysselsättningen och arbetskraften kan förändras av flera olika orsaker. För det första påverkas arbetsmarknadsutvecklingen av konjunkturläget. Under en lågkonjunktur är sysselsättningen lägre och färre personer tenderar att söka sig till arbetsmarknaden (det omvända gäller under en högkonjunktur). För det andra kan förändringar i sysselsättningen och arbetskraften bero på den demografiska utvecklingen, dvs. hur befolkningen förändras i antal och sammansättning. Slutligen påverkas arbetsmarknadsutvecklingen av olika typer av strukturella förändringar.

Under perioden 2006–2013 har Sverige genomgått den djupaste lågkonjunkturen sedan 1990-talskrisen och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var betydligt lägre 2013 än 2006.¹²⁵ Sysselsättningsökningen sedan 2006 kan därför inte ha drivits av ett starkt konjunkturläge.

Diagram 10.20 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006

Anm.: Säsongsrensad data.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

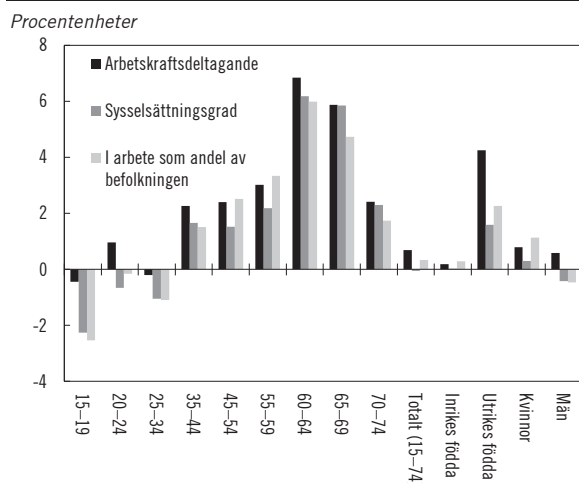
Ökningen av sysselsättningen och arbetskraften mellan 2006 och 2013 kan till viss del förklaras av att befolkningen i arbetsför ålder har ökat (se diagram 10.20). Men en stor del av ökningen i sysselsättningen och arbetskraften förblir oförklarad även när hänsyn har tagits till demografiska faktorer.¹²⁶

Sammantaget indikerar detta att sysselsättningen och arbetskraften sedan 2006 har ökat betydligt mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer. Den strukturella förbättringen av arbetsmarknaden har varit bred. Arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen har ökat mellan 2006 och 2013 i alla åldersgrupper utom bland de under 35 år (se diagram 10.21).

¹²⁶ För att beräkna den demografiska framskrivningen för sysselsättningen (arbetskraften) hålls sysselsättningsgraden (arbetskraftsdeltagandet) konstant på 2006 års nivå för de olika undergrupperna (ålder, kön, födelseland). Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen.

¹²⁵ Se bl.a. Konjunkturinstitutets konjunkturläge december 2013 och Riksbankens penningpolitiska rapport oktober 2013.

Diagram 10.21 Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2013, för olika grupper



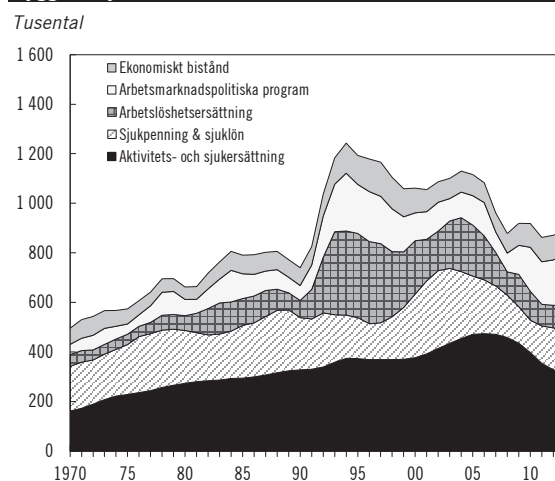
Bland äldre (över 60 år) har utvecklingen varit särskilt stark. Det beror sannolikt delvis på att fler äldre arbetar längre i takt med att de lever längre och blir friskare. Samma mönster finns i flera andra länder. Men det finns även empiriska studier som visar att det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre i kombination med socialavgiftssänkningen för äldre har bidragit till den ökade sysselsättningsgraden.¹²⁷ Även bland utrikes födda har arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökat under de senaste åren. Detta är tydliga indikationer på att politiken verkar i rätt riktning. Den starka arbetsmarknadsutvecklingen har även kunnat kombineras med en god reallöneutveckling (se fördjupningsrutan Stark reallöneutveckling i ett internationellt perspektiv).

Den genomsnittliga sysselsättningsgraden har dock minskat marginellt mellan 2006 och 2013. Det beror främst på att äldre (65–74 år), som har en lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet, utgör en större andel av befolkningen i arbetsför ålder 2013 jämfört med 2006.

10.4.3 Regeringens politik har minskat utanförskapet

Samtidigt som sysselsättningen ökar finns det indikatorer på att utanförskapet har minskat. Bland annat har antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, minskat sedan 2006 (se diagram 10.22).¹²⁸ Antalet helårsekvivalenter, som redovisas i diagram 10.22, mäter både kort- och långvarigt ersättningsmottagande. Det är allvarigare om personer är långvarigt försörjda av olika trygghetssystem än om ersättningsperioderna är korta. Det är därför viktigt att även analysera hur ersättningsperiodernas längd har utvecklats.

Diagram 10.22 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem



Både antalet kort- och långvariga ersättningsperioder har minskat sedan mitten av 2000-talet (se diagram 10.25). Antalet personer med ersättningsperioder som är längre än ett år har trendmässigt minskat sedan 2005. De korta ersättningsperioderna minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen när arbetslösheten steg under finanskrisen.

¹²⁷ Se Laun, Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (IFAU 2012:16) samt 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

¹²⁸ En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningsystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

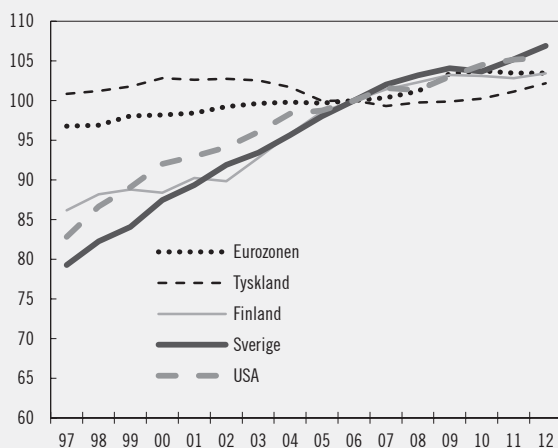
Stark reallöneutveckling i ett internationellt perspektiv

En central del i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att arbetsmarknadens parter har ansvaret för lönebildningen. Den svenska modellen har tjänat Sverige väl under lång tid. Sedan industriavtalets införande 1997 har Sverige kunnat kombinera hög sysselsättning med en stark utveckling av reallönerna utan att den internationella konkurrenskraften har försämrats (se vidare fördjupningsrutan Sveriges internationella konkurrenskraft).

Trots en utdragen lågkonjunktur har reallönerna stigit med ca 7 procent i Sverige 2006–2012 (se diagram 10.23). Det kan jämföras med att reallönerna har ökat med ca 3 procent i eurozonen och med ca 2 procent i Tyskland sedan 2006. Även i ett längre perspektiv har reallöneutvecklingen varit stark. Sedan 1997 har reallönerna i Sverige ökat med drygt 30 procent.

Diagram 10.23 Reallöneutveckling

Index, 2006 = 100



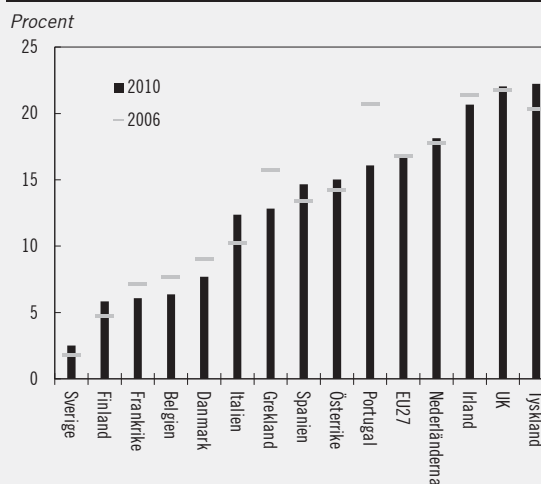
Anm.: För Sverige avses reallön nominell timlöneutveckling enligt nationalräkenskaperna deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. För övriga länder och aggregat avses real ersättning, dvs. lön inklusive kollektiva avgifter, deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator.

Källor: Europeiska kommissionen och Statistiska centralbyrån.

Sverige har även en låg andel låglönejobb jämfört med andra EU-länder. År 2010 hade 2,5 procent av de anställda i Sverige låglönejobb (se diagram 10.24). Genomsnittet för EU är 17 procent och i Tyskland hade 22 procent av de anställda låglönejobb.¹²⁹ Sammantaget indikerar detta att

Sveriges höga sysselsättningsgrad inte har kommit till priset av fallande reallöner eller en tydlig ökning av låglönejobben.

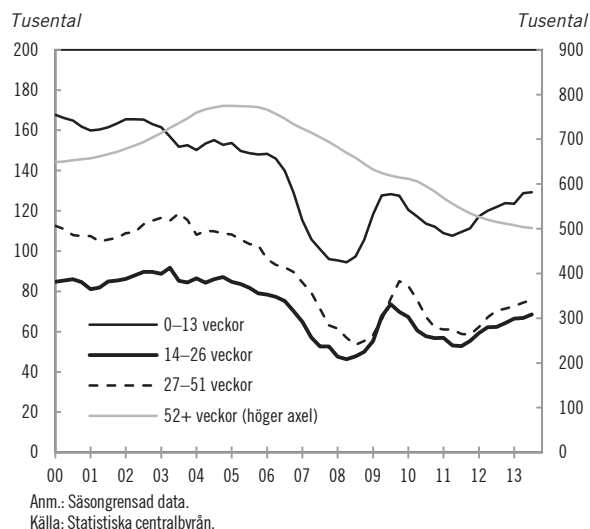
Diagram 10.24 Andel låglönejobb



Källa: Eurostat.

¹²⁹ Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är

således ett relativt mått och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur.

Diagram 10.25 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd

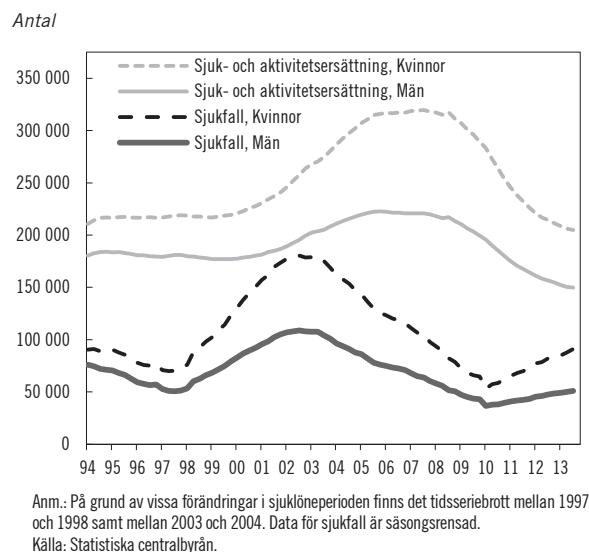
Antalet personer med sjukpenning och sjukersättning är lägre än i början av 2000-talet

De viktigaste förklaringarna till att antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen har minskat är att antalet som uppbär ersättning från sjukförsäkringen har minskat (se diagram 10.26). Både kvinnors och mäns sjukfrånvaro har minskat, men kvinnor har fortfarande i genomsnitt en betydligt högre sjukfrånvaro än män. Den minskade sjukfrånvaron har medfört att antalet personer som arbetar har ökat. Nivån på sjukfrånvaron i Sverige ligger numera i linje med sjukfrånvaron i andra länder med jämförbara system och förmåner.¹³⁰

Det finns många tänkbara förklaringar till varför antalet personer med sjukpenning har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att genomförda reformer har samverkat med förändrade attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna som regeringen har genomfört inom sjukförsäkringsområdet och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.¹³¹

¹³⁰ De länder som avses är bl.a. Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

¹³¹ Finanspolitiska rådet (2010).

Diagram 10.26 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning

Det är också tydligt att minskningen av antalet personer med sjukersättning har sammanfallit med genomförandet av regeringens reformer. De förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning och borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 10.26 framgår att antalet personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning började minska därefter.

Sedan slutet av 2010 har dock antalet personer med sjukpenning ökat. Både antalet personer som får sjukpenning och den genomsnittliga tiden med sjukpenning har ökat. Kvinnor, som redan hade en betydligt högre sjukfrånvaro än män, står för merparten av ökningen (se diagram 10.26). Framför allt är det sjukfrånvaron på grund av psykiska diagnoser som ökar och dessa är i dag den vanligaste sjukskrivningsorsaken för både kvinnor och män.

Uppgången i sjukpenningtalet sedan slutet av 2010 kan delvis förklaras av regeländringar. Avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen och skärpningen av reglerna för att beviljas sjukersättning tillsvidare har inneburit att färre pågående sjukpenningfall avslutas genom en övergång till sjukersättning. Detta får som effekt att fler kvarstår i sjukpenning, vilket ger ett högre sjukpenningtal. Vidare beror ökningen på att personer som tidigare uppnått maximal tid i sjukförsäkringen återvänder till sjukförsäkringen. Sedan 2012 har det även skett en ökning av nya sjukfall.

De exakta mekanismerna bakom ökningen av nya sjukfall är dock inte kända. Det kan konstateras att sjukfrånvaron och nyttjandet av

sjukförsäkringen i Sverige även tidigare har varierat över tid på ett sätt som är svårt att förklara med enbart förändrad hälsa, befolkningsstruktur eller regeländringar inom sjukförsäkringen.¹³² Regeringen har med anledning av detta gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera orsakerna till varför sjukfrånvaron i Sverige har varierat kraftigt över tid.¹³³

Arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning, men utmaningar kvarstår

Åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken riktas främst till personer som står långt från arbetsmarknaden. Detta innebär att det ofta tar tid innan effekterna av åtgärderna syns genom en ökad sysselsättning. Arbetslösa som stått utan arbete under lång tid kan behöva stöd i sitt arbetssökande, samtidigt som deras kompetens och yrkeskunskaper troligen behöver stärkas. Vidare har arbetsmarknadsutsikterna för de arbetslösa, särskilt för de långtidsarbetslösa, försämrats i spåren av den utdragna lågkonjunkturen.

Trots dessa svårigheter finns det en del indikationer på att regeringens arbetsmarknadspolitik har bidragit till en högre sysselsättning. Bland annat visar en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering att nystartsjobben har minskat arbetslösheten och ökat sysselsättningen.¹³⁴

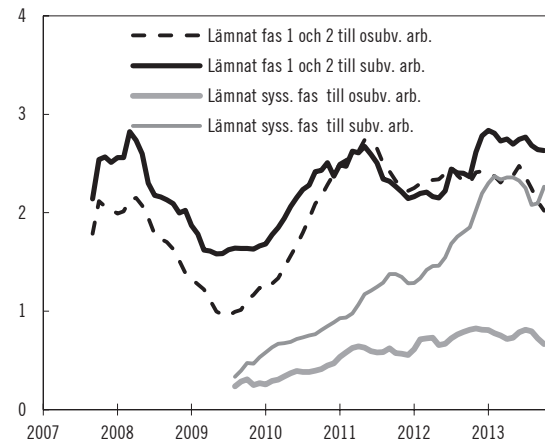
En annan indikator på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning är att sökaktiviteten bland de arbetslösa ligger på en högre nivå nu än före 2007. En hög sökaktivitet är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla arbete, ökad uppföljning och kontroll av individens arbetssökande, införandet av jobbskatteavdraget samt reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen är troligen viktiga förklaringar till den ökade sökaktiviteten.

Fler i garantierna har fått arbete

I jobb- och utvecklingsgarantin finns personer med stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför positivt att andelen som lämnat garantierna för subventionerat och osubventionerat arbete ökade 2009–2013 i garantins samtliga faser. Det visar att även de långtidsarbetslösa fick del av den ökande efterfrågan på arbetskraft. Av diagram 10.27 framgår också att subventionerade anställningar är en viktig, och över tid sett allt mer betydelsefull, väg till arbete för personer i jobb- och utvecklingsgarantin, även för de som befinner sig i sysselsättningsfasen.

Diagram 10.27 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Lämnat till osubventionerat arbete eller subventionerat arbete avser status 90 dagar efter utträde ur garantin. Säsongsensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Av de ungdomar som lämnar jobbgarantin påbörjar en allt större andel ett osubventionerat arbete (se diagram 10.28). Ett av syftena med jobbgarantin för ungdomar var att förmå fler att söka sig till utbildning. Det är därför också positivt att andelen som lämnar garantin för utbildning har ökat sedan jobbgarantin infördes. Mer problematiskt är att andelen personer som lämnar jobbgarantin för jobb- och utvecklingsgarantin ligger kvar på en relativt hög nivå.

¹³² Inspektionen för socialförsäkringen, Stabilitet i sjukfrånvaron, Rapport (Inspektionen för socialförsäkringen 2012:15).

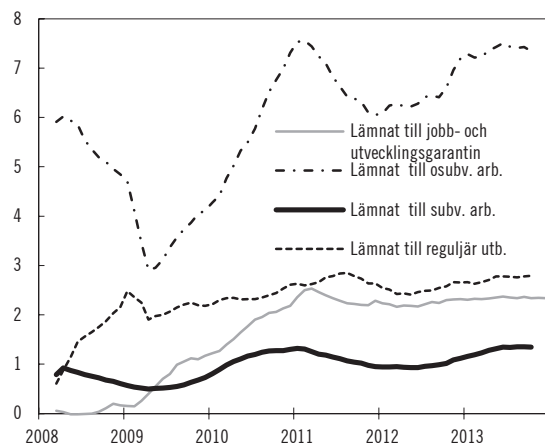
¹³³ Delredovisning ska ske till regeringen senast den 15 maj 2014.

Analysen i sin helhet ska redovisas den 14 november 2014.

¹³⁴ Se Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? (IFAU 2012:6).

Diagram 10.28 Utflödet från jobbgarantin för ungdomar

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Lämnat till osubventionerat arbete, subventionerat arbete eller reguljär utbildning avser status 90 dagar efter utträde ur Jobbgarantin för ungdomar. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

10.5 Utmaningar för att få fler i arbete

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är även fortsättningsvis att varaktigt öka sysselsättningen, främst genom ett minskat utanförskap. Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit framgångsrik. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer. Sveriges sysselsättningsgrad är tillsammans med Nederländernas högst i EU. Regeringen bedömer att utvecklingen på arbetsmarknaden kommer att vara positiv de kommande åren, men att återhämtningen till följd av en låg global efterfrågan kommer ta tid. Först 2018 bedöms konjunkturläget ha balanserats. Arbetslösheten har då minskat till knappt 6 procent samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat till 67 procent.

Analysen tidigare i det här avsnittet har dock visat att det finns fortsatta och nya utmaningar. För att möta dessa bedömer regeringen att politiken även fortsättningsvis ska inriktas mot åtgärder som stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft, och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Vidare bör diskussionerna kring att vidareutveckla den svenska modellen fortsätta tillsammans med arbetsmarknadens parter.

10.5.1 Underlätta inträdet på arbetsmarknaden

Fortsatt arbete med att bygga upp system för yrkesintroduktion

Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan få stor betydelse för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv samt bli en viktig del av arbetsgivarnas långsiktiga kompetensförsörjning. Det är därför mycket positivt att parterna har tecknat yrkesintroduktionsavtal inom metallindustrin och den kemiska industrin, kommunal vård och omsorg, handeln, fastighetsbranschen, sågverksindustrin samt trä- och möbelindustrin. Samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal även inom andra områden. I mars 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att anställningar inom ramen för dessa berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

I trepartssamtalen om yrkesintroduktionsavtal har parterna betonat vikten av handledning och utbildning av god kvalitet. Parterna har efterfrågat stöd för sitt gemensamma arbete med att utveckla ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna genom utbildning och handledning. Det kan bl.a. handla om framtagande av kompetensprofiler, valideringsmodeller och handledarutbildningar samt certifiering av aktörer som kan bistå med utformning av utbildningsplaner och handledning. Regeringen har avsatt resurser för detta för 2014–2018, och detta stöd prövas nu mot EU:s statsstödsregler. Parterna kommer, när frågan om statsstödsreglerna är utredd, att gemensamt kunna söka statsbidrag för dessa utvecklingsinsatser. Regeringen avser också tillsätta en delegation för lärande på arbetsplatserna, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Delegationen ska sprida information och kunskap om hur ett väl fungerande lärande på arbetsplatserna kan utformas och bistå de partsorganisationer som önskar hjälp i sitt utvecklingsarbete.

Att bygga upp system för yrkesintroduktion är ett långsiktigt arbete. Regeringen kommer att följa arbetet noga och reformen kommer att utvärderas av flera myndigheter. Konjunkturinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Konkurrentverket och Statskontoret har fått i uppdrag att under 2016 lämna rapporter till regeringen om stödets effekter och genomförande.

Stödet till yrkesintroduktionsanställningar bygger på initiativ från parterna och riktar sig endast till de arbetsgivare som täcks av kollektivavtal, vilket innebär att stödet måste notifieras till Europeiska kommissionen. Regeringen har till kommissionen initialt notifierat stödet för yrkesintroduktionsanställningar för en treårsperiod. Under dessa tre år omfattas endast arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Denna period kan komma att förlängas med ytterligare två år innan icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare inkluderas.

För att åstadkomma en mer inkluderande arbetsmarknad är det regeringens förhoppning att yrkesintroduktionsavtal på sikt även kan komma att användas vid anställning av andra grupper med särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa och utrikes födda.

Arbetsgivarverket, Saco-S och OFR/S,P,O¹³⁵ har undertecknat ett s.k. studentmedarbetaravtal som möjliggör studierelevanta extrajobb för studenter på högskoleutbildningar i form av tidsbegränsad deltidsanställning, s.k. studentmedarbetaranställning. Anställningen kan underlätta studenternas övergång från utbildning till arbetsliv och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Diskussioner om studentmedarbetaravtal förs även inom andra branscher. Regeringen har aviserat att man vill erbjuda parterna möjlighet att söka bidrag för informationsinsatser kopplade till avtalen.

Kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssystemet är fortsatt angelägna

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga är det också viktigt med insatser i utbildningssystemet för att stärka de ungas kvalifikationer. Kvaliteten i utbildningen måste förbättras och kopplingen mellan skola och arbetsliv behöver stärkas. Bristfälliga skolresultat och avhopp bidrar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet bland unga. Förbättrad kvalitet i utbildnings-

systemet och ökade kunskaper är också viktigt för produktivitetens utvecklingen på sikt.

Regeringen har genomfört och aviserat omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det är nu angeläget att arbeta för en ändamålsenlig implementering av dessa reformer och följa upp att de ger avsett resultat. Ytterligare insatser behövs dock för att fler elever ska gå ut grundskolan med tillräckliga kunskaper för att kunna påbörja gymnasiestudier, och för att fler ska slutföra sina gymnasiestudier. Att höja kompetensen bland lärare och att stärka yrkets status och attraktionskraft är fortsatt viktigt.

Det är också viktigt med tidiga insatser i grundskolan för att hjälpa de elever som annars riskerar att avbryta eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning. För att höja kvaliteten i undervisningen i förskoleklass t.o.m. årskurs 3 avser regeringen genomföra ett särskilt lågstadielyft fr.o.m. 2015. Skolhuvudmännen ska, utifrån sina lokala behov, ges möjligheter att förbättra undervisningen i form av t.ex. mindre undervisningsgrupper, ökad lärartäthet, utökad halvklassundervisning samt fler speciallärare och specialpedagoger. Det är åtgärder som främjar barns inlärning, särskilt i yngre åldrar, och förbättrar lärarnas förutsättningar att göra ett bra jobb. Att tidigt kunna identifiera barn med svårigheter, och att ha möjligheter att kunna sätta in rätt stöd till dessa, är av stor betydelse.

Den obligatoriska skolan bör göras tioårig så att alla barn börjar skolan vid sex års ålder. Det bidrar dels till att fler barn får ta del av verksamheten i det som idag benämns förskoleklass, dels till att undervisningen kan göras mer kunskapsinriktad. Genom att tydliggöra förskoleklassens syfte och på så sätt införa ett extra skolår skulle fler elever kunna ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast ska kunna införas fr.o.m. läsåret 2017/18 (dir. 2014:41). Utredningen ska även föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever i nuvarande årskurs 9 som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program kan införas. Vidare ska utredningen föreslå hur en skyldighet att erbjuda sommarskola kan genomföras, riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

¹³⁵ OFR/S,P,O är ett förhandlande samverkansorgan för åtta självständiga fackförbund inom statlig sektor.

För att minska antalet unga som saknar fullgjord gymnasieutbildning måste kommunernas arbete med denna målgrupp förbättras. Regeringen har föreslagit att kommunernas s.k. informationsansvar för icke skolpliktiga ungdomar i stället ska benämnas aktivitetsansvar. För unga under 20 år som inte går i gymnasiet och som inte har slutfört gymnasiet ska individuella åtgärder vidtas i syfte att de i första hand ska påbörja eller återuppta en utbildning.

Kvaliteten i de gymnasiala yrkesprogrammen behöver stärkas ytterligare. Regeringen har genomfört flera reformer för att förbättra de yrkesinriktade programmen på gymnasiet, och även infört en permanent lärlingsutbildning med relativt höga anordnarbidrag till de arbetsgivare som tar emot lärlingar. Arbetet med att förbättra kvaliteten på de yrkesinriktade programmen måste dock fortsätta, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Den garanterade omfattningen av arbetsplatsförlagt lärande måste säkerställas för varje elev och kvaliteten måste förbättras.

Det är angeläget att unga gör välinformerade utbildningsval som svarar mot arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Regeringen har beslutat att utreda hur dimensioneringen av och rekrytering till gymnasiala yrkesutbildningar kan utvecklas, dels för att undvika att kompetensbrist uppstår, dels för att minska risken för överutbildning inom yrkesområden med svag efterfrågan på arbetsmarknaden. Vidare ska intresset och förutsättningarna för en försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning med ökat inflytande och ansvar för branscher och arbetsgivare, s.k. branschlärning, utredas. Det är angeläget att unga får bättre information om utbildningsvalets betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Inom ramen för det ovan nämnda uppdraget ska därför även möjligheterna att utveckla studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan undersökas.

Utrikes födda möter särskilda svårigheter som måste övervinnas

Invandringen har haft stor betydelse för det svenska samhället. Invandringen har t.ex. bidragit med arbetskraft, kompetens och mångfald. Sverige har varit, och ska fortsatt vara, ett land där människor ska kunna söka skydd från oroligheter och förföljelser i hemlandet.

Men många utrikes födda har arbetsmarknadsrelaterade problem, och de särskilda svårigheter som utrikes födda möter måste övervinnas.

Särskilt bekymmersamt är att unga utrikes födda som kommit till Sverige i skolåldern har problem med att slutföra skolan och därmed även har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att stödja dessa unga att fullfölja skolan och förbättra sina studieprestationer. I denna proposition presenteras åtgärder för att förbättra nyanlända elevers och utrikes föddas möjligheter att klara skolan (se vidare avsnitt 2).

Etableringsuppdraget syftar till att påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga. Det tar dock fortfarande för lång tid för många nyanlända att få ett mer varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att löpande följa reformen.

Det är också viktigt med en väl fungerande validering av utbildning och yrkeskunnande. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringssystemet har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaper främst hos nyanlända inom etableringsreformen.

Många utrikes födda har begränsade jobbrelaterade nätverk och Arbetsförmedlingens insatser är därför särskilt viktiga för denna grupp. Goda kunskaper i svenska språket ökar chanserna för utrikes födda att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att utbildningen i svenska för invandrare håller god kvalitet.

Regeringen har även remitterat ett förslag om s.k. nystartszoner.¹³⁶ Det innebär i korthet att staten genom sänkta socialavgifter stimulerar mindre företag att etablera sig inom områden med hög arbetslöshet. För att företagen ska få del av lättnaden krävs att en viss andel av de anställda bor i en nystartszon. Då många utrikes födda bor i områden som skulle kvalificeras som nystartszon, bedöms möjligheterna till arbete för utrikes födda öka med ett sådant förslag.

¹³⁶ Se lagrådsremiss den 18 april 2013, Nystartszoner.

10.5.2 Motverka långa tider utan arbete

Det är viktigt att fortsätta det långsiktiga arbetet med att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och att stärka jobbchanserna för dem som är långtidsarbetslösa.

Insatser för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad uppföljning och kontroll av de korttidsarbetslösas jobbsökande. För de personer som bedöms ha störst risk för att bli långtidsarbetslösa kan ytterligare åtgärder behövas för att deras anställningsbarhet ska öka. Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift att få individen att ta de beslut som är nödvändiga för att så snabbt som möjligt få ett arbete. Studier visar att chansen att bli kallad till anställningsintervju minskar förhållandevis snabbt. Det kan t.ex. i ett tidigt skede handla om att flytta eller söka andra yrken.

För att öka jobbchanserna för dem som är långtidsarbetslösa är det angeläget att höja aktivitetsnivån och kvaliteten inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga. Detta gäller inte minst jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Det är också angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter arbeta aktivt med lönesubventionerade anställningar, med särskilt fokus på dem som har svårast att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Ett problem kan vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns och hur de är utformade. Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter kan bidra till bättre information om subventionerade anställningar. Det är viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla.

Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa att få arbete

Den traditionella arbetsmarknadspolitikerna bidrar till att öka möjligheterna till jobb för långtidsarbetslösa. Den utdragna lågkonjunkturen har fört med sig att långtidsarbetslösheten har ökat och att det kommer att ta tid innan den sjunker tillbaka väsentligt. Erfarenheterna från tidigare lågkonjunkturer visar att det är först när konjunkturen normaliserats som jobbchanserna

ökar väsentligt även för de svagaste på arbetsmarknaden. Av både fördelningspolitiska och strukturella skäl är det angeläget med kompletterande åtgärder som skapar nya vägar till arbete för långtidsarbetslösa. Det är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas i samarbete med bl.a. arbetsmarknadens parter.

Ett syfte med trepartssamtalen är att tillsammans med arbetsmarknadens parter hitta lösningar som gör arbetsmarknaden mer inkluderande. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtalen kan underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga, och att de också kan vara väl lämpade för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Arbete i kombination med handledning och kompetensutveckling bedöms öka möjligheterna även för denna grupp att få jobb. Regeringen välkomnar därför vissa parter arbete med att möjliggöra yrkesintroduktionsanställningar även för arbetslösa personer som är äldre än 25 år och undersöker möjligheterna att på sikt ge stöd till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa på sådana avtal.

Även för individer som varit arbetslösa mycket länge, och som bl.a. tagit del av de insatser som ges inom jobb- och utvecklingsgarantins inledande faser, behöver nya vägar till arbete skapas. En viktig del av arbetsmarknadspolitikerna är, som nämnts ovan, subventionerade anställningar som innebär att arbetsgivarna får ta del av kraftiga lönesubventioner då de anställer långtidsarbetslösa. Lönesubventionen syftar till att kompensera arbetsgivaren för att individen har låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Trots höga lönesubventioner är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd.

Arbetsgivarna har inom ramen för trepartssamtalen förmedlat att det kan vara viktigare att hitta en person som fungerar i verksamheten än att anställningskostnaden är låg, något som också har konstaterats av Statskontoret. Det betyder att det är särskilt viktigt att finna och utforma åtgärder där arbetsgivarens osäkerhet vid anställning minskar, t.ex. genom god matchning och praktiskt stöd vid introduktionen på arbetsplatsen. För att ytterligare öka individens jobbchans kan kompetenshöjande insatser utgöra ett viktigt inslag. Det finns i sammanhanget en rad intressanta lokala och privata initiativ vars verksamheter i hög grad syftar till att minska arbetsgivarens osäkerhet vid

anställning av individer som står långt från arbetsmarknaden.

Förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete

Många personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står långt ifrån arbetsmarknaden. I gruppen långtidsarbetslösa har många en funktionsnedsättning. Antalet funktionsnedsatta har ökat relativt kraftigt de senaste åren till följd av att fler personer kommit in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringssystemen. Framför allt är det antalet personer med olika psykiska besvär som har ökat. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste förbättras. Regeringen har därför initierat en fyraårig satsning på tillfälliga anställningar vid Samhall. Satsningen bör noggrant utvärderas.

10.5.3 Förbättra matchningen

En väl fungerande matchning mellan arbetsökande och lediga jobb är av avgörande betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Med en bättre fungerande matchning kortas arbetslöshetstiderna. Ett enkelt räkneexempel visar på betydelsen av att korta arbetslöshetstiderna. Om den genomsnittliga arbetslöshetstiden minskar med en vecka skulle jämviktsarbetslösheten, allt annat lika, minska med ca 0,2 procentenheter.

Arbetsförmedlingen har en avgörande roll för matchningen på arbetsmarknaden. Det är därför nödvändigt att Arbetsförmedlingen fungerar väl och att dess verksamhet snabbt och effektivt kan anpassas till nya omständigheter på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att Arbetsförmedlingen har förtroende och legitimitet hos arbetsgivare, arbetsökande och arbetsmarknadens parter.

Det är viktigt att den enskilda arbetsförmedlaren tidigt möter och stöder individen i sitt arbetssökande bl.a. genom att vägleda individen i jobbsökandet eller genom att identifiera på vilket sätt individen kan stärkas. Arbetsförmedlingen ska ha väl fungerande arbetsgivarkontakter. Särskilt unga och nyanlända utrikes födda saknar ofta jobbrelaterade nätverk.

Under senare år har både arbetsmarknadens utveckling och flera politiska reformer bidragit

till att förändra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att uppfylla sitt uppdrag. Arbetslösheten har framför allt ökat i grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. unga med ofullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt har långtidsarbetslösheten ökat. Arbetsförmedlingens målgrupp är i dag bredare, större och består i större utsträckning än tidigare av individer som är i behov av mer omfattande insatser för att kunna få ett arbete. Detta har påverkat förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att genomföra sitt uppdrag.

I syfte att förbättra Arbetsförmedlingen och därigenom arbetsmarknadens funktionssätt bedömer regeringen att det är angeläget med en bred översyn av myndigheten. En sådan översyn har inte gjorts sedan mitten av 1990-talet. Därför har regeringen tillsatt en utredning som utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden ska analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt (dir. 2014:15). Detta innebär bl.a. att analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer, se över om de insatser som myndigheten förfogar över används på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt analysera Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Utredningen ska också se över användningen av kompletterande aktörer samt analysera om det är lämpligt och möjligt om de delar av myndighetens verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning kan konkurrensutsättas. Vidare ska utredningen analysera Arbetsförmedlingens organisation, se över styrningen av myndigheten samt föreslå hur uppföljning och utvärdering av verksamheten kan utvecklas och förbättras.

Stimulera ökad rörlighet på arbetsmarknaden

En förutsättning för att matchningen mellan utbudet av och efterfrågan på arbetskraft ska ske effektivt är att den geografiska och yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden är hög. Det är därför viktigt att arbetsökande får information om hur möjligheterna att få jobb inom olika yrken och i olika delar av landet ser ut samt vad som krävs av den arbetsökande för att så snabbt som möjligt få ett jobb.

Svårigheter att få tag i boende kan hämma framför allt ungas och nyanländas möjligheter och incitament att flytta för att få ett arbete. Åtgärder som bidrar till att bostadsbyggandet ökar i storstadsregionerna, och till att det finns en väl utbyggd infrastruktur, ökar möjligheterna att flytta eller pendla dit jobben finns.

Kvinnor och män arbetar i olika stor utsträckning i olika sektorer. Till exempel är den kommunala sektorn kvinnodominerad, medan industrin är mansdominerad. Då bl.a. villkor och löner skiljer sig åt mellan sektorer är det önskvärt att motverka en sådan uppdelning och öka rörligheten mellan sektorer. Regeringen kommer att i Arbetsförmedlingens instruktioner förtydliga att verksamheten ska utformas så att den främjar jämställdheten samt motverkar en könsuppdelad arbetsmarknad.

10.5.4 Förbättra arbetsmarknadens omställningsförmåga

Det är angeläget att finna lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet på arbetsmarknaden kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som partsöverenskommelser.

Regeringen ser därför positivt på att Svenskt Näringsliv och PTK för samtal om ett nytt omställningsavtal. Regeringen vill inom ramen för trepartssamtalen lyssna till parterna och fortsatt stödja deras arbete med att nå överenskommelser. I den gemensamma avsiktsförklaringen har Svenskt Näringsliv angett att de vill att turordningsreglerna ska tillgodose behovet av att, efter en driftsinskränkning, ha kvar personal med den kompetens som krävs för att den fortsatta verksamheten ska kunna bedrivas med bästa möjliga konkurrenskraft. PTK har efterfrågat åtgärder som förbättrar möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling under hela arbetslivet och som därigenom stärker individens anställningsbarhet och omställningsförmåga.

10.5.5 Ett längre och mer jämställt arbetsliv nödvändigt

Ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en god

ekonomisk standard även som pensionärer, och för att upprätthålla offentligt finansierade tjänster av god kvalitet. Det är därför angeläget att fortsätta det långsiktiga arbetet med att få unga att tidigarelägga sin utbildning och att öka genomströmningen i utbildningssystemet. Det är också viktigt att fler förlänger sitt arbetsliv genom att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. Pensionsåldersutredningen har i sitt betänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:35) lämnat förslag på hur detta kan åstadkommas. Regeringen arbetar inom ramen för pensionsöverenskommelsen med åtgärder för ett förlängt arbetsliv. De förändringar som krävs för ett längre arbetsliv behöver vara brett förankrade i samhället. Samtal kommer därför att genomföras med arbetsmarknadens parter om åtgärder som verkar i riktning mot ett längre arbetsliv, bl.a. om rätten att kvarstå i anställning till 69 år.

Sjukfrånvaron har ökat sedan 2010. Att sjukfrånvaron är låg är angeläget både ur individens och ur samhällets perspektiv. Under de senaste decennierna har sjukfrånvaron varierat på ett sätt som är svårt att förklara med förändrad hälsa, regelverk eller befolkningsstruktur. Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera orsakerna till detta.

Kvinnor har fortfarande ett lägre arbetskraftsdeltagande och jobbar i större utsträckning deltid än män. Kvinnors arbetsutbud och kompetens måste därför bättre tas till vara och skillnaderna i kvinnors och mäns närvaro på arbetsmarknaden minska.

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig och starta och driva företag, eftersträvar regering att skatte- och transfereringssystemen ska vara så utformade att de skapar goda drivkrafter till arbete för både kvinnor och män.

10.5.6 Stärkt företagande för ökad sysselsättning

För att säkerställa en långsiktig hög efterfrågan på arbetskraft behövs ett väl fungerande näringsliv som klarar sig väl i den globala konkurrensen. Regeringen har som ambition att ytterligare förbättra företagsklimatet och villkoren för

forskning och utveckling samt förbättra kapitalförsörjningen för små, innovativa företag.

En strategisk del av arbetet med att förbättra skattevillkoren för företagande sker genom Företagsskattekommittén.¹³⁷ I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen även kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande.¹³⁸ Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag.¹³⁹

Ett väl fungerande utbildningssystem och en högkvalitativ forskning är viktiga faktorer för en arbetsmarknad med god anpassningsförmåga. En forskning av hög kvalitet möjliggör nya idéer och produkter. Det är nödvändigt att kontinuerligt pröva behovet av åtgärder för att säkerställa att investeringarna i forskning och utveckling ligger på en samhällsekonomiskt önskvärd nivå.

¹³⁷ Företagsskattekommitténs (dir. 2011:1) huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån.

¹³⁸ Utredningen om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35).

¹³⁹ Skatteförenklingsutredningen (dir. 2012:116).

11

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- De hållbarhetsberäkningar som redovisas i detta avsnitt visar att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god, och i allt väsentligt oförändrad jämfört med beräkningarna i 2013 års ekonomiska vårproposition.
 - Hållbarheten skapar en marginal för finanspolitiken att möta både den utdragna lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av de förväntade demografiska förändringarna.
 - År 2020–2040 karaktäriseras av ett ökande demografiskt utgiftstryck. Antalet personer som är 65 år och äldre förväntas stå för mer än hälften av befolkningsökningen fram till 2050. Det primära finansiella sparandet beräknas gradvis falla med knappt 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat finansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kan innebära att finanspolitiken drabbas av hållbarhetsproblem.
 - Sverige står inför ett antal samhälls-ekonomiska förändringar som kan utgöra en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utgifterna kan förväntas öka inte enbart på grund av en åldrande befolkning, utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen personer i förvärvsaktiv ålder som ska finansiera de ökade utgifterna.
- Ett långt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en bra ekonomisk standard och för att skattefinansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas i önskvärd omfattning. När medellivslängden ökar är det därför viktigt att antalet yrkesverksamma år också ökar.
 - Förutsättningarna för en hållbar finanspolitik förbättras om befolkningens hälsa fortsätter att förbättras och om produktiviteten inom offentlig sektor höjs.
-
- De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhälls-ekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. De i många fall ofrånkomliga skatthöjningarna och neddragningarna i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och förlängs. En framtvungen krishantering ökar därtill ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige haft förutsättningar att hantera krisen på ett bättre sätt. Kraftfulla stabiliseringspolitiska insatser har kunnat genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyrats. Det är viktigt att finanspolitiken även fortsättningsvis är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland

landets hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

I detta avsnitt analyseras och bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras problemen och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede, och ofta under mer oordnade former. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger således mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre tid.¹⁴⁰

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhället för påfrestningar och som därför bör hållas under uppsikt. Det är inte minst den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, men även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära att finanspolitiken måste läggas om. Dessa och andra utmaningar analyseras i avsnitt 11.1. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller högre skatter. I avsnitt 11.2 behandlas ett antal möjliga alternativ för att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, öka arbetsutbudet bland personer med utländsk bakgrund och kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

¹⁴⁰ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

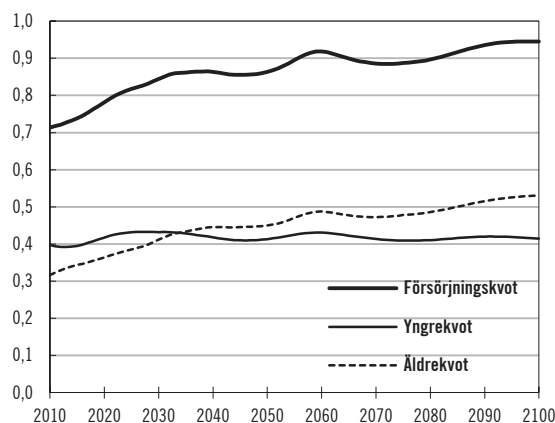
11.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

11.1.1 Befolkningens genomsnittsalder förväntas öka

De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta även under resten av detta sekel. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen.¹⁴¹ I diagram 11.1 illustreras utvecklingen med hjälp av den s.k. försörjningskvoten. År 2014 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkesverksam ålder, 20–64 år, behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. År 2050 förväntas försörjningskvoten ha ökat till 0,86 och 2100 till 0,95.

Diagram 11.1 Försörjningskvoter

Procentuell andel



Anm.: Försörjningskvoten är antalet personer som inte är i åldrarna 20–64 år dividerat med antalet personer i denna åldersgrupp. Yngrekvoten är antalet personer i åldrarna 0–19 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år medan äldrekvoten anger förhållandet mellan antalet personer som är 65 år och äldre och antalet personer i åldrarna 20–64 år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

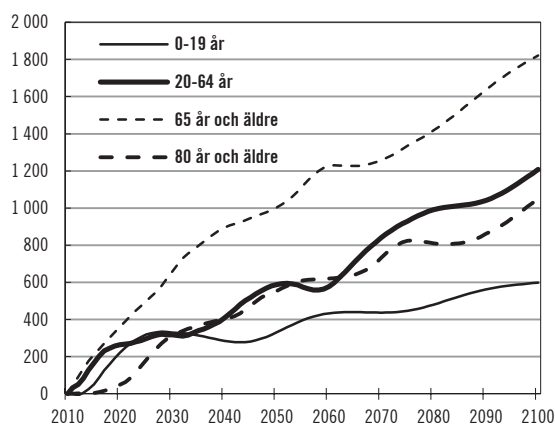
Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2010 i en aktuell befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1 miljon personer till 2050 och med 1,8 miljoner till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med knappt 600 000 respektive 1,2 miljoner. Under

¹⁴¹ Befolkningens framtida utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2013–2060 (Statistiska centralbyrån 2013).

samma tidsperiod ökar antalet personer som är 80 år och äldre med ca 550 000 respektive drygt 1 miljon personer, dvs. endast något mindre än antalet personer i yrkesverksam ålder. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

Diagram 11.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010

Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar 2011.¹⁴² Av diagram 11.3 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna till personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärds-tjänster. Vid 64 års ålder blir nettobidragen återigen negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år.

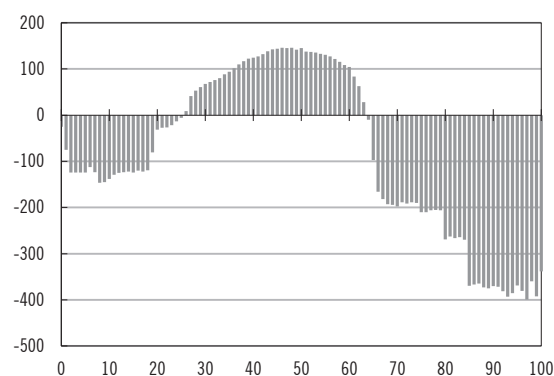
Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig

¹⁴² Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

om förändringen i folkmängd i diagram 11.2 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram 11.3. Den förväntade befolkningsökningen sammanfaller till stor del med de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna som mest. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med offentlig sektor förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 11.2.4).

Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2011

Tusental kronor



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.1.2 Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt

Ytterligare en utmaning för finanspolitiken är att det är svårt att årligen effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg i samma takt som övrig produktion. Samtidigt följer lönerna i dessa sektorer i stort utvecklingen i sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.¹⁴³

¹⁴³ Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57, 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76, 1986.

Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en oförändrad omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg med tiden tenderar att öka i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll inom den offentliga sektorn.¹⁴⁴ Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis inom sjukvården.¹⁴⁵ Det är dock svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av den offentliga produktionen inte avsätts på en marknad med fri prissättning.

För att en eventuell produktivetsökning ska resultera i lägre offentliga utgifter måste den leda till en minskad resursanvändning. Det innebär att samma antal lärare, sjukvårdspersonal, etc. ska kunna producera en ökad mängd välfärdstjänster, eller att antalet lärare och sjukvårdspersonal i framtiden t.o.m. ska kunna minska utan att servicenivån försämras.

Det är dock inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen automatiskt leder till att utgifterna ökar. De offentliga utgifternas storlek bestäms i en politisk process där kostnaderna för ett ökat skatteuttag måste ställas mot vinsterna av en högre tjänsteproduktion. Högre enhetskostnader kan leda till en minskad produktion i denna process. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket verkligen leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar att kostnadsökningen innebär att åtgärder måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.¹⁴⁶

11.1.3 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Med en hållbar finanspolitik menas att den offentliga sektorn bedöms kunna fullfölja dagens åtagande på lång sikt utan att finanspolitiken behöver läggas om. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet utgår i denna proposition från fyra bedömningsgrunder, vilka beskrivs nedan.¹⁴⁷

I finansiell mening innebär en hållbar finanspolitik att de offentliga utgifterna är lika stora som de offentliga inkomsterna över en längre tidsperiod. För att bedöma om finanspolitiken är finansiellt hållbar har Europeiska kommissionen tagit fram en indikator som benämns S2. Denna indikator visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga skuldsättningen som andel av BNP inte ska växa obegränsat över tiden.¹⁴⁸

Utöver att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar ska skulden och det finansiella sparandet utvecklas på ett sätt som ligger inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer på de finansiella marknaderna uppfattar som hållbart och trovärdigt. Ett minskat förtroende för finanspolitiken kan leda till höjda riskpremier, och därmed höjda räntor, med en snabbt stigande och ohållbar offentlig skuld som följd.

För en övergripande bedömning av hållbarheten i detta avseende används i första hand de uppsatta reglerna inom Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt,¹⁴⁹ samt det svenska överskottsmålet,¹⁵⁰ som utvärderingsgrund. Dessa utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator

om Baumols kostnadssjuka finns i Hindriks och Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT, 2006.

¹⁴⁷ För en mer omfattande redogörelse för hållbarhetsbegreppet se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 s. 264).

¹⁴⁸ En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (Finansdepartementet 2014) på regeringens hemsida. Hållbarhetskriteriet innebär också att den offentliga sektorns tillgångar inte får växa obegränsat som andel av BNP.

¹⁴⁹ Stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver bl.a. att underskotten i de offentliga finanserna inte får vara större än tre procent av BNP och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP.

¹⁵⁰ Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

¹⁴⁴ Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Det innebar att produktivitetstillväxten i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivitetstillväxten inom vissa delar av den offentliga sektorn.

¹⁴⁵ Se rapporterna *Hälso- och sjukvården till 2030* (Sveriges kommuner och landsting 2005) samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården* (Sveriges kommuner och landsting 2006).

¹⁴⁶ Se Lindbeck, *Sustainable Social Spending*, *International Tax and Public Finance* 13, 2006. En sammanfattning av kritiken mot hypotesen

användas. S1 visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastricht-skulden) ska uppgå till 60 procent av BNP år 2030.

Finanspolitiken bör inte heller medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt oacceptabel kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas. I scenarierna förutsätts de offentliga transfereringarna per individ öka i samma takt som timlönen, vilket bidrar till att inkomstfördelningen inte förändras avsevärt.

Ett lågt offentligt finansiellt sparande under långa perioder ger ett mindre utrymme att genomföra stabiliseringspolitiska åtgärder samt fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Det kan då uppstå en mållkonflikt mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Förekomsten av sådana mållkonflikter kan bedömas genom en analys av om sparandet är tillräckligt högt för att bedriva finanspolitisk stabiliseringspolitik utan att bryta mot stabilitets- och tillväxtpaktens underskottskriterium.

11.1.4 Ett scenario för utvecklingen fram till 2100

Nedan redovisas ett scenario som illustrerar ovannämnda utmaningar. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringar som beskrivits i avsnitt 11.1.1. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivitetens utvecklingen i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna och den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen i näringslivet, enligt redogörelsen i avsnitt 11.1.2. Det bör understrykas att scenariot inte nödvändigtvis illustrerar den mest sannolika utvecklingen. Syftet med scenariot är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande. Genom att göra ett antal beräkningar som baseras på olika antaganden är det sedan möjligt att i alternativa scenarier analysera vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, och vilka som försvagar den.

Beräkningen bygger på ett antal antaganden om möjliga framtida utvecklingar

Den långsiktiga framskrivningen utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi fram t.o.m. 2018 som presenteras i avsnitt 3 och 7 i denna proposition. År 2013 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,5 procent av BNP.¹⁵¹ År 2013–2018 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2018 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 0,3 procent av BNP, vilket skapar ett relativt gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen av utvecklingen under åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, oavsett om denna sker i offentlig eller privat regi, antas däremot arbetsproduktiviteten vara konstant. Denna skillnad i produktivitetens utvecklingen, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, leder till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än genomsnittligt i näringslivet. Detta är den s.k. Baumoleffekten som behandlas i avsnitt 11.1.2.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2019. Det betyder att arbetsutbudet, dvs. arbetskraftsdeltagandet, arbetslösheten och medelarbets-tiden, i olika åldrar och kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man, etc. antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2018, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas

¹⁵¹ Det primära finansiella sparandet är nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet är nettot av samtliga inkomster och utgifter.

att standarden per brukare är densamma, uttryckt som en oförändrad resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag och en 15-åring lika många undervisningstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen är oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.¹⁵²

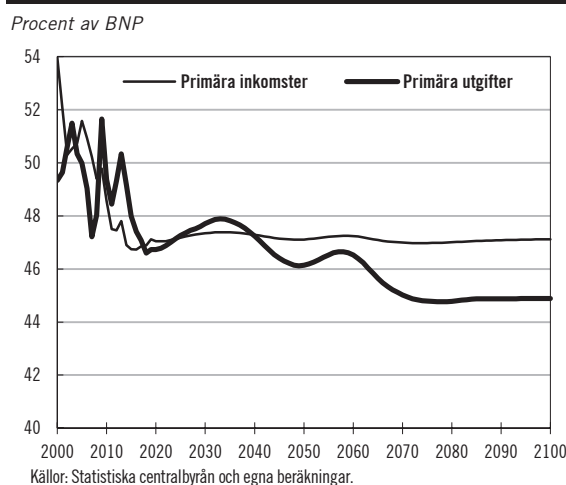
Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar en tydlig variation i den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 11.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2033, för att därefter falla tillbaka. Utgifterna ökar med drygt 1,2 procent av BNP, vilket orsakas av att de stora åldersklasserna som är födda på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet försvagas och är negativt

under en lång period kring 2030 (se diagram 11.7).

Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 44 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också som andel av BNP med tiden, om än inte lika mycket.

Diagram 11.4 Offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende



I tabell 11.2 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att utgiftkvoten faller snabbt till 2018 och att nedgången mellan 2018 och 2050 är relativt måttlig. En viktig förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med nästan två procentenheter som andel av BNP mellan 2013 och 2018.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 1,2 procent av BNP till 2050, och med ytterligare 1,1 procent av BNP till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, ökar med knappt 1,4 procent av BNP till 2050, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP. Utgifterna för utbildning minskar med ca 0,6 procent av BNP till 2050 och med 1,1 procent av BNP till 2100 jämfört med 2013, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål minskar med ca 1,8 procent av BNP till 2050, varav merparten av nedgången sker redan före 2018.

¹⁵² En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2014). I promemorian redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

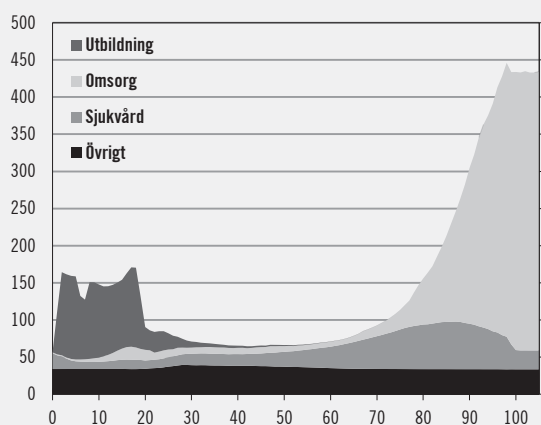
Hur utvecklas den offentliga konsumtionen framöver?

De skattefinansierade tjänsterna utnyttjas inte jämnt över livet

Offentlig konsumtion är nationalräkenskapernas beteckning för tillhandahållandet av olika typer av skattefinansierade tjänster. Dessa kan delas upp i två delar, en kollektiv del som konsumeras av alla invånare i samma utsträckning, och en del som konsumeras individuellt. Den kollektiva delen består av t.ex. rättsväsende, försvar och central administration. Den individuellt konsumerade delen består av välfärdstjänster, som t.ex. skola och äldreomsorg. Hur mycket en individ använder dessa tjänster varierar över livet, vilket illustreras i diagram 11.5.

Diagram 11.5 Offentlig konsumtion över livet

Tusental kronor, 2012 års nivå



Källor: Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

I början av livet använder individen framför allt barnomsorg och utbildning. Under de yrkesverksamma åren, ca 20–65 år, är användningen av välfärdstjänsterna relativt liten. Det är då framför allt den kollektiva konsumtionen och sjukvården som utnyttjas. Efter 65 års ålder ökar användningen av de skattefinansierade tjänsterna på nytt, och det är då omsorgstjänsterna som utnyttjas mest.

På aggregerad nivå ser det annorlunda ut

Trots att den offentliga konsumtionen per individ är högst i slutskedet av livet så ser fördelningen av konsumtionen annorlunda ut totalt sett eftersom det finns många fler unga personer än riktigt gamla. Antalet personer i de allra högsta åldrarna, där konsumtionen per person är högst, är förhållandevis få. Den totala mängden resurser som används för utbildning är

därför något större än den som går till omsorg, se tabell 11.1.

Tabell 11.1 Offentliga konsumtion efter ändamål

Procent av den totala offentliga konsumtionen 2012

Ändamål	Procent
Utbildning	25%
Omsorg	23%
Sjukvård	16%
Övrigt	36%
Totalt	100%

Källa: Statistiska centralbyrån.

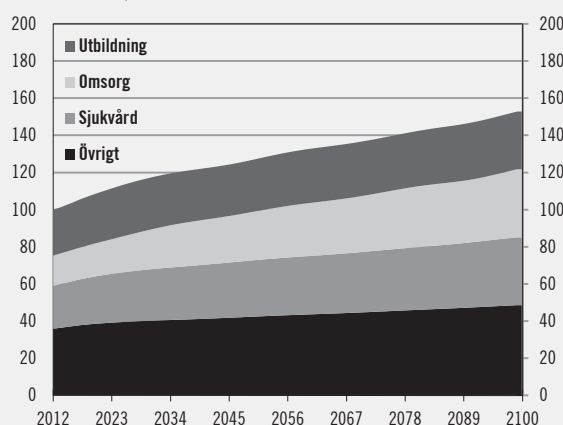
Konsumtionen antas öka i takt med befolkningen

I framskrivningarna antas normalt att den offentliga konsumtionen utnyttjas på samma sätt i framtiden som i dag. Det innebär exempelvis att en 80-årig kvinna får lika många hemtjänst-timmar per vecka i framtiden som i dag, och att en 12-årig pojke får lika många undervisnings-timmar.¹⁵³

Utvecklingen av antalet producerade tjänster, den offentliga konsumtionen i reala termer, illustreras i diagram 11.6. Diagrammet visar att den totala mängden skattefinansierade tjänster ökar med ca 50 procent fram till 2100 vid ett oförändrat utnyttjandemönster, och att omsorgen kommer att öka sin andel eftersom antalet äldre förväntas öka snabbare än resten av befolkningen.

Diagram 11.6 Real offentlig konsumtion

Tusental kronor, 2012 års nivå



Källor: Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

¹⁵³ Kostnaden för att producera dessa tjänster ökar dock snabbare än konsumentprisindex. Detta behandlas närmare i avsnitt 11.1.2.

Tabell 11.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2013	2018	2050	2100
Primära utgifter	50,3	46,6	46,1	44,9
Offentlig konsumtion	27,5	25,8	26,3	25,2
Utbildning	6,7	6,5	6,1	5,6
Omsorg	4,4	4,3	5,8	6,7
Sjukvård	6,3	6,0	6,2	5,7
Övrigt	10,0	9,0	8,2	7,1
Investeringar	3,4	3,1	3,3	3,0
Transfereringar	19,5	17,6	16,7	16,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

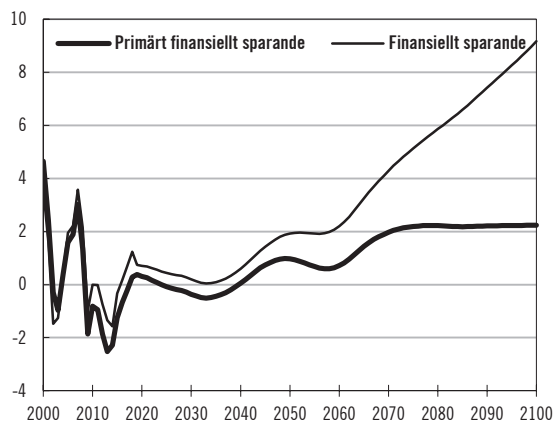
Efter 2018 minskar transfereringarna som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. En anledning till denna minskning är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPM) i stället för från ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningar från PPM redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden och är därmed mindre känsliga för demografiska förändringar än utgifterna. De primära inkomsterna uppgår till i genomsnitt drygt 47 procent av BNP.

Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från 0,3 procent av BNP 2018 till -0,5 procent 2033 (se diagram 11.7). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet så att det uppgår till 2,2 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 11.7 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella tillgångar som illustreras i diagram 11.8.

Diagram 11.7 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP

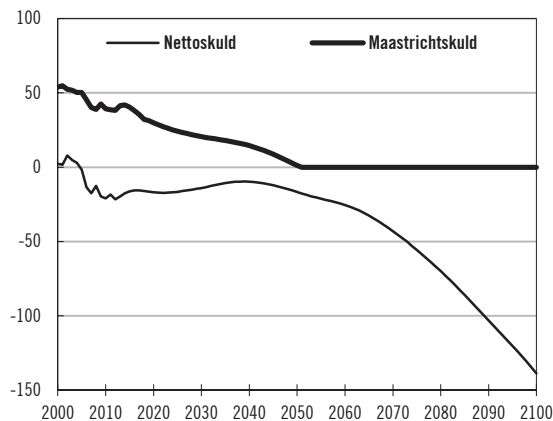


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden (se diagram 11.8). Denna skuld beräknas uppgå till knappt 32 procent av BNP 2018, men minskar därefter successivt och har 2051 helt återbetalats. Därefter byggs i stället de finansiella tillgångarna gradvist upp. Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt, samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, kraftigt och uppgår 2100 till drygt 9 procent av BNP.

Diagram 11.8 Nettoskuld och Maastrichtskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 11.7 verkligen uppstod.

Det är lätt att beräkna hur stor förändring av det primära sparandet som är nödvändig för att stabilisera en utveckling där skuldkvoten antingen sjunker eller stiger obegränsat. Hållbarhetsindikatorn S2 är ett sådant mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning, negativt tecken, eller budgetförstärkning, positivt tecken, som krävs för att den offentliga nettoskulden ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är indikatorn -1,6 procent av BNP, beräknat från 2015, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt sett kan försvagas permanent med 1,6 procent av BNP detta år utan att finanspolitiken blir ohållbar. Det faktum att framskrivningen inte är en prognos, utan endast en konsekvensanalys av de redovisade antagandena, gör att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvis reformutrymme. Indikatorvärdet är i stället ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och desto tidigare i framskrivningen som en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behövas läggas om.

Mot denna bakgrund är det viktigt att komplettera S2-måttet med en indikator för finanspolitikens effekter i ett kortare tidsperspektiv, den s.k. S1-indikatorn. Denna indikator anger, på samma sätt som S2, storleken på den omedelbara och permanenta budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga bruttoskulden ska nå ett angivet riktmärke över en viss tidsperiod. I detta avsnitt beräknas S1 utifrån att den offentliga sektorns bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Maastrichtskulden endast motsvarade 40,6 procent av BNP 2013 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säkerhetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1-indikatorn uppgår till -2,4 procent av BNP beräknad från 2015, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030 kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om -2,4 procent av BNP detta år.

Den starka utvecklingen av det finansiella sparandet i scenariot skapar en förhållandevis god marginal för stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska krav och fördelnings- och strukturpolitiska mål kan därför bedömas vara förhållandevis begränsad, även under perioden omkring 2030, då det finansiella sparandet är som svagast.

Med utgångspunkt i de kriterier och indikatorer som använts ovan bedöms finanspolitiken därmed vara långsiktigt hållbar i detta scenario. Det bör dock understrykas att denna bedömning bygger på relativt strikta antaganden. Nedan beskrivs ett antal alternativa scenarier, som bygger på andra antaganden, för att ge en mer utförlig bild av de utmaningar och möjligheter finanspolitiken står inför.

11.1.5 Ett stigande välstånd kan öka efterfrågan på välfärdstjänster

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, har ökat under lång tid och förväntas fortsätta öka. En högre BNP möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra förändrade beteenden som en ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, vilket kan försvaga den finansiella hållbarheten.

En möjlig effekt av ett större ekonomiskt välstånd kan vara att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre.¹⁵⁴ Mer fritid och färre arbetade timmar leder till minskande skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid. En ökad livslängd som inte för med sig en lika stor ökning av pensionsåldern innebär att tiden som pensionär ökar. Om

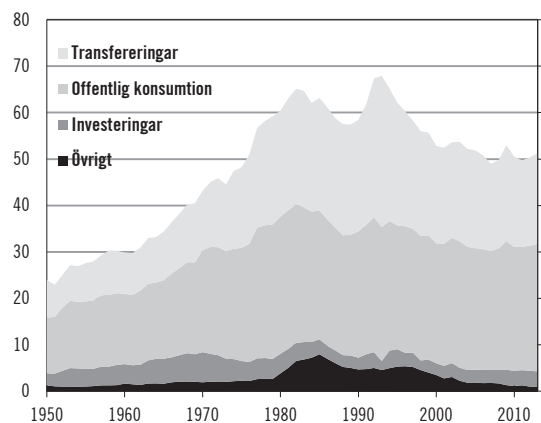
¹⁵⁴ Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigare utträde på eller senare inträde från arbetsmarknaden. Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet. Högre inkomster innebär nämligen också att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som oppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten).

arbetslivet förlängs i paritet med att medellivslängden ökar, samtidigt som den genomsnittliga årsarbetstiden minskar, kan det sammanlagda arbetsutbudet över livet hållas konstant. Antalet arbetade timmar kan således vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag, trots att även fritiden ökar över livscykeln.

En annan möjlighet är att ett ökat välstånd leder till att kraven på det skattefinansierade välfärdsåtagandet ökar. Denna effekt, som ibland benämns Wagners lag, innebär att efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller ökar som andel av BNP när BNP växer.¹⁵⁵ Ett skäl till detta kan vara att ett samhälle med högre välstånd samtidigt blir mer komplext, och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet och rättsstat därför blir större. En annan förklaring är att högre inkomster medför ökade krav på skattefinansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård. För finanspolitiken innebär Wagners lag ett försvårat hållbarhetsproblem eftersom kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

Diagram 11.9 Offentliga utgifter 1950–2013

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

I Sverige ökade de offentliga utgifterna från 24 procent av BNP 1950 till 65 procent av BNP 1982 (se diagram 11.9). Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna ökade under perioden. Den snabba ökningen av de offentliga utgifterna möjliggjordes av att skatterna kunde höjas kraftigt från låga nivåer.

¹⁵⁵ Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för de skattefinansierade tjänsterna är större än ett.

Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 till 68 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till drygt 51 procent av BNP 2013, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att sambandet mellan tillväxt och utgiftskvot har varit svagt i Sverige de senaste 35 åren. Det empiriska stödet för Wagners lag är tvetydigt och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.¹⁵⁶

Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försämrar det offentliga sparandet

I detta scenario är avsikten att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år¹⁵⁷ jämfört med scenariot med oförändrat beteende, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat.¹⁵⁸ Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

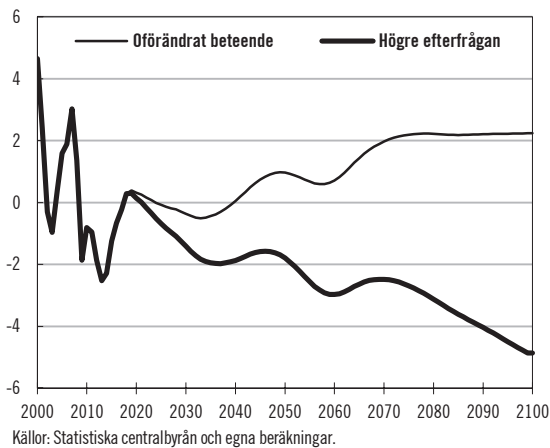
¹⁵⁶ Se t.ex. Durevall och Henrekson, The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditures, 2011 och Agell, Lindh och Ohlsson, Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, European Journal of Political Economy 13:1, 1997

¹⁵⁷ Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara oförändrad jämfört med scenariot med oförändrat beteende.

¹⁵⁸ Utvecklingen 1980–2007 visar att utgifterna i reala termer årligen har ökat 0,7 procentenheter snabbare än vad som varit demografiskt betingat.

Diagram 11.10 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan

Procent av BNP



I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara knappt 85 timmar lägre per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande drygt två arbetsveckor per år eller ca en halv timme per arbetsdag). Eftersom fritid inte beskattas på samma sätt som arbetstid minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av kraven på en gradvis ökande standard i de offentliga tjänsterna. Personaltätheten inom vård, skola och omsorg antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn 18 procent högre 2100 jämfört med i scenariot med oförändrat beteende. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Det primära finansiella sparatet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 11.10). S1-indikatorn uppgår till -2,0, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2-indikatorn uppgår till 3,4, vilket är en försvagning med 5,0 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar, och till två tredjedelar på att efterfrågan på skattefinansierad välfärd ökar.

Det finns flera sätt att finansiera välfärden i framtiden

Utvecklingen i de två scenarierna ovan antyder att en finanspolitik med oförändrat arbetskraftutbud och oförändrad standard på tjänsteutbudet är långsiktigt hållbar, men att det finns flera alternativa utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifter kan öka på grund av en åldrande befolkning, kostnadssjukan eller en högre efterfrågan när BNP ökar.¹⁵⁹ Dessa utgifter kan komma att behöva finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster möjligtvis vill öka sin fritid.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En allt större privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna att själv betala för välfärdstjänster har ökat. Möjligheten att köpa privata tjänster beror dock på den egna inkomsten och dessa är inte jämnt fördelade i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkras att välfärdstjänsterna utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen, de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall är till nytta inte enbart för dem som brukar dessa tjänster, utan även för samhället i stort. Preferenser för en jämn fördelning av välfärdstjänsterna och förekomsten av positiva externa effekter talar för att produktionen av välfärdstjänsterna till stor del bör finansieras med skatter även framöver.

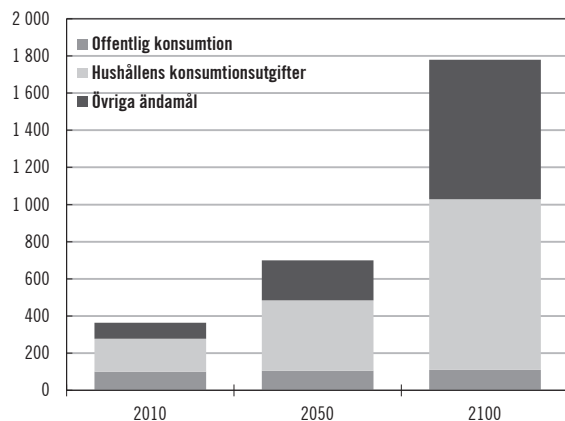
En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att

¹⁵⁹ Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av exempelvis den medicintekniska utvecklingen. Se exempelvis Den ljusnande framtiden är vård (Socialdepartementet 2010). En ökad effektivisering av offentlig verksamhet kan till viss del motverka kostnadsökningen (se avsnitt 11.2.5).

möta det finansiella dilemmat ökar. Diagram 11.11 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så stor 2050, och nära fyra gånger så stor 2100, som 2010. Hushållens konsumtionsutgifter ökar på ett likande sätt i beräkningen, medan den skattefinansierade konsumtionen av olika välfärdstjänster, offentlig konsumtion, endast ökar i mycket begränsad omfattning i fasta priser. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora utmaningen är därför inte en framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven. I vilken utsträckning välfärdstjänsterna ska finansieras offentligt eller privat är en avvägning där såväl fördelningspolitiska hänsyn och strukturpolitiska överväganden, som förekomsten av positiva externa effekter av vissa välfärdstjänster och effektivitetsförluster av höga skatter, måste beaktas. Det är inte självklart att en ökad efterfrågan på välfärdstjänster utöver dagens nivå uteslutande ska finansieras med skatter.

Diagram 11.11 BNP per person

Tusental kronor, 2012 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.2 Förutsättningarna för långsiktig hållbarhet kan förbättras

Som redogjorts för ovan bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på oförändrad politik och oförändrade beteenden. Denna bedömning grundar sig emellertid på en viss uppsättning antaganden. Som redovisas i avsnitt 11.1 finns det faktorer, såsom ett ökat kostnadstryck och demografiska

förändringar, som kan sätta finanspolitiken under press. Dessa förändringar behöver dock inte enbart mötas av sänkta ambitionsnivåer inom den offentliga verksamheten eller av högre skatter. I detta avsnitt behandlas ett antal möjliga alternativ för att minska risken för att problem ska uppstå. Genom att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet, förbättra integrationen, öka arbetsutbudet bland utrikes födda och bland kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

11.2.1 Vägar till ett längre arbetsliv

Mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet sköts det genomsnittliga inträdet på arbetsmarknaden upp, samtidigt som utträdet skedde allt tidigare. Under senare år har dessa trender brutits. Ett sätt att förbättra finanspolitikens hållbarhet är att förlänga arbetslivet genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden

Den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden har sedan 1970-talet ökat med tre år till knappt 21 år 2010.¹⁶⁰ Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige var den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år 2007, vilket var en av de högsta inom OECD. Genomsnittet var exempelvis 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.¹⁶¹ Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är att studerande i Sverige påbörjar sina studier sent, och att de i många fall väljer att påbörja en anställning innan en formell examen är avslutad. I genomsnitt var 2007 en studerande i svensk

¹⁶⁰ Se Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011). Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 40-åring (som är en del av arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften oavsett arbetstid enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar.

¹⁶¹ Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). På senare år har en den genomsnittliga åldern för inträde på arbetsmarknaden ökat.

högskola 22,4 år när de påbörjar en högre utbildning, medan genomsnittet i OECD-länderna var 20,3 år. Medianåldern för att påbörja studier i Sverige sjönk från 22,3 år 2002 till 21,1 år 2011.

Tidigareläggs studierna ökar individens livsinkomst, eftersom perioden med den högre inkomst som den högre utbildningen resulterar i då blir längre. Med en lägre examensålder kan antalet arbetade timmar förväntas bli fler, och skatteinkomsterna därmed högre. En annan effekt är att de utbildningsrelaterade kostnaderna minskar, framför allt på grund av att olika typer av transfereringar blir lägre, både under studietiden och efter examen. Beräkningar visar att den offentliga sektorns nettovinst av ett års tidigarelagd examen i genomsnitt är ca 70 000 kronor per student.¹⁶² Det innebär att om en årskull studerande tar examen ett år tidigare blir den direkta nettovinsten drygt 4 miljarder kronor för den offentliga sektorn (i 2009 års priser).¹⁶³

Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern förbättras förutsättningarna för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionär än tidigare generationer. Både utträdesåldern och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste 30 åren, men utträdesåldern har ökat i betydligt långsammare takt än medellivslängden (se tabell 11.3). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63,4 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern jämförelsevis hög i Sverige. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I

Frankrike och Italien är utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år.¹⁶⁴

Tabell 11.3 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1980	2012	1980	2012
Utträdesålder	60,9	62,9	63,3	63,9
Återstående medellivslängd vid 65	18,0	21,0	14,3	18,4

Källor: Statistiska centralbyrån och pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern har förutsättningar att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare och personer med högre utbildning lämnar arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.¹⁶⁵ Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar visar att utträdesåldern bl.a. på grund av detta kan förväntas öka till 64,3 år för kvinnor och 64,8 år för män fram till 2024.¹⁶⁶

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka mindre än de förvärvsaktivas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. bostadstillägg för pensionärer. Pensionerna kan därtill komma att upplevas som otillräckliga, vilket kan medföra krav på kompensation, t.ex. i form av höjd pension eller sänkt skatt, för att utjämna den relativa skillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för en senareläggning av pensionsåldern.

¹⁶² Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man utgår ifrån och varierar mellan 30 000–110 000 kronor.

¹⁶³ Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att ca 60 000 personer årligen utexamineras från svenska universitet och högskolor.

¹⁶⁴ Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

¹⁶⁵ Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011).

¹⁶⁶ Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

Regeringen tillsatte 2011 en utredning för att ta fram förslag för att hantera de pensionsrelaterade åldersgränserna, samt analysera de hinder och möjligheter som finns för att arbeta längre upp i åldrarna. Utredningen, som lämnade sitt betänkande i april 2013, har bl.a. föreslagit att en riktålder för pensionering införs som följer medellivslängdens utveckling.¹⁶⁷ Riktåldern syftar till att indikera en lämplig pensionsålder för att få en godtagbar pensionsnivå. Existerande åldersgränser i det allmänna pensionssystemet och närliggande system bör knytas till denna riktålder. Utredningen har vidare föreslagit att åldersgränsen för det tidigaste uttaget av ålderspension ska höjas till 62 år 2015. Utifrån gällande prognos för medellivslängdens utveckling innebär förslaget att det tidigaste uttaget av ålderspension höjs till 63 år och för bl.a. nybeviljande av garantipension och sjukersättning till 66 år 2019. Därutöver har utredningen föreslagit att rätten att stanna kvar i anställning höjs från 67 till 69 år 2016 och att 55-årsgränsen för flertalet tjänstepensioner höjs till 62 år 2017. Utöver åldersgränserna i de allmänna systemen möts de äldre även av andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Utredningen har därför föreslagit ett åtgärdspaket som bl.a. omfattar insatser för att förbättra arbetsmiljön, stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekonomiska incitamenten, motverka åldersdiskriminering, m.m.

I mars 2014 kom den s.k. pensionsgruppen överens om ett antal förslag till justeringar av den överenskommelse som ligger till grund för pensionssystemets utformning. Pensionsgruppen föreslår bl.a. justeringar av beräkningen av det index som bestämmer uppräkningsgraden av pensionerna för att få en jämnare utveckling av inkomstpensionerna, samt att en översyn av AP-fondernas struktur och placeringsregler görs. Pensionsgruppen kommer att fortsätta att arbeta med åtgärder som syftar till att förlänga arbetslivet.

Regeringen har även vidtagit ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senare utträde från

arbetsmarknaden, t.ex. avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65 år. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

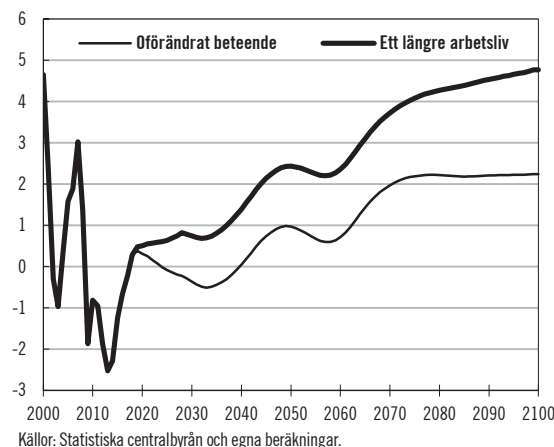
Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år mellan 2019 och 2028. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern har ökat med drygt ett år 2050, och med drygt tre år 2100. I beräkningen har inte ökade offentliga utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 11.12). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -2,8 och S2-indikatorn förbättras med 2,0 procent av BNP till -3,5. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv

Procent av BNP



¹⁶⁷ Se betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

11.2.2 Ökat arbetsutbud bland utrikes födda

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är väsentligt sämre än hos inrikes födda (se även avsnitt 10). Sysselsättningsgraden är 58 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med 67 procent bland de inrikes födda. Vidare är arbetslösheten bland utrikes födda 16 procent jämfört med 6 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig åt även mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är flyktingar födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga.

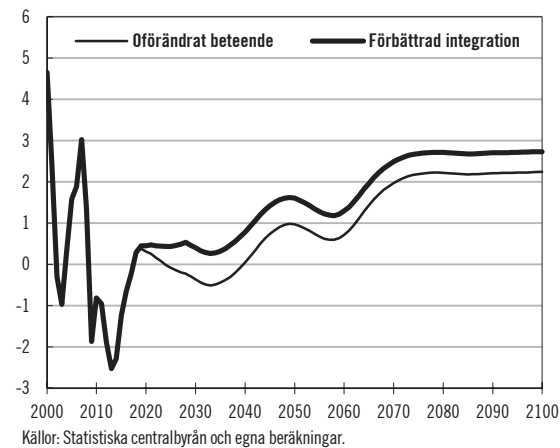
Det finns flera skäl till att integrationen bland utrikes födda i Sverige fungerar mindre bra än i andra länder. Som exempel kan nämnas historiskt sett få arbetskraftsinvandrare, många relativt nyanlända flyktingar och anhöriga, och en hög andel med kort utbildning. Därtill kan arbetsgivarare ha svårigheter att värdera kompetens som förvärvats utomlands, avsaknaden av nätverk samt diskriminering.¹⁶⁸ Med en förbättrad integration av utrikes födda förbättras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare har generellt utformade reformer som syftar till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för de utrikes föddas integration på arbetsmarknaden. Därtill har bl.a. instegsjobb och nystartsjobb införts för att öka incitamenten att anställa utrikes födda, samtidigt som reformer har genomförts för att stärka och synliggöra de utrikes föddas kunskaper. Trots dessa åtgärder är integrationsproblemen fortfarande betydande.

¹⁶⁸ Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).

Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid en förbättrad integration

Procent av BNP



För att bedöma effekten av en förbättrad integration för hållbarheten har en känslighetskalkyl genomförts där det antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel fram till 2028. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 1,8 procent fram till 2028. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.13) samt att S1 och S2 förstärks med 0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma en förbättrad integration av utrikes födda.

11.2.3 Ett högre arbetsutbud bland kvinnor

Kvinnor har ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro (både med sjukpenning och med sjuk- och aktivitetsersättning) och jobbar deltid i större utsträckning än män, särskilt om det finns barn i hushållet. Om kvinnors arbetskraftsdeltagande och arbetstid ökade skulle de offentliga finanserna stärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, samtidigt som olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle sjunka. I den utsträckning arbetsutbudet ökar som en följd av minskad sjukfrånvaro (kvinnor är sjukskrivna i större omfattning än män) minskar även utgifterna för sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

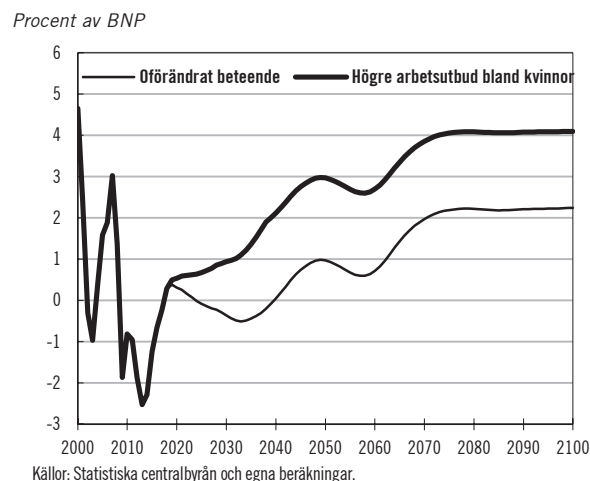
Det ska påpekas att storleken på effekten av ett ökat arbetsutbud till stor del beror på hur männens arbetsutbud påverkas. Om männens förvärvsarbete sjunker i motsvarande grad som kvinnornas ökar, t.ex. som en följd av att det i

stället är männen som utför det oavlönade arbetet i hemmet, är effekten på de offentliga finanserna mer begränsad. Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade hemarbetet minskar,¹⁶⁹ skulle detta ha en positiv inverkan på finanspolitikens hållbarhet.

Kvinnors ökade förvärvsarbete skulle så småningom även innebära högre pensionsinkomster för kvinnliga pensionärer. Detta skulle innebära en lättnad för de offentliga finanserna genom lägre utbetalningar av garanti-pension, änkepension och bostadstillägg för pensionärer.

Kvinnors arbetsutbud kan öka på flera olika sätt. I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras till 2038. Även antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas minska. Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin 2100 är 6,7 procent högre än i scenariot vid oförändrat beteende. Det gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.14) och att S1 förstärks med 0,5 procent av BNP, medan S2 förstärks med 1,7 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med ett ökat arbetsutbud bland kvinnor, t.ex. ökande kostnader för barnomsorg.

Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor



11.2.4 Ett förbättrat hälsoläge

Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste 20 åren. Flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger att de har sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv.¹⁷⁰ En fortsatt förbättring av hälsan innebär sannolikt en betydande positiv effekt på de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga årliga kostnaden för vård och omsorg uppgick exempelvis 2012 till drygt 24 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till ca 65 000 kronor per person i åldern 70–74 år, och till ca 209 000 kronor per person i åldern 85–89 år. En minskad risk för insjuknande, särskild bland de äldre, skulle därför avsevärt reducera kostnaderna för vård och omsorg. Detta kan vara centralt för finanspolitikens hållbarhet, inte minst när antalet äldre i befolkningen ökar.

Genom att identifiera riskgrupper, samt påverka livsstil och levnadsvanor genom förebyggande och hälsofrämjande insatser, kan risken för insjuknande minskas. Det ska dock påpekas att i den utsträckning förbättrad hälsa även innebär ökad livslängd, kan det medföra att fler personer uppnår åldrar där förekomsten av vissa vårdkrävande sjukdomar, t.ex. demens, är

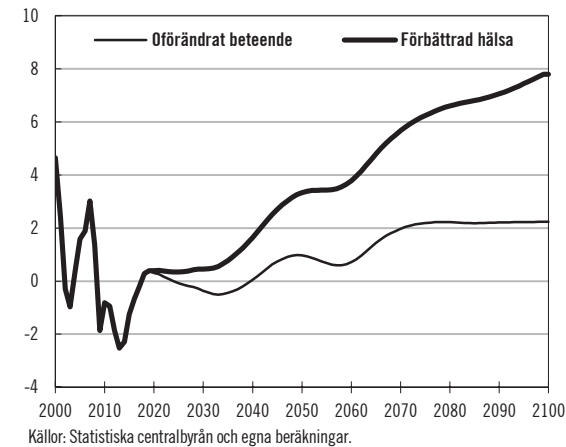
¹⁶⁹ Exempelvis på grund av att det omvandlats till en privat producerad tjänst.

¹⁷⁰ Den ljusnande framtiden är vård (Socialdepartementet 2010).

stor.¹⁷¹ Detta skulle i så fall minska den offentliga besparingspotentialen.

Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa

Procent av BNP



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas i en beräkning att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär med andra ord ett relativt sett friskare år. År 2100 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.15), och förstärker S1 med 0,3 procent av BNP och S2 med 3,7 procent av BNP.

11.2.5 Produktivitetens betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välståndet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna i samhället ökar, och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock effekter i motsatt riktning som är i det närmaste lika stora.

Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer, som tidigare nämnts, utvecklingen i näringslivet, vilket ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att de offentliga transfereringarna per individ på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket också ökar utgifterna. En produktivitetsökning i näringslivet bidrar visserligen med lägre kostnader på de insatsvaror som används i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, men eftersom dessa utgör en betydligt mindre kostnadsandel än personalkostnaderna i så gott som alla verksamheter, förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En produktivitetsökning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för hållbarheten eftersom ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser, eller samma produktion till lägre kostnader.

Det finns i dag stora skillnader mellan olika sjukhus och landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.¹⁷² Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige kunna minska med drygt 2,8 procent av BNP om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna.¹⁷³ I en liknande beräkning för utbildningssektorn bedömer OECD att kostnaderna skulle kunna minska med ca 0,7 procent av BNP.

I en känslighetskalkyl antas att arbetsproduktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar kontinuerligt med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,2 procent av BNP och S2 med 1,1 procent av BNP.

¹⁷¹ Se exempelvis Klevmarcken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, Contribution to Economic Analysis 285, 2008.

¹⁷² Hälso- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges kommuner och Landsting 2009).

¹⁷³ *Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011* (OECD 2011). De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet enligt OECD är Schweiz och Australien.

11.3 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med hållbarhetsbedömningen som gjordes i 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100).

11.3.1 Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende, se avsnitt 11.1.4. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas. I tabell 11.4 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna i avsnitt 11.1 och 11.2 påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.¹⁷⁴ Allmänt kan sägas att finanspolitiken förefaller vara hållbar i majoriteten av de olika beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2

med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är 1 procentenhet högre 2029–2100. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.

Tabell 11.4 S1 och S2 i de olika scenarierna

Procent av BNP	S1	S2
Oförändrat beteende	-2,4	-1,6
Försämrar hållbarheten		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-2,0	3,4
Mer fritid	-2,2	-0,1
Ökad standard	-2,1	1,6
Högre jämviktsarbetslöshet	-2,2	-1,2
Försämrat utgångsläge	-1,4	-0,6
Förbättrar hållbarheten		
Längre arbetsliv	-2,8	-3,5
Lägre inträdesålder	-2,7	-2,3
Högre utträdesålder	-2,5	-3,1
Förbättrad integration	-2,7	-2,1
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-2,9	-3,3
Förbättrad hälsa	-2,7	-5,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-2,6	-2,7
Högre sysselsättningsgrad	-2,5	-1,9

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.

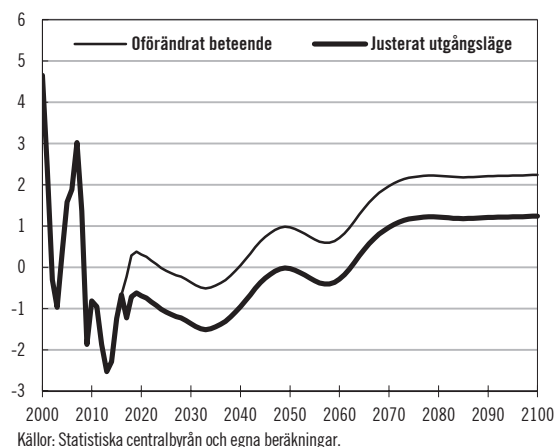
I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2018 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Utgångsläget för de långsiktiga framskrivningarna är därmed ett offentligt sparande som är linje med överskottsmålet, se tabell 4.2, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet under åren därefter. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2015–2018, så att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta tillåtna budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar knappt 1 procent av BNP 2018, antas ske utan någon motsvarande finansiering på budgetens inkomstsida, dvs. det primära finansiella sparandet försämras i samma utsträckning som utgifterna ökar. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -0,7 procent av BNP 2018, jämfört med ca

¹⁷⁴ I scenarierna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, och i scenarierna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv. I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2014), som är tillgänglig på regeringens hemsida, regeringen.se, finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1,0 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.16.

Diagram 11.16 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge

Procent av BNP



Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till -1,4 respektive -0,6 procent av BNP. Finanspolitiken bedöms således vara hållbar även om budgeteringsmarginalen skulle sänkas till minsta nivå när budgetåret inleds, och det finansiella sparandet är motsvarande lägre i utgångsläget. Ett försvagat utgångsläge förändrar trots detta bilden av hållbarheten betydligt. Till följd av den demografiskt motiverade utgiftsökningen uppstår ett primärt underskott motsvarande närmare 2 procent av BNP under en lång period kring 2030 i detta scenario. I lågkonjunkturer dessa år kommer det faktiska finansiella sparandet med stor sannolikhet att underskrida stabilitets- och tillväxtpaktens maximala underskottsvärde om 3 procent av BNP. Vid en sådan utveckling kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och upplåningsvillkoren försämrats, trots att det demografiska kostnadstrycket är övergående. Utrymmet att möta lågkonjunkturer och kriser med aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder minskar och målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitik skärps.

11.3.2 Hållbarheten är något försvagad jämfört med tidigare bedömning

I scenariot med ett oförändrat beteende bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. Med ett

oförändrat beteende framöver uppgår S1 till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP. I 2013 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -3,0 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP i samma scenario. Det finns flera anledningar till skillnaden mellan bedömningen i 2013 års ekonomiska vårproposition och den nuvarande beräkningen. Det strukturella sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen som ligger till grund för långsiktigsframskrivningen är 1,1 procentenhet av BNP lägre än i 2013 års ekonomiska vårproposition.¹⁷⁵ Allt annat lika betyder detta att hållbarheten försämras med 1,1 procent av BNP. En annan orsak till skillnader är ny data över hur de skattefinansierade välfärdstjänsterna utnyttjas i olika åldrar. Enligt ny data för de offentliga konsumtionsutgifternas fördelning blir det framtida demografiska kostnadstrycket något mindre än vad som antogs i den tidigare bedömningen, vilket gör att hållbarheten förbättras. Detta motverkas av att produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad i denna beräkning, jämfört med en årlig ökning om ca 0,15 procent i beräkningen i 2013 års ekonomiska vårproposition.

11.4 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i Sverige görs av flera olika bedömare.

11.4.1 De flesta bedömningar indikerar att finanspolitiken är hållbar

Den svenska finanspolitiken är långsiktigt hållbar i finansiell mening enligt de flesta bedömningar som inkluderas i denna sammanställning.

¹⁷⁵ Det strukturella sparandet 2017 bedömdes i 2013 års ekonomiska vårproposition uppgå till 2,3 procent av BNP, medan det strukturella sparandet 2018 i denna proposition bedöms uppgå till 1,2 procent av BNP.

Tabell 11.5 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1 (eller mot- svarande)	S2
Regeringen	-2,4	-1,6
Konjunkturinstitutet (mar 2014)	-2,5 – -1,5	-3,9 – 1,5
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2013)	0,8	

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se texten). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulden ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen och regeringen) eller dagens nivå 2030 (OECD och IMF).

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD, IMF och egna beräkningar.

Hållbarhetsmättet S1 baserar sig i de flesta fall på att Maastrichtskulden ska uppgå till 60 procent av BNP vid någon tidpunkt framöver. Eftersom Sveriges Maastrichtskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken vanligtvis finansiellt hållbar enligt denna indikator (se tabell 11.5).

Även enligt S2-indikatorn bedöms finanspolitiken i allmänhet vara finansiellt hållbar på lång sikt. Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan -3,9 och 1,5 procent av BNP.

Finanspolitiska rådet rapporterar visserligen S2-värden som pekar på ett mindre konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar. Rådet bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.¹⁷⁶ Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.¹⁷⁷

Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av oförändrad politik är olika.

Hur ska finansdepartementets nya långsiktmodell användas?

I 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100) redogjordes det för arbetet med en ny modell som kan användas för att beräkna finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Denna modell seminariebehandlades i februari 2014, för att därigenom kvalitetssäkras, och kommer att introduceras i en bilaga till den kommande långtidsutredningen.

Modellen har fler användningsområden än den modell som används i dag. Först och främst är det möjligt att genomföra generationsanalyser med modellen, vilket innebär att det går att analysera hur en förändring av politiken slår på olika generationer. Den har också endogena beteenden, vilket betyder att t.ex. hushållens sparande och arbetsutbud förändras vid en förändring av andra faktorer i ekonomin. Dessutom är det en allmän jämviktsmodell. Det betyder att hushållens förändrade beteende påverkar den makroekonomiska omgivningen, vilket i sin tur återigen påverkar hushållens beteende. Det finns således en växelverkan mellan olika sektorer i ekonomin.

Efter att modellen har använts i den kommande långtidsutredningen kommer den att börja användas i Finansdepartementets arbete.

Regeringen utgår i sina beräkningar normalt från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant, medan övriga bedömare antar att den reala standarden för en viss tjänst ökar räknat per brukare inom åldersgruppen. Framskrivningarna förutsätter därmed att det i viss utsträckning fattas politiska beslut med en sådan inriktning. I känslighetsberäkningen Ökad standard görs ett liknande antagande. I detta scenario uppgår S2 till 1,4 procent av BNP, vilket är nära övriga bedömares beräkningar.

En annan anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare gör explicita beräkningar för det primära sparandet på olika lång sikt. I beräkningen av S2-värdet diskonteras värdet av framtida primära över- och underskott ned så att saldon som uppkommer långt in i framtiden gradvis får minskad betydelse. Diskonteringsfaktorn, dvs. skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och den nominella statsskuld-räntan, är dock så liten att även primära saldon flera hundra år in i framtiden blir betydelsefulla

¹⁷⁶ Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

¹⁷⁷ Den övre gränsen för låg hållbarhetsrisk är enligt Europeiska kommissionen S2-värdet 2,0

för S2-värdet. Normalt görs dock endast beräkningar av primärsaldon för den tid som det finns meningsfull demografisk information, och därefter antas att primärsaldot är oförändrat. Regeringen gör beräkningar till 2100, medan Europeiska kommissionen och Konjunkturinstitutet i stället använder 2060 som slutår. Det faktum att primära saldon även efter slutåret för de faktiska beräkningarna påverkar S2-värdets storlek i relativt stor utsträckning gör att dess betydelse för policyslutsatser minskar. I scenariot med oförändrat beteende uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 2,2 procent av BNP 2100, medan det endast uppgår till 0,7 procent av BNP 2060. Genom att använda 2060 i stället för 2100 som slutår skulle S2 försvagas med ca 0,9 procent av BNP, och därmed uppgå till -0,7 procent av BNP. I en kalkyl där både standarden ökar och beräkningens slutår är 2060 uppgår S2 till 1,3 procent av BNP – nära Finanspolitiska rådets bedömning.

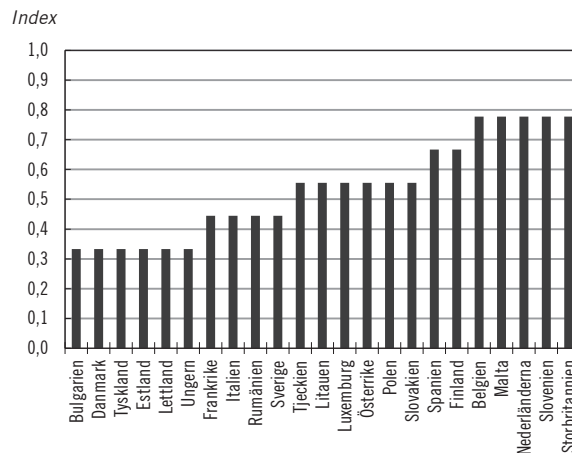
Resultatet av beräkningarna kan även skilja sig av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden kring potentiell tillväxttakt, prisökningar, räntor, arbetslöshet, demografi etc.

11.4.2 Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder

Finanspolitikens hållbarhet bedöms vara god, även sett i ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och Internationella valutafonden (IMF) gör alla återkommande internationella jämförelser av finanspolitikens hållbarhet. Kommissionen bedömer exempelvis finanspolitiken i samtliga medlemsländer utifrån tre indikatorer. I diagram 11.17 redovisas ett index för hållbarhet baserat på dessa indikatorer.¹⁷⁸ Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av

Kommissionen bedöms ha hög risk för en ohållbar utveckling enligt samtliga indikatorer, medan det lägsta värdet 0,33 ges till länder som bedöms ha låg risk enligt samtliga indikatorer. Sverige, som klassas som ett medelriskland i en kategori, får indexet 0,44.

Diagram 11.17 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet



Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

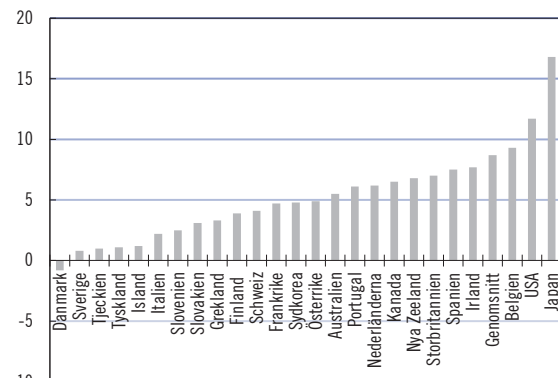
Även i OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha låg risk för en ohållbar utveckling. Nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn motsvarar EU-kommissionens S1-indikator. I denna jämförelse har Sverige det näst lägsta indexet, vilket indikerar en låg hållbarhetsrisk.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Europeiska kommissionen delar in medlemsländerna i tre riskgrupper (hög, medel, låg) för varje indikator (S0, S1 och S2). Utifrån detta har ett riskindex beräknats på följande sätt: Låg risk för en indikator motsvarar 1 poäng, medel risk 2 poäng, hög risk 3 poäng. För S0 finns det endast två riskkategorier: hög (3 poäng) och låg (1 poäng). Indexet beräknas genom att dela summan av poängen för de tre indikatorerna med 9 (dvs. högsta möjliga risknivå). Resultatet blir en 7-gradig skala som varierar mellan 0,33 och 1.

¹⁷⁹ Det bör noteras att IMF:s hållbarhetsindikator bygger på prognoser för det strukturella primära sparandet som även tar hänsyn till de förväntade ekonomiska effekterna av de omfattande reformer som flera krisdrabbade länder under senare år har genomfört.

Diagram 11.18 IMF:s hållbarhetsindikator

Procent av BNP



Anm.: Anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP eller, vid en bruttoskuld som 2012 är lägre än 60 procent av BNP, på 2012 års nivå 2030.

Källa: Internationella valutafonden.

11.4.3 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga reformer förutom de som redan är beslutade genomförs. S1 uppgår då till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP.

Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även de inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllda. Risken för högre riskpremier och räntor till följd av bristande trovärdighet för finanspolitiken bedöms därför vara begränsad. Utvecklingen av det finansiella sparandet i detta scenario visar på en liten risk för en mer uttalad målkonflikt mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden, respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern inte senareläggs. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv ökar då risken att finanspolitiken måste läggas om på längre sikt för att tillgodose framtida pensionärs krav.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas minska med knappt 0,7 procent av BNP mellan 2020 och

2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger ett minskat utrymme för stabiliseringspolitiska åtgärder och ofinansierade strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov kan finanspolitiken tvingas att hantera allt skarpare målkonflikter. Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därmed leda till hållbarhetsproblem även om indikatorerna visar att politiken är finansiellt hållbar på lång sikt. Mot denna bakgrund är det finanspolitiska manöverutrymmet i scenariot med oförändrat beteende mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. En förutsättning för att pensionärer ska ha en god ekonomisk standard, och för offentligt finansierade tjänster av god kvalitet är ett långt och produktivt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män, långt upp i åldrarna.

12

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



12 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

12.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tillägsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana beslut.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2015. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

12.1.1 Ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i propositionen Ansvar för vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder (prop. 2013/14:203) föreslagit ändringar av lagstiftningen avseende vissa säkerhetsfrågor vid statsministerns tjänstebostäder Harpsund och Sagerska huset.

Förändringarna innebär att Säkerhetspolisen ges ansvaret för vissa säkerhetsfrågor vid egendom som används som tjänstebostad för statsministern. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser vissa säkerhetsfrågor vid Harpsund och Sagerska huset och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För de beräknade utgiftsramarna för 2015 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med 10 700 000 kronor och att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med motsvarande belopp.

12.1.2 Ett samordnat upphandlingsstöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser upphandlingsstöd och som finansieras från anslaget 1:2 *Kammarkollegiet* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: Stöd, information och vägledning om offentlig upphandling behöver koncentreras, förbättras och förstärkas. Detta inkluderar innovationsupphandling liksom miljö- och sociala hänsyn. Uppgiften att tillhandahålla stöd för

innovationsupphandling överfördes därför från Verket för innovationssystem (Vinnova) till Konkurrensverket den 1 januari 2014. Vidare överfördes den 1 mars 2014 Kammarkollegiets uppgift att tillhandahålla upphandlingsstöd till Konkurrensverket. Senast den 1 juli 2014 avses också upphandlingsstödet vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet överföras till Konkurrensverket (prop. 2013/14:99).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser tillhandahållande av upphandlingsstöd och som finansieras från anslaget 1:2 *Kammarkollegiet* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För de beräknade utgiftsramarna för 2015 innebär förslaget att utgiftsområde 24 Näringsliv ökar med 32 500 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med 21 000 000 kronor och utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård minskar med 11 500 000 kronor.

12.1.3 Patent- och marknadsdomstol

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser handläggning av immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga mål och ärenden och som finansieras från anslaget 2:1 *Marknadsdomstolen* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik respektive anslaget 1:11 *Patentbesvärsträtten* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar organisation och en effektiv domstolsprövning av hög kvalitet avser regeringen föreslå att domstolsprövningen av de immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga målen och ärendena som enligt nuvarande ordning handläggs i Patentbesvärsträtten och Marknadsdomstolen ska samlas i en särskild domstol inom ramen för de allmänna domstolar-

na samt att Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten avvecklas. Den nya domstolsordningen avses träda i kraft den 1 juli 2015.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser handläggning av immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga mål och ärenden och som finansieras från anslaget 2:1 *Marknadsdomstolen* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik respektive anslaget 1:11 *Patentbesvärsträtten* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet fr.o.m. den 1 juli 2015.

För de beräknade utgiftsramarna för 2015 innebär förslaget att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 15 225 000 kronor samt att utgiftsområde 24 Näringsliv minskar med 9 697 500 kronor och utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik minskar med 5 527 500 kronor.

Bilaga 1

Tabellsamling
makroekonomisk
utveckling och offentliga
finanser



Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Innehållsförteckning

Tabeller till avsnitt 3.1 Internationell konjunktur och 3.2.5 Räntor och växelkurser ..	5
Tabeller till avsnitt 3.2.1 BNP	6
Tabeller till avsnitt 3.2.2 Arbetsmarknad, 3.2.3 Resursutnyttjande och 3.2.4 Löner och inflation.....	11
Tabeller till avsnitt 6 Utgifter.....	14
Tabeller till avsnitt 7 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	18

Tabellförteckning

Tabell 1 BNP-tillväxt	5
Tabell 2 Räntor och valutor, slutkurs	5
Tabell 3 Räntor och valutor, årsgenomsnitt.....	5
Tabell 4 Försörjningsbalans, fasta priser	6
Tabell 5 Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad.....	6
Tabell 6 Försörjningsbalans, löpande priser.....	7
Tabell 7 Försörjningsbalans, deflatorer	7
Tabell 8 Bidrag till tillväxt	8
Tabell 9 Fasta bruttoinvesteringar	8
Tabell 10 Hushållens ekonomi.....	9
Tabell 11 Näringslivets produktion, baspris	9
Tabell 12 Offentlig produktion, baspris.....	10
Tabell 13 Bytesbalans.....	10
Tabell 14 Bruttonationalinkomsten (BNI)	10
Tabell 15 Arbetsmarknad	11
Tabell 16 Sysselsatta i näringslivet	12
Tabell 17 Sysselsatta i offentlig sektor	12
Tabell 18 Resursutnyttjande och potentiella variabler	12
Tabell 19 Löneutveckling och inflation.....	13
Tabell 20 Utgiftstak och budgeteringsmarginal	14
Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2013–2018	15
Tabell 22 Utgifter per utgiftsområde 2003–2018	16
Tabell 23 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2003–2018.....	17
Tabell 24 Offentliga sektorns finanser	18
Tabell 25 Statens finanser.....	19
Tabell 26 Ålderspensionssystemet.....	19
Tabell 27 Kommunsektorns finanser.....	20
Tabell 28 Strukturellt sparande	20

Tabeller till avsnitt 3.1 Internationell konjunktur och 3.2.5 Räntor och växelkurser

Tabell 1 BNP-tillväxt

Procentuell förändring, fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP, USA	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9	2,9	3,2	3,1	3,0	2,9
BNP, Euroområdet	-4,4	2,0	1,6	-0,7	-0,4	1,1	1,6	1,7	1,6	1,6

Källor: Eurostat, Bureau of Economic Analysis och egna beräkningar.

Tabell 2 Räntor och valutor, slutkurs

Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Reporänta	0,25	1,25	1,75	1,00	0,75	0,75	1,50	2,25	2,75	3,25
6-månadersränta ¹	0,22	1,55	1,35	0,89	0,77	0,80	1,60	2,30	2,80	3,30
5-årsränta ¹	2,77	2,89	1,22	0,97	1,81	2,10	2,90	3,90	4,20	4,10
10-årsränta ¹	3,40	3,28	1,62	1,53	2,53	2,80	3,30	4,20	4,50	4,50
Differens 10-årsränta SEK-DEM ¹	0,00	0,32	-0,21	0,23	0,58	0,70	0,70	0,50	0,30	0,20
6-månadersränta (EUR) ¹	0,47	0,51	-0,07	0,00	0,09	0,20	1,00	2,00	3,25	3,25
KIX	120,0	108,7	107,9	104,2	104,3	102,7	101,6	101,4	101,2	101,2
EUR/SEK	10,24	8,98	8,91	8,58	8,85	8,50	8,30	8,30	8,30	8,30
USD/SEK	7,16	6,71	6,89	6,50	6,44	6,64	6,51	6,55	6,59	6,59
EUR/USD	1,43	1,34	1,29	1,32	1,37	1,28	1,28	1,27	1,26	1,26

¹ Avser statsskuldsväxel för löptider kortare än ett år och statsobligationer för löptider längre än ett år.

Källor: Riksbanken, Reuters, Ecowin och egna beräkningar.

Tabell 3 Räntor och valutor, årsgenomsnitt

Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6-månadersränta ¹	0,37	0,60	1,69	1,21	0,91	0,76	1,20	1,95	2,55	3,05
5-årsränta ¹	2,52	2,29	2,30	1,16	1,57	1,80	2,50	3,40	4,05	4,15
10-årsränta ¹	3,25	2,88	2,59	1,59	2,12	2,49	3,05	3,75	4,35	4,50
Differens 10-årsränta SEK-DEM ¹	-0,01	0,10	-0,06	0,02	0,49	0,62	0,70	0,60	0,40	0,25
6-månadersränta (EUR) ¹	0,72	0,46	0,65	0,03	0,04	0,14	0,60	1,50	2,63	3,25
KIX	122,8	114,2	107,6	106,1	103,0	103,0	102,2	101,5	101,3	101,2
EUR/SEK	10,61	9,54	9,03	8,70	8,65	8,68	8,40	8,30	8,30	8,30
USD/SEK	7,64	7,20	6,49	6,77	6,51	6,58	6,58	6,53	6,57	6,59
EUR/USD	1,39	1,32	1,39	1,29	1,33	1,32	1,28	1,27	1,26	1,26

¹ Avser statsskuldsväxel för löptider kortare än ett år och statsobligationer för löptider längre än ett år.

Källor: Riksbanken, Reuters, Ecowin och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 3.2.1 BNP

Tabell 4 Försörjningsbalans, fasta priser											
	Mdkr 2012	Procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens konsumtionsutgifter	1 718	-0,3	4,0	1,7	1,6	2,0	2,6	3,7	3,4	2,8	2,5
Offentliga konsumtionsutgifter	956	2,2	2,1	0,8	0,3	2,0	1,0	0,6	0,9	0,3	0,2
Stat	259	2,2	5,4	0,6	0,9	3,7	1,5	-1,1	-0,9	-1,4	-1,0
Kommunsektor	697	2,1	0,9	0,9	0,1	1,4	0,7	1,2	1,6	0,9	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	674	-15,5	7,2	8,2	3,3	-1,3	4,7	7,4	6,5	4,5	4,2
Näringsliv	559	-18,5	7,5	10,1	3,2	-0,9	5,5	8,7	7,0	4,8	4,7
Stat	52	4,0	3,4	-5,8	1,6	-9,3	0,1	2,2	6,9	5,5	-0,2
Kommunsektor	64	-1,1	7,3	4,2	6,0	1,7	1,1	0,1	1,4	1,3	1,8
Lagerinvesteringar ¹	-4	-1,6	2,2	0,5	-1,2	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	1 722	-13,8	11,4	6,1	0,7	-0,9	3,5	5,5	6,5	5,7	5,4
Varuexport	1 187	-18,4	15,0	8,6	-0,8	-2,8	3,6	5,6	6,3	5,5	5,3
Tjänsteexport	536	-2,8	3,9	0,4	4,4	3,2	3,2	5,4	6,8	6,0	5,6
Import ²	1 516	-14,3	12,0	7,1	-0,6	-1,2	3,4	6,3	6,7	6,0	5,7
Varuimport	1 102	-16,6	16,5	8,4	-2,1	-2,4	2,9	6,3	6,6	5,5	5,4
Tjänsteimport	414	-7,8	1,2	3,5	3,8	1,9	4,7	6,2	7,0	7,4	6,3
BNP	3 550	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3

¹ Lagerinvesteringa är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

² I summeringen till BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad.											
	Mdkr 2012	Procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens konsumtionsutgifter	1 719	-0,2	3,9	1,7	1,8	2,0	2,6	3,6	3,3	2,9	2,5
Offentliga konsumtionsutgifter	958	2,3	1,8	0,8	0,8	2,0	1,1	0,2	0,6	0,6	0,4
Stat	259	2,3	5,2	0,6	1,2	3,7	1,6	-1,3	-1,1	-1,2	-1,0
Kommunsektor	698	2,3	0,5	0,9	0,7	1,4	1,0	0,8	1,2	1,2	0,8
Fasta bruttoinvesteringar	676	-15,3	6,7	8,3	3,8	-1,3	4,9	7,1	6,2	4,9	4,3
Näringsliv	560	-18,3	7,2	10,2	3,7	-0,9	5,7	8,4	6,7	5,1	4,8
Stat	52	4,3	2,2	-5,6	3,0	-9,4	0,6	1,3	5,9	6,6	0,1
Kommunsektor	64	-1,1	7,4	4,2	6,1	1,7	1,2	-0,2	1,1	1,8	2,0
Export	1 727	-13,7	10,9	6,1	1,4	-0,9	3,7	5,1	6,1	6,1	5,5
Varuexport	1 190	-18,2	14,5	8,6	-0,1	-2,8	3,9	5,1	5,9	5,9	5,4
Tjänsteexport	537	-2,7	3,7	0,4	4,8	3,2	3,3	5,0	6,4	6,4	5,7
Import ¹	1 520	-14,1	11,5	7,2	0,0	-1,2	3,6	5,8	6,3	6,5	5,8
Varuimport	1 106	-16,4	15,9	8,5	-1,3	-2,4	3,2	5,7	6,0	6,1	5,6
Tjänsteimport	414	-7,8	1,1	3,5	3,9	1,9	4,7	6,1	6,9	7,4	6,4
BNP	3 550	-4,9	6,3	2,9	1,3	1,5	2,8	3,0	3,2	2,7	2,4

¹ I summeringen till BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Försörjningsbalans, löpande priser

	Mdkr 2012	Procentuell förändring. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens konsumtionsutgifter	1 718	1,8	5,5	3,4	2,8	2,6	3,5	5,0	5,0	4,6	4,4
Offentliga konsumtionsutgifter	956	2,9	3,5	3,9	3,4	4,5	3,2	2,8	3,5	3,7	3,5
Stat	259	3,4	5,6	4,6	3,4	5,4	3,2	1,3	1,8	2,3	2,6
Kommunsektor	697	2,8	2,7	3,6	3,4	4,1	3,2	3,3	4,1	4,2	3,8
Fasta bruttoinvesteringar	674	-13,0	7,7	8,2	3,6	-1,1	5,5	8,9	7,9	6,1	5,7
Näringsliv	559	-15,9	7,7	9,6	3,2	-0,7	6,3	10,2	8,3	6,3	6,2
Stat	52	5,3	6,0	-4,6	2,5	-10,0	1,1	4,0	8,7	7,6	1,8
Kommunsektor	64	1,5	9,4	7,1	8,6	2,2	2,1	1,9	3,2	3,4	3,9
Export	1722	-13,2	10,9	5,1	-0,7	-3,7	4,4	6,6	7,5	6,5	6,2
Varuexport	1 187	-17,4	14,0	6,8	-3,0	-6,0	4,7	6,5	7,2	6,1	5,9
Tjänsteexport	536	-2,8	4,3	1,2	4,7	1,4	3,8	6,7	8,1	7,2	6,9
Import ¹	1 516	-14,1	12,2	6,7	-1,6	-4,0	4,0	7,0	8,1	7,1	6,5
Varuimport	1 102	-17,4	16,8	8,1	-3,8	-6,1	3,4	6,9	7,9	6,6	6,2
Tjänsteimport	414	-4,8	1,1	2,7	4,8	1,4	5,4	7,0	8,3	8,5	7,3
Nettoexport, andel av BNP	206	6,5	6,2	5,6	5,8	5,6	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4
BNP	3 550	-3,1	7,5	4,3	2,0	2,4	4,1	5,0	5,1	4,5	4,4

¹ I summeringen till BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Försörjningsbalans, deflatorer

Procentuell förändring. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens konsumtionsutgifter	2,1	1,5	1,7	1,2	0,6	0,9	1,3	1,6	1,8	1,9
Offentliga konsumtionsutgifter	0,8	1,4	3,0	3,1	2,4	2,2	2,2	2,5	3,4	3,3
Fasta bruttoinvesteringar	3,0	0,5	0,0	0,3	0,2	0,8	1,4	1,3	1,5	1,4
Lagerinvesteringar	20,2	0,5	3,0	2,1	-25,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Export	0,8	-0,5	-0,9	-1,4	-2,8	0,9	1,0	1,0	0,8	0,8
Varuexport	1,2	-0,8	-1,6	-2,2	-3,3	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6
Tjänsteexport	-0,1	0,4	0,8	0,3	-1,8	0,6	1,2	1,2	1,1	1,2
Import	0,2	0,2	-0,4	-1,0	-2,8	0,6	0,6	1,3	1,0	0,8
Varuimport	-1,0	0,3	-0,3	-1,8	-3,8	0,5	0,6	1,3	1,0	0,8
Tjänsteimport	3,3	-0,1	-0,8	1,0	-0,4	0,7	0,8	1,3	1,0	0,9
Bytesförhållande	0,5	-0,6	-0,5	-0,4	0,0	0,3	0,4	-0,3	-0,2	0,0
BNP	2,1	0,8	1,3	1,0	0,8	1,3	1,7	1,6	1,9	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 8 Bidrag till tillväxt

Procentenheter. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens konsumtionsutgifter	-0,1	2,0	0,8	0,8	1,0	1,3	1,8	1,7	1,3	1,2
Offentliga konsumtionsutgifter	0,6	0,6	0,2	0,1	0,5	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Stat	0,2	0,4	0,0	0,1	0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunsektor	0,4	0,2	0,2	0,0	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	-3,1	1,3	1,5	0,6	-0,2	0,9	1,4	1,3	0,9	0,9
Lagerinvesteringar	-1,6	2,2	0,5	-1,2	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	-7,4	5,5	3,0	0,4	-0,4	1,7	2,6	3,1	2,8	2,8
Import	6,7	-5,0	-3,1	0,3	0,5	-1,4	-2,6	-2,9	-2,7	-2,6
BNP	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 9 Fasta bruttoinvesteringar

	Mdkr 2012 ¹	Procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Näringsliv ²	446	-18,3	5,5	10,1	7,5	-2,6	3,4	7,6	6,9	4,1	3,9
Varuproducenter	197	-19,8	4,5	7,7	12,3	-3,6	6,9	7,9	6,6	4,3	3,8
Industri	91	-26,3	2,7	17,1	8,3	-4,2	3,6	8,6	7,8	5,1	4,4
Övriga varuproducenter	106	-13,4	6,0	0,0	16,1	-3,1	9,6	7,4	5,6	3,7	3,4
Tjänsteproducenter ²	249	-17,1	6,2	11,9	4,0	-1,8	0,6	7,3	7,1	3,9	4,0
Bostäder	113	-19,1	15,7	10,4	-11,2	5,8	13,4	12,4	7,5	7,0	7,4
Offentlig sektor ³	116	1,4	5,4	-0,7	4,0	-3,2	0,7	1,0	3,7	3,1	0,9
Stat	52	4,0	3,4	-5,8	1,6	-9,3	0,1	2,2	6,9	5,5	-0,2
Kommunsektor	64	-1,1	7,3	4,2	6,0	1,7	1,1	0,1	1,4	1,3	1,8
Totalt	674	-15,5	7,2	8,2	3,3	-1,3	4,7	7,4	6,5	4,5	4,2

¹ Löpande priser.² Exklusive bostäder.³ Här avses den skattefinansierade delen av offentlig sektor som i nationalräkenskaperna benämns "Offentliga myndigheter".

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10 Hushållens ekonomi**Hushållens inkomster**

	Mdkr 2012 ¹	Procentuell förändring. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Real disponibel inkomst ²		2,0	1,6	3,3	3,5	2,8	2,8	2,0	2,9	2,6	1,9
Prisindex ³		2,1	1,5	1,7	1,2	0,6	0,9	1,3	1,6	1,8	1,9
Nominell disponibel inkomst	1 820	4,1	3,1	5,0	4,7	3,4	3,8	3,4	4,5	4,5	3,8
varav											
Lönesumma ⁴	1 475	0,1	3,1	5,6	3,8	2,7	4,4	4,2	4,6	4,5	4,3
Övriga faktorinkomster	177	-5,1	5,2	6,5	0,2	0,9	3,5	3,4	3,7	3,8	3,6
Räntor och utdelningar, netto ⁵	78	0,5	0,1	-0,5	0,7	0,8	0,3	0,5	0,6	0,5	0,1
Offentliga transfereringar	560	6,9	0,3	-1,1	4,5	4,5	0,3	1,5	4,0	4,2	2,9
varav											
Pensioner	303	7,4	0,8	0,5	6,3	5,7	-0,3	3,2	6,5	6,3	3,9
Sjukdom	103	-2,3	-6,3	-2,2	2,2	2,4	1,4	1,7	2,1	2,4	2,4
Arbetsmarknad	33	53,5	9,0	-13,7	6,7	6,1	-9,5	-8,7	-10,2	-3,9	-3,5
Familjer och barn	62	2,1	3,8	2,4	4,2	3,7	3,2	2,6	2,9	3,1	2,9
Studier	14	9,0	2,8	-0,5	0,5	0,5	-1,1	-3,1	-1,9	-0,2	1,7
Övrigt	46	10,8	1,1	-2,8	-2,2	2,4	5,5	-3,3	2,5	0,7	0,7
Privata transfereringar	93	1,4	10,8	12,2	8,4	9,2	3,9	5,4	7,5	7,6	6,9
Skatter och avgifter	563	-4,8	1,9	-0,2	2,8	4,9	2,0	5,1	5,9	5,5	4,5

Hushållens sparande

	Mdkr 2012 ¹	Andel av disponibel inkomst									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eget sparande	102	4,5	2,3	3,8	5,6	6,3	6,5	5,0	4,5	4,4	3,9
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps)	137	7,3	6,6	7,3	7,5	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7
Total sparkvot ⁶	239	11,0	8,3	10,4	12,2	12,2	12,1	10,6	10,0	9,7	9,0
Finansiellt sparande	192	9,2	5,6	8,1	10,6	10,5	10,5	9,0	8,4	8,1	7,5

Anm.: Skillnaden mellan begreppet nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkning av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringarna överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

¹ Löpande priser.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

⁵ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁶ Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)/(disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 11 Näringslivets produktion, baspris

	Mdkr 2012 ¹	Procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Varuproducenter	834	-14,9	17,1	2,2	-0,5	-0,3	2,8	4,7	5,2	3,8	3,1
varav											
Industri	514	-21,0	27,7	3,8	-3,2	-1,3	3,2	5,9	6,9	5,2	4,0
Byggverksamhet	164	-7,0	4,0	-1,2	1,6	3,0	3,9	4,1	3,1	1,7	1,9
Tjänsteproducenter	1 615	-2,8	4,1	5,4	2,2	3,0	3,5	3,7	3,9	3,0	2,8
Tjänsteproducenter exkl. FoF ²	1 189	-3,8	6,7	5,1	2,1	2,8	3,6	4,5	4,7	3,5	3,3
Näringslivet totalt	2 449	-7,2	8,5	4,2	1,3	1,9	3,3	4,1	4,3	3,2	2,9

¹ Löpande priser.

² Fastigheter och finansiell verksamhet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 12 Offentlig produktion, baspris

	Mdkr 2012 ¹	Procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunal produktion	453	0,6	-0,5	-0,2	-0,9	0,0	0,5	1,0	0,8	0,0	0,2
Statlig produktion	168	2,1	3,9	-1,5	1,6	1,2	1,6	0,0	-0,4	-1,1	-0,6
Total offentlig produktion	621	1,0	0,7	-0,5	-0,2	0,3	0,8	0,7	0,5	-0,3	0,0

¹ Löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 13 Bytesbalans

Miljarder kronor, löpande priser, om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Handelsbalans	94	84	75	76	71	88	89	86	86	87
<i>procent av BNP</i>	3,0	2,5	2,2	2,1	2,0	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9
Tjänstebalans	86	103	110	113	116	114	120	129	133	140
Faktorinkomster	55	70	78	88	100	92	98	99	103	104
Löpande transfereringar	-41	-45	-50	-65	-61	-60	-69	-64	-71	-76
Bytesbalans	195	212	212	212	225	234	238	251	251	254
<i>procent av BNP</i>	6,3	6,3	6,1	6,0	6,2	6,2	6,0	6,0	5,8	5,6
Kapitaltransfereringar	-4	-5	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-7	-8
Finansiellt sparande	191	207	207	207	219	228	232	244	244	247
<i>procent av BNP</i>	6,1	6,2	5,9	5,8	6,0	6,0	5,8	5,8	5,6	5,4
Bytesförhållande ¹										
<i>procentuell utveckling</i>	0,5	-0,6	-0,5	-0,4	0,0	0,3	0,4	-0,3	-0,2	0,0

Anm.: Utfall för handels- och tjänstebalans enligt Betalningsbalansstatistiken.

¹ Exportpriser i förhållande till importpriser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 14 Bruttonationalinkomsten (BNI)

Miljarder kronor, löpande priser. Utfall för 2009–2013, prognos 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	3 106	3 338	3 481	3 550	3 634	3 783	3 973	4 175	4 362	4 553
Primära inkomster netto	59	75	78	90	101	93	99	107	106	107
BNI	3 165	3 413	3 559	3 640	3 735	3 877	4 072	4 282	4 468	4 660

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 3.2.2 Arbetsmarknad, 3.2.3 Resursutnyttjande och 3.2.4 Löner och inflation

Tabell 15 Arbetsmarknad

Nyckeltal inom arbetsmarknadsområdet

	Nivå, tusental om annat ej anges. 2012	Procentuell förändring om annat ej anges. Utfall 2009–2013, prognos 2014–2018.									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP ¹	3 550	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5	2,3
Produktivitet ²	416	-2,7	4,0	1,2	1,2	1,2	1,7	1,6	1,5	2,0	1,8
Produktivitet i näringslivet ²	459	-3,5	4,7	1,6	1,9	1,7	2,0	1,8	1,7	2,3	2,0
Arbetade timmar ³	7 486	-2,9	2,6	2,0	-0,2	0,3	1,0	1,8	2,0	0,5	0,6
Medelarbetstid ⁴	1 607	-0,8	2,0	-0,3	-0,8	-0,7	-0,1	0,6	0,8	-0,5	-0,3
<i>Kalenderkorrigerad utveckling</i>											
BNP ¹	3 555	-4,9	6,3	2,9	1,3	1,5	2,8	3,0	3,2	2,7	2,4
Produktivitet ²	415	-2,8	4,4	1,2	0,7	1,1	1,5	1,9	1,9	1,7	1,6
Produktivitet i näringslivet ²	458	-3,6	5,0	1,6	1,3	1,7	1,8	2,2	2,1	1,9	1,9
Arbetade timmar ³	7 516	-2,6	2,0	2,0	0,7	0,4	1,4	1,2	1,4	1,1	0,8
Medelarbetstid ⁴	1 614	-0,5	1,4	-0,2	0,0	-0,6	0,2	0,0	0,2	0,1	-0,1
Sysselsatta, 15–74 år	4 657	-2,1	0,6	2,3	0,7	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
Sysselsatta, 20–64 år	4 396	-1,9	0,4	2,2	0,6	1,0	0,9	1,2	1,2	1,0	0,9
Sysselsättningsgrad 15–74 år ⁵		64,7	64,4	65,4	65,5	65,7	66,0	66,3	66,6	66,9	67,2
Sysselsättningsgrad 20–64 år ^{5,6}		78,3	78,1	79,4	79,4	79,8	79,9	80,2	80,7	81,1	81,6
Arbetskraften, 15–74 år	5 060	0,2	0,8	1,4	0,9	1,1	0,9	0,7	0,5	0,6	0,5
Arbetskraftsdeltagande 15–74 ⁷		70,5	70,5	70,9	71,1	71,5	71,5	71,5	71,4	71,3	71,4
Arbetslöshet, 15–74 år ⁸	403	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3	5,9
Befolkning, 15–74 år ⁹	7 115	1,1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,3
Befolkning, 20–64 år ⁹	5 536	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,2
Programdeltagare ¹⁰	229	3,0	4,4	4,4	4,5	4,7	4,8	4,6	4,4	4,4	4,3

Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen

	Tusental personer, årsgenomsnitt									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sysselsatta	9	10	9	10	14	18	21	21	22	23
I utbildning	118	175	168	177	187	183	170	158	154	147
Totalt	127	185	178	187	201	201	191	179	176	170

¹ BNP till marknadspris, fasta priser. Nivå avser miljarder kronor.

² Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.

³ Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.

⁴ Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedelantal för antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt AKU.

⁵ Antal sysselsatta i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.

⁶ Sysselsättningsgrad enligt EU:s 2020-mål.

⁷ Antal i arbetskraften i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.

⁸ I procent av arbetskraften.

⁹ Statistiska centralbyråns prognos.

¹⁰ Personer i nystartsjobb eller konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen, i procent av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 16 Sysselsatta i näringslivet

Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	Nivå, tusental 2012	Procentuell förändring									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Varuproducenter	1 094	-6,2	0,2	3,1	-0,4	-1,7	0,0	-0,3	0,6	0,9	0,8
Industri	611	-9,7	-1,5	1,3	-2,0	-2,7	-1,8	-0,9	0,7	1,2	0,9
Byggverksamhet	320	-1,0	2,6	4,9	1,4	0,0	3,7	0,9	0,8	0,9	1,1
Tjänsteproducenter	2 121	-0,9	2,6	2,9	1,1	2,1	2,3	2,6	2,3	1,6	1,3
exkl. finans och fastighetsverksamhet	1 955	-0,8	2,8	2,9	1,2	2,1	2,3	2,7	2,3	1,6	1,3
Näringslivet totalt	3 215	-2,8	1,8	3,0	0,6	0,8	1,5	1,7	1,8	1,4	1,2

Anm.: Tabellen avser sysselsättningen enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 17 Sysselsatta i offentlig sektor

Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	Nivå, tusental 2012	Procentuell förändring									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunal sektor	1 064	-2,5	-1,1	0,5	0,5	1,2	0,7	0,3	0,2	0,3	0,1
Stat	238	1,3	0,4	0,2	2,0	2,2	0,8	-0,4	-1,0	-0,7	-0,5
Offentlig sektor totalt	1 302	-1,8	-0,8	0,4	0,8	1,4	0,7	0,2	0,0	0,1	0,0

Anm.: Tabellen avser sysselsättningen enligt nationalräkenskaperna. Med offentlig och kommunal sektor avses skattefinansierad verksamhet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 18 Resursutnyttjande och potentiella variabler**Resursutnyttjande**

	Skillnad mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå.									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BNP-gap	-6,5	-3,0	-1,4	-2,3	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0
Produktivitetsgap	-3,2	-0,6	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1
Produktivitetsgap i näringslivet	-4,7	-0,8	0,1	-0,4	-0,4	-0,3	0,1	0,3	0,3	0,2
Timgap	-3,4	-2,4	-1,6	-2,1	-2,7	-2,2	-1,5	-0,7	-0,4	-0,1
Sysselsättningsgap	-2,7	-2,8	-1,7	-2,3	-2,5	-2,2	-1,5	-0,9	-0,5	-0,2

Potentiella variabler

	Nivå 2012	Procentuell förändring									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Potentiell BNP ¹	3 639	1,8	2,5	1,3	2,2	2,2	2,3	2,0	2,2	2,4	2,2
Potentiell produktivitet ²	416	0,1	1,7	0,5	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
Potentiell produktivitet i näringslivet ²	459	0,3	0,9	0,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0
Potentiellt antal arbetade timmar ³	7 679	1,3	1,0	1,1	1,2	1,0	0,8	0,5	0,6	0,7	0,6
Potentiell sysselsättning, 15–74 år	4 767	1,2	0,7	1,1	1,3	1,2	0,8	0,6	0,5	0,6	0,5
Jämviktsarbetslöshet, 15–74 år ⁴	304	6,4	6,5	6,3	6,0	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7

Potentiella variabler, löpande pris

	Miljarder kronor									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Potentiell BNP	3 321	3 434	3 523	3 639	3 749	3 887	4 034	4 187	4 370	4 559

Anm.: Gap är skillnaden mellan den faktiska och den potentiella nivån i procent av den potentiella nivån.

¹ Potentiell BNP till marknadspris. Nivå avser miljarder kronor.² Nivå avser kronor per timme.³ Nivå avser miljontal.⁴ Skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning i procent av potentiell arbetskraft.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 19 Löneutveckling och inflationProcentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2009–2013¹, prognos för 2014–2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominell timlöneutveckling										
Industri	3,0	2,8	2,5	3,9	2,1	2,4	2,9	3,2	3,4	3,5
Byggsamfund	3,5	1,9	3,1	2,6	3,0	2,6	2,9	3,2	3,4	3,5
Näringslivets tjänstesektorer	3,2	2,4	2,4	3,0	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4	3,5
Stat	3,9	3,1	1,9	2,1	2,6	2,7	2,9	3,2	3,4	3,5
Kommunsektor	3,9	2,7	2,3	2,7	2,9	2,8	2,9	3,2	3,4	3,5
Totalt, konjunkturlönestatistiken	3,4	2,6	2,4	3,0	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4	3,5
Totalt, nationalräkenskaperna ²	2,9	1,1	3,2	2,8	2,2	3,0	3,0	3,2	3,4	3,5
Konsumentprisernas utveckling										
KPI, årsgenomsnitt	-0,5	1,2	3,0	0,9	0,0	0,2	1,6	2,5	2,8	2,9
KPIF, årsgenomsnitt ³	1,7	2,0	1,4	1,0	0,9	0,8	1,5	1,7	1,9	2,0
Nettoprisindex, årsgenomsnitt	-0,8	1,8	2,0	1,2	-0,3	0,2	1,6	2,6	3,0	3,1
Prisbasbelopp, tusen kronor	42,8	42,4	42,8	44,0	44,5	44,4	44,5	45,2	46,3	47,6

¹ För konjunkturlönestatistiken är även 2013 prognos.² Kalenderkorrigerad.³ Mått på underliggande inflation. I KPIF (KPI med fast bostadsränta) hålls den del av förändringen i räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser konstant.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 6 Utgifter

Tabell 20 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall 2009–2013, Prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 127	1 167	1 214	1 254
Takbegränsade utgifter	965	986	989	1 022	1 067	1 091	1 108	1 132	1 169	1 197
Budgeteringsmarginal	24	38	74	62	28	16	19	35	45	57
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,4	1,8	3,1	3,9	4,8

Anm.: Utgiftstaket för 2017 och 2018 är regeringens bedömning av utgiftstak i denna proposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2013–2018

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2013 Utfall ¹	2014 Anslag ²	2014 Prognos	2015 Beräknat	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 823	12 896	12 937	12 357	12 438	12 619	12 918
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 052	14 121	14 111	14 286	14 575	15 075	15 641
3 Skatt, tull och exekution	10 388	10 516	10 345	10 589	10 732	10 932	11 187
4 Rättsväsendet	39 297	40 292	39 630	41 039	41 531	42 278	43 317
5 Internationell samverkan	1 826	2 018	1 870	2 019	2 022	2 027	2 034
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 410	47 197	45 650	47 021	47 531	48 503	49 730
7 Internationellt bistånd	30 776	30 869	30 870	33 544	36 109	38 210	40 438
8 Migration	9 870	12 612	12 270	12 702	12 149	11 854	11 528
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58 994	62 161	62 163	61 560	62 642	64 050	65 962
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	96 394	96 520	97 224	97 498	98 687	99 106	99 768
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39 985	39 013	39 211	37 866	35 929	34 198	33 286
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78 533	81 610	81 398	83 652	86 389	89 349	91 901
13 Integration och jämställdhet	8 836	12 462	13 256	15 869	17 045	16 739	15 307
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69 721	70 375	69 570	66 277	63 506	63 253	63 320
15 Studiestöd	20 567	21 005	19 690	18 636	18 254	18 522	19 309
16 Utbildning och universitetsforskning	56 484	60 116	59 509	59 876	60 410	60 783	62 077
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 730	12 880	12 740	12 802	12 897	13 040	13 273
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	999	1 230	1 116	1 234	1 204	1 212	1 237
19 Regional tillväxt	3 270	2 973	2 939	2 699	3 226	3 326	3 426
20 Allmän miljö- och naturvård	4 807	5 156	5 064	5 124	5 086	5 051	5 077
21 Energi	2 613	2 830	2 938	2 402	2 494	2 272	2 109
22 Kommunikationer	43 655	45 428	45 991	48 262	50 644	52 590	54 117
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 006	15 681	16 108	14 603	14 764	14 776	16 198
24 Näringsliv	5 248	5 585	5 467	5 107	5 250	5 278	5 345
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 915	93 596	93 605	93 438	93 276	93 544	93 563
26 Statsskuldsräntor m.m.	16 774	22 084	12 564	24 278	20 367	22 762	22 565
27 Avgiften till Europeiska unionen	37 412	37 700	37 918	39 986	30 013	35 592	37 141
Minskning av anslagsbehållningar				-1 780	730	-187	-1 494
Summa utgiftsområden³	827 388	858 925	846 153	862 949	859 900	876 755	890 280
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldrräntor⁴	810 614	836 841	833 589	838 656	839 518	853 978	867 700
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	256 703		257 805	268 946	292 003	314 877	329 234
Takbegränsade utgifter	1 067 317		1 091 394	1 107 602	1 131 521	1 168 855	1 196 934
Budgeteringsmarginal	27 683		15 606	19 398	35 479	45 145	57 066
Utgiftstak för staten⁵	1 095 000		1 107 000	1 127 000	1 167 000	1 214 000	1 254 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2014.² Enligt bet. 2013/14:FiU10, rskr. 2013/14:139 och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99).³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldrräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldrräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2017 och 2018 (se avsnitt 4.4).

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 22 Utgifter per utgiftsområde 2003–2018

Miljarder kronor

Utfall 2003–2013, prognos 2014 och beräknat 2015–2018. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2014.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 Rikets styrelse	9,6	9,8	9,9	10,6	10,6	11,0	12,2	11,7	11,2	11,5	11,8	12,9	12,4	12,4	12,6	12,9
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	9,0	9,2	11,0	11,8	11,2	11,4	12,0	12,1	12,9	13,5	16,1	14,1	14,3	14,6	15,1	15,6
3 Skatt, tull och exekution	8,3	8,6	8,6	9,0	9,7	9,4	9,4	9,4	9,9	10,3	10,4	10,3	10,6	10,7	10,9	11,2
4 Rättsväsendet	25,5	26,3	27,0	28,5	30,6	32,7	33,6	35,5	37,2	38,2	39,3	39,6	41,0	41,5	42,3	43,3
5 Internationell samverkan	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	2,0	1,9	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,6	43,3	44,0	44,3	46,5	43,0	42,1	45,7	44,2	45,5	45,4	45,6	47,0	47,5	48,5	49,7
7 Internationellt bistånd	15,9	19,9	22,3	25,9	25,4	27,5	29,6	26,7	29,2	30,2	30,8	30,9	33,5	36,1	38,2	40,4
8 Migration	4,9	5,2	4,8	4,5	5,3	6,1	6,5	7,1	7,6	8,2	9,9	12,3	12,7	12,1	11,9	11,5
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	34,1	36,8	38,5	42,2	46,7	49,1	53,1	56,0	56,5	58,7	59,0	62,2	61,6	62,6	64,1	66,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	121,5	122,9	127,0	125,7	119,5	115,9	110,0	99,9	95,8	94,9	96,4	97,2	97,5	98,7	99,1	99,8
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	52,0	51,2	46,1	45,0	43,7	42,6	42,3	41,5	41,6	41,3	40,0	39,2	37,9	35,9	34,2	33,3
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	55,8	57,5	59,1	63,7	64,9	66,4	68,1	70,2	72,0	75,6	78,5	81,4	83,7	86,4	89,3	91,9
13 Integration och jämställdhet	7,0	6,5	6,4	3,4	4,3	5,0	5,3	5,2	5,0	6,8	8,8	13,3	15,9	17,0	16,7	15,3
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	61,2	64,3	66,4	69,5	54,9	47,8	60,6	68,6	63,3	66,6	69,7	69,6	66,3	63,5	63,3	63,3
15 Studiestöd	20,3	21,2	20,2	20,6	19,7	19,5	21,4	22,6	21,8	21,1	20,6	19,7	18,6	18,3	18,5	19,3
16 Utbildning och universitetsforskning	41,6	43,6	43,3	46,1	41,8	44,2	48,9	53,3	53,7	53,8	56,5	59,5	59,9	60,4	60,8	62,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8,4	8,7	9,0	9,6	10,1	10,1	10,3	11,3	12,0	12,3	12,7	12,7	12,8	12,9	13,0	13,3
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3,3	3,1	3,1	2,9	2,4	2,1	1,9	1,6	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
19 Regional tillväxt	3,4	3,3	3,3	3,3	2,9	2,8	3,2	3,2	3,2	3,4	3,3	2,9	2,7	3,2	3,3	3,4
20 Allmän miljö- och naturvård	2,5	3,1	4,0	4,5	4,3	4,7	5,2	5,2	5,1	4,8	4,8	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
21 Energi	1,9	2,1	1,4	1,6	2,2	2,1	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,9	2,4	2,5	2,3	2,1
22 Kommunikationer	25,1	29,0	31,7	31,0	44,3	61,5	40,6	39,8	38,7	42,9	43,7	46,0	48,3	50,6	52,6	54,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	9,6	12,2	17,4	21,0	15,5	16,5	16,4	17,4	16,4	16,4	16,0	16,1	14,6	14,8	14,8	16,2
24 Näringsliv	3,1	3,5	3,5	3,9	4,2	12,7	6,5	8,5	5,3	5,9	5,2	5,5	5,1	5,3	5,3	5,3
25 Allmänna bidrag till kommuner	72,4	69,8	57,3	60,2	73,0	64,8	81,6	75,7	88,0	85,1	88,9	93,6	93,4	93,3	93,5	93,6
26 Statsskuldräntor m.m.	42,2	52,7	32,7	49,5	47,3	48,2	36,5	23,4	34,5	27,4	16,8	12,6	24,3	20,4	22,8	22,6
27 Avgiften till Europeiska unionen	18,3	25,6	25,6	25,9	26,6	31,5	19,2	30,4	30,6	31,5	37,4	37,9	40,0	30,0	35,6	37,1
Minskning av anslagsbehållningar													-1,8	0,7	-0,2	-1,5
Summa utgiftsområden	703,5	740,7	725,0	765,5	769,2	790,3	781,3	786,4	801,5	811,1	827,4	846,2	862,9	859,9	876,8	890,3
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	661,3	688,0	692,3	716,1	721,9	742,1	744,8	763,0	767,0	783,7	810,6	833,6	838,7	839,5	854,0	867,7
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	157,8	167,5	172,0	179,1	188,2	201,4	219,8	222,9	222,0	238,5	256,7	257,8	268,9	292,0	314,9	329,2
Takbegränsade utgifter	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	943,4	964,6	985,9	989,0	1022,2	1067,3	1091,4	1107,6	1131,5	1168,9	1196,9
Budgeteringsmarginal	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	38,1	74,0	61,8	27,7	15,6	19,4	35,5	45,1	57,1
Utgiftstak för staten	822	858	870	907	938	957	989	1024	1063	1084	1095	1107	1127	1167	1214¹	1254¹

¹ Baseras på regeringens bedömning av utgiftstak för 2017 och 2018.
Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 23 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2003–2018

Utfall 2003–2013, prognos 2014 och beräknat 2015–2018. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2014. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil.

Utgiftsområde	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 Rikets styrelse	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
3 Skatt, tull och exekution	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
4 Rättsväsendet	3,1	3,1	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7	3,6	3,6
5 Internationell samverkan	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	5,6	5,1	5,1	4,9	5,1	4,6	4,4	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2	4,2	4,1	4,2
7 Internationellt bistånd	1,9	2,3	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1	2,7	3,0	3,0	2,9	2,8	3,0	3,2	3,3	3,4
8 Migration	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	4,2	4,3	4,4	4,7	5,1	5,2	5,5	5,7	5,7	5,7	5,5	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	14,8	14,4	14,7	14,0	13,1	12,3	11,4	10,1	9,7	9,3	9,0	8,9	8,8	8,7	8,5	8,3
<i>10 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>15,3</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>	<i>14,0</i>	<i>13,1</i>	<i>12,3</i>	<i>11,4</i>	<i>10,1</i>	<i>9,7</i>	<i>9,3</i>	<i>9,0</i>	<i>8,9</i>	<i>8,8</i>	<i>8,7</i>	<i>8,5</i>	<i>8,3</i>
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	6,3	6,0	5,3	5,0	4,8	4,5	4,4	4,2	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4	3,2	2,9	2,8
<i>11 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>5,9</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,5</i>	<i>4,4</i>	<i>4,2</i>	<i>4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,4</i>	<i>3,2</i>	<i>2,9</i>	<i>2,8</i>
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6,8	6,7	6,8	7,1	7,1	7,0	7,1	7,1	7,3	7,4	7,4	7,5	7,6	7,6	7,6	7,7
<i>12 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>6,8</i>	<i>6,7</i>	<i>6,9</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,3</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,5</i>	<i>7,6</i>	<i>7,6</i>	<i>7,6</i>	<i>7,7</i>
13 Integration och jämställdhet	0,9	0,8	0,7	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	1,2	1,4	1,5	1,4	1,3
<i>13 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	7,5	7,5	7,7	7,8	6,0	5,1	6,3	7,0	6,4	6,5	6,5	6,4	6,0	5,6	5,4	5,3
<i>14 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>7,7</i>	<i>7,8</i>	<i>7,9</i>	<i>8,0</i>	<i>6,3</i>	<i>5,1</i>	<i>6,3</i>	<i>7,0</i>	<i>6,4</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,4</i>	<i>6,0</i>	<i>5,6</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>
15 Studiestöd	2,5	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
<i>15 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>
16 Utbildning och universitetsforskning	5,1	5,1	5,0	5,2	4,6	4,7	5,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,5	5,4	5,3	5,2	5,2
<i>16 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,7</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>5,5</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>5,2</i>	<i>5,2</i>
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
<i>17 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
19 Regional tillväxt	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
21 Energi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
22 Kommunikationer	3,1	3,4	3,7	3,5	4,9	6,5	4,2	4,0	3,9	4,2	4,1	4,2	4,4	4,5	4,5	4,5
<i>22 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>3,2</i>	<i>3,5</i>	<i>3,8</i>	<i>3,5</i>	<i>5,0</i>	<i>6,6</i>	<i>4,3</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>	<i>4,2</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>	<i>4,5</i>	<i>4,5</i>
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,2	1,4	2,0	2,3	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4
24 Näringsliv	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,4	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
25 Allmänna bidrag till kommuner	8,8	8,2	6,6	6,7	8,0	6,9	8,5	7,7	8,9	8,3	8,3	8,6	8,4	8,2	8,0	7,8
<i>25 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>8,7</i>	<i>8,0</i>	<i>8,5</i>	<i>8,5</i>	<i>8,5</i>	<i>8,8</i>	<i>10,1</i>	<i>8,9</i>	<i>9,3</i>	<i>8,8</i>	<i>8,6</i>	<i>8,6</i>	<i>8,4</i>	<i>8,2</i>	<i>8,0</i>	<i>7,8</i>
26 Statsskuldräntor m.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27 Avgiften till Europeiska unionen	2,2	3,0	3,0	2,9	2,9	3,3	2,0	3,1	3,1	3,1	3,5	3,5	3,6	2,7	3,0	3,1
Minskning av anslagsbehållningar													-0,2	0,1	0,0	-0,1
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	19,3	19,6	19,9	20,0	20,7	21,3	22,8	22,6	22,4	23,3	24,1	23,6	24,3	25,8	26,9	27,5
Budgeteringsmarginal	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,4	1,8	3,1	3,9 ¹	4,8 ¹

¹ Baseras på Regeringens bedömning av utgiftstak för 2017 och 2018.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 7 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Tabell 24 Offentliga sektorns finanser
Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	1 612	1 685	1 728	1 758	1 811	1 836	1 931	2 024	2 122	2 216
<i>Procent av BNP</i>	<i>51,9</i>	<i>50,5</i>	<i>49,6</i>	<i>49,5</i>	<i>49,8</i>	<i>48,5</i>	<i>48,6</i>	<i>48,5</i>	<i>48,6</i>	<i>48,7</i>
Skatter och avgifter	1 439	1 509	1 539	1 555	1 607	1 658	1 736	1 825	1 912	1 998
<i>Procent av BNP</i>	<i>46,3</i>	<i>45,2</i>	<i>44,2</i>	<i>43,8</i>	<i>44,2</i>	<i>43,8</i>	<i>43,7</i>	<i>43,7</i>	<i>43,8</i>	<i>43,9</i>
Kapitalinkomster	66	64	74	73	74	62	74	73	78	81
Övriga inkomster	107	112	114	129	131	116	121	126	131	137
Utgifter	1 642	1 685	1 728	1 784	1 861	1 895	1 944	2 017	2 092	2 160
<i>Procent av BNP</i>	<i>52,9</i>	<i>50,5</i>	<i>49,6</i>	<i>50,3</i>	<i>51,2</i>	<i>50,1</i>	<i>48,9</i>	<i>48,3</i>	<i>48,0</i>	<i>47,4</i>
Transfereringar och subventioner ¹	641	649	648	674	709	707	722	751	779	803
Hushåll	538	540	534	558	583	585	593	617	643	662
Näringslivet	55	57	61	62	65	63	65	71	70	71
Utlandet	49	52	53	54	61	60	64	63	66	70
Konsumtion	860	890	924	956	998	1 030	1 059	1 096	1 136	1 176
Investeringar m.m.	103	109	114	121	122	123	125	132	139	143
Ränteutgifter	38	37	41	33	31	35	37	38	38	38
Finansiellt sparande	-30	0	0	-26	-49	-59	-13	7	30	56
<i>Procent av BNP</i>	<i>-1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>1,2</i>
Staten	-26	-13	-7	-32	-35	-53	-9	21	52	80
Pensionssystemet	5	6	19	9	-6	3	3	-7	-16	-17
Kommunsektorn	-9	6	-13	-4	-8	-9	-7	-6	-6	-7
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1 322	1 316	1 345	1 360	1 475	1 561	1 579	1 559	1 518	1 443
<i>Procent av BNP</i>	<i>42,6</i>	<i>39,4</i>	<i>38,6</i>	<i>38,3</i>	<i>40,6</i>	<i>41,3</i>	<i>39,7</i>	<i>37,3</i>	<i>34,8</i>	<i>31,7</i>
Nettoställning	608	702	651	789	911	849	844	845	872	928
<i>Procent av BNP</i>	<i>19,6</i>	<i>21,0</i>	<i>18,7</i>	<i>22,2</i>	<i>25,1</i>	<i>22,4</i>	<i>21,2</i>	<i>20,2</i>	<i>20,0</i>	<i>20,4</i>

¹ Inklusive ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 25 Statens finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	836	887	898	883	910	914	970	1 015	1 060	1 106
Skatter och avgifter	736	788	791	777	800	821	863	908	949	992
Kapitalinkomster	34	33	39	36	39	26	35	33	33	34
Övriga inkomster	66	67	67	70	71	68	71	74	77	80
Utgifter	862	900	904	915	945	967	978	994	1 008	1 026
Transfereringar till privat sektor ¹	368	370	368	377	392	387	391	394	396	403
Bidrag till kommunsektorn	161	183	185	182	192	202	202	204	206	208
Ålderspensionsavgifter	24	24	21	21	20	22	22	23	23	23
Konsumtion	225	237	248	256	270	278	282	287	294	302
Investeringar m.m.	51	53	48	52	48	50	51	55	59	60
Ränteutgifter	33	33	35	26	24	28	30	30	29	29
Finansiellt sparande	-26	-13	-7	-32	-35	-53	-9	21	52	80
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>
Budgetsaldo	-176	-1	68	-25	-131	-51	1	42	62	98
<i>Procent av BNP</i>	<i>-5,7</i>	<i>0,0</i>	<i>1,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-3,6</i>	<i>-1,4</i>	<i>0,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>
Statsskuld	1 149	1 113	1 075	1 113	1 236	1 298	1 297	1 255	1 192	1 093
<i>Procent av BNP</i>	<i>37,0</i>	<i>33,4</i>	<i>30,9</i>	<i>31,4</i>	<i>34,0</i>	<i>34,3</i>	<i>32,6</i>	<i>30,1</i>	<i>27,3</i>	<i>24,0</i>

¹ Inklusive ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 26 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	225	230	242	249	252	262	272	286	300	314
Socialförsäkringsavgifter	179	184	196	203	208	215	224	235	246	257
Statliga ålderspensionsavgifter	24	24	21	21	20	22	22	23	23	23
Räntor, utdelningar m.m.	22	22	25	25	24	25	26	28	31	34
Utgifter	220	224	223	240	258	259	270	293	316	330
Pensioner	217	220	220	236	254	255	266	289	312	326
Övriga utgifter	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Finansiellt sparande	5	6	19	9	-6	3	3	-7	-16	-17
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 27 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	744	783	803	839	872	895	925	963	1 004	1 040
Skatter	511	523	538	561	583	606	632	666	700	731
Kommunal fastighetsavgift	14	14	14	16	16	16	16	17	17	18
Statsbidrag	115	138	136	132	140	149	148	148	149	148
Skatter och statsbidrag, procent av BNP	20,6	20,2	19,8	19,9	20,3	20,4	20,0	19,9	19,8	19,7
Kapitalinkomster	11	10	11	13	13	13	14	15	15	15
Övriga inkomster	93	98	103	118	121	111	114	118	123	127
varav kompensation för mervärdesskatt	46	46	48	50	52	53	54	56	58	60
Utgifter	753	776	816	843	880	904	932	970	1 010	1 048
Transfereringar till hushåll	36	38	39	38	39	41	39	41	42	43
Övriga transfereringar	26	28	29	32	33	33	35	37	39	41
Konsumtion	633	650	674	697	725	749	773	805	839	871
Investeringar	52	56	66	68	75	73	74	77	80	83
Ränteutgifter	5	5	8	9	8	8	9	10	11	11
Finansiellt sparande	-9	6	-13	-4	-8	-9	-7	-6	-6	-7
Procent av BNP	-0,3	0,2	-0,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Resultat före extraordinära poster	13	18	7	19	14	10	12	13	14	14

Anm.: Skatter och statsbidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften. Investeringarna inkluderar även köp av mark och fastigheter, netto.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 28 Strukturellt sparande

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-30	0	0	-26	-49	-59	-13	7	30	56
Finansiellt sparande	-1,0	0,0	0,0	-0,7	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Justering för konjunkturläge	3,8	1,7	0,8	1,3	1,7	1,4	0,8	0,3	0,1	0,0
Justering för engångseffekter ¹	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering, extraordinära kapitalvinster	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	2,8	1,6	0,7	0,3	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
BNP-gap ²	-6,5	-3,0	-1,4	-2,3	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2	0,0

¹ Engångseffekten 2009 beror på nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinsbetalningarna med 2 miljarder kronor 2009. Både för 2012 och 2013 rör engångseffekten återbetalningar av försäkringspremier från AFA försäkring.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga 2

Fördelningspolitisk redogörelse



Bilaga 2

Fördelningsspolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

Inledning	10
1 Ekonomisk standard.....	11
1.1 Relativa inkomstnivåer 2012	11
1.2 Inkomstutveckling 1991–2012	12
2 Inkomstskillnader.....	13
2.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2012	13
2.2 Inkomstskillnader i ett internationellt perspektiv	14
2.3 Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster..	15
3 Ekonomisk utsatthet.....	17
3.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2012	17
3.2 Ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv	19
4 Fördjupning: Inkomströrlighet	20
4.1 Varför studera inkomströrlighet?	21
4.2 Inkomströrligheten i Sverige 1995–2012.....	21
4.2.1 Rörlighet i disponibla inkomster	21
4.2.2 Varaktighet i den lägsta inkomstgruppen.....	23
4.3 Kunskapsöversikt: Svenska och internationella studier av inkomströrlighet	25
4.3.1 Svenska studier	25
4.3.2 Länderjämförande studier och trender i inkomströrlighet i andra länder	26
5 Ekonomiska drivkrafter till arbete	27
5.1 Marginaleffekter.....	27
5.2 Ersättningsgrader.....	28
5.3 Utbytet av marknadsarbete jämfört med hemarbete eller annan oavlönad aktivitet.....	30
5.4 Effekter av regeringens politik.....	31
6 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2014.....	31
6.1 År 2006–2010	32

6.2	År 2011–2014.....	32
Underbilaga	35
	Begrepp och definitioner.....	35
	Datamaterial och beräkningsmetoder.....	38

Tabellförteckning

Tabell 1.1 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 för olika åldersgrupper	11
Tabell 1.2 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 efter hushållssammansättning	12
Tabell 1.3 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 efter vistelsetid i Sverige	12
Tabell 1.4 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 för olika inkomstgrupper	13
Tabell 2.1 Inkomstspredning för inkomster justerade för hushållens sammansättning 2011	16
Tabell 3.1 Andel med låg ekonomisk standard 2012.....	19
Tabell 4.1 Inkomströrlighet inom olika grupper, 1995–2003 resp. 2004–2012	23
Tabell 4.2 Sammansättning av inkomstgrupp 1 år 2007 och av delgruppen som inte hade lämnat inkomstgrupp 1 år 2012.....	24
Tabell 5.1 Genomsnittlig marginaleffekt i olika ersättningssystem 2006 och 2014....	28
Tabell 5.2 Marginaleffekt 2014 efter hushållstyp och kön (20–64 år), med och utan jobbskatteavdrag	28
Tabell 5.3 Ersättningsgrader 2014 efter hushållstyp och kön (20–64 år)	30
Tabell 5.4 Förändring av nettoinkomst till följd av jobbskatteavdraget för olika årsinkomster 2014	30
Tabell 5.5 Effekter av regeringens politik på lång sikt.....	31
Tabell 6.1 Direkta effekter av reformer 2011–2014 på Gini-koefficienten och på andel med låg ekonomisk standard.....	33
Tabell u.1 Svensk konsumtionsenhetsskala.....	35
Tabell u.2 Nyckeltal 1991 och 1996–2012	42
Tabell u.3 Reformers beaktats vid beräkning av politikens effekter	43

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Inkomstskillnadernas utveckling 1991–2012	13
Diagram 2.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling 1991–2012.....	14
Diagram 2.3 Inkomstskillnader inom EU 2000–2011	15
Diagram 2.4 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2011	16
Diagram 3.1 Utvecklingen 1991–2012 av andel med låg ekonomisk standard och andel med mycket låg materiell standard.....	17
Diagram 3.2 Andel med mycket låg materiell standard 2012 efter ålder och kön	18
Diagram 3.3 Andel med mycket låg materiell standard (svår materiell deprivation) i olika EU-länder 2005–2012	19
Diagram 3.4 Andel med låg relativ ekonomisk standard, före och efter transfereringar, i olika EU-länder 2011	20
Diagram 3.5 Förändring av andel med låg ekonomisk standard i ett urval av EU- länder 2007–2011	20
Diagram 4.1 Andel som lämnar sin ursprungliga inkomstgrupp, 2004–2012	22
Diagram 4.2 Andel som har bytt inkomstgrupp vid mätperiodens slut, 1995–2003 resp. 2004–2012.....	22
Diagram 4.3 Minskning av Gini-koefficienten (inkomströrlighet) när beräkningen av inkomst förlängs stegvis från ett till nio år, 1995–2003 resp. 2004–2012	22
Diagram 4.4 Gini-koefficienter för årsinkomster respektive långsiktiga inkomster samt inkomströrlighet, 1995–2003 resp. 2004–2012	23
Diagram 4.5 Placering i inkomstfördelningen 2008–2012 för personer som ingick i inkomstgrupp 1 år 2007.....	23
Diagram 4.6 Inkomstutveckling per år 2008–2012 efter position i inkomstfördelningen 2007	24
Diagram 4.7 Varaktigheten i inkomstgrupp 1 under olika tidsperioder, 1995–2000, 2001–2006 resp. 2007–2012	24
Diagram 4.8 Andel som inte lämnar inkomstgrupp 1 de nästkommande fem åren, 1995–2000 resp. 2007–2012	24
Diagram 5.1 Genomsnittliga marginaleffekter för olika inkomstgrupper 2006 och 2014.....	28
Diagram 5.2 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning 2006–2014.....	29
Diagram 5.3 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2014	29
Diagram 5.4 Andel personer med olika ersättningsgrader vid arbetslöshet 2006 och 2014.....	29
Diagram 6.1 Effekter av reformer 2011–2014 för olika inkomstgrupper	32
Diagram 6.2 Effekter av reformer 2011–2014 för vuxna (20+ år) kvinnor och män.....	33
Diagram 6.3 Effekter av reformer 2011–2014 för olika åldersgrupper	33
Diagram 6.4 Effekter av reformer 2011–2014 för personer över 65 år efter inkomstgrupp	33

Diagram 6.5 Effekter av reformer 2011–2014 för personer över 65 år efter kön och åldersgrupp.....	34
Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva.....	36

Sammanfattning

- Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har hushållens ekonomi utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2012 ökade den reala ekonomiska standarden med ca 16 procent, eller med 2,5 procent per år. Mellan 1991 och 2006 var ökningen i genomsnitt 1,4 procent per år.
 - Sammanboende utan barn hade i genomsnitt den högsta ekonomiska standarden 2012. Lägst standard hade utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige, ensamstående kvinnor med barn och ensamstående pensionärer.
 - Sverige och Luxemburg är de EU-länder som redovisar lägst andel av befolkningen med mycket låg materiell standard. I Sverige har andelen minskat mellan 2005 och 2012, från 2,3 till 1,3 procent. Under krisåren 2008–2012 ökade andelen med mycket låg materiell standard i majoriteten av EU:s medlemsstater. I Sverige har andelen dock minskat kontinuerligt.
 - Inkomstskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, är i de flesta länder högre nu än för 20 år sedan. I Sverige steg Gini-koefficienten fram till mitten av 2000-talet. Ökningen förklaras främst av ökade kapitalvinster och kapitalinkomster. Gini-koefficienten var i stort sett oförändrad mellan 2008 och 2012, vilket tyder på att Sverige har klarat krisen utan att ojämlikheten har ökat.
 - Offentligt subventionerade välfärdstjänster, såsom omsorg om unga och gamla, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. När dessa tjänster beaktas reduceras de samlade inkomstskillnaderna med ca 15 procent, främst till följd av att barn, ungdomar och äldre pensionärer flyttas uppåt i inkomstfördelningen. Med detta utvidgade inkomstmått har Sverige den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området.
 - De inkomstskillnader som observeras vid en given tidpunkt kan återspegla övergående inkomstskillnader (t.ex. mellan studenter och yrkesverksamma) eller mer permanenta skillnader. Med ett längre tidsperspektiv, som beaktar att individers inkomster varierar över tid, blir skillnaderna mellan personer i inkomstfördelningen mindre. Inkomstskillnaderna sjunker med ca 13 procent när individers inkomster mäts över en nioårsperiod i stället för ett enskilt år.
 - Inkomströrligheten är i princip konstant 1995–2012. De ökade inkomstskillnader som observeras för årliga disponibla inkomster de senaste tjugo åren kan därför inte förklaras av en ökad rörlighet, eller större tillfälliga variationer, i de disponibla inkomsterna. Den ökande spridningen för disponibla årsinkomster gäller också för mer långsiktiga inkomster.
 - Det är inte samma personer som befinner sig i den nedersta delen av inkomstfördelningen under olika år. Majoriteten av de individer som tillhör tiondelen med lägst inkomst ett givet år har inom ett par år flyttat uppåt i inkomstfördelningen. Vissa har emellertid ett förhållandevis långsamt utflöde ur den lägsta inkomstgruppen (t.ex. utrikes födda och pensionärer), medan andra (t.ex. ungdomar) rör sig avsevärt snabbare uppåt i inkomstfördelningen.
 - Regeringen har sedan 2006 fört en politik som påtagligt har förbättrat drivkrafterna till arbete, i synnerhet för personer med lägre inkomster och svag förankring på arbetsmarknaden. Hur drivkrafterna till arbete utvecklas är av betydelse för inkomstfördelningens långsiktiga utveckling, eftersom en svag anknytning till arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har en låg ekonomisk standard.
 - Regeringen har också genomfört en rad åtgärder som i huvudsak har riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda. Under innevarande mandatperiod har en stor del av den totala förstärkningen av hushållens disponibla inkomster riktats till personer som är 65 år eller äldre. Skattesänkningar och justeringar i bostadsstöden för pensionärer har 2011–2014 stärkt den ekonomiska standarden med 4–5 procent för de äldsta pensionärerna.
-

Inledning

Fördelningspolitikens mål och medel

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa en så hög och varaktig välfärd som möjligt.¹ Målet med fördelningspolitiken, som är en del av finanspolitiken, är att alla ska få del av den tillväxt och välfärd som skapas.

På lång sikt bestäms inkomstfördelningen i hög utsträckning av fördelningen av humankapital. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt. Offentligt finansierad vård och omsorg av hög kvalitet bidrar till att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas. En jämn fördelning av individernas förutsättningar kan dock aldrig helt kompensera för medfödda skillnader i förmåga och ambition eller skillnader i social miljö. För att uppnå ytterligare utjämning måste den marknadsgenererade fördelningen utjämnas i efterhand med hjälp av skatter och transfereringar.

För majoriteten av befolkningen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan. Den vanligaste orsaken till en svag hushållsekonomi är avsaknaden av arbete. En politik för fler i arbete och minskat utanförskap är därför kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar gradvis inkomstskillnaderna i samhället.

Den fördelningspolitiska redogörelsen

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller till budgetpropositionen. I redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Vidare utvärderas i vilken utsträckning den förda politiken medverkar till att utjämna levnadsvillkoren på kort och lång sikt.

Redogörelserna har som ambition att resultat och slutsatser ska grundas på korrekta och balanserade analyser. Detta kräver bra data samt väl-etablerade och vetenskapligt beprövade meto-

der.² Samtidigt bör det understrykas att ambitionen inte är att varje enskild bilaga ska innehålla heltäckande analyser av inkomstfördelningens samtliga dimensioner. Delar som får stort utrymme ett visst år kortas eller utgår i nästföljande redogörelse. Detta skapar utrymme för nya fördjupningar. I årets redogörelse ägnas t.ex. inget utrymme åt regionala inkomstskillnader, medan inkomströrlighet är föremål för fördjupad analys.

Inkomstbegreppet

Fördelningsanalyser fokuserar i regel på fördelningen av disponibel inkomst erhållen under ett kalenderår och justerad för familjestorlek.³ Årlig disponibel inkomst som mått på de ekonomiska resurserna kan visserligen kritiseras i flera avseenden, men det finns också en rad goda skäl att använda detta i fördelningsanalyser.⁴ Uppgifter om disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgängliga på regelbunden basis och dess egenskaper är väl kända och har varit föremål för intensiv forskning. Samtidigt är slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst. Det kan även noteras att många politiska beslut i första hand syftar till att förstärka just den disponibla inkomsten. Det är därför meningsfullt att studera en åtgärds konsekvenser för den disponibla inkomstens fördelning.

Den disponibla inkomsten är sammansatt av ett antal olika komponenter: inkomst från arbete, kapital och näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, med avdrag för direkt skatt. Inkomsterna räknas sam-

² I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2012 granskades samtliga redogörelser som publicerats sedan 1990-talets början. Det övergripande omdömet är mycket positivt (se Waldenström, Regeringen och ojämlikheten: En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011, Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/6).

³ Vilka resurser som ska beaktas i fördelnings-sammanhang är en mångfacetterad fråga som studeras inom många olika discipliner; för en lätt-tillgänglig introduktion till litteraturen, se Bojer, *Distributive Justice: Theory and Measurement*, Routledge Frontiers of Political Economy, 2003. Det finns emellertid inte någon bred enighet om något bästa alternativ till inkomst som välfärdsindikator. En god översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i Canberra Group Handbook on Household Income Statistics (United Nations Economic Commission for Europe 2011).

⁴ Se 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100 bilaga 3) för en utförlig redogörelse av för- och nackdelarna med detta inkomstbegrepp. Se även Välfärdsrapport 2011 (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 2011).

¹ Se regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

man på hushållsnivå och justeras för försörjningsbörda med hjälp av en s.k. ekvivalensskala (se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning). Det beräknade måttet benämns justerad disponibel inkomst, eller hushållets ekonomiska standard. Varje individ i hushållet tilldelas denna ekonomiska standard, dvs. standarden antas vara lika stor för alla i hushållet. Det bör understrykas att varje enskild individs ekonomiska standard bestäms av hela hushållets inkomster och att hushållets sammansättning bestämmer vilken standard som uppnås. Ju fler personer som ska försörjas av en viss disponibel inkomst, desto lägre ekonomisk standard har hushållet.

Genom att alla individer i hushållet tilldelas samma inkomst antas således i denna redogörelse att hushållets resurser delas lika mellan familjemedlemmarna. Detta innebär att sammanboende kvinnor och män får samma ekonomiska standard. Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det argumenteras för att egen inkomst medför ekonomisk självständighet och att det i stället är mer relevant att studera hur stora resurser som individen bidrar med till hushållet. Detta görs i en årlig bilaga till budgetpropositionen som utförligt beskriver kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser.⁵

Data

Statistiska centralbyrån (SCB) följer regelbundet inkomstfördelningen i Sverige genom undersökningen av hushållens ekonomi (HEK). Analysen i följande avsnitt grundar sig huvudsakligen på denna undersökning. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Den senaste versionen av HEK avser 2012 och i undersökningen ingår ca 40 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll. Det dataunderlag som används i analysen av inkomströrlighet kommer från databasen LINDA. Denna databas har en longitudinell struktur där individer kan observeras vid upprepade tillfällen. Den senaste versionen avser 2012 och omfattar ca 846 000 individer.⁶

1 Ekonomisk standard

1.1 Relativa inkomstnivåer 2012

Den ekonomiska standarden beror bl.a. på var i livsrytmen individer befinner sig (se tabell 1.1). Personer i åldern 50–64 år har högst ekonomisk standard. Deras starka ställning förklaras till stor del av att de sedan länge är etablerade på arbetsmarknaden och att många har fått ett minskat försörjningsansvar i och med att barnen har vuxit upp och flyttat hemifrån. Personer över 65 år, oftast ålderspensionärer, har i genomsnitt lägst ekonomisk standard. Det finns dock betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll. Generellt gäller att ensamstående och äldre pensionärer har en lägre ekonomisk standard än yngre och sammanboende pensionärer (se tabell 1.2).

Tabell 1.1 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 för olika åldersgrupper

	Andel av befolkning 2012	Relativ inkomst 2012	Real utveckling per år		
			1991–2012	1991–2006	2006–2012
0–19 år	23,6	93,6	1,7	1,3	2,7
20–29 år	12,8	91,6	1,1	0,8	2,1
30–49 år	26,2	104,8	1,6	1,2	2,7
50–64 år	18,3	129,2	1,7	1,5	2,3
65+ år	19,1	86,1	1,9	1,7	2,4
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,5

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive åldersgrupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stordriftsfördelar och hur många som ska försörjas på familjens inkomster får också ett tydligt genomslag på den ekonomiska standarden. Ensamstående har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än sammanboende och hushåll med barn har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än hushåll utan barn. I gruppen ensamstående har kvinnor lägre ekonomisk standard än män. Kvinnor förvärvsarbetar i mindre utsträckning och arbetar oftare deltid än män. Kvinnor arbetar också oftare i yrken med lägre löner och i offentlig sektor där lönerna i genomsnitt är lägre än i den privata sektorn.

⁵ Se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

⁶ Se underbilagan för en utförligare beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen.

Tabell 1.2 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 efter hushållssammansättning

Procent	Andel av befolkning 2012	Relativ inkomst 2012	Real utveckling per år		
			1991–2012	1991–2006	2006–2012
			0–19 år	23,6	93,6
20–64 år					
Ensamst. utan barn					
kvinnor	7,9	87,6	1,1	1,1	1,3
män	10,5	103,0	1,6	1,0	3,0
Ensamst. med barn					
kvinnor	2,5	70,6	1,1	0,6	2,2
män	0,9	87,5	0,9	0,4	2,1
Sammanboende					
utan barn	14,7	145,5	1,9	1,6	2,6
med barn	20,8	103,7	1,8	1,4	2,8
65+ år					
Ensamstående					
kvinnor 65–74 år	2,3	70,8	1,4	1,6	0,9
män 65–74 år	1,5	78,9	1,2	1,1	1,4
kvinnor 75+ år	3,4	65,8	1,6	1,7	1,4
män 75+ år	1,2	72,4	2,0	2,1	1,6
Sammanboende					
65–74 år	7,0	113,3	2,3	2,0	3,0
75+ år	3,7	86,4	2,2	2,2	2,1
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,5

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive grupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utrikes födda har i genomsnitt betydligt lägre ekonomisk standard än inrikes födda (se tabell 1.3). Det allmänna mönstret är att ju senare en person invandrat till Sverige, desto längre ner i inkomstfördelningen finns individen.⁷ Utrikes födda med 0–3 års vistelsetid har i genomsnitt drygt 40 procent lägre ekonomisk standard än inrikes födda. Den huvudsakliga anledningen till detta är att utrikes födda som har bott en kort tid i Sverige har en lägre sysselsättningsgrad än de som bott i landet en längre tid.⁸

⁷ Placeringen i inkomstfördelningen varierar också med de invandrades ursprungsländer, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12: 100 bilaga 3). Personer födda i något övrigt nordiskt land, EU15 eller i något av de rikare OECD-länderna har ungefär samma ekonomiska standard som inrikes födda. De som är födda i övriga länder är däremot kraftigt överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen.

⁸ Det finns en stor forskningslitteratur om orsakerna till att arbetsmarknadssituationen generellt sett är sämre för utrikes födda än för inrikes födda. För en utförlig forskningsöversikt, se t.ex. Rapport till Expert-

Tabell 1.3 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 efter vistelsetid i Sverige

Procent	Andel av befolkning 2012	Relativ inkomst 2012	Real utveckling per år		
			1991–2012	1991–2006	2006–2012
			Inrikes födda	85,9	102,7
Utrikes födda	14,1	79,5	1,0	0,9	1,4
vistelsetid					
0–3 år	2,0	58,6	0,5	0,4	0,7
3–10 år	3,0	67,7	0,9	1,0	0,5
10–20 år	5,6	82,2	1,2	0,5	3,1
20+ år	3,4	93,8	1,5	1,3	1,8
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,5

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive grupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

1.2 Inkomstutveckling 1991–2012

Mellan 1991 och 2012 förbättrades den ekonomiska standarden för samtliga åldersgrupper och familjetyper (se tabell 1.1 och tabell 1.2). Den reala medianinkomsten i befolkningen ökade med 42 procent. Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har de flesta grupper haft en påtagligt bättre inkomstutveckling per år 2006–2012 än 1991–2006.⁹

Sedan 1991 har det skett vissa förskjutningar mellan olika åldersgruppers ekonomiska standard. Personer över 65 år har haft den bästa utvecklingen, vilket bl.a. beror på att gruppen pensionärer hela tiden förnyas och att de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade. Även individer i yrkesaktiv ålder över 30 år har haft en stabil inkomstökning, medan yngre vuxna i åldern 20–29 år har haft en relativt svag inkomstutveckling. De yngres svaga inkomstutveckling kan huvudsakligen hänföras till 1991–2006. En viktig orsak är att andelen ungdomar i högskolestudier ökade kraftigt under 1990-talet. Den stigande ungdomsarbetslösheten under 2000-talet har också bidragit.

gruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2011:5) och Petersson, Utrikes födda på arbetsmarknaden - en forskningsöversikt, Stockholms universitets Linnécentrum, 2014. De vanligaste förklaringarna är bl.a. problem kopplade till individens utbildning och tillgång till informella nätverk samt diskriminering.

⁹ Att utvecklingen 2006–2012 framstår som relativt gynnsam beror till stor del på att jämförelseperioden 1991–2006 inkluderar 1990-talskrisen (mellan 1991 och 1995 föll medianinkomsten i fasta priser med drygt 8 procent). Om i stället 1995 väljs som startår var ökningen 2,7 procent per år mellan 1995–2006, dvs. ungefär i linje med ökningen 2006–2012.

Den ekonomiska standarden har sedan 1991 ökat något snabbare för sammanboende än för ensamstående. I synnerhet har ensamstående med barn fått se sin relativa inkomstposition försämrats sedan 1991. Ensamstående föräldrars disponibla inkomster består i större utsträckning av ersättningar som är förknippade med föräldraskap (t.ex. bostadsbidrag och barnbidrag). Dessa ersättningar har utvecklats långsammare än den genomsnittliga löneökningstakten.

De utrikes föddas position i inkomstfördelningen har försämrats mellan 1991 och 2012 (se tabell 1.3). En orsak till detta är att invandringsstrukturen har förändrats under perioden. Från att nästan helt ha dominerats av arbetskraftsinvandring har flykting- och anhöriginvandring kommit att utgöra en allt större del. Skillnaden är dock stor mellan olika grupper av utrikes födda beroende på bl.a. ursprungsland och vistelse-tid i Sverige.

Tabell 1.4 Relativ inkomstnivå 2012 samt inkomstutveckling 1991–2012 för olika inkomstgrupper

Inkomst 2012 i kronor (2014 års priser). Relativ inkomst och utveckling per år i procent.

Inkomstgrupp	Inkomstnivå 2012	Relativ inkomst 2012	Real utveckling per år		
			1991–2012	1991–2006	2006–2012
Inkomstgrupp 1	82 900	38,7	0,6	0,8	0,0
Inkomstgrupp 2	130 500	61,0	1,0	0,9	1,2
Inkomstgrupp 3	154 900	72,4	1,2	1,1	1,6
Inkomstgrupp 4	179 200	83,7	1,4	1,2	2,0
Inkomstgrupp 5	202 700	94,7	1,6	1,3	2,4
Inkomstgrupp 6	225 900	105,6	1,7	1,4	2,5
Inkomstgrupp 7	253 800	118,6	1,8	1,5	2,7
Inkomstgrupp 8	288 600	134,8	1,9	1,6	2,8
Inkomstgrupp 9	339 600	158,7	2,0	1,7	2,8
Inkomstgrupp 10	586 600	274,1	2,8	3,3	1,4
Medianinkomst	214 000	100,0	1,7	1,4	2,5

Anm.: Inkomstnivån 2012 avser medelvärdet av justerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för inkomstgruppen och medianinkomsten för hela befolkningen. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Om alla individer i befolkningen rangordnas efter inkomst, och därefter delas in i tio lika stora grupper, framgår att realinkomsten ökade för samtliga inkomstgrupper mellan 1991 och 2012 (se tabell 1.4). I den högsta inkomstgruppen ökade inkomsterna med 2,8 procent per år, medan ökningen i mitten av inkomstfördelningen var 1,7 procent per år. Det ökade avståndet mellan toppen och mitten av inkomstfördelningen kan helt hänföras till perioden 1991–2006. År 1991

var den genomsnittliga inkomsten i den högsta inkomstgruppen 2,2 gånger större än medianinkomsten i befolkningen. År 2006 hade kvoten vuxit till 2,9 och 2012 var den 2,7. Den huvudsakliga förklaringen till den långsammare tillväxten i fördelningens nedre del är att andelen personer som får sin huvudsakliga försörjning från transfereringar är högre i de lägre inkomstskikten. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen och växer därmed långsammare än den genomsnittliga löneinkomsten.

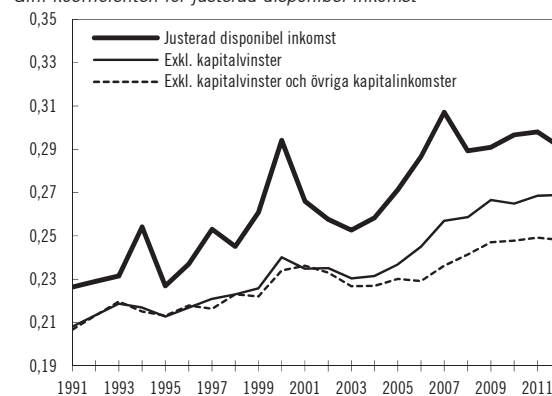
2 Inkomstskillnader

2.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2012

Den relativt sett snabbare inkomstillväxten i toppen av inkomstfördelningen och den långsammare tillväxten i fördelningens nedre del har lett till ökade inkomstskillnader. I diagram 2.1 analyseras inkomstskillnaderna med hjälp av den s.k. Gini-koefficienten. Detta är ett ofta använt mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen.¹⁰ Mellan 1991 och 2012 ökade Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst från 0,226 till 0,291. Detta innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, har ökat med ca 29 procent. Nästan hela ökningen kan hänföras till perioden 1991–2006.

Diagram 2.1 Inkomstskillnadernas utveckling 1991–2012

Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹⁰ Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst och om den är 1 får en person alla inkomster. I underbilagan redogörs mer i detalj för Gini-koefficientens definition.

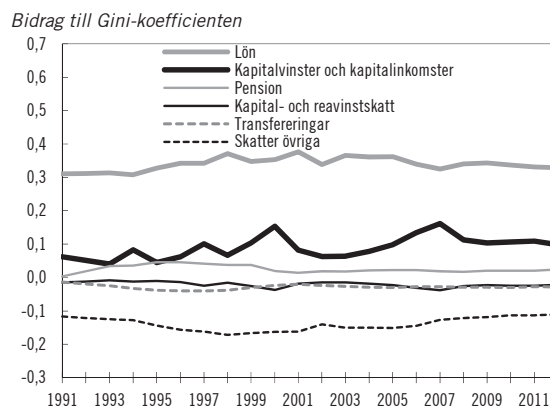
Gini-koefficienten varierar relativt mycket mellan olika år, vilket till stor del beror på att kapitalvinster varierar kraftigt mellan enskilda år.¹¹ Den ekonomiska kris som inleddes 2008 fick till följd att inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. Det kan främst förklaras av att kapitalvinsterna föll kraftigt till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden. Efter 2009 är inkomstskillnaderna i stort sett oförändrade, och mellan 2011 och 2012 har Gini-koefficienten till och med sjunkit något.

I diagram 2.1 redovisas även utvecklingen när hushållens inkomster mäts exklusive kapitalvinster. När kapitalvinsterna rensas bort blir variationerna mellan åren betydligt mindre och den trendmässiga ökningen flackare.¹² Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar. Om även övriga kapitalinkomster exkluderas minskar uppgången i inkomstspridningen ytterligare.¹³

I diagram 2.2 görs en uppdelning av olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten mellan 1991 och 2012. Vissa inkomstslag, som löneinkomster, kapitalvinster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och bidrar till skevheten, medan skatter och transfereringar verkar utjämnande. Summan av de positiva och negativa bidragen utgör den totala inkomstspridningen.¹⁴ Sett över hela perioden är det framför allt ökade kapitalvinster och kapitalinkomster som förklarar de ökade inkomstskillnaderna. Under 1990-talet bidrog även ökade löneskillnader, men under 2000-talet har lönespridningen stagnerat. Trans-

fereringarnas bidrag till Gini-koefficienten har legat på en stabil och låg nivå. De skattereformer som ägde rum i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet hade en utjämnande effekt och bidrog till att motverka ökade inkomstskillnader. Under 2000-talet har inkomstskatternas utjämnande effekt minskat dels genom kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, dels genom införandet av jobbskatteavdraget.¹⁵

Diagram 2.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling 1991–2012



Anm.: Om de olika inkomstslagens bidrag summeras erhålls den totala Gini-koefficienten.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.2 Inkomstskillnader i ett internationellt perspektiv

Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder sammanställs regelbundet av olika statistikproducenter.¹⁶ Den mest aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser inkomstår 2011. Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2011 framgår att Slovenien, Sverige och Tjeckien hade de lägsta inkomstskillnaderna (se diagram 2.3). Gini-koefficienten för Sverige var 0,25, vilket kan jämföras med 0,31 för EU som helhet.¹⁷

¹¹ Med kapitalvinster avses realiserade vinster vid försäljning av värdepapper, bostäder m.m.

¹² Kapitalvinsterna efter skatt har sedan 1990-talets början ökat trendmässigt som andel av den disponibla inkomsten – från ungefär 2,5 procent i början av 1990-talet till ca 6 procent 2012. Andelen av kapitalvinsterna som tillfaller olika inkomstgrupper har dock varit förhållandevis konstant sedan början av 1990-talet, vilket tyder på att det är den ökade volymen snarare än en ökad koncentration som förklarar kapitalvinsternas bidrag till de ökade inkomstskillnaderna.

¹³ Att övriga kapitalinkomster har fått en ökad betydelse för inkomstskillnaderna kan åtminstone delvis förklaras av ökade utdelningar i fåmansföretag. I en rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi kopplas uppgången av utdelningar till att de s.k. 3:12-reglerna förändrades den 1 januari 2006 (se Alstadsäter och Jacob, Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4). Regeländringarna innebar bl.a. att skattesatsen för utdelningar i fåmansföretag sänktes med 10 procentenheter och att gränsen för hur mycket som får tas ut i form av utdelning höjdes.

¹⁴ Det största bidraget kommer från löneinkomsterna. Orsaken är inte att lönerna är mest ojämnt fördelade, utan att löneinkomst är det vanligaste inkomstslaget och därmed har den största vikten. För en närmare beskrivning av dekomponeringsmetodiken, se underbilagan.

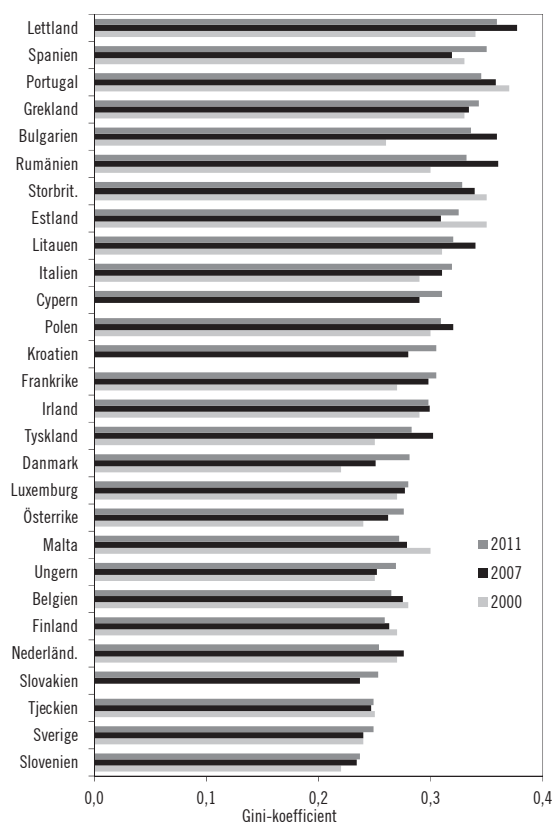
¹⁵ På basis av dekomponeringen går det däremot inte att dra några slutsatser om skattereformernas totala effekter på inkomstfördelningen, eftersom ett förändrat arbetsutbud även påverkar andra inkomstslag än skatter (se avsnitt 6 i denna bilaga).

¹⁶ Internationellt jämförbar statistik produceras bl.a. av OECD, Eurostat och Luxembourg Income Study.

¹⁷ Eurostats och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metodval.

Diagram 2.3 Inkomstskillnader inom EU 2000–2011

Gini-koefficienter



Anm.: Inkomster exkl. kapitalvinster. För Malta och Lettland saknas data inkomstår 2000; i stället används data för 1999. För Cypern, Kroatien och Slovakien finns varken uppgifter inkomstår 2000 eller för något närliggande år. För Irland saknas data inkomstår 2011; i stället används data för 2010.
Källa: Eurostat (EU-SILC).

Som framgår av diagram 2.3 har inkomstskillnaderna ökat i många EU-länder under 2000-talet. I 17 av 25 länder för vilka data finns tillgängliga både 2000 och 2011 har inkomstskillnaderna ökat. I Sverige har ökningen varit förhållandevis liten, medan vissa andra länder har sett en betydande ökning av inkomstskillnaderna. Det är också värt att notera att utvecklingen under krisåren 2008–2011 ser olika ut i olika länder. Inkomstskillnaderna har under dessa år fallit tillbaka i hälften och ökat i den andra hälften av medlemsstaterna.¹⁸ Detta framgår även i en nyligen publicerad OECD-rapport som undersöker hur inkomstfördelningen i OECD-länderna påverkades av den ekonomiska utvecklingen mellan 2007 och 2010. I rapporten

Eurostat använder t.ex. en annan ekvivalensskala och inkluderar inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

¹⁸ Det är viktigt att vara försiktig vid tolkningen av dessa data. I vissa länder har inkomstskillnaderna minskat till följd av att inkomsterna har minskat för breda grupper i befolkningen, vilket knappast är en önskvärd utveckling. Inkomstskillnaderna faller t.ex. om inkomsterna minskar för hela befolkningen, och om minskningen är större för höginkomsttagare än för låginkomsttagare (se även avsnitt 3.2 i denna bilaga).

konstateras också bl.a. att krisen i flertalet länder endast har haft små effekter på de samlade inkomstskillnaderna.¹⁹

En OECD-rapport från 2011 analyserar trender i utvecklingen mot en ojämna inkomstfördelning från mitten av 1980-talet till slutet av 2000-talet.²⁰ Under denna period ökade inkomstskillnaderna i flertalet OECD-länder. Ökningen var särskilt stor bl.a. i de nordiska länderna (förutom Danmark), Tyskland och USA. Ökningen var störst under periodens tidiga del, dvs. från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Överlag stämmer den bild som förmedlas i rapporten rörande orsakerna till den ökade inkomstspridningen väl överens med analysen för Sverige i avsnitt 2.1 ovan. Inkomstskatternas och transfereringarnas utjämnande effekt har minskat i de flesta länder sedan mitten av 1980-talet. Även ökade kapitalinkomster, och en mer ojämn fördelning av dessa, bidrar till att förklara de ökade inkomstskillnaderna i de flesta länder.

2.3 Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp att underskatta välfärden.²¹ Då förmånerna är generella och tillfaller alla, utan hänsyn till betalningsförmåga, kommer också de uppmätta inkomstskillnaderna att överskattas. Jämförelser över tid kan också påverkas om den offentliga konsumtionen växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan länder påverkas också då omfattningen och inriktningen av den offentligt fi-

¹⁹ Se Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty (OECD 2013). Liknande slutsatser dras i Jenkins, Brandolini, Micklewright och Nolan, The Great Recession and the Distribution of Household Income, Rapport till Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2011. Samtidigt konstateras att förändringarna sannolikt kommer att bli större på längre sikt i vissa länder som en följd av de budgetförstärkande åtgärder som har vidtagits.

²⁰ Se Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising (OECD 2011).

²¹ De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna som uppgår till ca 15 procent av BNP.

nansierade välfärdskonsumtionen skiljer sig mellan länder.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att försöka belysa hur de offentliga tjänsterna fördelas. Hur den svenska inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till offentligt subventionerade välfärdstjänster har analyserats i tre tidigare fördelningspolitiska redogörelser – 1999, 2001 och 2013.²² Ett huvudresultat är att barn och ungdomar (som erhåller subventionerad utbildning) samt deras familjer lyfts upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts i förhållande till yngre och mindre vårdbehövande åldrar.

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av subventionen, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom alla i hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Det utvidgade inkomstbegrepp som används i resten av det här avsnittet – utökad inkomst – avser summan av kontant disponibel inkomst (justerad för försörjningsbörda) och beräknad total subvention per capita.

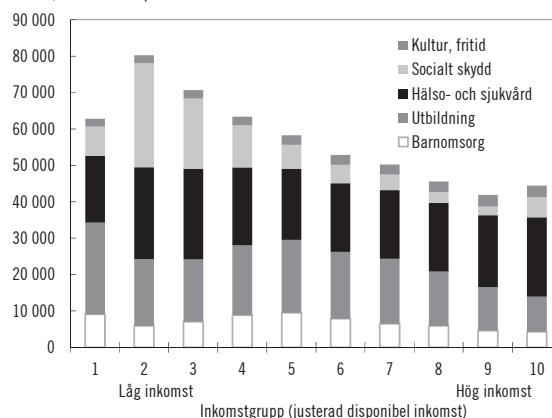
SCB:s simuleringsmodell FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och för att fördela dessa till individerna (se underbilagan för en beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats).²³ Denna redogörelse baseras på senast tillgängliga data för 2011 och inkluderar välfärdstjänster inom områdena utbildning, barnomsorg, hälso- och sjukvård, socialt skydd (främst äldreomsorg) samt fritid och kultur.²⁴

Välfärdstjänsterna ökar i betydande grad det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper. Välfärdstjänsterna bidrar också till en jämnare

fördelning av det ekonomiska välståndet genom att värdet av dem är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre (se diagram 2.4). I de lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna ca 60 000–80 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar knappt 45 000 kronor.

Diagram 2.4 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2011

Kronor, 2011 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I vilken grad välfärdstjänsterna utjämnar inkomstfördelningen kan belysas på olika sätt. Ett sätt är att stegvis analysera olika inkomstslags effekter på inkomstspridningen (se tabell 2.1). Spridningen för justerad disponibel inkomst mätt med Gini-koefficienten är 0,298. När värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar inkomstspridningen med 0,045 enheter, eller 15 procent.²⁵

Tabell 2.1 Inkomstspridning för inkomster justerade för hushållens sammansättning 2011

Gini-koefficienter	
Faktorinkomst (F)	0,495
Disponibel inkomst (D)	0,298
Utökad inkomst (U)	0,253
Total effekt (U-F)	-0,242
Välfärdstjänsteffekt (U-D)	-0,045

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT. Faktorinkomst avser inkomst av lön, näringsverksamhet och kapital.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationellt jämförbar statistik över välfärdstjänsternas betydelse för inkomstfördelningen i

²² Se prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4, prop. 2001/02:100 bilaga 3 och prop. 2012/13:100 bilaga 2.

²³ Se även prop. 2011/12:100 bilaga 3.

²⁴ Tjänster som kan konsumeras av många personer gemensamt (kollektiva tjänster), såsom infrastruktur, försvar och rättsväsende, beaktas inte.

²⁵ Storleken på den utjämnande effekten beror delvis på i vilken ordning inkomstslagen adderas till varandra och på hur stor spridningen är före utjämnningen. Om värdet av välfärdstjänsterna läggs till faktorinkomsten blir effekten större än om de läggs till den disponibla inkomsten.

olika länder produceras inte regelbundet. Den mest aktuella statistiken kommer från OECD och avser 2007.²⁶ Sverige och Danmark är de länder som lägger mest resurser på offentliga välfärdstjänster i relation till BNP. Med det utvidgade inkomstbegreppet har Sverige den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området.

Under senare år har välfärdstjänsters betydelse för inkomstfördelningen också uppmärksamats allt mer i den akademiska forskningen. En studie av inkomstskillnaderna i ett antal EU-länder tar hänsyn till åldersspecifika skillnader i behov. Anledningen till att äldre erhåller mer vård och omsorg är att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster, dvs. mottagarnas levnadsstandard ökar inte i förhållande till de personer som inte behöver tjänsten. Resultatet blir då att utjämningseffekten av välfärdstjänsterna minskar något.²⁷

3 Ekonomisk utsatthet

3.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2012

Det förekommer många och skiftande uppgifter om hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga, och vilka grupper som är i behov av ytterligare stöd. Anledningen är att det inte finns något allmänt accepterat sätt att mäta ekonomisk utsatthet. I själva verket är det vanligt att den som betraktas som ekonomiskt utsatt utifrån ett sätt att mäta inte gör det enligt andra sätt.

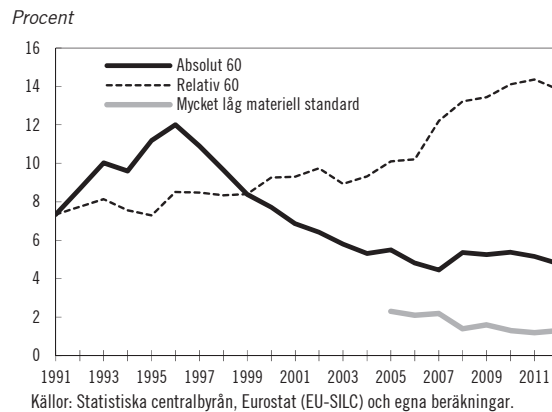
Det finns två aspekter som är centrala i beskrivningen av, och synen på, ekonomisk utsatthet: direkt-indirekt och absolut-relativt. Direkta mått bygger på observationer av hur människor har det, dvs. den faktiska levnadsstandard. Indirekta mått baseras i stället på ekonomiska data. De vars ekonomiska standard ligger under en

given gräns betraktas som individer med låg ekonomisk standard.

Låg materiell standard

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi EU 2020 har det tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard. Måttet avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard. Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att kunna möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil. Enligt data från Eurostat har andelen med mycket låg materiell standard minskat i Sverige mellan 2005 och 2012, från 2,3 till 1,3 procent (se diagram 3.1).

Diagram 3.1 Utvecklingen 1991–2012 av andel med låg ekonomisk standard och andel med mycket låg materiell standard



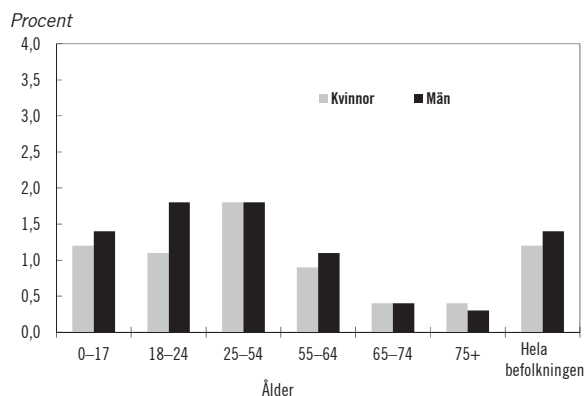
Andelen individer med mycket låg materiell standard är ungefär lika stor för kvinnor och män (se diagram 3.2). För barn 0–17 år är andelen lika stor som för befolkningen i sin helhet. Åldersgruppen 25–54 år har den högsta andelen med mycket låg materiell standard. Andelen är lägst i de äldre åldersgrupperna, i synnerhet bland personer som är äldre än 65 år. Vid en första anblick kan det tyckas egendomligt att andelen är lägre i gruppen ålderspensionärer än i gruppen där flertalet förvärvsarbetar. Det är dock inte bara inkomstens storlek som är styrande i detta

²⁶ Se *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011).

²⁷ 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. Större delen av utjämningseffekten kvarstår dock i de flesta länder. Behovsjusteringen utradar helt den relativa höjningen av äldre och yngre som sker med traditionella metoder. Den utjämningseffekt som kvarstår beror på att värdet av subventionerna, givet behov, utgör en större andel av den totala inkomsten för personer med lägre inkomster.

sammanhang utan även hushållets förmögenhet och de utgifter som krävs för att kunna finansiera de nödvändiga varorna och tjänsterna. Pensionärer har relativt stora finansiella förmögenheter jämfört med resten av befolkningen.²⁸ Pensionärer har sannolikt också betydligt lägre kostnader för amorteringar och räntor än andra grupper i befolkningen till följd av att de redan har betalat av stora delar av sina bostadslån.

Diagram 3.2 Andel med mycket låg materiell standard 2012 efter ålder och kön



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Låg ekonomisk standard

Indirekta mått på ekonomisk utsatthet baseras på ekonomiska data. De indirekta måtten har flera fördelar. Det finns data som beskriver hushållens och individernas ekonomi, vedertagna inkomstbegrepp och väletablerade metoder för att mäta andelen med låg inkomst. En kritik som riktar sig mot indirekta mått är att ekonomisk utsatthet inte enbart bör definieras utifrån inkomst. De indirekta måtten anger snarast förutsättningar för en acceptabel levnadsstandard, medan det teoretiskt är mer korrekt att mäta uttrycken för ekonomisk utsatthet – om man deltar i det sociala livet, har mat och kläder, drägligt boende osv. Ett annat problem är att redovisad årsinkomst ibland inte speglar den ekonomiska standarden särskilt väl, framför allt inte för personer med de lägsta inkomsterna.²⁹

De indirekta måtten kan vara både absoluta och relativa, och bilden av hur andelen med låg ekonomisk standard har utvecklats över tid kan se helt olika ut beroende på vilken typ av mått som används. Med en absolut låginkomstgräns, beräknad som 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst, minskade andelen stadigt från 1990-talets krisår och nådde en lägsta nivå under 2007 (se diagram 3.1). Orsaken till minskningen är att de reala inkomsterna ökade över hela inkomstfördelningen. Under 2008 ökade dock andelen något, men de senaste åren har andelen återigen sjunkit.

Med en relativ låginkomstgräns, beräknad som 60 procent av den årliga medianinkomsten, har andelen med låg ekonomisk standard i stället ökat sedan mitten av 1990-talet. Den reala inkomstökningen i mitten av inkomstfördelningen har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstökningen har varit lägre i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen ökat, trots att alla inkomstgrupper har fått det bättre i absoluta termer.

Oavsett om låg ekonomisk standard definieras med hjälp av en absolut eller en relativ låginkomstgräns är det i stort sett samma grupper i befolkningen som identifieras som ekonomiskt utsatta (se tabell 3.1). Det finns en stark koppling mellan låg ekonomisk standard och anknytning till arbetsmarknaden. Risken för ekonomisk utsatthet är låg för personer i förvärvsaktiv ålder som lever i hushåll där någon arbetar heltid. Om ingen hushållsmedlem arbetar heltid är risken för låg ekonomisk standard däremot betydande. Eftersom sysselsättningsgraden varierar mellan olika grupper i befolkningen, finns det stora variationer i risken för ekonomisk utsatthet mellan olika grupper. Bland unga vuxna 20–29 år, varav många är studerande, är andelen med låg ekonomisk standard avsevärt högre än för personer i åldern 30–64 år. Utrikes födda (särskilt de med kort vistelsetid och utomeuropeiskt ursprung) löper större risk för ekonomisk utsatthet än inrikes födda. Ensamstående föräldrar är en annan grupp där andelen med låg ekonomisk standard är förhållandevis stor, i synnerhet jämfört med gruppen sammanboende med barn.

I takt med att de reala inkomsterna har ökat har också andelen med låg absolut ekonomisk standard sjunkit i de flesta grupper i befolkningen. Störst har minskningen varit för personer över 65 år. Denna utveckling stämmer väl

²⁸ Statistiska centralbyrån, Hushållens ekonomi 2007. Efter 2007 finns ingen aktuell statistik över hushållens tillgångar och skulder.

²⁹ Registrerade årsinkomster fångar exempelvis inte upp ekonomiska resurser i form av förmögenhet, arv och liknade överföringar inom familjen eller mellan olika hushåll, och inte heller inkomster från svart arbete.

överens med de resultat som redovisas i avsnitt 1.2 ovan, dvs. att personer över 65 år har haft den bästa inkomstutvecklingen sedan början av 1990-talet. För unga vuxna har andelen med låg absolut ekonomisk standard ökat något de senaste 20 åren. Den ökade andelen högskolestuderande är en bidragande orsak till denna utveckling.

De successivt ökande inkomstskillnaderna de senaste decennierna har lett till att de flesta grupper uppvisar ökade andelar med låg relativ ekonomisk standard. Störst har ökningen varit för utrikes födda, för ensamstående föräldrar och för yngre i åldersgruppen 20–29 år. Detta återspeglar att dessa grupper har haft en relativt svag inkomstutveckling sedan början av 1990-talet (se avsnitt 1.2 i denna bilaga). För personer över 65 år har andelen med låg relativ ekonomisk standard däremot varit förhållandevis stabil.

Tabell 3.1 Andel med låg ekonomisk standard 2012

Andelar i procent och förändring i procentenheter

	Andel av befolkning 2012	Andel med låg ek. standard 2012		Förändring 1991–2012	
		absolut	relativ	absolut	relativ
Inrikes födda	85,9	3,6	11,2	-3,2	4,4
Utrikes födda	14,1	11,9	29,9	-0,3	17,7
0–19 år	23,6	6,2	16,7	-2,1	8,3
20–29 år	12,8	9,2	22,3	0,8	13,9
30–64 år	44,5	3,8	10,3	-0,8	5,8
65+ år	19,1	2,3	12,8	-9,8	0,7
Kvinnor 20+ år	39,0	4,1	13,9	-3,6	6,2
Män 20+ år	37,4	4,5	12,0	-1,7	5,8
Heltidsarbetande i hushållet, 20–64 år	43,1	0,9	2,9	-1,6	0,5
Ingen heltidsarbetande i hushållet, 20–64 år	14,2	17,6	43,6	3,1	29,1
20–64 år					
Ensamst. u. barn	18,4	8,9	21,6	-0,3	12,4
Ensamst. m. barn,	3,5	10,0	28,9	-1,2	17,7
Sam.boende u. barn	14,7	1,7	3,8	-0,4	1,7
Sam.boende m. barn	20,8	3,1	9,3	-2,0	4,3
65+ år					
Ensamst.	8,4	4,0	23,6	-16,2	3,5
Sammanboende	10,7	0,9	4,3	-4,0	-0,6
Hela befolkningen	100,0	4,8	13,8	-2,6	6,5

Anm.: Andelar med låg ekonomisk standard avser andelar inom respektive grupp. Absolut avser andelen när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst. Relativ avser andelen när låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året.

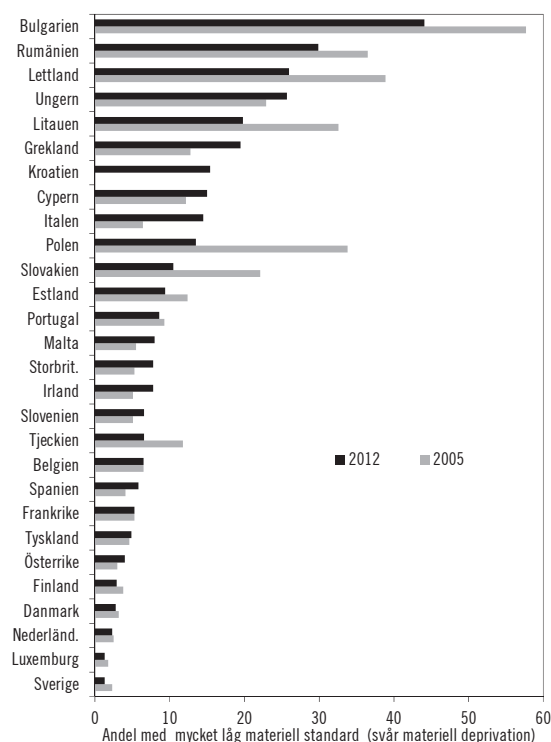
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv

Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 1 procent till ca 45 procent (se diagram 3.3). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna och den högsta andelen i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien, Rumänien och Lettland. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Mellan 2005 och 2012 sjönk andelen med mycket låg materiell standard i 14 av medlemsstaterna. Tyngdpunkten i nedgången låg 2005–2008 då andelen sjönk i 20 av 27 länder. Från 2008 till 2012 har andelen i stället ökat i 16 av medlemsstaterna. I Sverige har andelen minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,4 procent 2008 och till 1,3 procent 2012.

Diagram 3.3 Andel med mycket låg materiell standard (svår materiell deprivation) i olika EU-länder 2005–2012

Procent

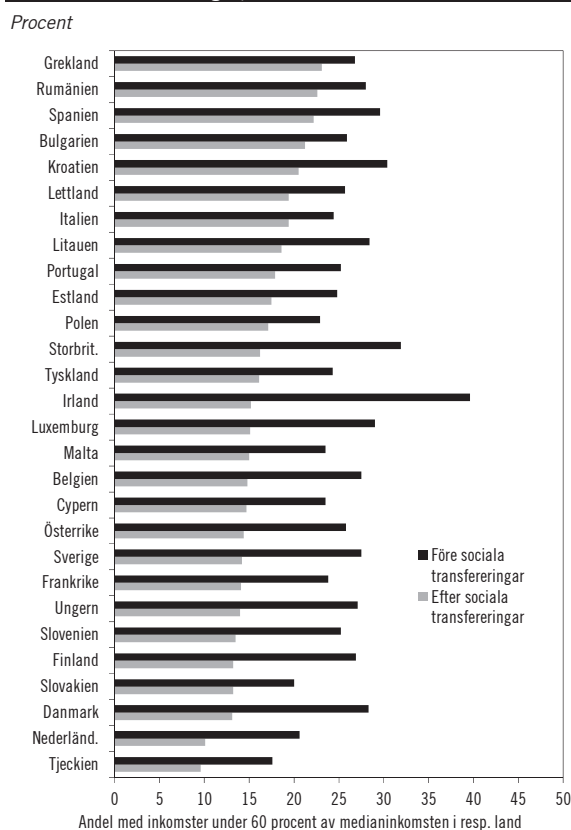


Anm.: För Irland saknas data för 2012; i stället används data för 2011. För Bulgarien och Rumänien saknas data för 2005; i stället används data för 2006 resp. 2007. För Kroatien finns varken uppgifter för 2005 eller för något närliggande år. Källa: Eurostat (EU-SILC).

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska standarden mäts med indirekta mått baserade på ekonomiska data. Den mest aktuella inkomststatistiken från Eurostat avser inkomståret 2011. Andelen med en inkomst understi-

gande 60 procent av den nationella medianinkomsten varierar mellan ca 10 och 23 procent (se diagram 3.4). Det finns en hög grad av samvariation mellan denna andel och den totala inkomstspredningen i olika länder – ju ojämna fördelning desto större andel individer med låg relativ ekonomisk standard. Låga andelar finns bl.a. i Tjeckien, Nederländerna och i de nordiska länderna. De högsta andelarna finns i Grekland, Rumänien och Spanien. Gemensamt för länderna med de högsta andelarna är att de offentliga systemen bidrar relativt lite till att utjämna inkomsterna. Ökningen av andelen med låg relativ ekonomisk standard då transfereringar inte beaktas är förhållandevis stor i Sverige. Detta kan tolkas som att de offentliga systemen i Sverige åstadkommer en relativt sett större utjämning än i många andra länder.

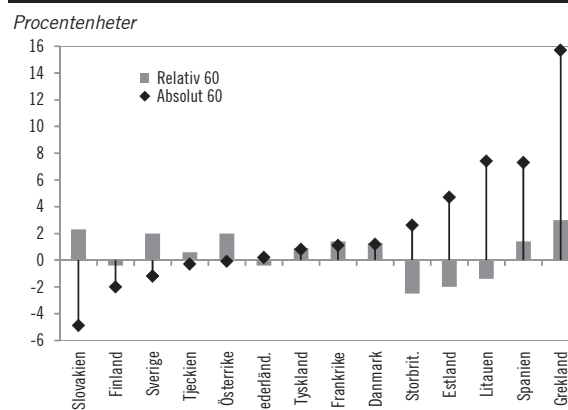
Diagram 3.4 Andel med låg relativ ekonomisk standard, före och efter transfereringar, i olika EU-länder 2011



Mellan 2000 och 2011 ökade andelen med låg relativ ekonomisk standard i 19 av 25 EU-länder för vilka data finns tillgängliga både 2000 och 2011. Även under krisåren 2008 till 2011 har andelen ökat i majoriteten av medlemsstaterna. Utvecklingen under krisåren illustrerar samtidigt

på ett tydligt sätt att det relativa måttet är svårtolkat, i synnerhet under perioder som karakteriseras av starka konjunktursvängningar (se diagram 3.5). I flertalet av de länder som uppvisar en sjunkande andel med låg relativ ekonomisk standard har inkomsterna de senaste åren i själva verket fallit i den nedersta delen av inkomstfördelningen. I diagrammet återspeglas detta i form av ökade andelar med inkomster under en absolut inkomstgräns. Att det relativa måttet ändå indikerar minskade andelar med låg ekonomisk standard beror på att den relativa låginkomstgränsen har justerats ned i många länder till följd av fallande inkomster för breda grupper i mitten av inkomstfördelningen.³⁰

Diagram 3.5 Förändring av andel med låg ekonomisk standard i ett urval av EU-länder 2007–2011



Anm.: Absolut 60 avser andel med låg ekonomisk standard när låginkomstgränsen definieras som 60 procent av 2007 års prisjusterade inkomst.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

4 Fördjupning: Inkomströrlighet

I vid bemärkelse handlar inkomströrlighet om hur individers inkomster förändras över tiden. Begreppet inkomströrlighet är dock flerdimensionellt, och forskningslitteraturen kan indelas i två relativt skarpt avgränsade områden. Det ena handlar om inkomstförändringar under en persons livstid, medan det andra fokuserar på familjebakgrundens betydelse för personers inkomster. I detta avsnitt begränsas analysen till inkomstförändringar under en persons livstid.

³⁰ Likartade slutsatser dras i en nyligen publicerad OECD-rapport, se Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty (OECD 2013).

Inkomströrlighet kan mätas på många olika sätt, och det finns ingen exakt definition av begreppet. I en ny forskningsöversikt urskiljs några centrala aspekter av inkomströrlighet.³¹ I detta avsnitt riktas intresset främst mot: 1) rörlighet i termer av positionsbyten uppåt eller nedåt i inkomstfördelningen (s.k. relativ rörlighet), och 2) rörlighetens utjämnande effekt på inkomstskillnaderna i befolkningen (när inkomsterna mäts under en längre period än ett enskilt år tenderar rörlighet i inkomsterna att utjämna skillnader mellan individer).

4.1 Varför studera inkomströrlighet?

När inkomstfördelningen analyseras i olika studier är det nästan alltid fördelningen av hushållens disponibla årsinkomster som avses. De inkomstskillnader som observeras ett visst år beror till viss del på att individers årsinkomster varierar till följd av tillfälliga händelser, såsom barnafödande, arbetslöshet, sjukdom eller husförsäljning. Årsvisa inkomstskillnader kan också återspegla övergående skillnader mellan personer som befinner sig i olika faser av sin livscykel, t.ex. mellan studenter och yrkesverksamma. Det kan även handla om mer långsiktiga skillnader som inte jämnas ut över tiden, t.ex. skillnader som reflekterar olikheter i yrkesval och utbildningspremier eller socialt betingade skillnader i chanserna till en god inkomstutveckling över livet.

Oavsett vilken typ av inkomstskillnader det är frågan om, tillfälliga eller långsiktiga, tillmäts de samma vikt i analyser av årsinkomster. Det är därför angeläget att komplettera denna bild av inkomstfördelningen med analyser av inkomströrlighet och den relativa betydelsen av tillfälliga respektive mer långsiktiga inkomstskillnader. Ett annat skäl att studera inkomströrligheten är att det blir möjligt att bedöma om förändringar i fördelningen av årsinkomster förklaras av förändringar i inkomströrligheten eller av förändringar i fördelningen av långsiktiga inkomster.

4.2 Inkomströrligheten i Sverige 1995–2012

För att mäta inkomströrlighet krävs att individers inkomster kan följas under flera perioder. I detta avsnitt utnyttjas därför SCB:s databas LINDA.³² I den följs inkomster m.m. för ca 300 000 personer och deras hushållsmedlemmar varje år 1968–2012. Undersökningen i detta avsnitt omfattar perioden 1995–2012. För att analysera förändringar i inkomströrligheten har denna period i sin tur delats upp i underperioder. I avsnitt 4.2.1 nedan har t.ex. den längre perioden delats upp i två lika långa underperioder, 1995–2003 respektive 2004–2012.

I det urval som används respektive undersökningsperiod ingår endast personer som var folkbokförda i Sverige varje år under perioden. Eftersom en del personer tillkommer och andra försvinner mellan två tidpunkter är urvalet av individer således delvis olika för olika undersökningsperioder.

Inkomströrlighet kan mätas med olika statistiska metoder. I följande analyser används både byten av inkomstgruppstillhörighet och beräkningar av hur spridningsmått förändras när individers genomsnittliga inkomster under en längre tidsperiod används i stället för inkomster under ett enskilt år.

4.2.1 Rörlighet i disponibla inkomster

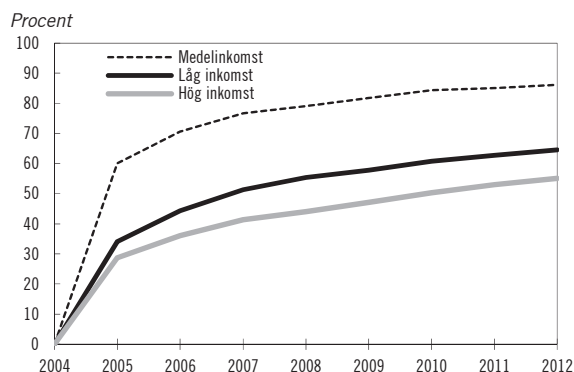
Ett sätt att studera inkomströrlighet är att mäta andelen personer som byter position i inkomstfördelningen mellan olika mättillfällen. I diagram 4.1 följs individers inkomster i ett dataurval som täcker perioden 2004–2012. Varje år rangordnas individerna efter justerad disponibel inkomst och därefter delas de upp i tio lika stora inkomstgrupper. Diagrammet visar hur stor andel av 2004 års låg-, medel- och höginkomsttagare (inkomstgrupp 1, 5 och 10) som bytte inkomstgrupp under den kommande perioden fram till 2012. Redan efter ett år hade många lämnat den inkomstgrupp de befann sig i 2004. Andelen som lämnade den ursprungliga inkomstgruppen fortsatte därefter att öka, men i en lägre takt. Rörligheten var störst för de personer som var

³¹ Se Jenkins och Jäntti, *Income Mobility*, IZA Discussion Paper No. 7730, 2013.

³² Se underbilagan för en utförligare beskrivning av databasen.

medelinkomsttagare 2004; ca 85 procent av dessa hade inom loppet av nio år flyttat till en annan inkomstgrupp. Rörligheten var lägre för lågin-komsttagare och lägst för höginkomsttagare.³³

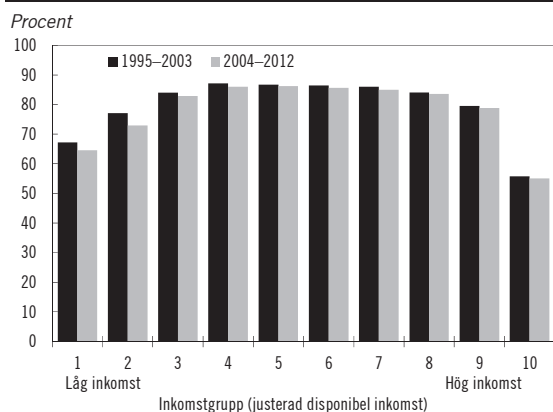
Diagram 4.1 Andel som lämnar sin ursprungliga inkomst-grupp, 2004–2012



Anm.: Låg inkomst, medelinkomst och hög inkomst avser personer som 2004 befann sig i inkomstgrupp 1, inkomstgrupp 5 respektive inkomstgrupp 10.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att studera förändringar i inkomströrligheten kan 2004–2012 jämföras med en tidigare (lika lång) period, 1995–2003. Andelen personer som hade bytt inkomstgrupp vid mätperiodens slut är ungefär lika stor 1995–2003 som 2004–2012 (se diagram 4.2). Detta indikerar att rörligheten, enligt detta sätt att mäta, i stort sett var konstant 1995–2012. I den nedersta delen av fördelningen märks dock en viss tendens till minskad rörlighet (se vidare avsnitt 4.2.2 nedan).

Diagram 4.2 Andel som har bytt inkomstgrupp vid mät-periodens slut, 1995–2003 resp. 2004–2012

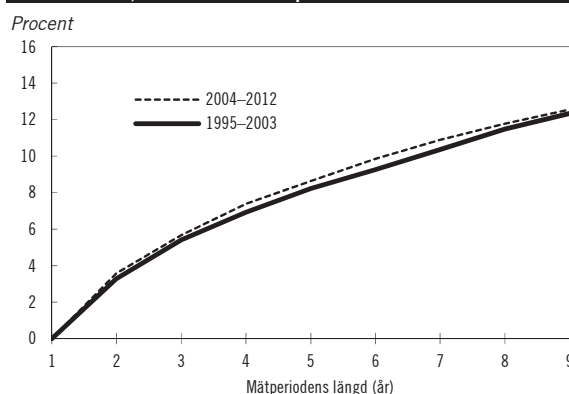


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att mäta inkomströrlighet i termer av positions-byten i inkomstfördelningen säger ingenting om i vilken utsträckning rörligheten påverkar inkomstskillnaderna. En ofta använd metod för att analysera den senare frågan är att studera hur inkomstspridningen förändras när mätperioden skiftar från årsinkomster till inkomsterna under en längre period. Avvikelsen mellan spridnings-mått baserade på årsinkomster respektive lång-siktiga inkomster speglar den rörlighet som före-kommer i inkomstfördelningen.³⁴

Skillnaderna mellan personer i inkomstfördel-ningen blir mindre när perspektivet skiftar från årsinkomster till mer långsiktiga inkomster (se diagram 4.3). Merparten av sammanpressningen av inkomstskillnaderna uppstår de första åren, därefter blir den mindre för varje extra år som analysen baseras på. Gini-koefficienten för lång-siktiga inkomster sjunker med ca 13 procent i förhållande till Gini-koefficienten för årsinkom-ster när mätperioden förlängs till nio år. Sprid-ningen i årsinkomster beror således till viss del på tillfälliga variationer i inkomsterna.

Diagram 4.3 Minskning av Gini-koefficienten (inkomst-rörlighet) när beräkningen av inkomst förlängs stegvis från ett till nio år, 1995–2003 resp. 2004–2012



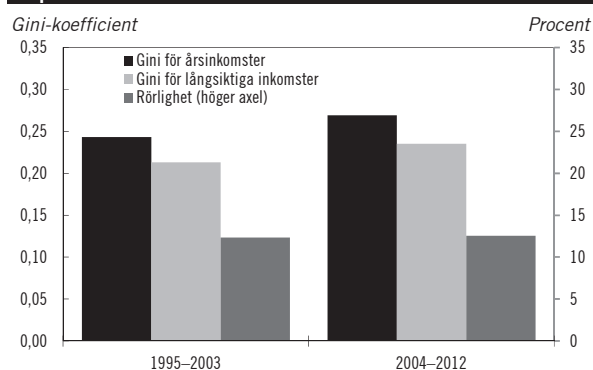
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jämförs de två olika perioderna 1995–2003 och 2004–2012 i diagram 4.3 är det svårt att urskilja några större förändringar av inkomströrligheten mellan de båda perioderna. De större inkomst-skillnaderna för årliga disponibla inkomster under den senare perioden borde därför inte kanske förklaras av en förändrad inkomst-rörlighet. Den ökande spridningen gäller också för mer långsiktiga inkomster (se diagram 4.4).

³³ Att rörligheten är störst för medelinkomstgruppen kan förklaras av att inkomsterna är relativt sammanpressade i mitten av fördelningen. Det krävs då inte så stora inkomstförändringar för att individer ska förflytta sig antingen uppåt eller nedåt i inkomstfördelningen.

³⁴ Metoden beskrivs mer i detalj i underbilagan.

Diagram 4.4 Gini-koefficienter för årsinkomster respektive långsiktiga inkomster samt inkomströrlighet, 1995–2003 resp. 2004–2012



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Rörligheten är olika stor för olika grupper i befolkningen (se tabell 4.1). Rörligheten är störst bland yngre vuxna (20–29 år). Detta är främst en följd av att många i gruppen har en god inkomstutveckling när de påbörjar sin yrkesverksamma karriär. Efter pensionering är rörligheten låg och inkomstnivåerna bestäms i stort av de inkomster som genererades under den yrkesverksamma delen av livet. Rörligheten varierar inte nämnvärt mellan män och kvinnor, och inte heller mellan inrikes födda och utrikes födda. Resultaten tyder på att rörligheten kan ha ökat marginellt för flera grupper under den studerade perioden 1995–2012. För utrikes födda är dock rörligheten aningen lägre under periodens senare del.³⁵

Tabell 4.1 Inkomströrlighet inom olika grupper, 1995–2003 resp. 2004–2012

Procent	1995–2003	2004–2012
Kvinnor	12,6	12,7
Män	12,2	12,5
Inrikes födda	12,5	12,8
Utrikes födda	12,4	11,9
20–29 år	21,2	22,2
30–49 år	10,2	10,8
50–64 år	9,3	10,1
65+ år	8,0	9,8
Totalt	12,3	12,5

Anm. 1: Med rörlighet avses den procentuella minskningen av Gini-koefficienten för en specifik grupp när långsiktig inkomst används i stället för årsinkomst.
Anm. 2: Personer tillhör en viss åldersgrupp om de ingick i åldersgruppen det första året av respektive period.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

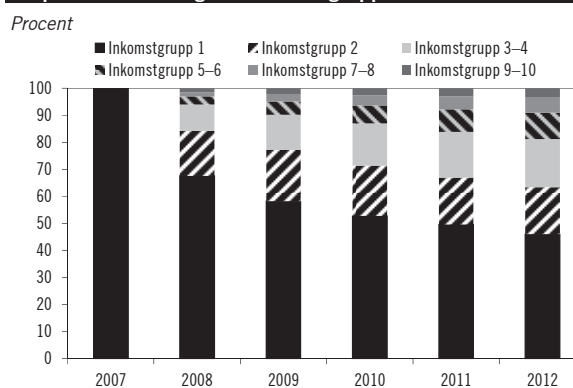
³⁵ Förskjutningen mot ökad flyktinginvandring under 2000-talet har sannolikt bidragit till detta. I denna grupp är sysselsättningsgraden lägre och inkomstutvecklingen sämre än genomsnittet inom gruppen utrikes födda.

4.2.2 Varaktighet i den lägsta inkomstgruppen

I detta avsnitt undersöks hur stor andel av befolkningen som varaktigt befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen, i inkomstgrupp 1 (tiondelen med lägst inkomster). Detta är angeläget att analysera då det kan behövas olika åtgärder för att bekämpa den långsiktiga ekonomiska utsattheten respektive den mer kortsiktiga. Framför allt är det viktigt att undersöka om andelen personer som fastnar i en situation med varaktigt svag ekonomi ökar eller minskar och om sammansättningen av denna grupp förändras över tiden.

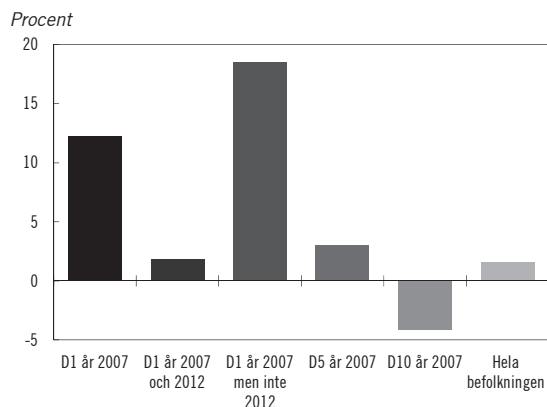
Det är inte samma personer som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen under olika år (se diagram 4.5). Majoriteten av de som befinner sig där ett visst år har några år senare flyttat uppåt i inkomstfördelningen. Många personer befinner sig således i inkomstgrupp 1 till följd av att de tillfälligt har låga inkomster. Jämfört med personer i andra inkomstgrupper har personer som befinner sig i inkomstgrupp 1 ett visst år därför i genomsnitt en stor relativ inkomstökning de närmast följande åren (se diagram 4.6).³⁶

Diagram 4.5 Placering i inkomstfördelningen 2008–2012 för personer som ingick i inkomstgrupp 1 år 2007



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

³⁶ Inkomstutvecklingen för den lägsta inkomstgruppen mätt på detta sätt står i bjärt kontrast till den svaga utveckling som vanligen redovisas vid tvärsnittjämförelser (se t.ex. tabell 1.4 eller SCB:s redovisning av inkomstutvecklingen för olika inkomstgrupper). Med tvärsnittsdata jämförs inkomstnivån för den tiondel av befolkningen som har lägst inkomster vid en viss tidpunkt med nivån för den tiondel som har lägst inkomster vid en annan tidpunkt. Tvärsnittsansatsen beaktar således inte att många personer har lämnat inkomstgruppen mellan mätillfällena och att dessa har ersatts av andra personer med (tillfälligt) låga inkomster.

Diagram 4.6 Inkomstutveckling per år 2008–2012 efter position i inkomstfördelningen 2007

Anm.: D1, D5 och D10 avser inkomstgrupp 1, 5 resp. 10.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4.2 Sammansättning av inkomstgrupp 1 år 2007 och av delgruppen som inte hade lämnat inkomstgrupp 1 år 2012

Procent

	Andel av befolkningen 2007	Andel av inkomstgrupp 1 år 2007	Andel av de som befann sig i inkomstgrupp 1 både 2007 och 2012
Kvinnor	50,4	54,0	53,9
Män	49,6	46,0	46,1
Inrikes födda	87,7	70,3	66,1
Utrikes födda	12,3	29,5	33,7
Vistelsetid < 5 år	2,7	14,2	15,6
Sammanboende med barn	21,3	12,3	11,5
Ensamst. kvinnor med barn	3,9	6,9	6,3
Ensamst. kvinnor 75+ år	2,4	5,5	8,0
Studerande	3,2	10,3	5,5

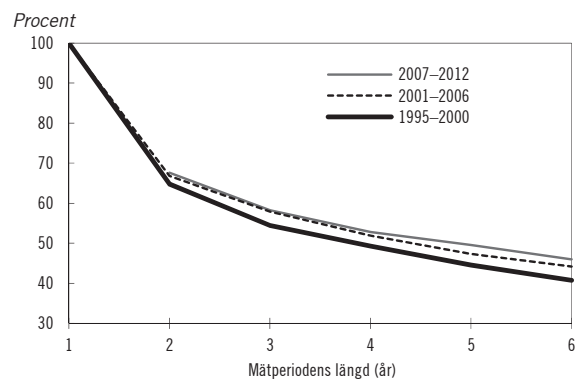
Anm.: Till gruppen studerande räknas de som 2007 var 20 år eller äldre och hade studiemedel under året som uppgick till minst 25 procent av den individuella disponibla inkomsten.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

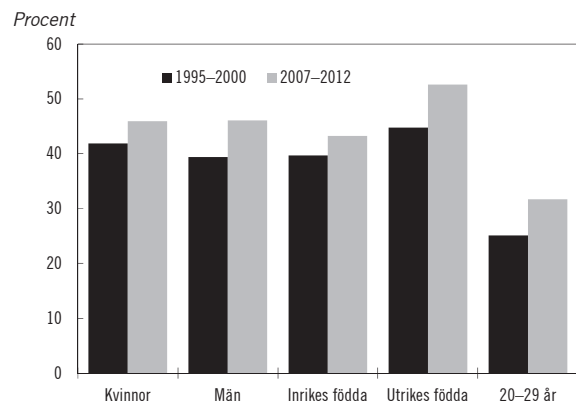
Om sammansättningen av inkomstgrupp 1 studeras ett enskilt år, 2007, framgår att t.ex. utrikes födda (i synnerhet de med kort vistelsetid i Sverige), äldre ensamstående kvinnliga pensionärer och studerande är tydligt överrepresenterade (se tabell 4.2).³⁷ Jämfört med inrikes födda har de utrikes födda också ett långsammare utflöde ur inkomstgrupp 1, vilket får till följd att de är ännu mer överrepresenterade i gruppen med lång varaktighet i inkomstgrupp 1. Samma mönster gäl-

ler för äldre ensamstående kvinnliga pensionärer, eftersom pensionärernas inkomster är förhållandevis orörliga över tiden. Studerande är visserligen kraftigt överrepresenterade när inkomsterna mäts ett givet år, men varaktigheten i inkomstgrupp 1 är lägre än för många andra grupper.

Mönstret i utflödet från inkomstgrupp 1 skiljer sig inte mycket åt mellan olika år (se diagram 4.7). Varaktigheten i den nedersta delen av inkomstfördelningen tycks dock ha ökat något sedan mitten av 1990-talet. En närmare granskning av data visar att varaktigheten har ökat mer för vissa grupper än för andra (se diagram 4.8). Den har t.ex. ökat mer för utrikes födda än för inrikes födda. Förskjutningen mot ökad flyktinginvandring är sannolikt en viktig förklaring till denna utveckling. Även för yngre vuxna (20–29 år) har varaktigheten ökat relativt mycket, en ökning som till viss del troligen kan förklaras av den stigande ungdomsarbetslösheten under 2000-talet.

Diagram 4.7 Varaktigheten i inkomstgrupp 1 under olika tidsperioder, 1995–2000, 2001–2006 resp. 2007–2012

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 4.8 Andel som inte lämnar inkomstgrupp 1 de nästkommande fem åren, 1995–2000 resp. 2007–2012

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

³⁷ Med överrepresentation avses att gruppens andel av inkomstgruppen är större än dess andel av befolkningen som helhet.

4.3 Kunskapsöversikt: Svenska och internationella studier av inkomströrlighet

I Sverige och de övriga nordiska länderna erbjuder taxeringsregister mycket goda möjligheter att följa individer under längre tidsperioder. Registren innehåller inkomstuppgifter för alla inkomstagare under samtliga år som dessa bor och har en inkomst i landet. Forskare kan även välja mellan att studera exempelvis arbetsinkomst, bruttoinkomst och disponibel inkomst. Nackdelen med data från taxeringsregister är att det kan vara svårt att mäta hushållsinkomster och att justera för stordriftsfördelar.

I andra västländer utnyttjar forskare framför allt enkätundersökningar. Fördelen med dessa data är att de innehåller mycket information om olika typer av inkomst och om hushållens sammansättning. En nackdel är att urvalen typiskt sett är små, vilket försvårar analyser av delgrupper i befolkningen.³⁸

Forskningslitteraturen är relativt begränsad, vilket troligtvis främst beror på att den typ av data som krävs för att analysera inkomströrlighet endast finns i ett mindre antal länder. I en genomgång av 22 forskningsstudier under 1990- och 2000-talen konstateras att hälften analyserade endast ett land, att endast åtta länder figurerade (med undantag för en studie av tolv länder) och att 18 av de 22 studierna analyserade inkomströrligheten i USA.³⁹

4.3.1 Svenska studier

Långsiktiga inkomster är jämnare fördelade

En rad studier finner att fördelningen av genomsnittsinkomsterna under längre perioder är betydligt jämnare än fördelningen av årsvisa inkomster. Det är ofta svårt att direkt jämföra resultaten i olika studier eftersom de varierar beträffande frågeställningar, dataunderlag, metod samt hur lång period analysen omfattar. Det

övergripande intrycket är ändå att de resultat som presenteras i avsnitt 4.2 ovan ligger väl i linje med den samlade empiriska forskningen på området.

I en studie drogs slutsatsen att spridningen (mätt med Gini-koefficienten) för långsiktiga inkomster var ca 15 procent lägre än den genomsnittliga spridningen för årsinkomster under perioden 1980–1990.⁴⁰ I en annan studie analyserades perioden 1991–2009 och då drogs slutsatsen att den långsiktiga spridningen var 13 procent lägre än den kortsiktiga för personer i åldern 51–60 år, och 21 procent lägre för personer i åldern 21–30 år.⁴¹ Den första studien baserades på Levnadsnivåundersökningen och den andra på LINDA-data.

I en tidigare fördelningspolitisk redogörelse konstaterades att inkomstskillnaderna minskade med nio procent när mätperioden förlängdes till sex år.⁴² I en annan fördelningspolitisk redogörelse utsträcktes tidsperspektivet till att gälla individers totala livsinkomster. Då halverades inkomstskillnaderna jämfört med de genomsnittliga inkomstskillnaderna för årliga inkomster.⁴³ Beräkningarna baserades dock på simulerade data, eftersom det saknas tillräckligt långa tids-serier för att kunna mäta personers faktiska livsinkomster.

Studier som mer explicit har undersökt vilka faktorer som påverkar inkomströrligheten har genomgående funnit att rörligheten avtar med stigande ålder.⁴⁴ Rörligheten i individernas justerade disponibla inkomst påverkas i hög grad av förändringar i hushållens sammansättning, t.ex. av separationer eller av att barn flyttar till eget hushåll.⁴⁵ Inkomströrligheten tycks inte variera nämnvärt mellan män och kvinnor.⁴⁶ Det är vi-

³⁸ Dessutom är undersökningarna sällan årliga. Forskare väljer därför ofta att ersätta de data som saknas för mellanliggande år med värden som bedöms vara de mest sannolika. Detta introducerar dock mätfel, vilket försämrar jämförbarheten över tid och mellan länder.

³⁹ Se Burkhauser och Couch, *Intragenerational Inequality and Intertemporal Mobility*, *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, 2009.

⁴⁰ Se Aaberge, Björklund, Jäntti, Palme, Pedersen, Smith och Wennemo, *Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States*, *Review of Income and Wealth* 48(4), 2002.

⁴¹ Se Valfärdsrapport 2011 från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

⁴² Se prop. 1998/99:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 5.

⁴³ Se prop. 2006/07:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 3. Liknande resultat redovisas i två andra studier med simulerade livsinkomster, se Ds 1994:135 och SOU 2003:110.

⁴⁴ Se t.ex. Valfärdsrapport 2011 från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

⁴⁵ Se Fritzell, *The Dynamics of Income Distribution: Economic Mobility in Sweden in Comparison with the United States*, *Social Science Research* 19, 1990.

⁴⁶ Se t.ex. Zandvakili och Gustafsson, *Dynamic of Income Inequality in Sweden*, *Journal of Income Distribution* 8, 1999.

dare svårt att hitta studier som funnit signifikanta skillnader i inkomströrlighet mellan infödda svenskar och utrikes födda.

Trender i inkomströrligheten

Inkomströrlighetens utveckling över tid har undersökts i en tidigare fördelningspolitisk redogörelse (1999). Resultaten visade på en viss minskning av rörligheten i disponibla hushållsinkomster från slutet av 1970-talet till mitten av 1990-talet, men förklaringen antogs vara att inkomststatistiken hade förändrats i samband med skattereformen 1990–1991.⁴⁷

En forskningsstudie av rörligheten i disponibla hushållsinkomster 1991–2000 och 2000–2009 kunde inte identifiera några större förändringar under de senaste två decennierna. För unga vuxna verkar dock inkomströrligheten vara något lägre på 2000-talet än på 1990-talet.⁴⁸

Det finns även rörlighetsstudier som använder andra inkomstmått än disponibel hushållsinkomst. Arbetsinkomsternas rörlighet sedan 1960-talet har analyserats genom att dela in inkomstskillnaderna i en rörlighetskomponent och en komponent som återspeglar de långsiktiga inkomsternas spridning.⁴⁹ Över tid finns vissa variationer i de olika delarnas bidrag till den totala inkomstspridningen, men huvudresultatet är att den ökade spridningen under 1990-talet framför allt kan kopplas till en ökad ojämlikhet i långsiktiga inkomster, medan den tillfälliga, eller transitoriska, inkomströrligheten i stort sett är oförändrad. Faktorer som driver inkomstskillnader verkar därmed inte främst vara kopplade till inkomströrlighet utan till institutionella eller ekonomiska faktorer.⁵⁰

⁴⁷ Se prop. 1998/99:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 5.

⁴⁸ Se Valfärdsrapport 2011 från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

⁴⁹ Se Gustavsson, *The 1990s Rise in Swedish Earnings Inequality – Persistent or Transitory?*, *Applied Economics* 39(1), 2007 och Gustavsson, *A New Picture of Swedish Earnings Inequality: Persistent and Transitory Components, 1960–1990*, *Review of Income and Wealth* 54(3), 2008.

⁵⁰ En annan studie undersöker arbetsinkomsternas utveckling för vuxna män under perioden 1981–2005. På årsbasis redovisas en klar uppgång i spridningen och denna uppgång återfinns också när inkomsterna mäts över perioder på fem år. Det är således svårt att hitta någon uppgång i rörligheten under perioden 1981–2005 (se Björklund och Freeman, *Searching for Optimal Inequality/Incentives*, i Freeman, Swedenborg och Topel (Eds.), *Reforming the Welfare State – Recovery and Beyond in Sweden*, 2010).

4.3.2 Länderjämförande studier och trender i inkomströrlighet i andra länder

Länderjämförande studier

När länder jämförs är det ofta de nordiska länderna, ett antal andra europeiska länder och USA som ingår. Ett flertal studier har testat hypotesen att USA:s ekonomi är mer dynamisk och har en högre grad av inkomströrlighet än europeiska länders ekonomier. Sammantaget visar forskningen att det inte finns något tydligt samband mellan kortsiktig inkomstspridning och inkomströrlighet.⁵¹ Rörligheten har visat sig vara ungefär lika stor i USA som i de undersökta europeiska länderna. Rangordningen av länder med avseende på inkomstspridning är i stort sett densamma när man utgår från årsinkomster som när man utgår från långsiktiga inkomster. De nordiska länderna har de jämnast fördelade långsiktiga disponibla inkomsterna, därefter kommer de stora europeiska länderna, och störst spridning finns i USA.

Trender i inkomströrlighet i andra länder

Det finns inte någon tydlig generell trend i inkomströrligheten de senaste decennierna. I Storbritannien finner forskarna i princip inga förändringar alls sedan 1970-talets slut.⁵² Även i Tyskland tycks inkomströrligheten ha varit förhållandevis stabil under senare år.⁵³ Flera amerikanska studier ger också bilden av en stabil nivå på inkomströrligheten i USA.⁵⁴ Arbetsinkom-

⁵¹ Se Burkhauser och Couch, *Intragenerational Inequality and Intertemporal Mobility*, *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, 2009.

⁵² Se t.ex. Jenkins, *Changing Fortunes: Income Mobility and Poverty Dynamics in Britain*, Oxford University Press, 2011. I en annan studie, Jenkins och Van Kerm, *Trends in Individual Income Growth: Measurement Methods and British Evidence*, ISER WP 2011:06, University of Essex, 2011, studeras individuell inkomstökning och där påträffas visserligen en del skillnader mellan olika perioder under 1990- och 2000-talen, men det förefaller inte heller finnas någon entydig trend i detta rörlighetsmått.

⁵³ Se Bartels och Bönke, *Can Households and Welfare States Mitigate Rising Earnings Instability?*, *Review of Income and Wealth* 59(2), 2013.

⁵⁴ Se t.ex. Gittelman och Joyce, *Have Family Income Mobility Patterns Changed?*, *Demography* 36, 1999. Denna studie använder den s.k. PSID-databasen och analyserar disponibla hushållsinkomster under perioden 1968–1992. Se även Dahl, DeLeire, och Schwabisch, *Estimates of Year-to-Year Volatility in Earnings and in Household Incomes from Administrative, Survey, and Matched Data*, *Journal of Human Resources* 46(4), 2011, som studerar perioden 1980–2003.

sternas rörlighet förefaller dock ha ökat under 1990- och 2000-talen.⁵⁵

En uppmärksam studie utnyttjar data från Social Security Administration i USA sedan 1930-talet.⁵⁶ Forskarna finner två tydliga mönster i data beträffande arbetsinkomsternas utveckling. För det första har inte inkomströrligheten sett över den totala befolkningen förändrats nämnvärt under hela denna långa period. För det andra finns det tydliga könsskillnader. Mäns arbetsinkomster har blivit mer ojämlika både på kort och på lång sikt, och rörligheten har sjunkit något under efterkrigstiden. Kvinnors arbetsinkomster har å andra sidan rört sig kraftigt uppåt och blivit mer jämnt fördelade, något som återspeglar dels kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande och dels att arbetsvillkoren i yrkeslivet har blivit mer jämställda.

5 Ekonomiska drivkrafter till arbete

Skatte- och transfereringssystemens utformning, och de drivkrafter till arbete som finns inbyggda i systemen, är av avgörande betydelse för möjligheten att åstadkomma ett ökat välbefinnande. Drivkrafterna till arbete är även viktiga för inkomstfördelningens utveckling. Svaga drivkrafter i den nedre delen av inkomstskalan kan ge upphov till fattigdomsfällor som drar isär inkomstfördelningen. Små skillnader mellan arbetsinkomsten och inkomsten vid sjukdom eller arbetslöshet minskar de ekonomiska drivkrafterna till att arbeta. Arbetsutbudet hämmas också om det ekonomiska utbytet av arbete är svagt för den som överväger att gå från deltids- till heltidsarbete. Svaga drivkrafter kan även medföra att färre väljer att byta jobb eller yrke, utbilda sig eller att flytta till orter där arbete finns.

I detta avsnitt redovisas hur drivkrafterna till att arbeta har utvecklats 2006–2014. Beräkningarna har gjorts med mikrosimuleringsmodellen FASIT och utfallsdata (HEK) t.o.m. 2012. Beräkningarna för 2013 och 2014 bygger på en pro-

gnostiserad befolknings- och inkomststruktur, men på faktiska förändringar i regelsystemen.⁵⁷

5.1 Marginaleffekter

För personer som arbetar mäts ofta de ekonomiska drivkrafterna till ett ökat arbetsutbud av marginaleffekten. Den definieras som den andel av en marginell inkomstökning som faller bort i ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Ju lägre marginaleffekt desto mer lönsamt är det att arbeta en extra timme. En marginalskattesänkning, som bidrar till att sänka marginaleffekten, kan i teorin ha två motverkande effekter på arbetsutbudet. Å ena sidan lönar sig arbete bättre, vilket tenderar att öka arbetstiden. Å andra sidan innebär skattesänkningen att individer kan öka sin fritid utan att inkomsten sjunker. Denna inkomsteffekt tenderar att minska arbetstiden. Från en teoretisk utgångspunkt kan man inte dra någon slutsats om vilken effekt som överväger.⁵⁸ I studier på svenska data brukar dock inkomsteffekten vara mycket liten, vilket innebär att sänkta marginaleffekter kan antas leda till ett ökat antal arbetade timmar.⁵⁹

Den genomsnittliga marginaleffekten har minskat med 7,1 procentenheter, från 40,1 procent till 33,0 procent, sedan regeringen tillträdde 2006 (se tabell 5.1). Den huvudsakliga förklaringen till detta är de förändringar som har skett i skattesystemet. Införandet av jobbskatteavdraget 2007, och förstärkningarna 2008–2010 och 2014, är tillsammans med den justerade nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt 2009 de viktigaste förändringar som har gjorts.⁶⁰

⁵⁷ Se underbilagan för en detaljerad redogörelse för hur beräkningarna gjorts och av de begrepp och definitioner som används.

⁵⁸ Jobbskatteavdraget, som sänker marginalskatten endast i låg- och medelinkomstskikten, får ingen effekt på marginalskatten för individer i de högsta inkomstskikten. Genomsnittsskatten sjunker däremot för dessa individer, och reformen ger endast upphov till en inkomsteffekt som kan förväntas reducera arbetsutbudet.

⁵⁹ För en bred genomgång av arbetsutbudsteori och svenska empiriska arbetsutbudsstudier, se Aronsson och Walker, Labor Supply, Tax Base, and Public Policy in Sweden, i Freeman, Swedenborg och Topel (Eds.), Reforming the Welfare State – Recovery and Beyond in Sweden, 2010.

⁶⁰ En förändrad genomsnittlig marginaleffekt i inkomstskattesystemet kan förklaras dels av regelförändringar, dels av övriga faktorer (t.ex. en förändrad befolknings- och inkomststruktur). Sett över hela perioden 2006–2014 är det de reformer som genomfördes 2006–2010 som har haft störst effekt (se 2010 års ekonomiska vårproposition prop. 2009/10:100 bilaga 4).

⁵⁵ Se Gottschalk och Moffitt, The Rising Instability of U.S. Earnings, Journal of Economic Perspectives 23, 2009.

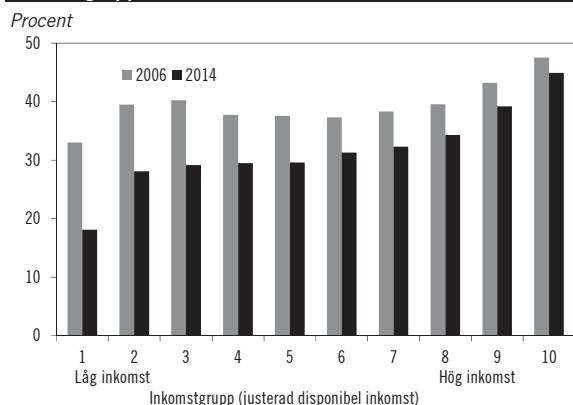
⁵⁶ Se Kopczuk, Saez och Song, Earnings Inequality and Mobility in the United States: Evidence from Social Security Data Since 1937, Quarterly Journal of Economics 125, 2010.

Tabell 5.1 Genomsnittlig margineffekt i olika ersättnings-system 2006 och 2014

	2006	2014	Förändring 2006–2014
Inkomstskatt	37,4	31,1	-6,4
Barnomsorg	0,2	0,1	-0,1
Bostadsbidrag	0,8	0,5	-0,3
Ekonomiskt bistånd	0,8	0,9	0,1
Underhållsstöd	0,2	0,1	-0,1
Studielån	0,5	0,3	-0,2
Totalt	40,1	33,0	-7,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Margineffekten har sänkts för samtliga inkomstgrupper (se diagram 5.1). Jobbskatteavdragets fokusering på låg- och medelinkomstagare har inneburit att margineffekten sänkts mer i botten av fördelningen än i toppen. Därigenom har incitamenten till arbete och egenförsörjning stärkts mest för dem med svagast förankring på arbetsmarknaden.

Diagram 5.1 Genomsnittliga margineffekter för olika inkomstgrupper 2006 och 2014

Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre lön (och i större utsträckning arbetar deltid) än män, är margineffekterna i genomsnitt lägre för kvinnor än för män (se tabell 5.2). Margineffekterna varierar också mellan olika hushållstyper. Barnfamiljer har högre margineffekter än familjer utan barn. Ensamstående med barn har de högsta margineffekterna. Det ensamma ansvaret för barn och hushåll kan begränsa möjligheterna till heltidsarbete, vilket ger ett ökat behov av stöd från olika transfereringar. Ensamstående med barn träffas därför ofta av kombinationseffekter av barnomsorgsavgifter, skatter, och transfereringar, som tillsammans medför att margineffekten blir hög. Ensamstående med barn är dock, tillsammans med ensamstående

utan barn, de hushåll för vilka margineffekten har minskat kraftigast till följd av jobbskatteavdraget.

Tabell 5.2 Margineffekt 2014 efter hushållstyp och kön (20–64 år), med och utan jobbskatteavdrag

	Gällande regler 2014	Utan jobbskatteavdrag	Effekt av jobbskatteavdraget
Kvinnor	30,8	36,4	-5,6
Män	35,2	38,9	-3,7
Ensamstående utan barn	31,7	36,8	-5,1
Ensamstående med barn	38,1	42,8	-4,7
Sammanboende utan barn	33,6	37,8	-4,2
Sammanboende med 1 barn	33,9	38,5	-4,6
Sammanboende med 2 barn	36,2	40,4	-4,2
Sammanboende med 3+ barn	36,4	40,9	-4,5
Totalt	33,0	37,7	-4,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2 Ersättningsgrader

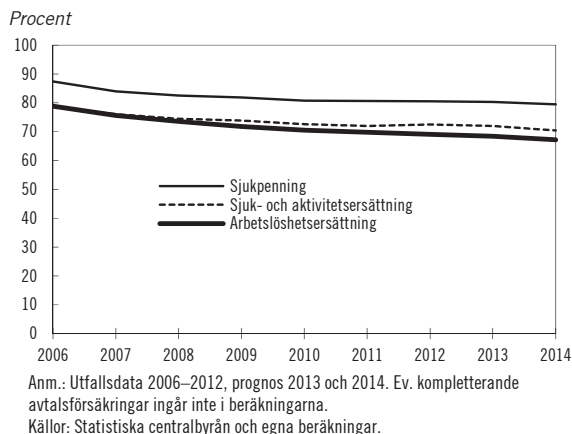
Hur höga ersättningsnivåerna bör vara i olika välfärdssystem är en svår avvägning. Allt för höga ersättningsnivåer medför att arbete lönar sig i för liten utsträckning. Samtidigt är det viktigt att ersättningarna är tillräckligt höga för att utgöra ett väl fungerande skydd mot inkomstbortfall vid oönskade händelser. För låg ersättning vid sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar. För att upprätthålla systemens legitimitet och minimera fusk och otillbörligt nyttjande krävs väl avvägda ersättningsnivåer som främjar arbete. Det behövs dessutom väl fungerande kontroller av försäkringssystemen.

För personer som står utanför arbetsmarknaden och får sin försörjning från olika välfärdssystem kan drivkrafterna till arbete mätas med den s.k. ersättningsgraden. Ersättningsgraden definieras som kvoten mellan den disponibla hushållsinkomsten när individen får sin försörjning via sociala ersättningar och den disponibla hushållsinkomsten vid arbete. Ju lägre ersättningsgrad desto mer lönsamt är det att arbeta. En reform som ökar avkastningen av arbete i förhållande till sociala ersättningar (t.ex. jobbskatteavdraget) gör att ersättningsgraden sjunker, vilket innebär att arbete blir mer lönsamt.

Beräkningarna i detta avsnitt avser endast ersättningar från de offentliga ersättningsystemen. Utöver detta tillkommer i många fall även avtalad ersättning. Det innebär att ersättningsgraden i praktiken oftast är högre än vad som anges i denna framställning. Bristande dataunderlag gör dock att det inte finns någon möjlighet att beakta detta i beräkningarna.⁶¹

Regeringens förändringar av arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och skattesystemet syftar till att stärka arbetslinjen och göra det mer lönsamt att arbeta. Skillnaden mellan att vara i arbete eller att få sin försörjning från socialförsäkringssystemet har därför ökat. Sedan 2006 har ersättningsgraden minskat med 12 procentenheter i arbetslöshetsförsäkringen, med 8 procentenheter i sjukförsäkringen och med 8 procentenheter i sjuk- och aktivitetsersättning (se diagram 5.2). Den genomsnittliga ersättningsgraden vid ersättning från arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning, samt sjuk- och aktivitetsersättning beräknas 2014 uppgå till 67 procent, 79 procent respektive 70 procent.

Diagram 5.2 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning 2006–2014



I samtliga ersättningsystem är den genomsnittliga ersättningsgraden högst för personer med låga inkomster och ersättningsgraden avtar med stigande inkomst (se diagram 5.3). Av diagram 5.4 framgår att det skett en kraftig minskning av andelen personer med ersättningsgrader över 80 procent mellan 2006 och 2014. Diagrammet visar effekten i arbetslöshetsförsäkringen, men

resultatet är generellt och gäller således även för sjukförsäkringen och sjuk- och aktivitetsersättningen. Eftersom det är personer med låga inkomster som i stor utsträckning har de högsta ersättningsgraderna innebär förändringen att drivkrafterna till arbete stärkts för många grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden.

Diagram 5.3 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2014

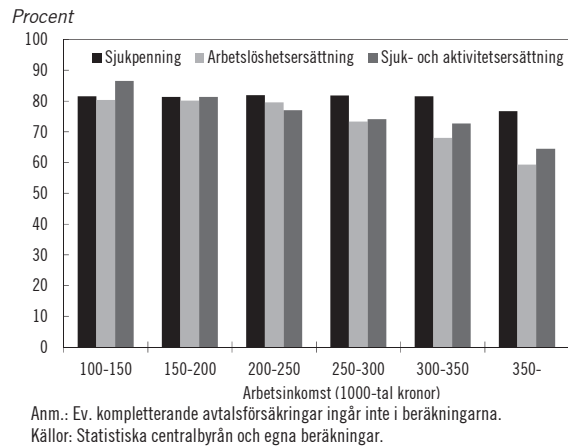
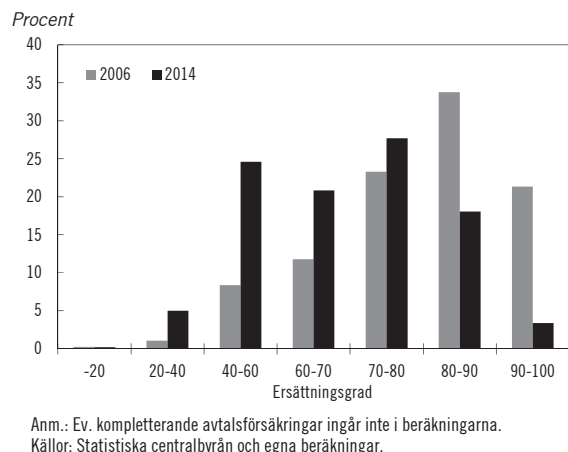


Diagram 5.4 Andel personer med olika ersättningsgrader vid arbetslöshet 2006 och 2014



Ersättningsgraden är generellt sett lägre för män än för kvinnor (se tabell 5.3). Det beror på att männen i genomsnitt har högre inkomster. Skillnaden mellan kvinnors och mäns ersättningsgrader varierar mellan de olika systemen. Kvinnors ersättningsgrad ligger i genomsnitt sex till tio procentenheter högre än männens. Skillnaden mellan könen är lägst i sjukförsäkringen. Den ekonomiska drivkraften är starkast för ensamstående, i synnerhet för ensamstående utan barn. För sammanboende är ersättningsgraden i genomsnitt högre och drivkraften till arbete därmed svagare. Det är till stor del en följd av att makens inkomst påverkar storleken på ersätt-

⁶¹ Ökade kostnader i form av t.ex. resor och måltider som följer av att arbeta har inte beaktats vid beräkningar av ersättningsgraden.

ningsgraden.⁶² Detta är särskilt tydligt för hushåll utan barn. Ensamstående utan barn behåller i genomsnitt 55 procent av den disponibla inkomsten vid arbetslöshet. Det kan jämföras med 74 procent för sammanboende utan barn.

Tabell 5.3 Ersättningsgrader 2014 efter hushållstyp och kön (20–64 år)

Procent

	Arbetslöshets- ersättning	Sjukpenning	Sjuk- och aktivitets- ersättning
Kvinnor	72,2	82,7	74,5
Män	62,4	76,3	66,5
Ensamstående utan barn	54,7	70,9	60,6
Ensamstående med barn	65,4	77,5	68,5
Sammanboende utan barn	73,8	84,3	76,0
Sammanboende med 1 barn	72,8	83,5	75,4
Sammanboende med 2 barn	73,4	84,0	75,9
Sammanboende med 3+ barn	74,9	85,0	77,2
Totalt	67,2	79,4	70,4

Anm.: Ev. kompletterande avtalsförsäkringar ingår inte i beräkningarna.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.3 Utbytet av marknadsarbete jämfört med hemarbete eller annan oavlönad aktivitet

Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete och är regeringens enskilt viktigaste reform för att stimulera arbetsutbudet. Som visats ovan påverkar sänkt skatt på arbete drivkrafterna att arbeta både för personer som jobbar och personer som får sin försörjning från olika transfereringssystem. En tredje kategori som förväntas påverkas är de som av olika skäl har valt att ställa sig utanför arbetskraften och inte heller erhåller ersättning från något välfärdssystem.

När den relativa lönsamheten av marknadsarbete ökar förväntas fler individer välja att delta i arbetskraften.⁶³ Det ökade arbetskraftsdeltagandet uppkommer på flera olika sätt. Incita-

menten att träda in på arbetsmarknaden ökar för personer som inte arbetar (t.ex. hemarbetande och övriga som valt att inte delta i arbetskraften). Äldre personer blir kvar i arbetslivet längre när de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ökar samtidigt som de yngres incitament att komma in på arbetsmarknaden något snabbare ökar.

Drivkrafterna att arbeta för personer som står utanför arbetskraften, och inte heller erhåller ersättning från något välfärdssystem, kan t.ex. mätas med hjälp av den inkomstökning efter skatt som följer av att arbeta, jämfört med att stå utanför arbetskraften. Den direkta effekten av jobbskatteavdraget är att lönen efter skatt har ökat med ca 1 000–2 200 kronor per månad för de flesta förvärvsarbetande (se tabell 5.4). För en person som står utanför arbetskraften, men som överväger att börja arbeta, innebär detta att utbytet av att gå från icke-arbete till arbete har ökat med ca 10 procent till följd av jobbskatteavdraget.⁶⁴ Utbytet har ökat relativt mer för låginkomsttagare än för höginkomsttagare.

Tabell 5.4 Förändring av nettoinkomst till följd av jobbskatteavdraget för olika årsinkomster 2014

Inkomst i kronor och förändring i procent

Årsinkomst	Nettoinkomst utan jobbskatteavdrag	Nettoinkomst med jobbskatteavdrag	Ökning av nettoinkomst till följd av jobbskatteavdrag, procent
50 000	40 443	46 500	15,0
100 000	77 699	87 317	12,4
150 000	112 724	125 305	11,2
200 000	145 201	161 143	11,0
250 000	177 678	196 982	10,9
300 000	210 155	232 820	10,8
350 000	242 664	268 658	10,7
400 000	276 734	303 044	9,5
450 000	307 584	333 894	8,6
500 000	331 654	357 964	7,9

Anm.: Beräknat med genomsnittlig kommunalskattesats (31,86 procent) och 2014 års prisbasbelopp och skiktgränser.
Källa: Egna beräkningar.

⁶² Tillsammans med en makes inkomst blir den egna inkomstens bidrag till hushållets inkomst relativt lägre, och ett inkomstbortfall betyder därmed mindre relativt sett.

⁶³ Arbetskraftsdeltagandet för en enskild individ brukar analyseras som ett val mellan marknadsarbete och fritid. Individen väljer marknadsarbete framför fritid om det ger större nytta. Valet påverkas bl.a. av individens lön, skatte- och transfereringssystemets utformning, arbetsfria inkomster och hur individen värderar inkomst i förhållande till fritid.

⁶⁴ Här bortses från eventuella inkomstförluster som kan uppkomma om hushållet har inkomstberoende ersättningar, t.ex. bostadsbidrag, som reduceras när individen börjar arbeta.

5.4 Effekter av regeringens politik

Regeringen bedömer att de strukturreformer som genomförts under mandatperioderna 2006–2014 varaktigt ökar sysselsättningen (dvs. sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturcykeln) med ca 250 000 personer på lång sikt (se tabell 5.5). Reformerna påverkar inte enbart sysselsättningen, utan väntas även öka antalet arbetade timmar, t.ex. genom att färre personer är sjukfrånvarande och genom att de som redan är sysselsatta arbetar mer. Sammantaget bedöms de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt öka antalet arbetade timmar med ca 6 procent på lång sikt, vilket motsvarar ca 270 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ungefär hälften av denna ökning.

Tabell 5.5 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges

	Arbets- kraft	Sysselsättning ¹⁾	Arbets- löshet ²⁾	Årsarbets- krafter ³⁾
Jobbskatteavdrag	1,8	120 000	-0,8	137 000
Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre	0,2	10 000	0,0	6 000
Arbetslöshetsförsäkring	0,2	45 000	-0,7	39 000
Arbetsmarknadspolitik	0,1	14 000	-0,2	11 000
Sjukförsäkring	0,9	17 000	0,5	19 000
Husavdraget	0,2	25 000	-0,3	27 000
Sänkta socialavgifter	0,2	21 000	-0,2	18 000
Skiktgräns	0,0	0	0,0	6 000
Sänkt restaurangmoms	0,0	4 000	-0,1	6 000
Höjt bostadsbidrag	-0,05	-2 000	0,0	-2 000
Summa reformer	3,5	254 000	-1,8	267 000

Anm.: ¹⁾ Antal personer i åldersgruppen 15–74 år. ²⁾ Förändring i procentenheter.

³⁾ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. om hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek, särskilt i vilken takt de slår igenom, är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 5.5 är därmed osäkra.⁶⁵

⁶⁵ De metoder och beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömning av reformernas effekter beskrivs utförligt i rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1).

6 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2014

Regeringens ekonomiska politik 2006–2014 har bestått av en kombination av åtgärder som har syftat till att stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättra matchningen mellan arbetsökande och lediga platser. Regeringen har också vidtagit riktade åtgärder för att öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden och åtgärder som riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda.

I detta avsnitt redovisas hur regeringens politik bedöms ha påverkat inkomstfördelningen. Hänsyn har enbart tagits till de reformer som direkt påverkar individers och hushålls disponibla inkomster (de reformer som har beaktats framgår av tabell u.3 i underbilagan). De reformer som inte har beaktats inbegriper bl.a. satsningar på infrastruktur och arbetsmarknadspolitiska program samt åtgärder som huvudsakligen påverkar hushållens inkomster på ett indirekt sätt (t.ex. sänkta arbetsgivaravgifter samt sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster). Reformerna för att stärka kvaliteten i utbildningsväsendet beaktas inte heller, även om denna typ av satsningar är viktiga för att utjämna människors livsvillkor och välfärd över tid. Att det är disponibla inkomster som analyseras innebär också att beräkningarna bortser från eventuella förändringar i fördelningen av offentligt subventionerade tjänster till följd av regeringens politik.

Fördelningseffekterna analyseras både ur ett kortsiktigt och ur ett långsiktigt dynamiskt perspektiv. De kortsiktiga effekterna är de direkta effekter som uppkommer när skatte- och bidragsregler ändras.⁶⁶ De långsiktiga effekterna är summan av de direkta effekterna och de effekter som väntas uppkomma när individerna ändrar sitt arbetsutbud (och därmed även sina inkomster) – de s.k. dynamiska effekterna.⁶⁷

⁶⁶ Effekterna har beräknats med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan).

⁶⁷ De långsiktiga effekterna beräknas med hjälp av en separat arbetsutbudsmodell i FASIT. Modellen är inte en allmän jämviktsmodell, utan fångar endast arbetsutbudseffekterna vid givna löner före skatt. För en utförlig beskrivning av modellen, se rapporten Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009 (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2009:1). En kortfattad beskrivning av modellen finns i underbilagan.

6.1 År 2006–2010

De reformer som genomfördes under regeringens första mandatperiod 2006–2010 syftade i stor utsträckning till att göra det mer lönsamt att arbeta. De samlade fördelningseffekterna av politiken 2006–2010 har redovisats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. Av dessa framgår bl.a. följande⁶⁸:

- På kort sikt bedöms den ekonomiska standarden ha ökat med i genomsnitt 7,6 procent. Jobbskatteavdraget med dess förvärvsvillkor bidrog till att ökningen var större för förvärvsarbetande, som till stor del befinner sig i den övre halvan av inkomstfördelningen.
- De långsiktiga effekterna, som även tar hänsyn till att arbetsutbudet förändras, bedöms bli störst för personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Orsaken är att det framför allt är i denna grupp som arbetsutbudet förväntas öka till följd av den förda politiken. På lång sikt väntas det förändrade arbetsutbudet öka den ekonomiska standarden med ytterligare 0,9 procent i genomsnitt.

På lång sikt bedöms reformerna för mandatperioden 2006–2010 inte ge upphov till någon påtaglig effekt på de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten.

6.2 År 2011–2014

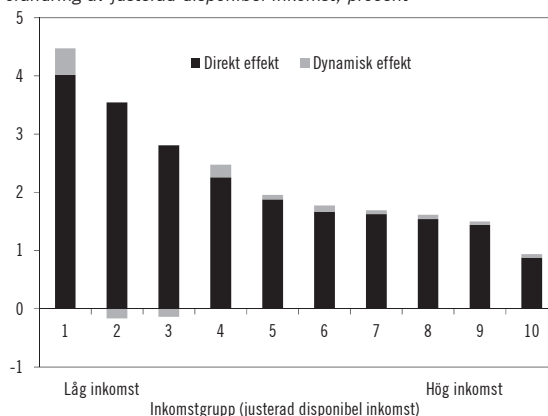
År 2011–2014 har regeringen genomfört en rad reformer som påverkar hushållens disponibla inkomster. Åtgärderna har i huvudsak riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda. Bostadsbidraget har höjts för såväl unga utan barn som för barnfamiljer. Grundnivån i föräldrapenningen, flerbarnstillägget inom barnbidraget, studiemedlet (lånedelen) och bostadstillägget till pensionärer har höjts. Skatten för pensionärer har sänkts 2011, 2013 och 2014. Vidare har bl.a. jobbskatteavdraget för-

stärkts, den differentierade arbetslöshetsavgiften har avskaffats och reduktionen av bostadstillägget för pensionärer med arbetsinkomst har minskat.

I diagram 6.1 redovisas hur reformerna påverkar den ekonomiska standarden i olika inkomstgrupper. Hushållens disponibla inkomster 2014 jämförs med de inkomster hushållen skulle ha haft samma år om reformerna inte hade genomförts. Den direkta effekten av politiken innebär en ökning av den ekonomiska standarden med i genomsnitt ca 1,7 procent. Reformerna gynnar företrädesvis hushåll i den nedre delen av inkomstfördelningen. På längre sikt, när hänsyn även tas till att arbetsutbudet förändras, väntas effekten bli ännu starkare för många hushåll med svag ekonomi. Orsaken är att det framför allt är i denna grupp som arbetsutbudet förväntas öka till följd av det förstärkta jobbskatteavdraget.⁶⁹

Diagram 6.1 Effekter av reformer 2011–2014 för olika inkomstgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget bedöms reformerna 2011–2014 bidra till en minskning av de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten (se tabell 6.1). Andelen med låg ekonomisk standard (absolut eller relativt) bedöms också vara lägre 2014 än vad den skulle ha varit om reformerna inte hade genomförts.⁷⁰

⁶⁸ För en utförligare redogörelse, se t.ex. 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 bilaga 4). I den redogörelsen saknades dock effektberäkningar av ROT-och RUT-avdragen, vårdnadsbidraget och jämställdhetsbonusen eftersom beräkningsunderlag ännu inte fanns tillgängliga vid tiden för beräkningarna.

⁶⁹ De positiva dynamiska effekterna av det förstärkta jobbskatteavdraget dämpas till viss del av det höjda bostadsbidraget, som till följd av ökade margineffekter kan förväntas reducera arbetsutbudet något.

⁷⁰ De resultat som redovisas i tabell 6.1 gäller i stort sett även om hänsyn tas till att arbetsutbudet kan väntas påverkas något på längre sikt.

Tabell 6.1 Direkta effekter av reformer 2011–2014 på Gini-koefficienten och på andel med låg ekonomisk standard

Andelar i procent och förändring av andelar i procentenheter

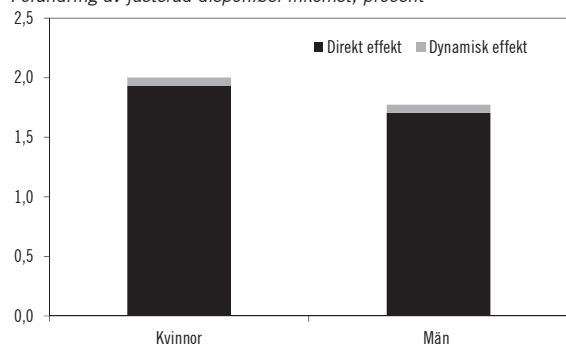
	2010 års regler	Gällande regler 2014	Effekt av regeländringar
Gini-koefficienten	0,296	0,292	-0,004
Andel med inkomster under 60 procent av medianinkomsten 2014	14,7	14,1	-0,6
Andel med inkomster under 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst	5,3	4,9	-0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Reformerna 2011–2014 stärker den ekonomiska standarden mer för kvinnor än för män (se diagram 6.2). Sänkt skatt och höjt bostadstillägg för pensionärer gynnar kvinnor mer än män då fler kvinnor är pensionärer. Höjt bostadsbidrag gynnar också kvinnor i högre utsträckning än män, eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn. En höjd grundnivå i föräldraförsäkringen är också en reform som främst gynnar kvinnor, eftersom kvinnor tar ut fler dagar på grundnivå. Förstärkningen av jobbskatteavdraget leder å andra sidan till att den ekonomiska standarden ökar något mer för män. Detta beror på att män i genomsnitt har högre arbetsinkomster och att män jobbar heltid i högre utsträckning än kvinnor.

Diagram 6.2 Effekter av reformer 2011–2014 för vuxna (20+ år) kvinnor och män

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



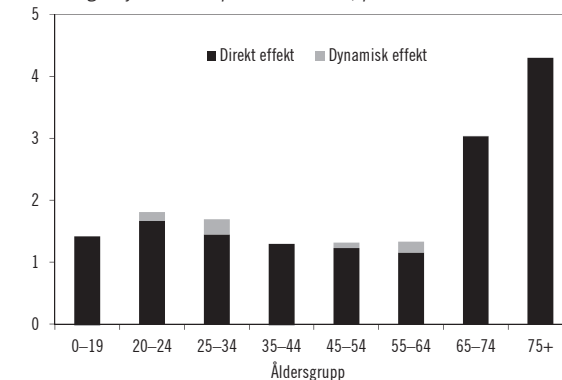
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är i synnerhet pensionärerna som har gynnats av politiken 2011–2014 (se diagram 6.3). Nästan 45 procent av den totala förstärkningen av hushållens disponibla inkomster har riktats till personer som är 65 år eller äldre. Skatten för pensionärer har sänkts 2011, 2013 och 2014. Dessutom gjordes vissa justeringar i bostadsstöden för pensionärer. Reformerna har resulterat i en ökad ekonomisk standard med 4,3 procent för de pensionärer som är 75 år och

äldre och med 3,0 procent för de yngre pensionärerna. För övriga åldersgrupper ligger ökningen i intervallet 1,2–1,7 procent.

Diagram 6.3 Effekter av reformer 2011–2014 för olika åldersgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent

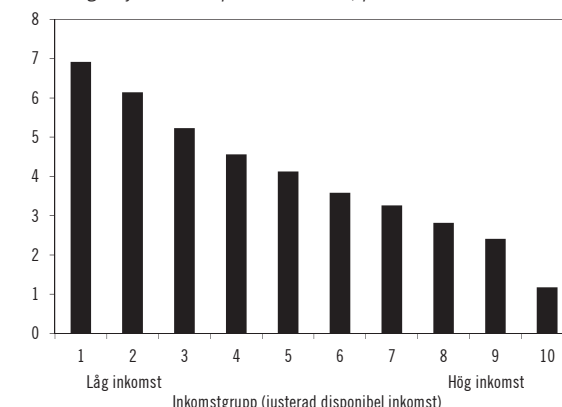


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De reformer som har riktats till personer 65 år eller äldre har haft en tydlig fördelningspolitisk profil (se diagram 6.4). Skattelättnaderna har t.ex. skett genom successiva förstärkningar av det förhöjda grundavdraget. Grundavdrag har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låginkomsttagare än för höginkomsttagare. Eftersom äldre pensionärer i genomsnitt har lägre pensioner än yngre är ökningen av den ekonomiska standarden störst i de äldre åldersgrupperna (se diagram 6.5). Kvinnor har i större utsträckning än män låg pension, bl.a. till följd av att kvinnor oftare har arbetat deltid eller har förvärvsarbetat under färre år. Kvinnor lever också längre än män. Reformerna har därför gynnat kvinnor i något större utsträckning än män.

Diagram 6.4 Effekter av reformer 2011–2014 för personer över 65 år efter inkomstgrupp

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent

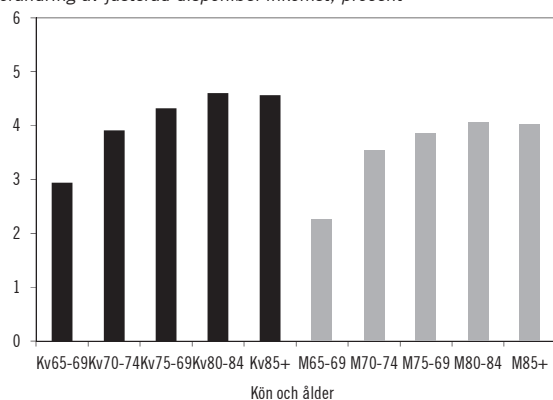


Anm.: Alla personer 65 år eller äldre har rangordnats efter justerad disponibel inkomst och därefter delats upp i tio lika stora grupper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 6.5 Effekter av reformer 2011–2014 för personer över 65 år efter kön och åldersgrupp

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Underbilaga

Begrepp och definitioner

Inkomstbegrepp

Disponibel inkomst: Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering. Sedan 2004 baserar SCB sina redovisningar av hushållens ekonomi på ett uppdaterat inkomstbegrepp. Det nya inkomstbegreppet omfattar förutom kapitalvinster även kapitalförluster. Avdrag för privat pensionssparande betraktas nu som en negativ transferering.⁷¹ Detta inkomstbegrepp används numera också i de fördelningspolitiska redogörelserna.⁷²

Justering för försörjningsbörda: För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala, Svensk konsumtionsenhetsskala 2004 (se skalans definition i tabell u.1).

Tabell u.1 Svensk konsumtionsenhetsskala

Första vuxen (ensamboende eller sammanboende)	1,00
Andra vuxen (sammanboende)	0,51
Ytterligare vuxen	0,60
Barn 1, 0–19 år	0,52
Barn 2, 3 ..., 0–19 år	0,42

Källa: Statistiska centralbyråns inkomstfördelningsundersökning för 2004.

Justerad disponibel inkomst (ekonomisk standard): Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Den justerade

disponibla inkomsten utgör huvudbegreppet för inkomstfördelningsanalyserna och i bedömningen av de fördelningseffekter som regeringens politik medför. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Justerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

Skillnaden mellan (ojusterad) disponibel inkomst och ekonomisk standard kan illustreras med ett enkelt räkneexempel: Ett hushåll består av ett sammanboende par med en disponibel inkomst på 400 000 kronor per år. För att beräkna ekonomisk standard för de sammanboende måste deras disponibla inkomst justeras för antalet hushållsmedlemmar. Detta sker genom att inkomsten divideras med hushållets vikt. I det här fallet:

$$400\,000 / (1,00 + 0,51) = 264\,900$$

Ett annat hushåll består av en ensamstående kvinna utan barn. För att hon ska uppnå samma ekonomiska standard som de sammanboende behöver hon ha en disponibel inkomst på 264 900 kronor, då hennes konsumtionsvikt är ett.

Individens ekonomiska standard: Det inkomstbegrepp som huvudsakligen används är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Hushållets ekonomiska standard tilldelas då samtliga hushållsmedlemmar.

Utökad inkomst: Den justerade disponibla inkomsten kompletteras så att hushållets inkomst även omfattar subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning.

Kapitalvinst/förlust: Avser uppkommen vinst eller förlust vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. Information om kapitalvinster baseras på deklarationsuppgifter. En värdeökning registreras som inkomst först när tillgången avyttras och vinsten realiserats. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en

⁷¹ De förändringar av inkomstbegrepp och konsumtionsenhetsskala som infördes 2004 behandlas i SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 2004 (HE 21 SM 0601).

⁷² Det nya inkomstbegreppet började användas i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100).

värdeökning som uppkommit under året utan att realiseras inte räknas in i den disponibla inkomsten. Denna asymmetri leder, i kombination med kapitalvinsternas skeva fördelning och kraftigt varierande nivåer över tiden, till att fördelningen av disponibla inkomster inklusive kapitalvinster blir svårtolkad. För att illustrera kapitalvinsternas betydelse redovisas utvecklingen med och utan kapitalvinster. Om inget annat anges avses justerad disponibel inkomst inklusive kapitalvinster.

Redovisningsgrupper

Inkomstgrupper: Populationen delas in i tio lika stora grupper sorterade efter stigande inkomst. Det mittersta värdet, gränsen mellan den femte och sjätte inkomstgruppen, utgör medianen i populationen.

Hushållstyper: Populationen delas in efter hushållets sammansättning med avseende på antal vuxna i hushållet, förekomst av barn samt ålder.

Barn: Enligt SCB:s definition är barn individer i åldern 0–19 år utan egen bostad.

Ekonomiska mått

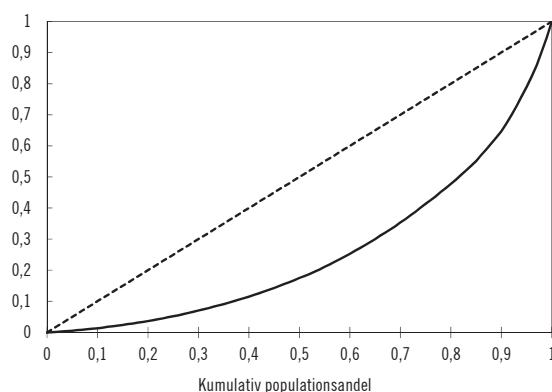
Inkomstandelar: För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstdecil, förfogar över.

Gini-koefficient: Gini är det vanligast förekommande inkomstspridningsmättet och kan definieras utifrån Lorenz-kurvan. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avseende på inkomsten visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa inkomstfördelningen och den kumulativa frekvensfördelningen (se diagram u.1 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Om perfekt ekonomisk jämlikhet råder, dvs. om alla har exakt lika stora inkomster, sammanfaller Lorenz-kurvan med den räta diagonalen. Ju mer kurvan avviker från diagonalen desto ojämna är fördelningen. Om en individ har alla inkomster är kurvan lika med 0 förutom vid sista individen då den hoppar till 1.

Gini-koefficienten definieras som den dubbla ytan mellan diagonalen och den skattade Lorenzkurvan, vilket innebär att den i det första fallet är lika med noll (maximal jämlikhet) och i det andra fallet lika med ett (maximal ojämlikhet).

Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva

Kumulativ inkomstandel



Mått på ekonomiska drivkrafter

Marginal effekt: Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Beräkningarna av marginaleffekterna i bilagan har utförts med hjälp av FASIT-modellen (se nedan), efter en tänkt årlig inkomstökning om 12 000 kronor. För personer med ekonomiskt bistånd antas att bidraget minskas när löneinkomsten ökar. Individer med sjuk- och aktivitetsersättning antas kunna öka sin arbetstid i den utsträckning som är aktuell utan att pensionen reduceras. En förändring av den genomsnittliga marginaleffekten kan bero på förändringar i de offentliga systemen, men också på att inkomststrukturen förändrats. Genom att antalet individer som har olika transfereringar eller som ligger i olika inkomstlägen, och därmed har olika marginalskatter, varierar mellan åren skapas också variationer i de genomsnittliga marginaleffekterna. Detta gäller även om de offentliga systemen skulle vara oförändrade. Samma resonemang gäller också för den genomsnittliga ersättningsgraden (se nedan).

Beräkningarna tar endast hänsyn till individer som är 20–64 år, inte är ålderspensionärer, inte har avlidit, inte har invandrat eller utvandrat under året, inte är renodlade företagare och inte har negativ disponibel inkomst. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till marginaleffekter är inkomstskatter, barnomsorgsavgifter, bo-

stadsstöd⁷³, betalt underhållsstöd, ekonomiskt bistånd och återbetalning av studielån.⁷⁴

Ersättningsgrad: Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och beror på inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraden har beräknats med hjälp av FASIT-modellen (se nedan).

Inför 2012 års bilaga reviderades metodiken för att beräkna ersättningsgrader något. De redovisade värdena reviderades bakåt t.o.m. år 2006; ett tidsseriebrott uppkommer därför mellan 2005 och 2006. I korthet innebär förändringen att de tillstånd som jämförs har renodlats. Med den tidigare metoden (som fortfarande ligger till grund för beräkningarna som avser 1991–2005) delades befolkningen i arbetsför ålder, med hjälp av ett antal kriterier, in i arbetande respektive försörjda via sociala ersättningar. De arbetande gjordes sedan arbetslösa, sjukskrivna eller till mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning, medan de som i utgångsläget försörjdes av sociala ersättningar gavs arbete.⁷⁵

Med den metodik som nu tillämpas beräknas först den inkomst som individen skulle ha vid heltidsarbete, oavsett den verkliga försörjningssituationen. Därefter beräknas inkomsten vid försörjning via sociala ersättningar på heltid. På detta sätt blir beräkningsförutsättningarna tydligare och beräkningarna blir även enklare att hantera modellmässigt.⁷⁶

Fördelningspolitiska nyckeltal

Lönespridning: Baseras på överenskommen månadslön uppräknad till heltid.

Löneskillnader mellan kvinnor och män kan delvis förklaras av skillnader avseende ålder, utbildningsnivå, arbetstid, sektor och yrke. SCB beräknar därför löneskillnader mellan kvinnor och män där dessa strukturella skillnader rensas bort genom s.k. standardvägning.⁷⁷ Den återstående oförklarade löneskillnaden kan bero på diskriminering och/eller andra icke observerbara faktorer.

Förmögenhetskoncentration: Andel av hela nettoförmögenhetssumman, värderad till marknadsvärde, som ägs av den hundradel av hushållet som har störst förmögenhet.

Andel med låg ekonomisk standard: Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett absolut synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst. Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett relativt synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianinkomsten respektive år.

Andel med låg materiell standard: Alla EU-länder mäter årligen utvecklingen av andelen personer med låg materiell standard i undersökningen SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Svår materiell deprivation, eller mycket låg materiell standard, definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio komponenter: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (lån, hyra etc.), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

Andel som försörjs med olika typer av sociala ersättningar: Antalet personer i åldern 20–64 år som försörjs med olika typer av sociala ersättningar räknas i s.k. helårsekvivalenter. Med helårsekvivalenter avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning från sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Exempelvis utgör två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent. Uppgifterna har

⁷³ Som bostadsstöd räknas bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer (inklusive särskilt bostadstillägg) samt äldreförsörjningsstöd.

⁷⁴ Till följd av att SCB från och med FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar har marginaleffektsberäkningar för 1991–2010 justerats något i denna redogörelse för att få jämförbarhet över tid.

⁷⁵ För vidare läsning och en utförligare beskrivning av metoden se SOU 2004:2 bilaga 14 och Ds 1997:73.

⁷⁶ Till följd av att SCB från och med FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar har beräkningar för ersättningsgrader 2006–2010 justerats något i denna redogörelse för att få jämförbarhet över tid.

⁷⁷ För vidare läsning om standardvägning vid undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män, se Eurén och Nordin, Kvinnors och mäns löner jämförda yrke för yrke, Medlingsinstitutet, 2006.

sammanställts av Finansdepartementet baserat på data från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB. Redovisningen avviker något från SCB:s definition av helårsekivalenter bl.a. genom att sjuklön och karensdagar räknas med, liksom personer med sjuk- och aktivitetsersättning bosatta i utlandet. Andelen som försörjs med sociala ersättningar beräknas som kvoten mellan antalet helårsekivalenter och det totala antalet personer i åldern 20–64 år.

Dekomponering av inkomstspridning med avseende på inkomstslag

Inkomstspridningen kan delas upp med avseende på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Vissa inkomstslag, t.ex. löneinkomster, kapitalvinster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och bidrar till skevheten, medan skatter och transfereringar verkar utjämnande. Den viktade summan av de positiva och negativa bidragen uppgår till den totala inkomstspridningen. Det största bidraget kommer från löneinkomsterna. Orsaken till detta är inte att lönerna har den mest ojämna fördelningen utan att det är det vanligaste inkomstslaget och därmed har den största vikten. Genom att studera hur de olika inkomstslagets bidrag till Gini-koefficienten utvecklats över tiden kan även förändringar i inkomstfördelningen hänföras till de olika inkomstslagen.

Anta att den disponibla inkomsten kan skrivas som en summa av k inkomstslag. Gini-koefficienten kan då skrivas som en summa av k komponenter, en för varje inkomstslag. Varje komponent kan i sin tur uttryckas som produkten av tre faktorer. Dessa representerar den s.k. Gini-korrelationen mellan inkomstslaget och den disponibla inkomsten, inkomstslagets Gini och inkomstslagets andel av den totala inkomsten.⁷⁸

För varje inkomstslag gäller sedan att dess inverkan på Gini-koefficientens förändring under en tidsperiod kan beräknas som differensen av inkomstslagets Gini-bidrag mellan periodens slut- respektive basår. Summan av dessa differ-

enser, en för varje ingående inkomstslag, uppgår till periodens totala förändring av Gini-koefficienten.

Olika sätt att mäta inkomströrlighet

Byte av inkomstgrupp: Inkomströrligheten mäts genom att man beräknar hur stor andel personer som har flyttat från en inkomstgrupp till en annan grupp mellan två mättillfällen.

Utjämnning av inkomstspridningen när undersökningsperioden förlängs: Inkomsternas rörlighet (M) definieras som $M=1-R$, där R är det s.k. Shorrocks-måttet på inkomsternas rigiditet.⁷⁹ Spridningen kan mätas med valfritt ojämnhetsindex, men här används Gini-koefficienten. Formellt skrivs R som:

$$R = \frac{G_T}{\sum_{k=1}^T w_k G_k}, \text{ där } w_k = \frac{\bar{Y}_k}{\sum_{i=1}^T \bar{Y}_i}.$$

G_T avser Gini-koefficienten för den sammanlagda inkomsten under en längre period och G_k de årsvisa Gini-koefficienterna under denna period. Vikterna w_k för ett enskilt år beräknas som det aktuella årets genomsnittliga disponibelinkomst, \bar{Y}_k , som andel av inkomsterna under hela perioden. Måttet kan anta värden mellan noll (maximal orörlighet) och ett (maximal rörlighet).

Datamaterial och beräkningsmetoder

HEK – Hushållens ekonomi

HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år i huvudsakligt syfte att ge en tydlig bild av den disponibla inkomstens fördelning bland olika hushåll samt för att belysa inkomststrukturen. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlem-

⁷⁸ För mer formaliserade metodbeskrivningar se Lerman och Yitzhaki, *Income Inequality Effects by Income*, *The Review of Economics and Statistics* 67(1), 1985 samt Dagum, *A New Approach to the Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio*, *Empirical Economics* 22(4), 1997.

⁷⁹ Se Shorrocks, *Income Inequality and Income Mobility*, *Journal of Economic Theory* 19(2), 1978.

mar ingår i undersökningen. Uppgifterna samlas in från deklara-tionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. Den senaste versionen av HEK avser 2012 och i urvalet ingår ca 40 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll. I bilagans redovisningar avgränsas populationen till s.k. helårsindivider/helårshushåll. Med detta avses individer/hushåll där samtliga vuxna var folkbokförda i Sverige både den 1 januari och den 31 december undersökningsåret.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. kvarboende ungdomar. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas till det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.⁸⁰

LINDA – Longitudinell individdatabas

LINDA-databasen består av ett urval om cirka tre procent av den svenska befolkningen. Till dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet ca 846 000 individer för år 2012. De individer som ingår i urvalet följs upp på en årlig basis varvid data samlas in från olika administrativa register avseende bl.a. inkomster, skatter, transfereringar och utbildning. Även information för förfluten tid samlas in. Databasen har alltså en longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen. För närvarande finns information för 1968–2012. Urvalsindivider som försvinner från databasen genom dödsfall eller emigration ersätts med nya individer på ett sätt som säkerställer att databasen är representativ i förhållande till den svenska befolkningen.

LINDA ger med sitt stora urval och panelegenskaper en mycket hög statistisk säkerhet. Det bör dock noteras att det hushållsbegrepp som används i LINDA endast baseras på information från administrativa register och därmed skiljer sig från det som används i HEK-

databasen. Som en konsekvens av detta betraktas i LINDA sammanboende par som inte är gifta eller har gemensamma barn som separata hushåll. På grund av att man i LINDA, till skillnad från i HEK, inte kan observera kosthushåll har i stället den s.k. PEL-skalan använts vid ekvivalering av hushållets disponibla inkomster. PEL-skalan utgår från antalet vuxna respektive barn i hushållet utan att ta hänsyn till relationen mellan hushållets vuxna.⁸¹

EU-SILC

EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) är ett instrument som syftar till att samla in aktuella och jämförbara tvärsnitts- och longitudinella mikrodatabaser för flera väsentliga välfärdsdimensioner, t.ex. inkomst, fattigdom, social utslagning och levnadsvillkor. Instrumentet är förankrat i det europeiska statistiksystemet. Social utslagning och uppgifter om boende samlas in på hushållsnivå medan uppgifter över arbets-situation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för personer över 16 år. Inkomst-uppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

FASIT

För att analysera fördelningseffekter av ändrade regler i välfärdssystemen använder regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för dessa beräkningar ligger HEK-databasen. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter och transfereringar. För en analys av år där utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaleffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (in-

⁸⁰ Kosthushållet kan redovisas fr.o.m. 1991, varför många av de tidsserier som redovisas i propositionen har detta som startår.

⁸¹ PEL-skalan baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig boendekostnad. Jämfört med SCB:s skala ger PEL-skalan något färre konsumtionsenheter i hushåll med barn och något fler i sambohushåll utan barn. För en utförligare beskrivning av PEL-skalan, se 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 bilaga 4).

komstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå.

På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av HEK-data för att möjliggöra analyser av senare år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras data-materialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter⁸² återspeglas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bl.a. för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.

Simulering av beteendeeffekter

FASIT har huvudsakligen använts för statistiska simuleringar vilket innebär att ingen hänsyn tagits till de eventuella beteendeändringar som uppstår till följd av att reglerna för skatte- och transfereringssystemen ändras. För att kunna göra simuleringar som beaktar långsiktiga arbetsutbudseffekter av regeländringar har en särskild arbetsutbudsmodell utvecklats.⁸³ Modellen innehåller detaljerade regler för skatter och transfereringar, samt faktiska uppgifter om inkomster m.m. för ett representativt urval av befolkningen. Vidare innehåller den ett antal skattade ekvationer som beskriver dels individers preferenser för marknadsarbete, dels sannolikheter för övergångar från icke-arbete (arbetslöshet, långtids-sjukskrivning eller sjuk- och aktivitetsersättning) till arbete när ersättningsgraden förändras. Modellen beaktar också att olika typer av hushåll – ensamstående kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, ensamstående män och sammanboende – kan antas ha olika preferenser för marknadsarbete.

Vid simulering av olika regeländringar kommer t.ex. sänkt skatt att påverka nyttan av de möjliga kombinationer av fritid och konsumtion som hushållet kan välja emellan. Detta ger im-

pulser till beteendeförändringar i form av förändrat arbetsutbud. Förändringen i arbetstid påverkar individens arbetsinkomst och transfereringar, vilket i sin tur påverkar den offentliga sektorns ekonomi, hushållets inkomst och inkomstfördelningen.

Beräkning av välfärdstjänster 2011

FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och fördela dessa till individerna. De välfärdstjänster som omfattas finns inom områdena barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd och fritid och kultur. För flertalet av välfärdstjänsterna inom dessa områden finns det individuppgifter, dvs. en koppling mellan individ och tjänst med tillhörande subventionsbelopp. Av SCB:s dokumentation framgår i detalj hur beräkningarna görs. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

Barnomsorg: Beräkningarna för förskola och pedagogisk omsorg använder HEK-urvalets uppgifter på individnivå om hur många månader barnet har utnyttjat barnomsorg på ett år. Kostnaderna baseras på årskostnad för en individ exklusive avgiften på kommunnivå.

Utbildning: Uppgifter på individnivå om omfattningen av deltagande i olika utbildningsformer och uppgifter om årskostnader används för att beräkna kostnad per studerande.

Hälso- och sjukvård: Läkemedelskostnaden fördelas på hela befolkningen efter kön och åldersgrupp. Landstingets kostnader för specialisttandvård fördelas jämnt över de personer som har fått tandvårdsbidrag av staten. Slutenvårdens kostnader för 2011 fördelas efter hur 2009 års kostnader fördelade sig på ålder och kön. Öppenvårdsbesöken 2011 har fördelats efter ålder och kön baserat på uppgifter från HEK-intervjun och Patientregistret. Alla i respektive grupp får ett beräknat antal besök. Kostnad per besök beräknas genom att makrokostnaden divideras med uppräknat totalt antal besök.

Socialt skydd: För äldreomsorgen har hemtjänsttagare i ordinärt respektive särskilt boende slumpats ut baserat på 2010 års fördelning efter kön och ålder i femårsintervall. Utifrån den totala kostnaden har en brukarkostnad beräknats dels för personer i ordinärt boende med hemtjänst, dels för personer i särskilt boende. Kostnadsuppgifterna hämtas från SCB:s statistikdatabas. Antalet färdtjänsttagare har fördelats på HEK så att det uppräknade antalet ska stämma

⁸² Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

⁸³ För en utförlig beskrivning av modellen, se rapporten Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009 (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2009:1).

överens med officiell statistik. Fördelningen sker utifrån 2008 års uppgifter om antal resor per åldersgrupp och kön. För arbetsmarknadsutbildning finns kostnadsuppgifter och individuppgifter från Arbetsförmedlingen. Utifrån den totala kostnaden för åtgärden beräknas en dagkostnad för respektive utbildningsform. För individerna finns uppgift om antal dagar i åtgärden.

Fritid och kultur: Kostnader för deltagande i olika fritidsföreningars verksamhet och besök på liveframträdande som teaterföreställning, konsert, opera- balett- och dansföreställning har fördelats efter disponibel inkomst.

Utökad inkomst: Beräkningen av hushållens utökade inkomst baseras på de värden av välfärdstjänster som beräknats av FASIT. Värdet av äldreomsorg och färdtjänst har dock fördelats på hushållen efter ålder och kön. Det innebär att äldreomsorg, färdtjänst och hälso- och sjukvård har fördelats försäkringsmässigt. Övriga välfärdstjänster har fördelats efter faktisk konsumtion.

Tabell u.2 Nyckeltal 1991 och 1996–2012

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lönespridning (Decil9/Decil5)	-	1,46	1,46	1,52	1,55	1,56	1,59	1,58	1,57
- kvinnor	-	1,32	1,32	1,35	1,37	1,40	1,41	1,42	1,42
- män	-	1,58	1,59	1,65	1,67	1,69	1,72	1,69	1,68
Lön (D5kvinnor/D5män)		0,86	0,86	0,88	0,88	0,87	0,87	0,88	0,88
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	-	93	93	92	93	93	93	93	93
Inkomstspridning (Gini)	0,226	0,237	0,253	0,245	0,261	0,294	0,266	0,258	0,253
Gini exkl. kapitalvinster	0,208	0,217	0,221	0,223	0,226	0,240	0,235	0,235	0,230
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	-	-	20	-	30	26	25	24	24
Andel ekonomiskt utsatta (%)									
- Låg ek. standard (absolut 60)	7,3	12,0	10,9	9,6	8,4	7,7	6,9	6,4	5,8
- Låg ek. standard (relativ 60)	7,3	8,5	8,5	8,3	8,4	9,3	9,3	9,7	8,9
- Mycket låg materiell standard	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	-	10,3	10,3	9,3	8,2	7,2	6,4	6,0	5,9
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	16,5	23,0	22,7	21,4	20,4	20,4	20,1	20,7	20,8
Marginaleffekt (%)		46,1	46,5	46,4	45,0	43,0	41,1	40,2	40,3
Ersättningsgrad (%)	-								
- Arbetslöshet	-	-	77,0	80,0	78,0	78,0	78,0	79,0	80,0
- Sjukpenning	-	-	85,0	86,0	85,0	85,0	84,0	84,0	83,0
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lönespridning (Decil9/Decil5)	1,57	1,58	1,58	1,58	1,59	1,58	1,57	1,58	1,59
- kvinnor	1,41	1,42	1,43	1,45	1,44	1,44	1,44	1,44	1,46
- män	1,68	1,68	1,69	1,66	1,68	1,68	1,67	1,67	1,68
Lön (D5kvinnor/D5män)	0,89	0,89	0,89	0,88	0,89	0,90	0,90	0,91	0,90
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	93	93	93	94	93	94	94	94	94
Inkomstspridning (Gini)	0,258	0,271	0,287	0,307	0,289	0,291	0,297	0,298	0,291
Gini exkl. kapitalvinster	0,232	0,237	0,245	0,257	0,259	0,267	0,265	0,268	0,269
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	25	25	24	23	-	-	-	-	-
Andel ekonomiskt utsatta (%)									
- Låg ek. standard (absolut 60)	5,3	5,5	4,8	4,4	5,4	5,3	5,4	5,2	4,8
- Låg ek. standard (relativ 60)	9,3	10,1	10,2	12,2	13,2	13,4	14,1	14,4	13,8
- Mycket låg materiell standard	3,0	2,3	2,1	2,2	1,4	1,6	1,3	1,2	1,3
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	5,9	6,1	5,8	5,6	5,7	6,2	6,2	6,0	5,7
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	21,3	21,0	20,2	17,8	16,2	16,8	16,7	15,6	15,7
Marginaleffekt (%)	40,8	40,4	40,1	37,2	36,2	33,9	33,5	33,7	33,6
Ersättningsgrad (%)									
- Arbetslöshet	80,0	80,0	78,8	75,7	73,5	71,7	70,5	69,8	69,1
- Sjukpenning	83,0	84,0	87,4	84,0	82,5	81,8	80,7	80,7	80,5
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	75,0	78,5	76,1	74,5	73,8	72,6	72,0	72,5

Anm. 1: På grund av ändrade beräkningskonventioner för ersättningsgrader är serierna före 2006 inte helt jämförbara med serierna 2006–2012. Se underbilagan för en beskrivning av hur ersättningsgraderna beräknas.

Anm. 2: Från och med 2012 ingår inte längre introduktionsersättning i redovisningen av ekonomiskt bistånd, vilket i praktiken skapar ett brott i tidsserien för andel med ekonomiskt bistånd. Om andelen med ekonomiskt bistånd 2011 beräknas exklusive introduktionsersättning var andelen densamma som 2012.

Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och egna beräkningar.

Tabell u.3 Reformers som beaktats vid beräkning av politikens effekter

Reformer 2014

- Förstärkt jobbskatteavdrag
- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Förstärkt bostadsbidrag för barnfamiljer
- Minskad reducering av bostadstillägget för pensionärer med arbetsinkomst
- Avskaffande av arbetslöshetsavgiften
- Sänkta egenavgifter för företagare

Reformer 2013

- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt bostadstillägg för ogifta pensionärer
- Höjd grundnivå i föräldrapenningen
- Höjt tilläggsbidrag för barn inom studiestödet
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad
- Ändrad beräkningsgrund för försörjningsstödet (del av arbetsinkomsten räknas inte in)

Reformer 2012

- Förstärkt bostadsbidrag för unga utan barn (höjd andel av bostadskostnaden)
- Förstärkt bostadsbidrag för barnfamiljer (höjt barn-tillägg och sänkt nedre gräns för bostadskostnad vid vilken bidrag betalas ut)
- Höjt bostadstillägg (BTP) för pensionärer
- Höjd gräns för skälig levnadsnivå för pensionärer med särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag

Reformer 2011

- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt flerbarnstillägg inom barnbidraget
- Höjt studiemedel fr.o.m. höstterminen 2011 (lån)
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad

Reformer 2010

- Förstärkt jobbskatteavdrag
- Höjda studiemedel (lån och bidrag)
- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt bostadstillägg (BTP) för personer med sjuk- och aktivitetsersättning
- Sänkta egenavgifter för företagare

Reformer 2009

- Förstärkt jobbskatteavdrag
- Höjd nedre skiktgräns
- Höjt grundavdrag för pensionärer

- ROT-avdrag
- Höjd norm inom särskilt bostadstillägg för pensionärer/äldreförsörjningsstödet
- Sänkt äldreomsorgsavgift
- Reducerad arbetslöshetsavgift
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag

Reformer 2008

- Förstärkt jobbskatteavdrag
- Arbetslöshetsavgift ersätter förhöjd finansieringsavgift
- Nedsatt sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldraförsäkringen
- Sänkt ersättningsnivå till 75 procent efter 1 års sjukfrånvaro
- Ytterligare två karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen
- Ersättning för deltidsarbetslöshet max 75 dagar för personer utan försörjningsansvar
- Vårdnadsbidrag
- Jämställdhetsbonus
- Begränsad avdragsrätt för privat pensionssparande
- Ny kommunal fastighetsavgift

Reformer 2007

- Jobbskatteavdrag
- Reducerad A-kassa
- Slopade rätt till skattereduktion för fackförenings- och A-kasseavgift
- Nedsatt SGI i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldraförsäkringen
- Nedsatt SGI i arbetslöshetsförsäkringen
- Sänkt tak i tillfällig föräldrapenning m.m.
- Sänkt tak i sjukförsäkringen
- Höjd beloppsgräns för avdrag för övriga utgifter
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag
- Höjt tak för hyra vid bostadstillägg (BTP)
- Slopade förmögenhetsskatt
- RUT-avdrag
- Slopade studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen
- Slopade rätt till regionalt grundavdrag av socialavgifter
- Införd egenavgift i arbetslöshetsförsäkringen (förhöjd finansieringsavgift)
- Reducerad fastighetsskatt (begränsning av markvärde)

Bilaga 3

Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock



Bilaga 3

Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	7
2	Vilken investeringsvolym ger rätt nivå på kapitalstocken?	8
2.1	Kapitalstocken behöver inte öka med BNP	8
2.2	Effekten av enskilda investeringar beror på omständigheterna	9
3	Nuläge med tillbakablick	11
3.1	En jämförelse av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock över tid	11
3.2	Offentliga infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv	16
4	Transportpolitiken påverkar kapitalstockens utveckling	19
4.1	Transportsystemet anpassas till dagens utmaningar	19
4.2	Standarden återställs och kapaciteten ökar	20
4.3	Regeringens nationella plan 2014–2025.....	21

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Den offentliga realkapitalstocken och potentiell BNP	9
Diagram 3.1 Den offentliga och privata sektorns investeringar.....	11
Diagram 3.2 Offentliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser	12
Diagram 3.3 Statliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser	12
Diagram 3.4 Kommunala investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser	13
Diagram 3.5 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser	14
Diagram 3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser	14
Diagram 3.7 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1980–2013 som andel av BNP i fasta priser	15
Diagram 3.8 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2013 i fasta priser i relation till befolkningen.	15
Diagram 3.9 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 som andel av BNP i fasta priser	15
Diagram 3.10 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 i relation till BNP i fasta priser och befolkning	16
Diagram 3.11 Gods- och persontrafik 1970–2010	16
Diagram 3.12 Järnvägsnät och vägnät i relation till befolkningen.....	17
Diagram 3.13 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser	17
Diagram 3.14 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2011 som andel av BNP i löpande priser	17
Diagram 3.15 Utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer, två spår eller mer 1990–2011	18
Diagram 3.16 Utbyggnad av motorväg 1990–2011	18
Diagram 4.1 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet.....	20
Diagram 4.2 Anslag för väg- och banhållning samt medfinansiering som andel av BNP i löpande pris.....	21

Sammanfattning

- I denna bilaga beskrivs den offentliga kapitalstocken och investeringar i densamma med fokus på transportinfrastruktur. Syftet är att redovisa hur den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock har utvecklats över tid. I bilagan redogörs också för förändringar som regeringen bedömer har betydelse för transportinfrastrukturens utveckling.
 - Forskningen ger inget entydigt svar på frågan om vad som är en optimal nivå på de offentliga investeringarna. Det finns argument både för och emot att den offentliga kapitalstocken ska växa i takt med BNP. Under vissa perioder kan det vara motiverat att kapitalstocken ökar snabbare än BNP, under andra perioder bör den öka långsammare än BNP.
 - Sammantaget finns det inte några tecken på att nuvarande överskottsmål har bidragit till allt för låga offentliga investeringar eller en urholkad offentlig realkapitalstock.
 - Enskilda investeringar ger olika effekter beroende på omständigheterna och bör prioriteras med hjälp av samhällsekonomisk analys.
 - De offentliga investeringarna har ökat som andel av BNP sedan 2004 efter att de dessförinnan minskat kontinuerligt sedan början av 1970-talet. År 2013 motsvarade investeringarna 3,1 procent av BNP. Det är framför allt kommunsektorn som har gjort stora investeringar under de senaste åren.
 - En stor andel av statens investeringsutgifter går till infrastruktur, främst i form av investeringar i järnvägar och vägar. Även kommunsektorn finansierar investeringar i vägar. De offentliga investeringarna i både järnvägar och vägar har trendmässigt ökat under 2000-talet. Järnvägsinvesteringarna har ökat i snabbare takt än väginvesteringarna.
 - Trafikvolymerna på järnväg och väg har ökat sedan 1970-talet. Sedan slutet av 1990-talet har framför allt persontrafiken på järnväg och godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt än tidigare. Detta har bidragit till att det framför allt i storstadsområdena finns kapacitetsproblem i järnvägs- och vägnätet, vilket påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.
 - Räknat per invånare har Sverige relativt stora järnvägs- och vägnät jämfört med andra europeiska länder. Sedan 1990-talets början har Sverige gjort större kapacitetshöjande åtgärder i järnvägsnätet än många andra europeiska länder. Sverige har också investerat mycket i vägnätet, men där ligger investeringarna på en mer genomsnittlig nivå.
 - Regeringen har genomfört en rad åtgärder för att effektivisera transportpolitiken och anpassa den till dagens behov och utmaningar. Myndighets- och bolagsstrukturen har bl.a. anpassats i syfte att nå ökad effektivitet och kvalitet och ansvarsfördelningen mellan sektorns aktörer har förtydligats.
 - Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om en stor ökning av anslagsmedlen till transportinfrastruktur. De åtgärder som dessa medel ska omsättas i prioriteras utifrån vilka insatser som bedöms ge störst effekt i termer av tillväxt och välfärd i hela landet.
-

1 Inledning

Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock¹ är av stor betydelse för samhällets välfärd och utveckling. Den offentliga sektorn är beroende av realkapital som sjukhus, skolor, elnät och transportinfrastruktur för att kunna producera välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. Om kapitalstocken urholkas, dvs. om kapitalet slits utan att ersättas eller om det minskar i förhållande till behoven, finns det risk

¹ Kapitalstocken utgörs av det totala värdet av allt realkapital i samhället, dvs. alla fastigheter, vägar, järnvägar etc. Kapitalstocken vidmakthålls genom underhåll och ökar genom nettoinvesteringar (investeringar med avdrag för kapitalförslitning).

för att den offentliga sektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster påverkas negativt.

Även den privata sektorn är beroende av offentliga investeringar. En väl fungerande transportinfrastruktur är t.ex. en nödvändighet för att skapa och upprätthålla god tillgänglighet som underlättar utbytet av arbetskraft, varor och tjänster. En urholkning av den offentliga kapitalstocken kan därför bromsa tillväxten även i den privata sektorn.

Denna bilaga syftar till att redovisa den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, dels över tiden, dels i ett internationellt perspektiv. Ett särskilt fokus ligger på transportinfrastruktur och då särskilt på järnvägs- och väginfrastruktur. I bilagan beskrivs också vad forskningen ger för vägledning om vad som är en optimal nivå på den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, liksom om sambanden mellan transportinfrastruktur och tillväxt. Därefter beskrivs de förändringar som har genomförts för att förbättra transportsektorns funktionssätt och slutligen presenteras de planerade infrastruktursatsningar som regeringen bedömer har betydelse för transportinfrastrukturens utveckling framöver.

2 Vilken investeringsvolym ger rätt nivå på kapitalstocken?

De offentliga investeringarna bör öka i en väl avvägd takt. Investeringsvolymen bör inte vara för liten eftersom det urholkar kapitalstocken, vilket i sin tur kan innebära lägre tillväxt och välfärd. Investeringsvolymen bör inte heller vara för stor eftersom en ökning av de offentliga investeringarna förutsätter antingen skattehöjningar, som bl.a. kan leda till negativa effekter på t.ex. arbetsutbudet, eller att andra mer samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder inte genomförs. Också det innebär lägre tillväxt och välfärd.

Trots att det finns flera teorier och empiriska modeller för att bedöma effekterna av offentliga investeringar ger de inga klara policyslutsatser om vad som är en optimal investeringsnivå eller en optimal kapitalstock. Det gäller såväl för landets samlade investeringar som för de delar som den offentliga sektorn står för.

2.1 Kapitalstocken behöver inte öka med BNP

Det hävdas ibland att belastningen på det offentliga realkapitalet ökar i takt med aktiviteten i ekonomin och att den offentliga kapitalstocken därför bör växa i takt med BNP, dvs. att kapitalstockens andel av BNP bör vara konstant över tiden. Urbanisering och snabbt förändrade transport- och resmönster framförs ibland som skäl för att kapitalstocken i vissa perioder och regioner bör öka fortare än BNP. Ett exempel är den ökande belastningen på tillväxtregionerna.

Det finns även argument för att den offentliga kapitalstocken bör växa i en långsammare takt än BNP. Ett sådant argument är att både öknings av producerad volym och rena kvalitetsförbättringar ger BNP-tillväxt. Belastningen på transportinfrastrukturen kan antas öka med volymökningen (fler transporterade varor och fler tjänster), men inte med kvalitetsförbättringen (bättre varor och tjänster). Enligt det resonemanget är det mer sannolikt att belastningen på infrastrukturen ökar i lägre takt än BNP. Ett annat argument mot att den offentliga kapitalstocken alltid bör växa i takt med BNP är att en allt större andel av välfärdstjänsterna tillhandhålls i privat regi.

Överskottsmålet är formulerat i termer av finansiellt sparande och tar inte någon särskild hänsyn till den offentliga sektorns sparande i reala tillgångar. De årliga offentliga investeringarna belastar fullt ut det offentlig-finansiella sparandet. Finanspolitiska rådet har uppmärksammat att detta kan bidra till för låga reala investeringar och i förlängningen till en för liten kapitalstock.²

Innan överskottsmålet infördes år 2000 ökade realkapitalstocken något snabbare än potentiell BNP.³ Sedan överskottsmålet infördes har den offentliga reala kapitalstocken däremot tidvis ökat något långsammare än potentiell BNP (se diagram 2.1). Det skulle kunna vara en indikation på att överskottsmålet har påverkat tillväxten i realkapitalstocken negativt.

² Svensk finanspolitik, (Finanspolitiska rådet 2008).

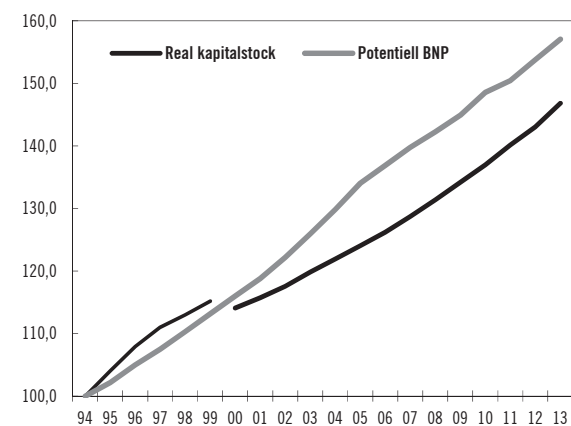
³ Med potentiell BNP menas den nivå på produktionen som kan förväntas vid ett normalt resursutnyttjande i ekonomin.

Det finns dock inget som säger att det är optimalt att den offentliga realkapitalstocken i varje tidpunkt eller under varje period utvecklas i takt med potentiell BNP. Om de offentliga välfärdstjänsterna utgör en konstant andel av BNP och produktivitetstillväxten är större i den privata sektorn än i den offentliga kommer den offentliga realkapitalstocken att minska som andel av BNP om inte skatteuttaget ökar. Detta beror på att lönenivån i offentlig sektor antas följa lönenivån och produktivitetstillväxten i den privata sektorn. När produktiviteten ökar i den privata sektorn ökar därför lönerns andel av de offentliga utgifterna på bekostnad av kapitalets andel. Under 2002–2006 ökade produktiviteten i den privata sektorn förhållandevis snabbt, vilket kan bidra till att förklara trenderna som visas i diagram 2.1.

Enligt Konjunkturrådet kan det finnas skäl för att investeringsnivån bör variera både över tiden och mellan länder.⁴ Under perioder när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut är det t.ex. rimligt att investeringsvolymen är större än i perioder då den offentliga sektorn och infrastrukturen redan är väl utbyggd. Förändrade behov innebär visserligen att nya investeringar behöver göras kontinuerligt. Effekten av dessa nya investeringar är dock generellt mindre än i uppbyggnadsfasen.

Diagram 2.1 Den offentliga realkapitalstocken och potentiell BNP

(Index 1994=100)



Anm.: Tidsseriebrott 1999–2000 i samband med att kyrkan skildes från staten.
Källor: Finansdepartementet och Statistiska centralbyrån.

Tidigare analyser från Finansdepartementet har visat att det inte finns tecken på att nuvarande överskottsmål har bidragit till för låga offentliga investeringar eller till en urholkad offentlig realkapitalstock.⁵

2.2 Effekten av enskilda investeringar beror på omständigheterna

Forskningen ger alltså inte mycket vägledning vad gäller vilken investeringsvolym eller vilken storlek på kapitalstocken som är optimal. Det gäller även för investeringar i transportinfrastruktur som utgör en stor andel av de offentliga investeringarna. Man vet dock att det finns ett samband mellan investeringar i transportinfrastruktur och tillväxt, även om orsakssambanden är komplexa. Störst tillväxteffekter uppstår enligt forskningen genom investeringar som ger hög tillgänglighet i högspecialiserade och tätbebyggda regioner. För en mer utförlig redogörelse, se fördjupningsrutan Transportinfrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt.

Orsakssambanden mellan enskilda investeringar och tillväxt är ännu svårare eller rent av omöjliga att visa empiriskt. Klart är att infrastrukturinvesteringar ger olika stor effekt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Effekten varierar i både tid och rum och beroende på hur den specifika investeringen är utformad.

I prioriteringen mellan enskilda investeringsalternativ är däremot samhällsekonomisk analys ett värdefullt hjälpmedel. Med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler (ett annat namn är kostnadsnyttoanalyser) kan enskilda investeringars påverkan på välfärden bedömas. För en beskrivning av hur samhällsekonomiska kalkyler används för utvärdering av investeringar i transportinfrastruktur, se fördjupningsrutan Investeringar bör prioriteras utifrån deras samhällsnytta.

⁴ Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, (Konjunkturrådet 2012).

⁵ Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet.

Transportinfrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt⁶

Det finns ett samband mellan tillgänglighet och tillväxt

Transportinvesteringar kan leda till högre produktivitet och därmed till tillväxt i ekonomin. Detta beror på att det finns ett samband mellan hög tillgänglighet och hög produktivitet, höga löner och hög sysselsättning. Med tillgänglighet menas ibland storleken på en stad eller region (t.ex. antal sysselsatta eller befolkning), ibland tätheten (t.ex. anställda per ytenhet) och ibland hur lätt det är att nå olika platser.

Fenomenet att storlek och täthet kan höja produktiviteten sammanfattas i begreppet agglomerationseffekter.⁷ Transportinvesteringar kan öka agglomerationseffekterna på två sätt, dels direkt genom att förbättra kontakterna mellan en stads olika delar, dels indirekt genom att öka möjligheterna för en stad att växa.

Sambandet mellan tillgänglighet och produktivitet verkar främst gälla för specialiserade branscher och städer med hög genomsnittlig utbildningsnivå.⁸ Kausaliteten är dock oklar: god tillgänglighet kan öka produktiviteten hos människor och företag, men god tillgänglighet kan också attrahera produktiva människor och företag. Sambandet mellan tillgänglighet och sysselsättning verkar främst gälla för grupper med låg utbildningsnivå och sysselsättningsgrad.

God tillgänglighet mellan regioner och till andra länder är också betydelsefullt för tillväxten, men då i synnerhet genom effekter på den långväga godstrafiken och på tjänsteresor.

Regionförtätning är bättre än regionförstoring

Forskningen pekar på att arbetsmarknaden fungerar bättre i täta än i glesa regioner. Regionförstoring riskerar att på sikt sprida ut bebyggelse vilket ger långa pendlingsavstånd och

försämrade möjligheter till kollektivtrafik och service. Det finns dessutom forskning som tyder på att människor blir lyckligare, friskare och mer jämställda i täta regioner med hög tillgänglighet än i regioner med långa pendlingsavstånd.⁹ Täta regioner har också bättre förutsättningar att vara resurseffektiva. På lång sikt spelar bebyggelseplaneringen lika stor roll som infrastrukturinvesteringar för skapandet av tillgänglighet och agglomerationseffekter. Minst lika viktigt som att investera rätt i transportsystemet är därför att bygga tätt och att samordna planeringen av infrastruktur och bebyggelse.

Samhällsekonomiska kalkyler är den bästa indikatorn på hur investeringar bör rangordnas

Det är i praktiken nästan omöjligt att bedöma hur mycket en enskild transportinvestering påverkar en stads eller regions totala tillväxt. Det mesta tyder dock på att samhällsekonomiska kalkyler är goda indikatorer på vilka investeringar som bör genomföras. Rangordningen av investeringar efter samhällsekonomisk lönsamhet har visat sig stå sig väl även när antaganden om framtida scenarier har ändrats och hänsyn har tagits till osäkerheter i nyttor och kostnader.¹⁰

Det finns dock skäl att tro att traditionella samhällsekonomiska kalkyler missgynnar investeringar i högt specialiserade regioner genom att underskatta värdet av tidsvinster i områden där arbetsresor utgör en stor andel av resorna. Inbesparad restid värderas generellt högre av individer om det handlar om arbetsresor än om det handlar om fritidsresor.

Infrastrukturinvesteringar kan ge nyttor för samhället som inte helt och hållet ingår i kalkylerna, t.ex. ett ökat arbetsutbud som ger ökade skatteintäkter. Det finns dock mycket lite stöd för att dessa skulle vara betydande. Det finns alltså inte skäl att tro att investeringar som beräknas vara samhällsekonomiskt olönsamma i allmänhet egentligen ändå är lönsamma.

⁶ För en aktuell sammanställning av forskningen på detta område, se Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI, 2013. Rapporten är en underlagsrapport till Konjunkturinstitutets specialstudie nr 37 om tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning.

⁷ En utförlig beskrivning av begreppet agglomerationseffekter finns t.ex. i *Städer och tillväxt – Vad säger forskningen?*, (Tillväxtanalys 2010).

⁸ Glaeser och Resseger, *The complementarity between cities and skills*, NBER Working Paper Series No 15103, 2009.

⁹ Se t.ex. Stutzer och Frey, *Stress that doesn't pay: The Commuting paradox*. *Scandinavian Journal of Economics* 1010(2), 2008 samt Swärdh och Algiers, *Willingness to accept commuting time for yourself and your spouse: Empirical evidence from Swedish stated preference data*, 2009.

¹⁰ Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI, 2013.

3 Nuläge med tillbakablick

3.1 En jämförelse av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock över tid

Utvecklingen av den offentliga sektorns bruttoinvesteringar¹¹ och kapitalstock redovisas ofta som andel av BNP. Det finns flera fördelar med detta, bl.a. underlättas jämförelser med andra länder och över tid. Som nämnts ovan kan det dock finnas ekonomiska skäl till varför investeringarna tidvis stiger eller sjunker som andel av BNP, t.ex. ökad urbanisering eller en initialt stor offentlig kapitalstock. Det kan därför vara relevant att också relatera den offentliga kapitalstocken till befolkningen. I denna bilaga redovisas kapitalstockar och investeringar i förhållande till båda dessa mått.¹²

Det är viktigt att vara medveten om att det vid exempelvis jämförelser över tid och mellan länder finns vissa brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock. Vid jämförelser över tid kan slutsatserna dessutom variera beroende på vilka perioder som studeras. Tillgången på historisk data varierar beroende på bl.a. detaljningsnivå och typ av investering.¹³

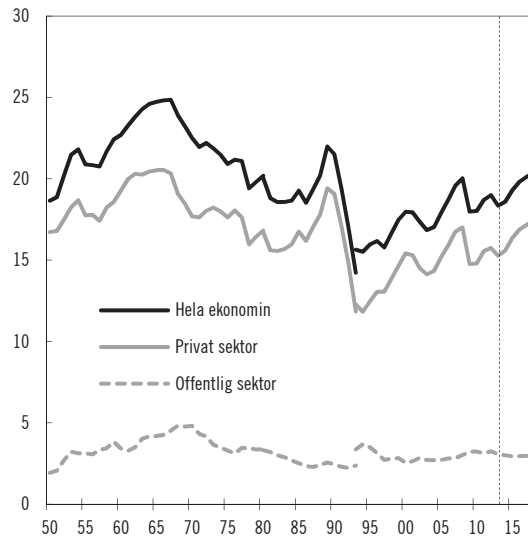
Investeringar görs av både den offentliga och den privata sektorn

De totala investeringarna i Sverige uppgick 2013 till drygt 18 procent av BNP. Av dessa svarade den privata sektorn för den klart övervägande delen (se diagram 3.1). Den offentliga sektorns

investeringar uppgick till ca 17 procent av de totala investeringarna, vilket motsvarar drygt 3 procent av BNP eller drygt 110 miljarder kronor.

Diagram 3.1 Den offentliga och privata sektorns investeringar

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Den privata sektorns investeringar har ett tydligt konjunkturberoende mönster. I samband med en högkonjunktur stiger investeringarna med ett par procentenheter som andel av BNP. Några år senare faller investeringsnivån tillbaka. Därtill finns under de senaste två decennierna en uppåt-gående trend i den privata sektorns investeringar. Motsvarande konjunkturmönster finns inte i den offentliga sektorns investeringar. Dessa har under samma period rört sig runt 3 procent av BNP. I så måtto har den offentliga sektorns investeringar bidragit till att hålla den aggregerade efterfrågan i ekonomin på en jämn nivå över tiden.

Den offentliga sektorns investeringar

Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar har ökat som andel av BNP under de senaste åren, efter att under lång tid ha minskat från de förhållandevis höga andelarna under 1950- och

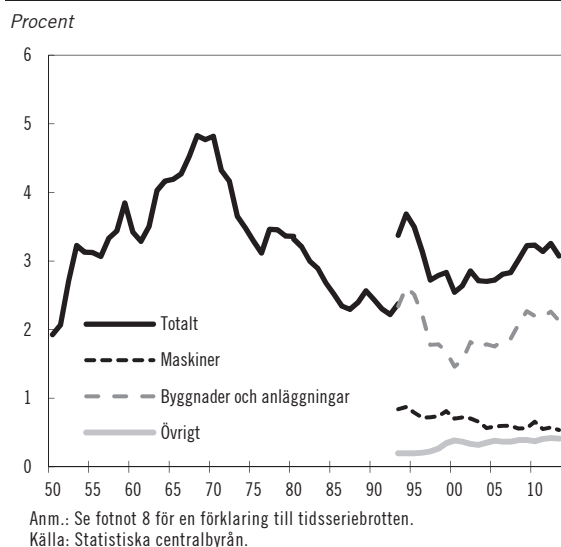
¹¹ Enligt nationalräkenskaperna definieras offentliga reala (fasta) bruttoinvesteringar som skillnaden mellan anskaffade och avyttrade reala tillgångar. Underhåll och reparationer av befintlig kapitalstock räknas inte som investeringar utan som löpande utgifter för verksamheten. Underhåll vidmakthåller befintliga kapitalföremåls funktionssätt och tillför inget nytt. Om ett kapitalföremål går sönder och repareras definieras detta inte som underhåll utan som reparation.

¹² För en utförlig diskussion om att relatera investeringar och kapitalstock till BNP respektive befolkning, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 4).

¹³ För de dataserier som redovisas i denna bilaga finns data från 1950, 1970, 1980 respektive 1993. Se 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100 bilaga 3) för en närmare redogörelse av bristerna i statistiken.

1960-talet (se diagram 3.2).¹⁴ Ökningen av investeringsandelen under 1950- och 1960-talet var delvis en anpassning till den utbyggnad av den offentliga sektorn som skedde då. Även transportinfrastrukturen byggdes ut under denna tidsperiod. När väl kapitalstocken anpassats till en större offentlig sektor, en högre produktionsvolym av välfärdstjänster och ett ökat transportbehov började investeringarnas andel av BNP minska. Fokus låg då mer på att upprätthålla befintliga nivåer på kapitalstocken än på att fortsätta att bygga ut den.

Diagram 3.2 Offentliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser



Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, som inkluderar investeringar i transportinfrastruktur och är den investeringsgrupp som har längst avskrivningstid, har ökat som andel av BNP sedan år 2000. Även övriga investeringar har ökat. Dessa innefattar framför allt investeringar i programvara. Investeringar i maskiner har däremot minskat. År 2013 motsvarade den

¹⁴ I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknades som insatsvaror i stället klassas som investeringar. Tidigare betraktades varor som används mer än tre år som investeringar; numera klassificeras varor som används mer än ett år som investeringar. Från 1993 och framåt klassas även programvara som investeringar. Ytterligare en skillnad är att Banverkets tillgångar fr.o.m. 1993 redovisas i staten, till skillnad från tidigare då de återfanns i näringslivet som en del av Affärsverket Statens Järnvägar. Överflyttningen av Banverket balanseras dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

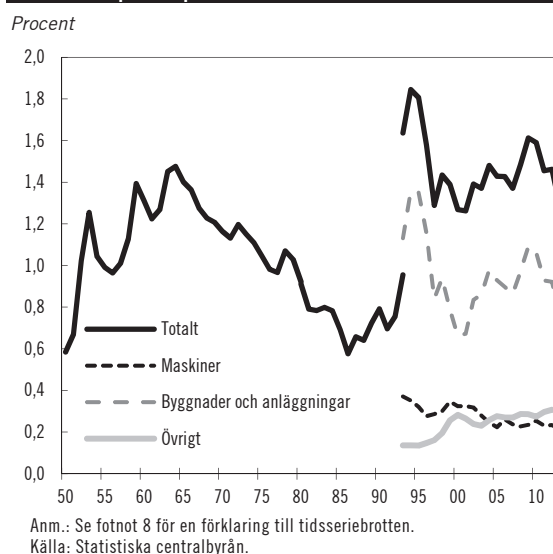
offentliga sektorns bruttoinvesteringar 3,1 procent av BNP.

Statliga och kommunala investeringar

Den offentliga sektorns investeringar kan delas in i statliga och kommunala investeringar. I staten är de största investeringsposterna järnväg och väg. Kommunsektorn investerar främst i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

Inom staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet och därefter minskade andelen fram till andra halvan av 1980-talet. Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP återigen under en kort period, men sjönk därefter för att under 2000-talet trendmässigt öka. Ökningen bestod främst i investeringar i byggnader och anläggningar (se diagram 3.3). De senaste åren har dock de statliga investeringarna sjunkit och 2013 utgjorde de 1,3 procent av BNP. Det är framför allt investeringarna i byggnader och anläggningar som har minskat, medan investeringarna i maskiner och övrigt har legat på en i stort sett oförändrad andel de senaste åren.

Diagram 3.3 Statliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser



I kommunsektorn ökade investeringarna kraftigt som andel av BNP t.o.m. 1970-talets början för att därefter minska (se diagram 3.4). Under denna period skedde en betydande utbyggnad av kommunal service. Dessutom genomfördes stora anläggningsinvesteringar kopplade till bostadsbyggandet i samband med miljon-

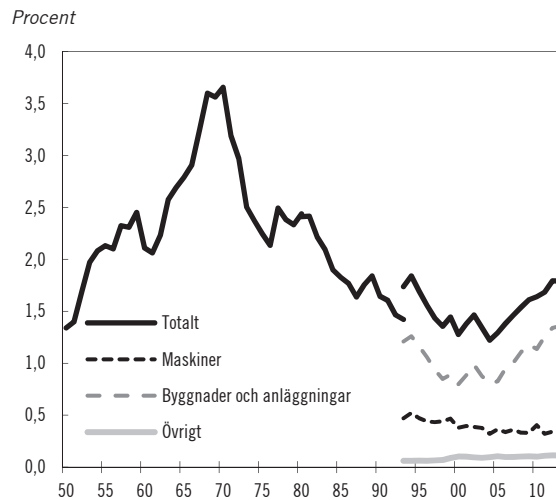
programmet.¹⁵ Av strategiska skäl kan vidare många kommuner ha valt att lånefinansiera stora investeringar inför 1970-talets kommun-sammanslagningar. Kommuner som skulle slås samman med andra kommuner hade starka incitament för ett sådant agerande, särskilt de mindre kommuner som slogs ihop med större.¹⁶

Nedgången i investeringar i kommunerna sedan 1970 kan, som tidigare nämnts, förklaras av att kapitalstocken då var väl utbyggd och att mindre investeringar behövdes för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

Numera sker många investeringar inom energi- och bostadssektorn i de kommunala bolagen. Bolagiseringen av kommunal verksamhet har minskat andelen investeringar av BNP som redovisas i kommunsektorn, särskilt under senare år.¹⁷

Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ökat. Det handlar framför allt om satsningar på infrastruktur och fastigheter. År 2013 utgjorde de kommunala investeringarna 1,8 procent av BNP, vilket var mer än de statliga.

Diagram 3.4 Kommunala investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring till tidsseriebrottet.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Offentliga investeringar i järnvägar och vägar

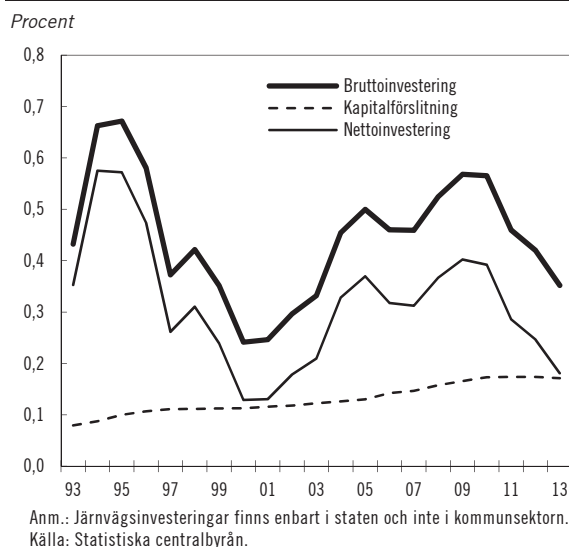
Bruttoinvesteringarna i järnvägar har varit högre än kapitalförslitningen¹⁸ varje år sedan början av 1990-talet (se diagram 3.5). Därmed har nettoinvesteringarna varit positiva, vilket har bidragit till att kapitalstocken har ökat. Vid mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar jämförelsevis höga som andel av BNP. Därefter sjönk investeringarna som andel av BNP t.o.m. millennieskiftet, för att sedan åter öka. Mellan 2006–2010 steg bruttoinvesteringarna i järnväg som andel av BNP med 22 procent. Under de senaste åren har dock investeringarna åter sjunkit. Den huvudsakliga anledningen till nedgången mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i den sista etappen av Botniabanan (Ådalsbanan) avslutades.

¹⁵ Kommunala bostadsinvesteringar redovisas i nationalräkenskaperna i näringslivet och ingår därmed inte i kommunsektorn. Kommunernas investeringar kan däremot påverkas indirekt av ökat bostadsbyggande via ökade investeringar i gator, vatten- och avloppsledning och andra anläggningstillgångar som är förknippade med att nya markområden exploateras.

¹⁶ Se Tyrefors Hinnerich, Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, *Journal of Public Economics*, 2009.

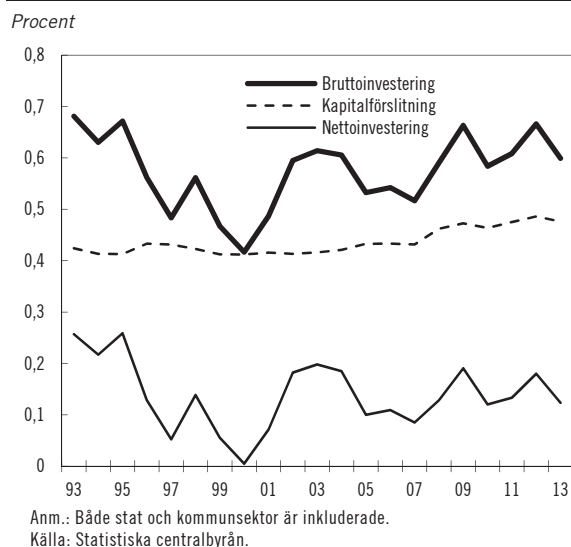
¹⁷ Se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock i 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100 bilaga 3).

¹⁸ Nettoinvesteringar definieras som bruttoinvesteringar minus avskrivningar (förslitning av befintlig kapitalstock). Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning och förutsebar förfärdning. Kapitalstocken, mätt i absoluta termer, ökar bara om nettoinvesteringarna är positiva.

Diagram 3.5 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har inte varierat lika mycket över tiden som investeringarna i järnvägar, utan har legat på en jämförelsevis mer konstant nivå (se diagram 3.6). Liksom investeringarna i järnvägar föll väginvesteringarna som andel av BNP under slutet av 1990-talet. Därefter har investeringarna ökat. År 2013 utgjorde väginvesteringarna 0,6 procent av BNP.

Trots att bruttoinvesteringarna i vägar i snitt har varit högre än för järnvägar, har nettoinvesteringarna varit lägre.¹⁹ Det beror på att kapitalförslitningen är betydligt högre för vägar än för järnvägar. Det krävs därför större investeringar i vägar jämfört med järnvägar för att hålla varje enhet av kapitalstocken konstant.

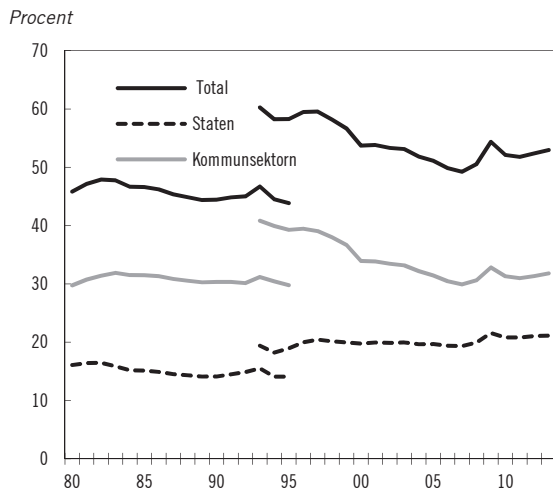
Diagram 3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser

Den offentliga sektorns kapitalstock

Den offentliga sektorns kapitalstock består av fasta tillgångar i byggnader, anläggningar, maskiner och programvara m.m. Kapitalstocken är viktig för ekonomins funktionssätt ur flera olika aspekter. En del av tillgångarna, såsom byggnader, fordon m.m., används direkt i produktionen av välfärdstjänster, medan framför allt järnvägar och vägar har betydelse för produktionsförmågan i ekonomin som helhet.

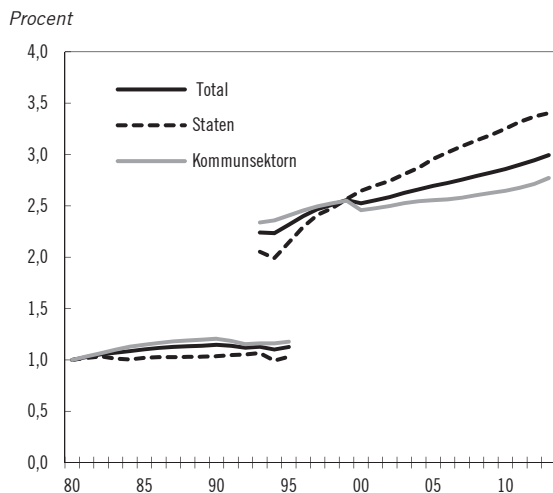
Ett brott i dataserien 1993 försvårar en analys av hur den offentliga kapitalstocken har utvecklats över en längre tidsperiod. Den offentliga kapitalstocken ser ändå ut att ha varit i stort sett oförändrad som andel av BNP i fasta priser 1980–1993 (se diagram 3.7). Mellan 1998 och 2007 minskade dock den offentliga kapitalstocken, vilket berodde på minskade kommunala investeringar i framför allt byggnader och anläggningar (se diagram 3.4). En del av förklaringen är troligen bolagiseringen av kommunal verksamhet. Sedan 2008 har den offentliga kapitalstocken ökat som andel av BNP, framför allt då de kommunala investeringarna åter börjat stiga.

¹⁹ Trafikverket presenterade i samband med kapacitetsutredningen betydligt högre drift- och underhållskostnader för järnvägen än tidigare, se bl.a. Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050 (Trafikverket 2012:100). Detta kan vara en indikation på att kapitalförslitningen i järnvägarna har varit underskattad.

Diagram 3.7 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1980–2013 som andel av BNP i fasta priser

Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten. Den stora uppgången 2009 beror delvis på den negativa utvecklingen av BNP till följd av finanskrisen.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Som nämndes inledningsvis kan det vara relevant att även relatera kapitalstocken till befolkningen. Av diagram 3.8 framgår att kapitalstocken i fasta priser har ökat i relation till befolkningen sedan mitten av 1990-talet. Både den statliga och den kommunala kapitalstocken har ökat, men statens kapitalstock har ökat mer.

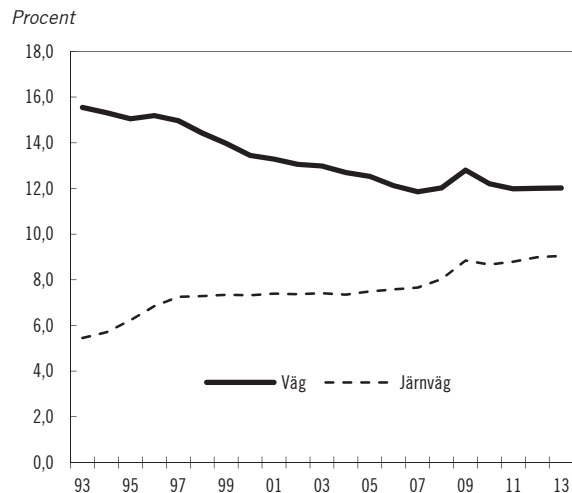
Diagram 3.8 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2013 i fasta priser i relation till befolkningen.

Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kapitalstocken av järnvägar och vägar

I diagram 3.9 och diagram 3.10 visas hur kapitalstocken av järnvägar och vägar har utvecklats som andel av BNP i fasta priser samt i förhållande till befolkningen. Att relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till BNP i

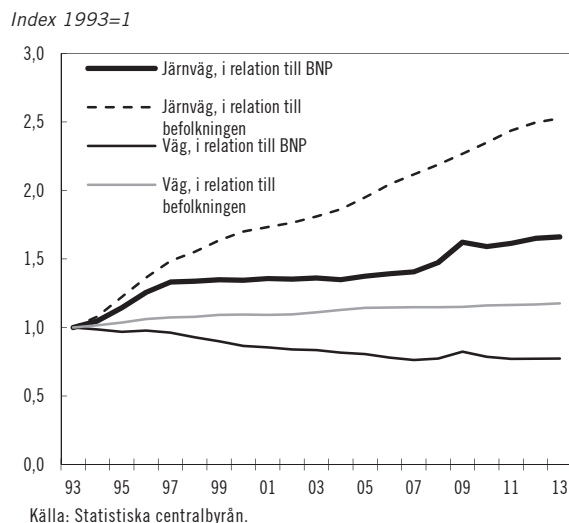
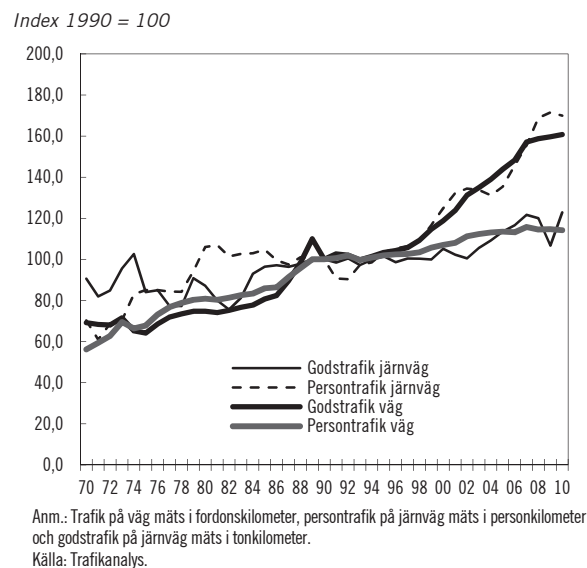
fasta priser ger en bild av utvecklingen i förhållande till den totala producerade volymen av varor och tjänster. Som nämnts ovan kan BNP stiga både för att mängden varor ökar i ekonomin och för att kvaliteten på varorna ökar, varför det inte är självklart att transportinfrastrukturen ska följa BNP-utvecklingen. Eftersom transportinfrastrukturen till väsentlig del också används för persontransporter är det relevant att även relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till befolkningen.

Diagram 3.9 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 som andel av BNP i fasta priser

Källa: Statistiska centralbyrån.

År 1993–1997 ökade kapitalstocken av järnvägar i fasta priser som andel av BNP till följd av stora investeringar. Därefter har den utvecklats i takt med BNP för att de senaste åren återigen öka något. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar mer än fördubblats sedan 1993.

Kapitalstocken för vägar har minskat kontinuerligt som andel av BNP 1993–2007. Därefter har andelen varit relativt oförändrad, på 12 procent av BNP. I förhållande till befolkningen har den dock ökat marginellt mellan 1993 och 2013.

Diagram 3.10 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 i relation till BNP i fasta priser och befolkning**Diagram 3.11 Gods- och persontrafik 1970–2010**

Ökade trafik- och transportvolym

Samtidigt som betydande nettoinvesteringar har gjorts i transportinfrastrukturen har även trafikvolymerna ökat (se diagram 3.11). Vägtrafiken har ökat stadigt sedan 1970-talet, både vad gäller gods- och persontrafik. Sedan slutet av 1990-talet har dock godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt än tidigare. Sedan 2008 har ökningen avtagit, vilket med stor sannolikhet förklaras av nedgången i ekonomin i samband med finanskrisen.

Persontrafiken på järnväg ökade under 1970-talet men var konstant under 1980-talet och stora delar av 1990-talet. Därefter har en kraftig ökning skett. En viktig förklaring till detta är sannolikt en ökad regionpendling. Godstrafiken på järnväg har ökat i en betydligt långsammare takt.

De ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i storstäderna och i synnerhet i Stockholmsområdet.²⁰ Kapacitetsproblem finns både i järnvägs- och vägnätet och påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.

3.2 Offentliga infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om nivån på infrastrukturinvesteringarna i Sverige är hög eller låg är att jämföra med andra länder. Vid tolkningar av diagrammen i denna bilaga som visar jämförelser mellan olika länder är det dock viktigt att känna till att det kan finnas betydande brister i jämförbarheten i statistiken mellan olika länder. För att öka jämförbarheten redovisas i denna bilaga, i möjligaste mån, enbart statistik hämtad från en och samma datakälla.

Vid en jämförelse av infrastrukturinvesteringar i olika länder är det viktigt att sätta investeringarna i relation till storleken på infrastrukturstockarna, även om tillgången till jämförbar data är begränsad. Ett möjligt sätt att göra detta är att studera järnvägsnätens och vägnätens storlek i kilometer. En sådan jämförelse ger en uppfattning om mängden järnväg och väg i ett land, men säger ingenting om standarden på infrastrukturen.

I diagram 3.12 visas järnvägs- och vägnäten i många europeiska länder. I förhållande till befolkningen har Sverige ett av de största järnvägsnäten jämfört med andra europeiska länder

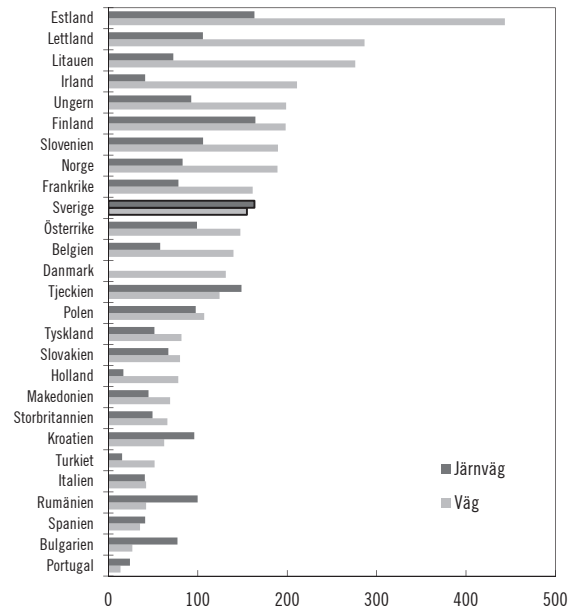
Flera andra länder har större vägnät per invånare än Sverige. I Sverige är vägnätet per invånare mindre jämfört med t.ex. Norge och Finland, men större jämfört med t.ex. Danmark

²⁰ Se Trafikverkets kapacitetsutredning (Trafikverket 2012:101).

och Tyskland. Sammantaget har Sverige ett förhållandevis stort järnvägs- och vägnät per invånare jämfört med andra europeiska länder.

Diagram 3.12 Järnvägsnät och vägnät i relation till befolkningen

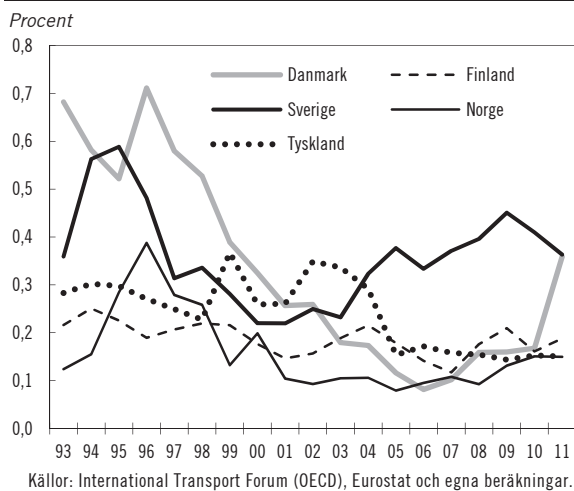
Kilometer järnväg per 100 000 invånare och kilometer väg per 10 000 invånare



Anm.: Data avser 2009–2012 för de flesta länder, förutom järnväg i Irland och väg i Danmark (2008). Tysklands vägnät 2011 baseras på data från Världsbanken då aktuell data saknas hos Eurostat.
Källor: Eurostat och Världsbanken.

Diagram 3.13 visar utvecklingen av investeringar i järnväg i de nordiska länderna och Tyskland under de senaste 20 åren.

Diagram 3.13 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser



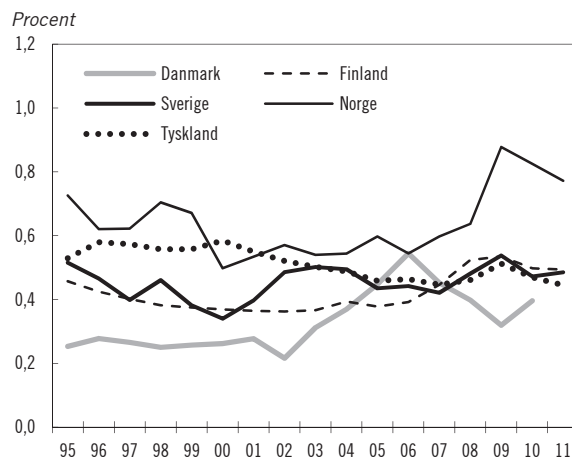
Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet sjönk investeringarna i järnväg som andel av BNP i Sverige. Utvecklingen var densamma i

Norge och Danmark. Därefter har investeringarna successivt ökat i Sverige. Inget av de övriga redovisade länderna har haft en lika stark utveckling. Järnvägsinvesteringarna i Sverige har sedan mitten av 2000-talet motsvarat runt 0,35 procent av BNP, vilket kan jämföras med Danmarks andel t.o.m. 2010 på 0,15 procent och Tysklands andel på 0,20 procent av BNP.

När det gäller väginvesteringar har Sverige sedan 1995 legat på en genomsnittlig nivå när en jämförelse görs med de nordiska länderna och Tyskland (se diagram 3.14). År 2011 låg väginvesteringarna i Sverige som andel av BNP lägre än i Norge, men på ungefär samma nivå som i Tyskland och Finland.

Diagram 3.14 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2011 som andel av BNP i löpande priser



Anm.: Data saknas för Danmark för 2011.

Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

Tillgången på statistik över hur standarden på väg- och järnvägsnät har utvecklats i olika länder är begränsad. Ett sätt att grovt undersöka detta är att jämföra vissa typer av kapacitetshöjande åtgärder. Statistiken medger en jämförelse av utbyggnaden av motorvägar respektive järnvägslinjer med två spår eller fler.²¹ Sådana investeringar karakteriseras ofta av att de höjer transportkapaciteten på sträckor där järnväg eller väg redan finns. För att öka jämförbarheten mellan länder redovisas här utbyggnaden 1990–

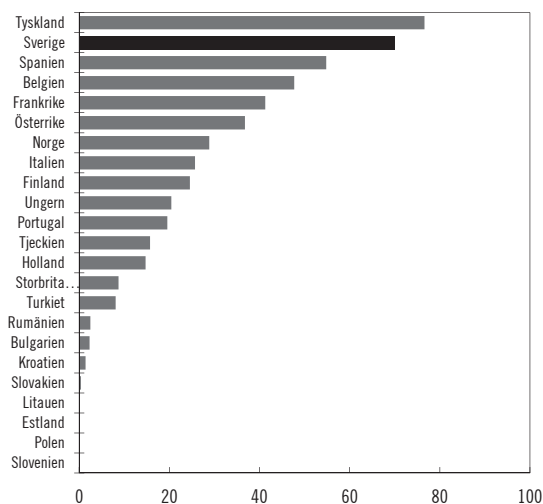
²¹ I Sverige har det gjorts satsningar på mötesfria vägar med vajerräcken de senaste 10–15 åren. Satsningarna fångas inte i denna jämförelse.

2011 i kilometer dividerat med antalet invånare år 2011.

Sverige har haft en mer omfattande utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer med två spår eller fler än de flesta länderna som Eurostat presenterar statistikuppgifter för (se diagram 3.15). Endast Tyskland har byggt mer sådan järnväg per invånare.

Diagram 3.15 Utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer, två spår eller mer 1990–2011

Utbyggnad i kilometer per 1 miljon invånare 2011

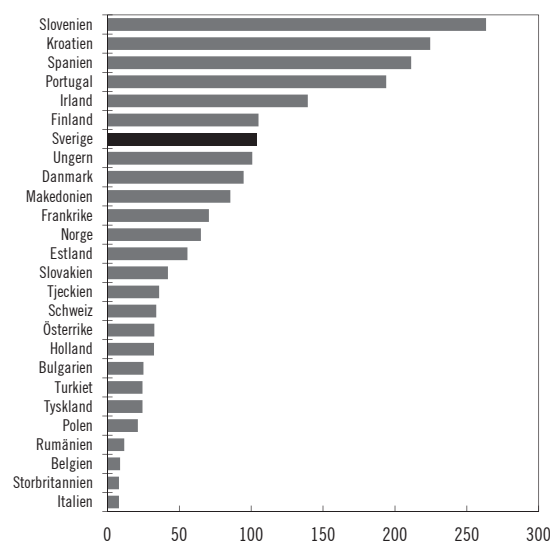


Anm.: För Sverige, Tyskland, Tjeckien, Frankrike, Turkiet och Storbritannien är 2010 jämförelseår. För Ungern och Belgien är 2009 jämförelseår.
Källor: Eurostat och Trafikverket.

Även vad gäller utbyggnaden av motorväg har Sverige byggt jämförelsevis mycket per invånare under perioden 1990–2011 (se diagram 3.16). Finland och Danmark har byggt ut motorvägsnätet i samma omfattning.

Diagram 3.16 Utbyggnad av motorväg 1990–2011

Utbyggnad i kilometer per 1 miljon invånare 2011



Anm.: För Italien, Belgien, Turkiet och Tjeckien är 2010 jämförelseår. För Holland, Ungern och Irland är 2009 jämförelseår. För Danmark är 2008 jämförelseår. Data för Sverige 2011 är hämtat från Trafikverket då senare data saknas efter 2009 hos Eurostat.
Källor: Eurostat och Trafikverket.

4 Transportpolitiken påverkar kapitalstockens utveckling

4.1 Transportsystemet anpassas till dagens utmaningar

Kraven på transportsystemet förändras med samhället. I Sverige har de senaste årens kraftiga volymökningar i persontrafiken, inte minst i pendlingsstråken i storstadsregionerna, gjort detta tydligt. Även godstrafiken har ökat, vilket ytterligare bidrar till belastningen på infrastrukturen. Ambitionen att stärka tillgängligheten inom EU ger effekter också i Sverige, bl.a. ställs krav på harmoniserade standarder och system inom järnvägsinfrastrukturen. Mot denna bakgrund är det viktigt att de aktörer som ansvarar för transportsystemets utveckling har förutsättningar att arbeta effektivt och målinriktat.

Regeringen har sedan sitt tillträde 2006 lagt två infrastrukturpropositioner som anger inriktningen för transportpolitiken. Med dessa som grund har regeringen genomfört en rad åtgärder för att möjliggöra en anpassning av transportsektorn till dagens behov och utmaningar.

De transportpolitiska målen vägleder politiken

De transportpolitiska målen är vägledande för den statliga transportpolitiken. Under 2009 tog regeringen initiativ till en förenklad målstruktur för att underlätta avvägningar i beslutsprocessen och styrningen liksom planeringen, genomförandet och uppföljningen av transportpolitiken (prop. 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till detta övergripande mål hör ett funktionsmål med fokus på tillgänglighet, och ett hänsynsmål med fokus på säkerhet, miljö och hälsa.

Tydligare ansvarsfördelning och ett trafikslagsövergripande perspektiv ger ökad effektivitet

I regeringens proposition Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) låg fokus på att stärka förutsättningarna för hållbara och konkurrenskraftiga transporter. I propositionen lämnades en rad förslag med syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan aktörer i transportsektorn, bl.a. förtydligades principerna för kommunal och regional medfinansiering.

Propositionen initierade också en anpassning av myndighets- och bolagsstrukturen inom sektorn med syfte att effektivisera planeringen och produktionsprocesserna. De producerande enheterna har bolagiserats och separerats från myndigheterna i syfte att stärka konkurrensneutraliteten och uppnå en mer effektiv organisation.

Sammanläggningen av Vägverket och Banverket till ett gemensamt Trafikverk, bildat 2010, har bidragit till ett trafikslagsövergripande perspektiv och är en viktig förutsättning för många av de åtgärder för ökad effektivitet och kvalitet som Trafikverket successivt genomför.

En sammanhållen planeringsprocess ger större träffsäkerhet

Bättre förutsättningar för den fysiska planeringen av infrastruktur har skapats. Processen kring den fysiska planeringen av järnvägar och vägar innehåller inte som tidigare tre skeden – förstudie, utredning och plan – utan utgör nu en sammanhållen process. Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen (då regeringen prövar om en infrastrukturinvestering ska få genomföras) har ersatts med ett förenklat förfarande som garanterar en bättre träffsäkerhet när det gäller vilka investeringar som ska tillåtlighetsprövas. Syftet med förändringarna är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv.

Järnvägens avreglering har gett positiva resultat men har förbättringspotential

Den pågående utredningen om järnvägens organisation gör i sitt delbetänkande En enkel till framtiden? (SOU 2013:83) bedömningen att de senaste 25 årens kontinuerliga omreglering av

järnvägssektorn har inneburit påtagliga produktivetsförbättringar, framför allt inom godstrafiken. Även i en internationell jämförelse anser utredningen att svensk järnväg är relativt effektiv och levererar bra transporttjänster till kunderna.

Utredningen har också identifierat förbättringsområden. I nära anslutning till regeringens ekonomiska vårproposition fattar regeringen beslut om tilläggsdirektiv med uppdrag till utredningen att lämna förslag till hur förbättringspotentialen ska kunna utnyttjas.

Utvecklingen av prognoser och effektsamband ger allt bättre beslutsunderlag

Utmaningarna i transportsystemet är fortsatt stora. Som underlag till de samhällsekonomiska kalkyler som används för prioritering av åtgärder behöver arbetet fortgå med att utveckla allt säkrare prognosmodeller och effektsamband. Ett tillförlitligt beslutsunderlag ger goda förutsättningar för att ytterligare effektivisera den befintliga infrastrukturen samt dess drift och underhåll, liksom för att kunna identifiera vilka investeringar som bör prioriteras.

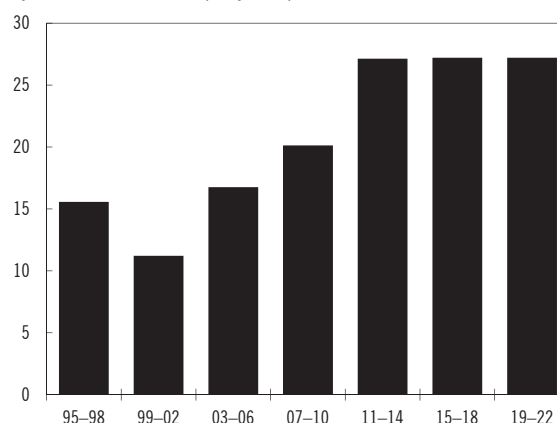
4.2 Standarden återställs och kapaciteten ökar

Efter förslag i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145) höjdes anslagsramen för transportinfrastruktur, från 381 miljarder kronor (2004 års prisnivå) i tidigare planperiod till 417 miljarder kronor (2009 års prisnivå) för perioden 2010–2021. Den tidigare ramen var dessutom när den beslutades underfinansierad med 66 miljarder kronor.

I oktober 2012 beslutade riksdagen, efter förslag från regeringen i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119), åter om anslagsmedel till transportinfrastruktur: 522 miljarder kronor för perioden 2014–2025 (2013 års prisnivå). Som ett resultat görs nu och under de kommande åren en historiskt stor satsning på drift och underhåll med särskilt fokus på att återställa och stärka standarden i järnvägs-systemet (se diagram 4.1).

Diagram 4.1 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet

Miljarder kronor fördelat på fyraårsperioder 1998–2022.



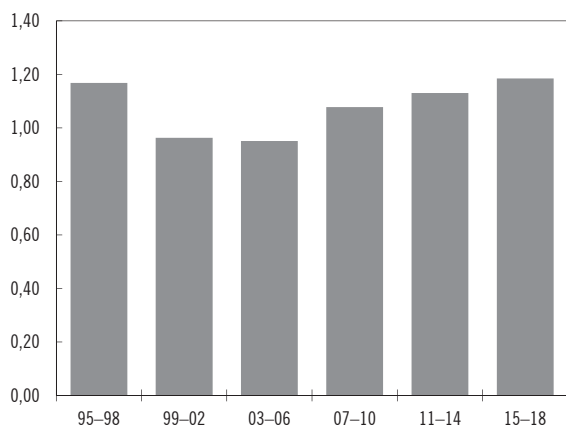
Anm.: 2013 års priser. Finansiering via anslag.

Källor: Årsredovisning för staten 1995–2013 samt framskrivning enligt 2012 års Infrastrukturproposition.

Propositionen pekar ut åtgärder som regeringen prioriterar för att öka kapaciteten i hårt belastade delar av transportsystemet, t.ex. satsningarna på Ostlänken och första delen av sträckan Göteborg–Borås, som utgör de första delarna av en ny stambana. Investeringar görs även för att öka kapaciteten i stråk som är viktiga för godstrafiken, bl.a. till nytta för den växande gruvnäringen som är beroende av järnvägen för sina transporter. Satsningarna avspeglas i anslagsnivåerna för ban- och väghållning som ökar framöver (se diagram 4.2).

Diagram 4.2 Anslag för väg- och banhållning samt medfinansiering som andel av BNP i löpande pris

Procent



Anm.: Extra amorteringar 2007 och 2008 är exkluderade. Från och med 2014 har väg- och banhållningsanslagen ersatts av anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*.

Källa: Finansdepartementet.

4.3 Regeringens nationella plan 2014–2025

Vilka åtgärder som anslagen till transportinfrastruktur ska omsättas i beskrivs i den nationella åtgärdsplanen för 2014–2025 samt i de länsplaner som regeringen fattar beslut om i anslutning till denna proposition. Åtgärderna prioriteras utifrån vilka insatser som bedöms ge största möjliga effekt i termer av tillväxt och välfärd. Den nationella åtgärdsplanen och länsplanerna innebär en fortsatt satsning på att rusta upp och modernisera transportsystemet genom drift, underhåll och trimningsåtgärder samt ny infrastruktur.

Regeringen bedömer att de åtgärder som har genomförts och som nu initieras leder till betydande förbättringar för både person- och godstrafiken och för transportpolitiken som helhet. Den offentliga kapitalstocken i transportinfrastruktur ökar i volym, men också kvalitetsmässigt, samtidigt som utvecklingen sker med allt större effektivitet och träffsäkerhet. På så sätt kan transportsystemet även framöver bidra till tillväxt och välfärd i hela Sverige.

Investeringar bör prioriteras utifrån deras samhällsnytta

Samhällsekonomisk analys kan användas för att utvärdera effekterna av åtgärder inom de flesta områden. Metodiken är i Sverige mest utvecklad och använd inom transportsektorn. Trafikverket gör samhällsekonomiska kalkyler av alla större och vissa mindre investeringar som en del i sin åtgärdsplanering. Resultaten ingår som del i det beslutsunderlag som regeringen har att ta ställning till i samband med beslut om hur medlen till transportsektorn ska fördelas.

Kalkylerna utgår från prognoser om ekonomins utveckling samt kunskap om samband mellan åtgärder och effekter som trafikmängd, restider, utsläpp av växthusgaser m.m.. De samhällsekonomiska kalkylerna är ett värdefullt verktyg för att kunna göra välgrundade bedömningar av investeringars samhällsekonomiska lönsamhet.

Kalkylerna ger ett mått på investeringarnas påverkan på välfärden. Välfärden är ett begrepp som är kopplat till samhällets och individers levnadsnivå, och som är ett vidare begrepp än tillväxt. Välfärd omfattar både objektiva indikatorer, som materiella resurser och förväntad livslängd, och mer subjektiva indikatorer som välbefinnande.

Förhållandet mellan kostnader och nyttor avgör åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet

En samhällsekonomisk kalkyl bygger något förenklat på grundantagandet att en investering som ger större nyttor till samhället än vad den ger kostnader är samhällsekonomiskt lönsam.

Nyttorna kan inom transportsektorn exempelvis vara tidsvinster, sänkta reskostnader eller förbättrad trafiksäkerhet. Kostnaderna utgörs av investerings- och driftskostnader, men kan också utgöras av negativa effekter som miljöskador. För att möjliggöra en jämförelse mellan olika typer av effekter ges dessa värden i kronor utifrån standardiserade mått. Investeringar kan också ge effekter som hittills inte har kunnat mätas eller värderas och som därför normalt inte ingår i kalkylerna. Hit hör bl.a. påverkan på naturvärden.

Nettonvärdesknoten används för jämförelse mellan åtgärder

Resultatet av en samhällsekonomisk kalkyl kan t.ex. ges i form av en s.k. nettonvärdesknot,

NNK, som visar förhållandet mellan investeringens nyttor och kostnader. En NNK som är större än noll tyder på att investeringen är samhällsekonomisk lönsam. Måttet NNK kommer bäst till sin rätt när det används för jämförelser mellan olika investeringar och åtgärder. NNK är värdefullt även som ett absolut mått, men har då större begränsningar eftersom det är förknippat med vissa osäkerheter.

Utvecklingen av prognosmodeller pågår kontinuerligt, bl.a. inom Trafikverket. Kunskapen om sambanden mellan åtgärder och effekter förbättras också successivt. Ett område under utveckling är samhällsekonomiska kalkyler för prioritering av drift- och underhållsåtgärder inom järnvägen. Behoven av drift och underhåll är stora och det är angeläget att snabbt komma tillrätta med de brister som har uppstått på grund av eftersatt underhåll.

Även andra överväganden ingår i beslutsunderlaget

I teorin går det att argumentera för att alla investeringar och åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma bör genomföras och att olönsamma åtgärder aldrig bör genomföras. I praktiken är det inte så, av flera skäl.

De samhällsekonomiska kalkylerna är alltså ett verktyg för jämförelse mellan åtgärder snarare än för utsagor om absolut lönsamhet. Det kan även finnas andra viktiga överväganden att göra, relaterade till exempelvis fördelningspolitiska motiv.

Investeringar och åtgärder bör dock utvärderas med hjälp av samhällsekonomisk analys och som huvudregel prioriteras utifrån sin samhällsekonomiska lönsamhet. På så sätt bidrar de offentliga investeringarna till ökad ekonomisk effektivitet och en välfärdshöjning för samhället.

Bilaga 4

Redogörelse för regeringens reformer 2006–2014 för tillväxt och full sysselsättning



Bilaga 4

Redogörelse för regeringens reformer 2006–2014 för tillväxt och full sysselsättning

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	9
1.1	Utvecklingen före 2006	9
1.2	Inriktningen för reformpolitiken.....	9
1.3	Effekterna av reformerna.....	9
2	Strukturreformer för fler i arbete.....	10
2.1	Allvarliga strukturproblem på arbetsmarknaden 2006	10
2.2	Politikens inriktning för varaktigt högre sysselsättning	11
2.2.1	Breda utbudsstimulerande åtgärder	11
2.2.2	Sänkt skatt med tonvikt på låg- och medelinkomsttagare – Jobbskatteavdraget.....	12
2.2.3	Förstärkt arbetslinje i socialförsäkringssystemen.....	13
2.2.4	En aktiv arbetsmarknadspolitik med ökat fokus på jobb.....	14
2.2.5	Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft.....	15
2.2.6	Åtgärder för att förbättra matchningen	15
2.2.7	Samverkan med arbetsmarknadens parter för fler i arbete – Yrkesintroduktion för unga	16
2.2.8	Mer kunskap i skolan.....	16
2.3	Effekter av regeringens reformer för ökad sysselsättning: Fler i arbete och minskat utanförskap.....	19
2.3.1	Regeringens politik har minskat utanförskapet	23
2.3.2	Strukturreformerna ger fler jobb	24
3	Konkurrenskraft och tillväxt	25
3.1	Utvecklingen före 2006	25
3.2	Förbättrat företagsklimat	26
3.2.1	Förbättrade förutsättningar för entreprenörskap och innovation.....	26
3.2.2	Ökade resurser till forskning	28
3.2.3	Mer lönsamt att investera.....	28
3.2.4	Stramare regelverk för rättvisare företagsskatter.....	29
3.2.5	Energi och klimat.....	29

3.3	Förbättrad infrastruktur knyter ihop Sverige.....	30
3.4	Fler bostäder för välfungerande arbetsmarknad.....	32
3.5	Effekter av reformer av företagsklimatet	33
4	Ordning och reda i offentliga finanser	34
4.1	Finans- och skuldkrisen visar vikten av ordning och reda i offentliga finanser.....	34
4.2	Förstärkningar av det finanspolitiska ramverket.....	34
4.2.1	Huvuddragen i det svenska finanspolitiska ramverket	35
4.2.2	Utvecklingen av det svenska finanspolitiska ramverket sedan 2006	35
4.3	Starka offentliga finanser är en förutsättning för effektiv stabiliseringspolitik	36
4.3.1	Principer för stabiliseringspolitiken	36
4.3.2	Vikten av säkerhetsmarginaler för en liten och öppen ekonomi	37
4.3.3	Utdraget krisförlopp med stora risker har präglat stabiliseringspolitiken.....	38
4.4	Bland Europas starkaste offentliga finanser.....	38
4.4.1	Återgång till balans och överskott.....	40
5	Finansiell stabilitet	40
5.1	Finanskrisen.....	40
5.1.1	Sverige under finanskrisen	41
5.1.2	Den svenska krishanteringen.....	41
5.2	Regeringens reformer för att långsiktigt stärka den finansiella stabiliteten.....	43
5.2.1	Regeringens åtgärder del av ett omfattande internationellt arbete	45
5.3	Ett stabilare finansiellt system men utmaningar kvarstår	45
6	Välfärd och fördelning.....	47
6.1	Åtgärder för ökad sammanhållning.....	47
6.2	Ökade resurser till välfärden.....	49
7	Slutsatser.....	50

Tabellförteckning

Tabell 2.1 Jobbskatteavdrag vid olika månadslöner 2014	13
Tabell 2.2 Exempel på nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön (från och med 1 juli 2014)	15
Tabell 2.3 Utveckling av arbetsför befolkning och sysselsättning, 2006–2013	22
Tabell 2.4 Effekter av regeringens politik på lång sikt	25

Diagramförteckning

Diagram 2.1 Utveckling av utanförskapet 1970–2013	11
Diagram 2.2 Inkomstskatt som andel av inkomst i Sverige, genomsnittet för OECD för en ensamstående person utan barn och med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst.....	12
Diagram 2.3 Sänkta marginalskatter	13
Diagram 2.4 Offentliga utgifter, utbildning, 2010	18
Diagram 2.5 Andelen sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften, 2013 Kv4.....	19
Diagram 2.6 Arbetskraften (15–74 år), förändring 2006Kv3–2013Kv4.....	19
Diagram 2.7 Sysselsatta (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4.....	20
Diagram 2.8 BNP-tillväxt och sysselsättning i Sverige	20
Diagram 2.9 Antal arbetade timmar per capita, förändring 2006–2012	20
Diagram 2.10 Arbetslöshet (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4.....	20
Diagram 2.11 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse	21
Diagram 2.12 Ungdomsarbetslöshet, 15–24 år	21
Diagram 2.13 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006.....	21
Diagram 2.14 Faktisk arbetslöshet samt jämviktsarbetslöshet med och utan politikeffekter.....	22
Diagram 2.15 Reallöneutveckling, 2006–2012.....	23
Diagram 2.16 Real disponibelinkomst, förändring 2006–2012	23
Diagram 2.17 Andel låglönejobb.....	23
Diagram 2.18 Utveckling av utanförskapet, 1970–2013	24
Diagram 2.19 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning	24
Diagram 3.1 Konkurrenskraftig bolagsskatt	29
Diagram 3.2 Gods- och persontrafik 1970–2010	30
Diagram 3.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser	31
Diagram 3.4 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet, fördelat på fyraårsperioder 1998–2022	31
Diagram 3.5 Genomsnittlig BNP-tillväxt mellan 2006 och 2012	33
Diagram 3.6 Offentliga investeringar, 2012.....	33
Diagram 3.7 Resurser till forskning och utveckling, 2011.....	33
Diagram 4.1 Finansiellt sparande, prognos 2014, offentlig sektor.....	39
Diagram 4.2 Offentliga sektorns bruttoskuld 2014, prognos	39
Diagram 4.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor	39
Diagram 4.4 Förändring av offentliga sektorns bruttoskuld, förändring 2006–2014.....	40
Diagram 5.1 Svenska bankers egna kapital i procent av totala tillgångar, 1870–2012.....	41
Diagram 5.2 Finansinspektionens anslag 2006–2014	44
Diagram 5.3 De svenska storbankernas kapitalnivåer 2008–2013.....	46

Diagram 6.1 Effekter av regeringens politik 2006–2014 för olika inkomstgrupper. Förändring av justerad disponibel inkomst.	48
Diagram 6.2 Inkomstspridning.....	48
Diagram 6.3 Inkomstspridning i OECD-länder	48
Diagram 6.4 Andelen personer med mycket låg materiell standard.....	49
Diagram 6.5 Andel barn under 18 år med mycket låg materiell standard, inkomstår 2012	49

1 Inledning

Denna bilaga beskriver i stora drag regeringens politik för fler i arbete under åren 2006 till 2014. I bilagan redogörs för större strukturreformer som genomförts för att varaktigt öka arbetsutbudet och sysselsättningen samt sänka arbetslösheten och minska utanförskapet. Det är således inte en genomgång av regeringens samlade politikområden utan en genomgång av de viktigaste reformerna för arbete, företagande och entreprenörskap, samt reformer som höjer den långsiktiga tillväxten. Därtill redogörs för två viktiga förutsättningar som välfärden vilar på, nämligen sunda offentliga finanser och finansiell stabilitet. Avslutningsvis redovisas hur resurserna till välfärdens kärnverksamheter har utvecklats och hur sammanhållningen i samhället har värnats.

1.1 Utvecklingen före 2006

Under 1990-talet lyckades Sverige komma tillrätta med en rad allvarliga strukturella och institutionella problem. De offentliga finanserna sanerades och inflationen pressades ned. Viktiga reformer bakom denna utveckling var en starkt budgetprocess, en reformerad penningpolitik med inflationsmål, en självständig riksbank och en bättre fungerande lönebildning. Samtidigt förblev utanförskapet högt fram till 2006 framför allt på grund av fortsatt hög sjukfrånvaro. Drivkrafterna för att arbeta var för svaga på grund av en kombination av höga inkomstskatter, framförallt för låg- och medelinkomsttagare, och transfereringssystem som inte gav tillräckliga incitament till arbete. Därtill uppvisade utbildningssystemet sjunkande resultat och Sverige hade ett företags- och entreprenörsklimat som var i behov av förbättring.¹

¹ OECD Economic Survey Sweden (OECD 2005), Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010 (OECD 2010) och

1.2 Inriktningen för reformpolitiken

Inriktningen för politiken när regeringen tillträdde var mot den bakgrunden att genomföra reformer för att varaktigt öka sysselsättningen och pressa ned utanförskapet. Reformerna syftade framför allt till att:

- öka drivkrafter att arbeta,
- reformera socialförsäkringarna och trygghetssystemen så att de underlättar för människor att komma tillbaka in på arbetsmarknaden,
- göra det enklare och mindre kostsamt att anställa,
- göra det enklare och mer attraktivt att starta och driva företag,
- öka investeringar i infrastruktur och forskning, samt
- höja kvaliteten i utbildningssystemet.

En förutsättning för regeringens arbete har genomgående varit att värna ordning och reda i de offentliga finanserna. Vikten av detta blev särskilt tydligt i samband med finanskrisen 2008 och 2009 och den efterföljande skuldskrisen då styrkan i de offentliga finanserna på allvar prövades.

Regeringens prioriteringar för ett minskat utanförskap genom fler i arbete, förbättrat företagsklimat och god ordning i de offentliga finanserna har varit centrala för att säkra välfärdens kärnverksamhet som vård, skola och omsorg och samtidigt ha utrymme att kunna göra satsningar för att värna sammanhållningen i samhället.

1.3 Effekterna av reformerna

Det kommer att ta tid att hantera krisens följdverkningar. Även om sysselsättningen stigit, trots krisen, är det nödvändigt att fortsätta

Sweden—2005 Article IV Consultation Concluding Statement May 25, (International Monetary Fund 2005).

arbета för att pressa ned arbetslösheten som annars riskerar att bita sig fast.

Effekterna av strukturreformer går oftast att bedöma först på längre sikt. Men i vissa fall är de tydliga, t.ex. när det gäller utvecklingen av arbetsutbudet, antalet sysselsatta, utanförskapet och offentliga finanser.

Jämfört med 2006 var det över 250 000 fler sysselsatta 2013.² Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som finns på arbetsmarknaden (arbetskraftsdeltagandet) är trots en utdragen lågkonjunktur på sin högsta nivå sedan 1990-talskrisen. Sysselsättningsgraden (tillsammans med Nederländerna) och arbetskraftsdeltagandet är nu högst i EU.³ Utanförskapet har minskat med nästan 200 000 personer sedan 2006 och har de senaste åren legat på sin lägsta nivå sedan före 1990-talskrisen.⁴ Sverige är också det enda land i EU som förväntas minska sin statsskuld mellan 2006 och 2014.⁵ I andra fall, t.ex. när det gäller arbetslösheten, väntas effekterna mer tydligt på lite längre sikt när de kraftiga konjunktursvängningarna i spåren av finanskrisen klingat av. Dessutom tar det tid för vissa reformer, t.ex. på utbildningsområdet, att ge effekt.

2 Strukture reformer för fler i arbete

En hög sysselsättning bidrar till högre välfärd genom att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Att ha ett jobb ger individen en egen inkomst, men också känslan av att vara behövd och att få vara del av en gemenskap. Om fler jobbar och färre är i

utanförskap underlättar det den långsiktiga finansieringen av välfärden.

I nedanstående avsnitt redogörs för de strukturreformer regeringen har genomfört för att öka utbudet av och efterfrågan på arbetskraft, stärka förutsättningar för anställningar genom utbildningssatsningar samt förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

2.1 Allvarliga strukturproblem på arbetsmarknaden 2006

Trots en stark konjunktur befann sig en femtedel av den arbetsföra befolkningen i någon form av utanförskap 2006. Till stor del var dessa personer sjukskrivna eller hade sjuk- och aktivitetsersättning, tidigare s.k. förtidspension (se diagram 2.1).

Trenden med ett kraftigt stigande antal sjukskrivna sedan mitten av 1990-talet hade visserligen brutits 2006, efter att ha nått den klart högsta nivån i något OECD-land⁶. I stället hade ökningstakten av antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, med sjuk- och aktivitetsersättning tagit fart. När inflödet var som störst runt åren 2004 och 2005 beviljades över 70 000 personer om året, eller 200 om dagen, sjuk- och aktivitetsersättning⁷. År 2006 hade antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning stigit till nära en halv miljon, vilket var högre än någonsin tidigare. Ökningen var kraftigast i åldersgruppen 35–49 år, vilket innebar att kostnaderna förväntades vara fortsatt höga under lång tid.⁸

² Tredje kvartalet 2013 jämfört med tredje kvartalet 2006. Även vid en jämförelse av 2013 och 2006 på helårsbasis har antalet sysselsatta ökat med mer än 250 000. Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

³ OECD, kvartal 4 2013.

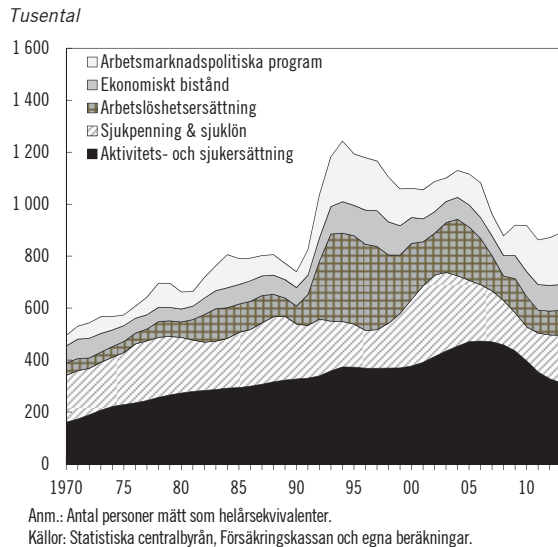
⁴ Mätt i termer av helårsekvivalenter. En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningssystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

⁵ Kommissionens vinterprognos, 2014.

⁶ Economic Survey of Sweden (OECD 2008).

⁷ Försäkringskassan.

⁸ Budgetprognos 2006:1 (Ekonomistyrningsverket).

Diagram 2.1 Utveckling av utanförskapet 1970–2013

Det växande utanförskapet hade många orsaker, men en viktig faktor var att det för många inte lönade sig tillräckligt att arbeta. Detta berodde på att drivkrafterna till arbete var för svaga till följd av alltför höga ersättningsnivåer i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna kombinerat med höga inkomstskatter, särskilt för personer med låga eller medelstora inkomster. Personer med de lägsta inkomsterna mötte i många fall de högsta marginaleffekterna eftersom bidragen minskade om inkomsten ökade. Det medförde att många riskerade att fastna i fattigdomsfällor, det vill säga en situation med permanent låg levnadsstandard som kommer av att ersättningar från socialförsäkringssystemet utvecklas svagt i förhållande till löneinkomster.

Detta i kombination med en ineffektiv arbetsmarknadspolitik hade inneburit att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen hade utvecklats svagt trots god tillväxt och internationell högkonjunktur. Sysselsättningsproblemen var särskilt tydliga bland vissa grupper som unga, äldre, lågutbildade och personer med utländsk bakgrund. Bland annat hade ungdomsarbetslösheten stigit från 16 procent 2002 till 22 procent 2006.⁹

Att bryta detta utanförskap genom att få fler i arbete och på sikt uppnå full sysselsättning var regeringens främsta mål när den tillträdde 2006.

⁹ Statistiska centralbyrån, AKU.

2.2 Politikens inriktning för varaktigt högre sysselsättning

För att öka den varaktiga sysselsättningen och minska utanförskapet har regeringen genomfört en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet, ökar arbetskraftsefterfrågan och förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har under åren dessutom vidtagit riktade åtgärder för att öka sysselsättningen framför allt i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. År 2011 inledde regeringen samtal med arbetsmarknadens parter. De har resulterat i en rad åtgärder som förbättrar förutsättningarna för t.ex. unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Konjunkturen under de åtta år som avsnittet redogör för har skiftat kraftigt, vilket ställt krav på stabiliseringspolitiska åtgärder. Stabiliseringspolitiken under krisåren från 2008 och framåt beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.3.

2.2.1 Breda utbudsstimulerande åtgärder

En politik för högre sysselsättning måste stimulera utbudet av arbetskraft. Utbudet säkrar en mer sysselsättningsfrämjande utveckling. Det finns inte en fast mängd arbetstillfällen i ekonomin, utan den beror på lång sikt av hur många människor som vill och kan arbeta.¹⁰ Enligt Långtidsutredningen 2011 anpassar sig sysselsättningen på sikt nästan exakt proportionellt efter arbetskraften, dvs. om arbetskraften ökar med en procent, ökar sysselsättningen med en procent.¹¹

För att arbetsutbudet snabbt ska omsättas i sysselsättning kan ytterligare åtgärder behövas. En politik där utbuds- och efterfrågeåtgärder kompletterar varandra kan bidra till att den samlade effekten blir större än vad effekterna hade blivit av varje enskild åtgärd.¹² Det finns

¹⁰ Se t.ex. Layard m.fl. Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, 1991 samt fördjupningsrutan Arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen i denna proposition.

¹¹ Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).

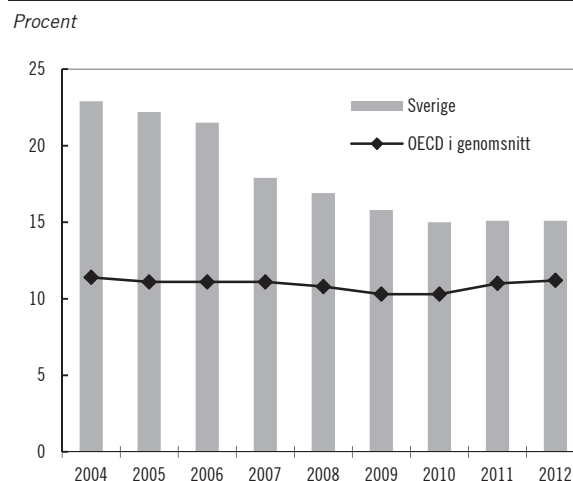
¹² Se t.ex. Coe och Snower, Policy Complementarities: Labour Market Reform, IMF Working Paper Nr 96/93, 1996 och Fitoussi, Modigliani, Morro, Snower, och Solow Manifesto on Unemployment in the EU, Banco Nacional del Lavoro Quarterly Review, vol 206, 1998.

därför en poäng med reformprogram där man stimulerar efterfrågan på arbetskraft redan initialt för att säkerställa att det ökade utbudet av arbetskraft också omsätts i en stigande sysselsättning och lägre arbetslöshet.

2.2.2 Sänkt skatt med tonvikt på låg- och medelinkomsttagare – Jobbskatteavdraget

Den enskilt viktigaste reformen i regeringens arbete för ökad sysselsättning är jobbskatteavdraget. År 2006 hade Sverige det högsta skattetrycket för låginkomsttagare bland de nordiska länderna och högre skattetryck än i de flesta andra OECD-länder.¹³ Under 1990-talet genomförde Bill Clinton i USA och Tony Blair i Storbritannien skattesänkningar riktade mot låginkomsttagare i syfte att bryta en utveckling där drivkrafterna att gå från bidragsersättning in på arbetsmarknaden och egen lön var små. Dessa svaga drivkrafter hade orsakat vad som kan beskrivas som fattigdomsfällor med svag disponibelinkomstutveckling och svårigheter att förändra den egna ekonomin. Inriktningen var att motverka en utbredd arbetslöshet hos utsatta grupper, inte minst ensamstående föräldrar. Dessa reformer visade sig ge tydligt positiva effekter på sysselsättningen för berörda grupper¹⁴. Reformerna har tjänat som inspiration för utformningen av jobbskatteavdraget i Sverige. I dag finns enligt OECD någon form av jobbskatteavdrag i 18 länder, däribland Danmark, Finland och USA.¹⁵

Diagram 2.2 Inkomstskatt som andel av inkomst i Sverige, genomsnittet för OECD för en ensamstående person utan barn och med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst



Anm.: Inkomstskatt inkl. skattereduktioner men exkl. arbetsgivarens sociala avgifter.
Källa: OECD.

Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att arbeta, särskilt för låg- och medelinkomsttagare, vilket därmed ökar drivkrafterna att gå från utanförskap till arbete. Jobbskatteavdraget gör också att det blir mer lönsamt att gå från deltid till heltid för den som redan har ett arbete. För att stimulera äldre personer att stanna kvar i arbetslivet har ett större jobbskatteavdrag för personer över 65 år införts.

Jobbskatteavdraget infördes 1 januari 2007 och har därefter förstärkts fyra gånger, senast 2014. Det har under åren med svag konjunktur i spåren av finans- och skuldskrisen medfört resurstillskott till hushållen vilket hållit efterfrågan uppe och därmed dämpat krisens inverkan på svensk ekonomi.

Jobbskatteavdraget bedöms av Finansdepartementet på lång sikt öka sysselsättningen med ca 120 000 personer. Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Finanspolitiska rådet gör likvärdiga effektbedömningar.¹⁶

Jobbskatteavdraget innebär störst procentuell skattesänkning för dem med låga inkomster (se tabell 2.1). Det är i detta segment som

¹³ Taxing wages 2011-2012 (OECD).

¹⁴ En kort sammanfattning av studier på det amerikanska jobbskatteavdraget (EITC) finns i 2012 års ekonomiska vårproposition prop. 2011/12:100 bilaga 5.

¹⁵ OECD Tax Policy Studies no. 21 -Taxation and Employment (OECD 2011); Taxing wages 2011-2012 (OECD 2013).

¹⁶ Se t.ex. Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2008, avsnitt 8.1 (Finanspolitiska rådet 2008), Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2013, tabell 7.1 (Finanspolitiska rådet 2013), Penningpolitisk rapport Juli 2012, sid 45- 51 (Riksbanken, 2012), Konjunkturläget december 2011, tabell 36 (Konjunkturinstitutet, 2011).

sysselsättningseffekterna förväntas vara som störst.

Tabell 2.1 Jobbskatteavdrag vid olika månadslöner 2014

Kronor per månad

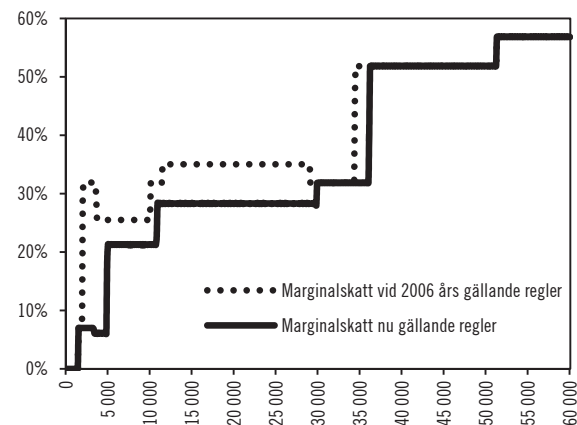
Lön	Totalt jobbskatteavdrag	Ökning av nettoinkomst till följd av hela jobbskatteavdraget (procent)
10 000	872	11,3
15 000	1 217	11,0
20 000	1 553	10,9
25 000	1 889	10,8
30 000	2 193	10,5
35 000	2 193	9,1

Anm. Beräkningarna utgår från att övriga inkomster är 0 kronor och en kommunalskattesats på 31,86 procent (vägt genomsnitt 2014).
Källa: Egna beräkningar.

Skillnaden i beskattning mellan Sverige och övriga OECD-länder har minskat betydligt sedan 2006, som mest vid låga inkomster. Diagram 2.2 visar inkomstskatt som andel av inkomsten för en person med två tredjedelar av genomsnittlig inkomst i Sverige jämfört med OECD i genomsnitt. Sverige ligger fortfarande över genomsnittet i OECD, även om skillnaden har minskat betydligt sedan 2006. Diagram 2.3 visar hur marginals-katten har sänkts vid olika månadsinkomster till följd av jobbskatteavdraget och höjningen av skiktgränsen för den statliga inkomstskatten.

Diagram 2.3 Sänkta marginals-katter

Marginalskatt vid olika månadsinkomster 2014



Källa: Finansdepartementet.

2.2.3 Förstärkt arbetslinje i socialförsäkringssystemen

För att säkra att de sociala ersättningssystemen förblir system som ger tillfälliga ersättningar

under perioder då människor t.ex. drabbas av arbetslöshet bör de präglas av en tydlig arbetslinje. Det innebär att det i systemen ska finnas tydliga drivkrafter och stöd att återvända till arbete. De ska motverka att människor är frånvarande från arbetskraften alltför länge eftersom risken att fastna i längre arbetslöshet då ökar. Drivkrafterna till arbete beror på ersättningsnivåerna i försäkringarna, men också på hur kraven på individen att söka och ta ett arbete utformas och tillämpas. Dessutom ska individen ges stöd för att komma tillbaka i arbete genom t.ex. matchningsåtgärder eller rehabilitering.

För att öka drivkrafterna till arbete har därför arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring stärkts, bl.a. genom att ersättningsnivåerna numera trappas av med tiden i arbetslöshet och ersättningsdagarna förbrukas även när den arbetslöse deltar i arbetsmarknadspolitiska program och uppbär aktivitetsstöd. Drivkrafterna för att söka arbete hålls därmed uppe, samtidigt som det omedelbara försäkringsskyddet vid friställningar kan förbli jämförelsevis högt. Arbetssökandet yrkesmässigt och geografiskt har också utvidgats för att förbättra utsikterna att snabbt komma tillbaka i arbete. Möjligheten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet under längre perioder har också begränsats. Dessa reformer bedöms förkorta arbetslöshetstiderna och därmed minska arbetslösheten på lång sikt.

För att minska den höga och växande sjukfrånvaron som präglade Sverige första halvan av 2000-talet fram till 2006 har regeringen även genomfört reformer inom sjukförsäkringen som syftar till att ge ökade förutsättningar att återvända till arbetsmarknaden och ett jobb. Den enskildes förmåga att arbeta måste tas tillvara och han eller hon måste ges förutsättningar att åter komma i arbete efter sjukfrånvaro. Reformerna syftar till att skapa drivkrafter till arbete samtidigt som arbetsförmågan ska stärkas hos de sjukskrivna. Reformerna omfattar bl.a.

- införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga,
- i normalfallet sjukpenning med 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i högst ett år och därefter sjukpenning med 75 procent av SGI i högst 1,5 år,

- krav på stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukersättning,
- sänkt ersättning genom att SGI multipliceras med faktorn 0,97,
- generösare regler för återgång till arbete för personer med varaktig sjukersättning (steglös avräkning av sjukersättning mot arbetsinkomst),
- nystartsjobb,
- satsning på medicinsk rehabilitering (den s.k. rehabiliteringsgarantin),
- förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen,
- satsning på företagshälsovård och arbetsplatsnära stöd, och
- försök med kompletterande rehabiliteringsaktörer för långtidssjukskrivna.

I stor utsträckning riktas numera programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden, dvs. de som varit arbetslösa under lång tid. Genom införandet av Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för unga riktas i dag de arbetsmarknadspolitiska insatserna i stor utsträckning till de personer som varit arbetslösa en längre tid och har svårast att hitta ett arbete. Även personer som löper hög risk för långtidsarbetslöshet kan emellertid redan i ett tidigt skede ges ändamålsenligt stöd.

2.2.4 En aktiv arbetsmarknadspolitik med ökat fokus på jobb

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att öka sökaktiviteten och stärka individens anställningsbarhet genom åtgärder som arbetsmarknadsutbildning eller ny arbetslivserfarenhet via praktik eller lönesubventionerad anställning. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag att fokusera på att stötta arbetssökande för att de ska kunna återvända till arbetsmarknaden och jobb. Antalet arbetsmarknadsprogram har minskats i syfte att förenkla stödet till de arbetslösa, t.ex. har friår och datortek avskaffats.

Tabell 2.2 Exempel på nedsättningar och stöd för att anställa olika personer med 20 000 kronor per månad i bruttolön (från och med 1 juli 2014)

	<23 år, arbetslös> 18 månader,	<23 år, arbetslös eller sjukskriven >6 mån	26-65 år, arbetslös eller sjukskriven >12 mån	26-65 år, funktions- nedsättning	Vuxen, fått uppehålls- tillstånd senaste 3 åren, studerar SFI	Äldre, mellan 65 och 76 år
Den anställdes bruttolön	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Lönekostnad före nedsättningar och stöd	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300	26 300
Nedsättningar och stöd	Generell nedsättning för unga	Generell nedsättning för unga	Nystartsjobb	Lönebidrag, nedsättning vid genomsnittlig bidragsnivå	Instegsjobb	Inga socialavgifter utöver ålders- pensionsavgift
	Särskilt anställningsstöd	Nystartsjobb				
Slutgiltig lönekostnad	3 300	9 500	13 700	12 300	8 700	22 000

Anm.: Merkostnadsnedsättningar tillkommer i vissa fall. Eventuella ytterligare avgifter till följd av kollektivavtal är ej medräknade. För att få särskilt anställningsstöd krävs deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin mer än 6 månader, för att få nystartsjobb krävs att man varit arbetslös, sjukskriven eller anställd i Samhall i minst 12 månader eller minst 6 månader om under 26 år.

Källa: Finansdepartementet.

2.2.5 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft

Forskningen visar att subventionerade anställningar är en effektiv åtgärd för att ge arbetslösa personer anställning och erfarenhet.¹⁷ För att stärka chansen till jobb för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen därför infört nystartsjobb som sänker arbetsgivarens lönekostnader för de med långa arbetslöshetstider. Den i två steg sänkta arbetsgivaravgiften för unga underlättar ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Regeringen lämnade i mars 2014 även förslag till riksdagen om en mer fokuserad sänkning av avgifterna för dem under 23 år. Den slopade särskilda löneskatten för äldre bedöms på motsvarande sätt öka arbetsgivarnas intresse att behålla eller anställa äldre arbetskraft.

För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flykting eller anhöriginvandrare finns dessutom under de första åren i Sverige instegsjobb som syftar till att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete har resurserna för bl.a. subventionerade anställningar riktade mot

denna grupp ökat. Effekterna på arbetsgivarnas faktiska lönekostnader för några av dessa stöd visas i tabell 2.2.

En skattereduktion för hushållsarbete (RUT) infördes 2007 för att öka antalet anställda inom denna sektor och minska omfattningen av svartarbete. Under 2008 infördes ytterligare en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT). Dessa två skattereduktioner är samordnade och benämns gemensamt husavdraget. Mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster sänktes 2012. Dessa åtgärder bedöms öka sysselsättningen i branscher som är viktiga för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Genom åtgärderna blir nämligen tjänsterna billigare att köpa, vilket bedöms leda till ökad efterfrågan och därmed nya arbetstillfällen. Att tjänsterna blir billigare förväntas även medföra att svarta arbetstillfällen omvandlas till vita, vilket leder till att de som arbetar i branscherna får en ny trygghet genom bl.a. rätt till sociala förmåner. Åtgärden bedöms också bidra till att öka arbetsutbudet bland dem som köper tjänsterna.

2.2.6 Åtgärder för att förbättra matchningen

Arbetsförmedlingen har en mycket viktig roll i att stödja personer med svag förankring på arbetsmarknaden som har få egna jobbrelaterade nätverk och underlätta för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft. Arbetsför-

¹⁷ Se t.ex. Forslund och Vikström Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt (IFAU 2011:7).

medlingen har sedan regeringen tillträdde 2006 fått ett tydligare uppdrag att förmedla jobb och utveckla sina arbetsgivarkontakter. Arbetsmarknadsstyrelsen och de 21 länsarbetsnämnderna har också blivit en sammanhållen myndighet för ökad effektivitet och mer likartad service för individen oavsett var i landet man bor. Regeringen har dessutom tillsatt en utredning för att se över Arbetsförmedlingens verksamhet och organisation, något som inte gjorts sedan tidigt 1990-tal. Utredningen har fått ett brett uppdrag och ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra uppdraget att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

2.2.7 Samverkan med arbetsmarknadens parter för fler i arbete – Yrkesintroduktion för unga

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Hösten 2011 inleddes samtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om åtgärder som kan leda till en varaktigt högre sysselsättning och lägre jämviktsarbetslöshet, de s.k. trepartssamtalen. Samtalen har främst varit inriktade på att göra stabiliseringspolitiken mer träffsäker genom ett system för korttidsarbete i privat sektor under en djup lågkonjunktur (en sådan lagstiftning finns nu på plats), omställningsavtal mellan PTK och Svenskt näringsliv som rör kompetensutveckling, omställningsstöd och turordningsregler samt yrkesintroduktionsavtal för ungdomar.

Ungdomsarbetslösheten har ökat under 2000-talet (se diagram 2.12). Även om de allra flesta ungdomar så småningom lyckas etablera sig på arbetsmarknaden har regeringen vidtagit åtgärder för att etableringen ska förenklas och påskyndas. Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på branschnivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal.

Yrkesintroduktionsavtal är ett samlingsnamn för branschspecifika avtal om anställningar för unga som saknar relevant yrkeslivserfarenhet eller är arbetslösa, där en del av tiden används för handledning eller utbildning. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal på sikt kan

få stor betydelse för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga och har till följd av samtalen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivarna för anställningar inom ramen för dessa avtal. Stödet, som utgörs av en lönesubvention och ett ekonomiskt handledarstöd, bedöms öka efterfrågan på unga. Den utbildning eller handledning som kommer med anställningen förväntas bidra till att öka individens produktivitet.

I februari 2014 fanns yrkesintroduktionsavtal, utformade så att de berättigar till statligt stöd, på nästan en fjärdedel av arbetsmarknaden.

2.2.8 Mer kunskap i skolan

En god utbildning är central för att ge alla elever en bra grund att stå på, förbereda dem för arbetsmarknadens krav, och för att värna den sociala sammanhållningen. Kunskap för samhället framåt och stärker Sveriges förutsättningar att hävda sig i den internationella konkurrensen. Arbetslöshetsrisker är nära kopplat till brister i utbildningen och produktiviteten i samhället beror i stor utsträckning på förvärvade och tillämpade kunskaper. Att öka kvaliteten i skolan och säkra att tillräcklig kunskap kommer alla elever till del förbättrar förutsättningarna för jobb på framför allt två sätt. För det första minskar det risken för enskilda att fastna i utanförskap, för det andra ökar det arbetskraftens produktivitet och därmed svenska företags konkurrenskraft.

Trots skolans betydelse och den generellt sett höga utbildningsnivån i Sverige har skolresultaten fallit under lång tid. I internationella jämförelser från mitten av 1990-talet¹⁸ presterade svenska elever i grundskolans senare årskurser mycket bra, men därefter har resultaten försämrats, särskilt inom matematik och naturvetenskapliga ämnen. I OECD:s PISA-undersökning, som genomförs vart tredje år sedan 2000, har de svenska 15-åringarnas resultat i läsförståelse, matematik och

¹⁸ Trends in International Mathematical and Science Study (TIMSS) 1995. Se även Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) 2001, 2006 och 2011; Trends in International Mathematical and Science Study (TIMSS) 2003, 2007 och 2011; Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, 2003, 2006, 2009 och 2012.

naturvetenskap stadigt sjunkit och ligger nu under OECD-genomsnittet.¹⁹ Många elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga till gymnasieskolans nationella program²⁰ och avhoppet från gymnasieskolan är omfattande.²¹

Sedan 2006 har regeringen varje år gjort förstärkningar av skolpolitiken som syftar till att återigen sätta fokus på kunskap i skolan för att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten.

Regeringens övergripande arbete för mer kunskap i skolan har fokuserat på främst tre områden:

- förstärka läraryrkets status och lärarnas och rektorernas kompetens,
- säkra en hög kunskapsnivå för alla elever, och
- stärka kopplingen mellan gymnasieskolan och arbetslivet.

Det tar tid att genomföra skolreformer. Flera av de mest omfattande förstärkningarna av skolan började gälla först 2011. De elever som deltog i PISA-undersökningen 2012 var den sista årskullen som inte har omfattats av regeringens stora skolreformer.²²

Lärare och rektorer

En genomgång av forskningen visar att läraren och lärarens agerande i klassrummet är en av de viktigaste faktorerna för elevers kunskapsutveckling.²³ Att läraryrkets status och attraktionskraft under lång tid har fallit i Sverige är därför allvarligt. För att stärka läraryrkets status och attraktionskraft har det införts karriärtjänster som gör att särskilt skickliga

lärare får ca 5 000 (förstelärare) eller 10 000 kronor (lektor) mer i månaden. Ett läraryft har i två steg möjliggjort omfattande fortbildning och vidareutbildning för lärare. Därutöver har en lärarlegitimation införts och lärarutbildningen har gjorts om. Den nya utbildningen förbereder varje lärare bättre för yrkeslivet genom att vara mer relevant och akademiskt krävande. Sammantaget bedöms dessa reformer öka yrkets attraktionskraft, höja kvaliteten i lärarkåren och utexaminera bättre förberedda lärare.

Rektorns ansvar och befogenheter har förtydligats. En särskild obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer och en frivillig fortbildningsinsats i form av Rektorslyftet har införts. I denna proposition redogörs för ytterligare åtgärder regeringen avser genomföra bl.a. för att öka läraryrkets attraktionskraft och stärka rektorerna.

Hög kunskapsnivå för alla

Ett ökat fokus på kunskap syns på många nivåer. Tydliga kunskapsmål för årskurs 3, 6 och 9 har införts. Eleverna i årskurs 1–6 läser eller kommer att läsa fler timmar matematik och särskilda fortbildningssatsningar har genomförts för att förbättra undervisningen i matematik och naturvetenskap.

Regeringen har också prioriterat en tydligare uppföljning av elevernas kunskaper och därför bl.a. infört en betygsskala med fler steg och betyg från årskurs sex. Dessutom har nationella prov införts i fler ämnen och årskurser. Tidiga och tydliga kontrollstationer sätter fokus på kunskap och gör det möjligt att identifiera och åtgärda brister i såväl inläring som undervisning. Tillsynen över skolan har stärkts genom inrättandet av Statens skolinspektion med kraftfulla sanktionsverktyg.

Länder som lyckas bättre i kunskapsmätningar än Sverige, t.ex. Finland, präglas i högre utsträckning av tidiga insatser när elever har behov av stöd. Erfarenhet och forskning pekar mot att en stor andel elever är i behov av extra stöd under något moment av skolgången och att det bör sättas in så tidigt som möjligt. Därför har bl.a. speciallärarutbildningen återinförts och en läsa-skriva-räkna-satsning genomförts som båda syftar till att kunna ge bra och tidigt stöd. Dessutom har undervisningstiden utökats i matematik och i svenska för nyanlända elever, vilket bedöms bidra till att stärka möjligheten för alla elever att

¹⁹ PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I), (OECD 2013)

²⁰ Mer än var tionde elev som lämnar grundskolans årskurs 9 saknar enligt Skolverket behörighet för fortsatta studier på något av gymnasieskolans nationella program.

²¹ Av de elever som slutförde gymnasieskolan vårterminen 2013 nådde enligt Skolverkets elevstatistik drygt sju av tio elever slutbetyg inom de tre studieåren som gymnasieutbildningarna är avsedda att fullföljas på. Ca 78 procent nådde slutbetyg efter fem år.

²² För årskurs 9-elever började den nya skollagen och de nya läro- och kursplanerna tillämpas hösten 2012.

²³ Hattie, Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, 2008.

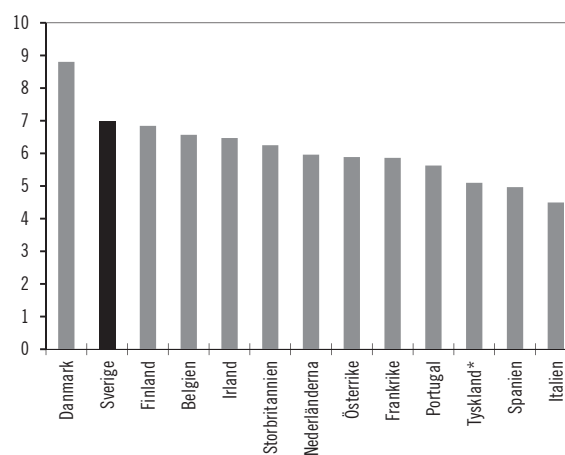
na kunskapsmålen. Vidare pågår en satsning på att stärka elevhälsan, inklusive speciallärare och specialpedagoger. Regeringen har även föreslagit att skollagen (2010:800) förtydligas så att kommunernas resursfördelning mellan skolor såväl som rektorernas resursfördelning inom skolor ska göras med hänsyn till elevernas förutsättningar och behov. I denna proposition redogör regeringen för kommande förslag om ett lågstadielyft som möjliggör bl.a. fler lärare och speciallärare och mindre undervisningsgrupper, införandet av en tioårig grundskola, betyg i årskurs 4 och 5, obligatorisk sommarskola, stöd för läxläsning, obligatoriskt bedömningsstöd i att läsa, skriva och räkna i årskurs 1 och utökad undervisningstid, vilket bedöms ytterligare bidra till alla elevers möjlighet att nå kunskapsmålen.

Förstärkt koppling mellan gymnasieskolan och arbetslivet

För många ungdomar har de höga trösklarna in på arbetsmarknaden inneburit att de blivit arbetslösa. Regeringen har därför arbetat med att sänka trösklarna mellan jobb och utbildning. Lärlingsutbildningar har införts som en permanent del av gymnasieskolan och gymnasieskolans yrkesprogram har blivit mer inriktade på de specifika yrkesämnena för att bättre förbereda ungdomarna för yrkeslivet. Flera satsningar för att höja yrkesutbildningens kvalitet och attraktivitet har också genomförts. Bland annat har anordnarbidragen till arbetsgivare som tar emot lärlingar kraftigt höjts och en lärlingsersättning till den studerande har införts med 1 000 kronor per månad. En gymnasieingenjörsexamen införs i och med att ett fjärde tekniskt år föreslås permanentas inom gymnasieskolan. Till detta ska läggas att ett system för yrkesintroduktionsanställningar har införts, som gör det möjligt att till avtalsenlig lön kombinera utbildning och handledning med jobb.

Diagram 2.4 Offentliga utgifter, utbildning, 2010

Procent av BNP



Anm.: *Gäller 2009.
Källa: OECD.

Reformeringen av skolan är ett långsiktigt arbete

Regeringen har 2014 tillfört utbildningsväsendet drygt 7 miljarder kronor i nivåökning sedan 2006.²⁴ Drygt 5 miljarder kronor av dessa tillskott har gått till förskola, grundskola och gymnasieskola.

Sverige satsar mer än OECD-genomsnittet per elev, särskilt när det gäller de yngre eleverna, och lärartätheten i Sverige är bättre än genomsnittet i OECD-länderna, (dvs. varje lärare har färre elever).²⁵ Totalt sett tillhör Sverige de OECD-länder som lägger mest offentliga resurser som andel av BNP på utbildning (se diagram 2.4).

Det är än så länge för tidigt att dra slutsatser av reformerna och satsningarna även om vissa förbättringar kan noteras. De yngre eleverna blir bättre på naturvetenskap.²⁶ Jämfört med 2006 är det nu fler behöriga lärare per elev²⁷ och en större andel av eleverna lämnar grundskolan med godkända betyg i alla ämnen (från 76 till 77 procent)²⁸. Fler elever läser svåra kurser i matematik (40 procent fler läser den svåraste kursen, matematik E) och språk (2,5 gånger fler

²⁴ Bortsett från pris- och löneomräkning och exklusive reformer på studiemedels- och forskningsområdet samt folkbildningen (studieförbunden och folkhögskolorna).

²⁵ Education at a Glance 2013, (OECD 2013) De yngre eleverna avser Primary Education, dvs. åk 1–6.

²⁶ TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, Skolverket rapport 380.

²⁷ Skolverkets personalstatistik.

²⁸ Skolverkets statistik över betyg från grundskolan.

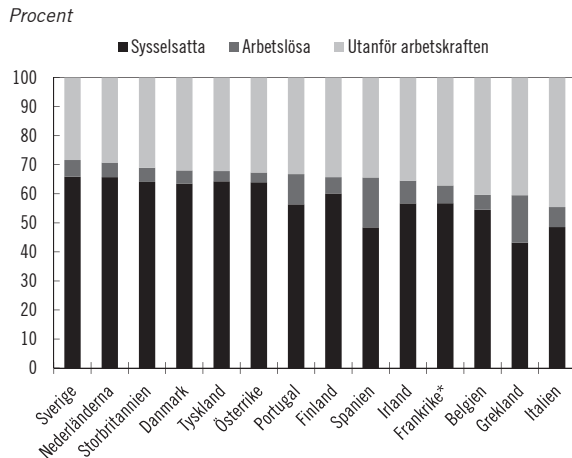
läser den svåraste kursen i engelska, engelska C) sedan regeringen införde meritpoäng vid antagningen till högskolan²⁹. Teknikprogrammet i gymnasieskolan ökar i popularitet.³⁰ Förtroendet för skolan bland föräldrarna ökar.³¹

Arbetet för mer kunskap i skolan är en fortsatt utmaning som kräver såväl tid för implementeringen av reformerna som fortsatt stöd för mer kunskap.

2.3 Effekter av regeringens reformer för ökad sysselsättning: Fler i arbete och minskat utanförskap

År 2006–2014 har präglats av stora skiften i konjunkturen. Högkonjunkturen de första åren förbyttes efter finans- och skuldskrisen till en kraftig lågkonjunktur som dröjt sig kvar in i 2014. Trots krisen står sig den svenska arbetsmarknaden stark i en internationell jämförelse (se diagram 2.5). Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är nu högst i EU (tillsammans med Nederländerna).

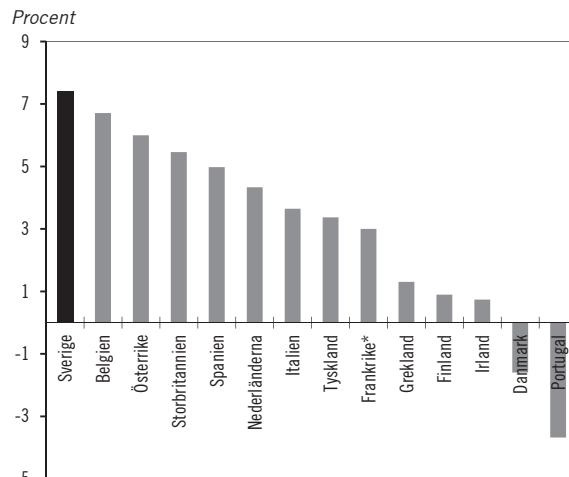
Diagram 2.5 Andelen sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften, 2013 Kv4



Anm.: * Avser 2013Kv3. Säsongrensad data.
Källa: OECD.

Arbetskraften har ökat mer än i jämförbara länder i EU (se diagram 2.6).

Diagram 2.6 Arbetskraften (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4



Anm.: * Avser Kv3 2013. Säsongrensad data.
Källa: OECD.

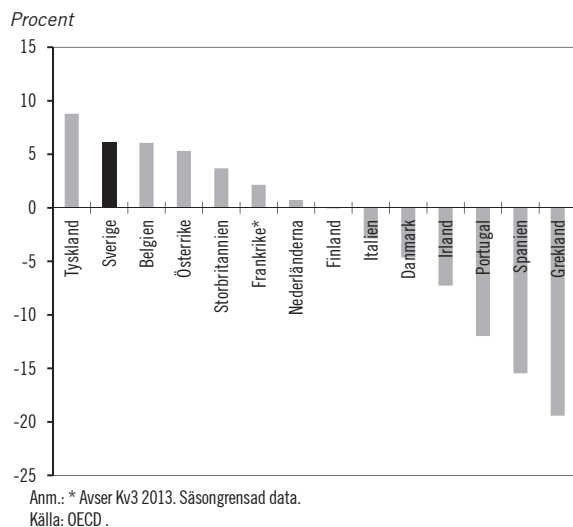
I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget, och därmed chanserna att få ett jobb, kraftigt försämras. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. Under t.ex. 1990-talskrisen föll arbetskraftsdeltagandet med ca 4 procentenheter, att jämföras med en nedgång på ca 1 procentenhet när finanskrisen inleddes 2008. Därtill har arbetskraftsdeltagandet snabbt återhämtat sig och är i dag på den högsta nivå som observerats sedan början på 1990-talet.³²

²⁹ Skolverkets statistik över slutbetyg från gymnasieskolan.

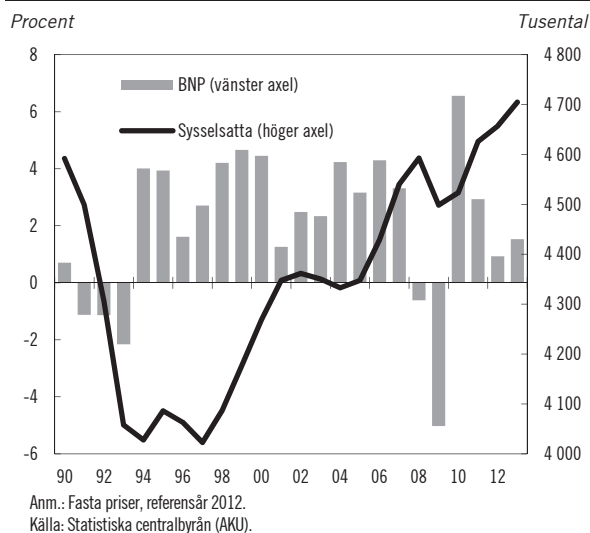
³⁰ Skolverket elevstatistik.

³¹ Attityder till skolan (Skolverket, 2012).

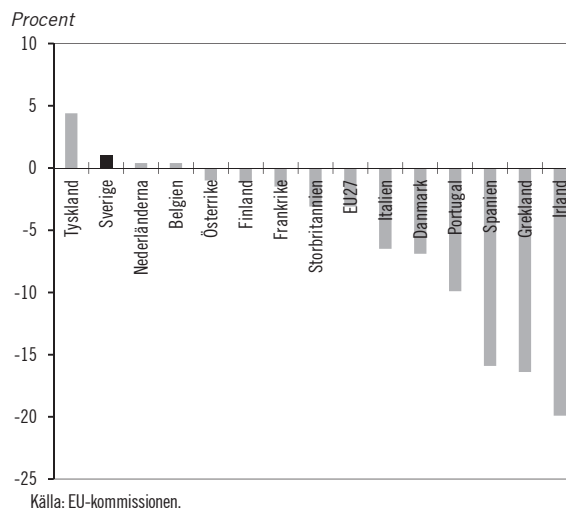
³² Statistiska centralbyrån, AKU.

Diagram 2.7 Sysselsatta (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4

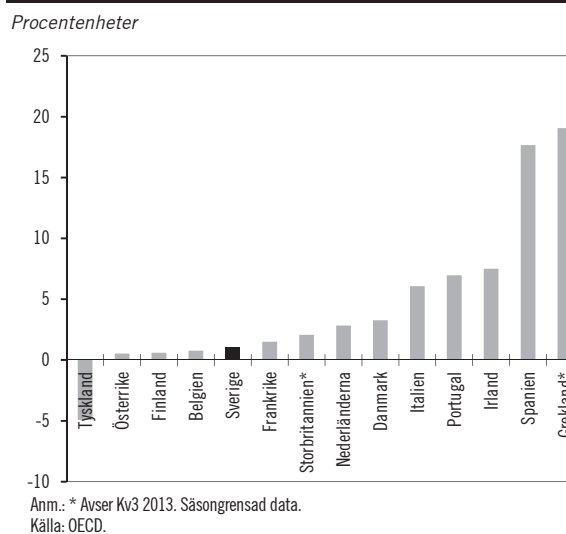
Sysselsättningen har också vuxit snabbare än i de flesta jämförbara länder (se diagram 2.7). Mellan åren 2006 och 2013 ökade antal sysselsatta med över 250 000 personer. Sysselsättningen har hållits uppe jämfört med krisen på 1990-talet, trots att det ackumulerade BNP-fallet har varit nästan lika stort (se diagram 2.8). Mellan åren 1991–1996 steg BNP med i genomsnitt 0,9 procent per år. Motsvarande siffra för perioden 2008–2013 var 1,1 procent per år. Samtidigt minskade sysselsättningen med en halv miljon personer 1991–1996 medan den steg med över 100 000 personer 2008–2013.

Diagram 2.8 BNP-tillväxt och sysselsättning i Sverige

Vidare har arbetade timmar inte försämrats under krisen, vilket är viktigt för att kunna värna välfärdens finansiering (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Antal arbetade timmar per capita, förändring 2006–2012

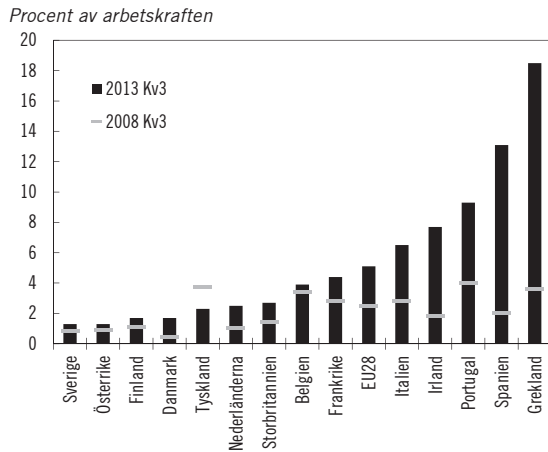
Efter sju år av kris i omvärlden är arbetslösheten i början av 2014 strax över 8 procent av arbetskraften. Detta beror på att arbetskraftsdeltagandet har ökat trots den ekonomiska krisen, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under den utdragna lågkonjunkturen. Jämfört med 1990-talskrisen, då arbetslösheten steg från drygt 2 procent till närmare 11 procent på några år, var ökningen under finanskrisen väsentligt mindre, drygt 2,5 procentenheter trots jämförbara fall i BNP under de två kriserna. Framförallt Tyskland har lyckats bättre med att få ned arbetslösheten, men Sverige har även när det gäller arbetslöshet haft en bättre utveckling än de flesta jämförbara länder (se diagram 2.10).

Diagram 2.10 Arbetslöshet (15–74 år), förändring 2006 Kv3–2013 Kv4

Långtidsarbetslösheten har stigit till följd av krisen, men jämfört med andra länder är den

svenska långtidsarbetslösheten låg och har ökat betydligt mindre än i de flesta andra länder i Europa sedan finanskrisen inleddes (se diagram 2.11).

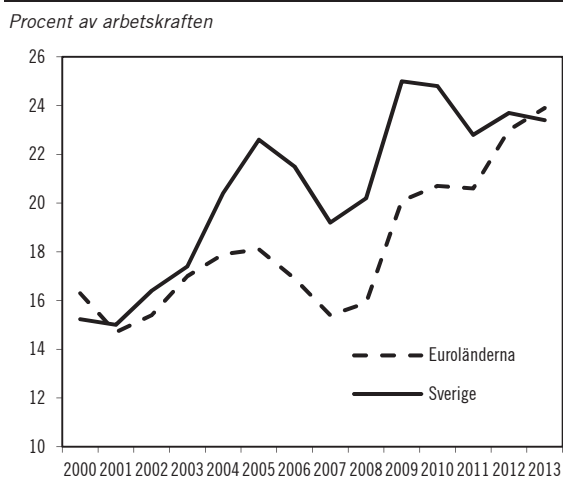
Diagram 2.11 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse



Anm.: Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.
Källa: Eurostat.

Ungdomsarbetslösheten som under lång tid stigit, har sedan 2009 kommit ner till ungefär 2005 års nivå, men ligger fortfarande över nivån 2006 (se diagram 2.12). Uppgången sedan 2006 har framförallt drivits av att fler heltidsarbetande söker arbete.

Diagram 2.12 Ungdomsarbetslöshet, 15–24 år

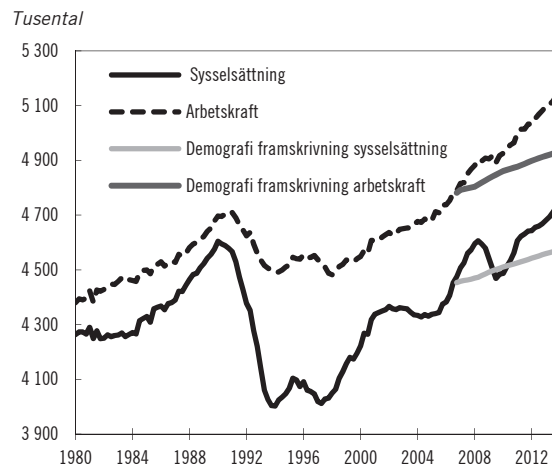


Källa: Eurostat.

Den förhållandevis goda utvecklingen av personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar beror inte enbart på befolkningstillväxt. Att befolkningen i arbetsför ålder har ökat förklarar bara en del av ökningen i

sysselsättningen och arbetskraften (se diagram 2.13).³³

Diagram 2.13 Faktisk sysselsättning och arbetskraft jämfört med demografisk framskrivning av sysselsättning och arbetskraft sedan 2006



Anm.: Säsongrensad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget visar detta att sysselsättningen och arbetskraften sedan 2006 ökat betydligt mer än vad som kan förklaras av konjunkturella och demografiska faktorer. Det mesta tyder på att en stor del av ökningen kan hänföras till de omfattande reformer regeringen genomfört på arbetsmarknaden. Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden har dessutom ökat i breda åldersgrupper. Tabell 2.3 visar befolkningsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen mellan 2006 och 2013. Sysselsättningsgraden har ökat för både yngre, de mellan 25–54 och de mellan 55–64 samt för de äldre. Både antalet sysselsatta och den arbetsföra befolkningen har ökat så att sysselsättningsgraden i princip är oförändrad. Att sysselsättningsgraden inte har ökat när sysselsättningsgraden i de olika åldersgrupperna har ökat beror på att befolkningens ålderssammansättning har förändrats. Andelen äldre, som av naturliga skäl har en låg sysselsättningsgrad, har ökat medan andelen som

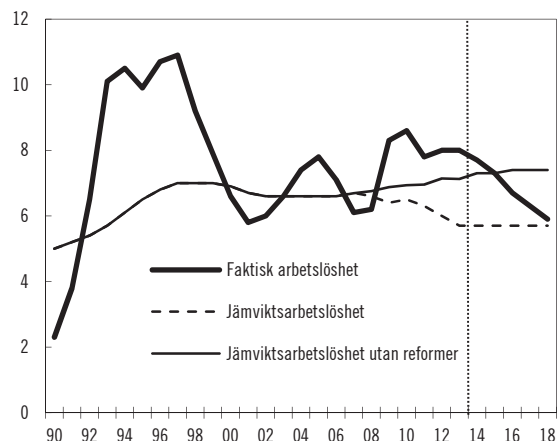
³³ För att beräkna den demografiska framskrivningen för sysselsättningen (arbetskraften) hålls sysselsättningsgraden (arbetskraftsdeltagandet) konstant på 2006 års nivå för de olika undergrupperna (ålder, kön, födelseland). Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen.

är 25–54 och 55–64, där sysselsättningsgraden är hög, har minskat. Sysselsättningsgraden för dem mellan 16–64 har ökat med 1 procentenhet under samma period.

I takt med att konjunkturen normaliseras väntas effekten av regeringens reformer bli mer framträdande. Diagram 2.14 visar att regeringens politik förväntas minska jämviktsarbetslösheten med knappt 2 procentenheter på lång sikt; se även tabell 2.4 som sammanfattar effekterna av regeringens politik.

Diagram 2.14 Faktisk arbetslöshet samt jämviktsarbetslöshet med och utan politikeffekter

Procent av arbetskraften



Anm.: Prognos i denna proposition efter streckad linje. Säsongsrensad data.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 2.3 Utveckling av arbetsför befolkning och sysselsättning, 2006–2013

	Befolkning									
	Tusental					Andelar av befolkningen 15–74 år				
	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74
2006	1143	3597	1216	776	6732	17,0	53,4	18,1	11,5	100
2013	1220	3743	1153	1040	7156	17,1	52,3	16,1	14,5	100
<i>Förändring mellan 2006 och 2013</i>	78	146	-63	263	424	0,1	-1,1	-1,9	3,0	

	Sysselsatta					Sysselsättningsgrad				
	Tusental					Procent				
	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74	15–24	25–54	55–64	65–74	15–74
2006	456	3046	849	78	4429	39,9	84,7	69,8	10,1	65,8
2013	507	3195	850	152	4705	41,5	85,4	73,7	14,6	65,7
<i>Förändring mellan 2006 och 2013</i>	51	149	2	74	275	1,6	0,7	3,9	4,5	-0,1

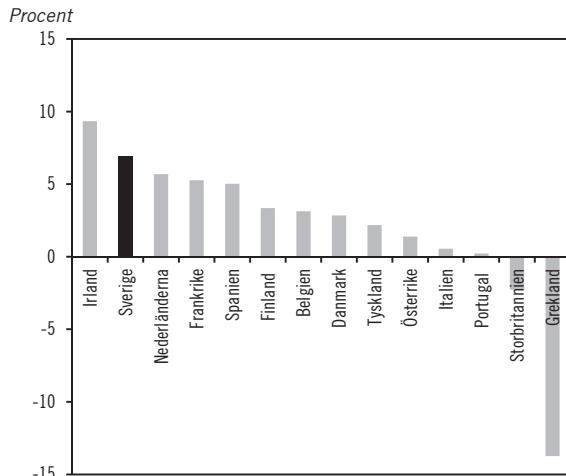
Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

En central del i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att arbetsmarknadens parter har ansvaret för lönebildningen. Den svenska modellen har i stort tjänat Sverige väl under lång tid. Sedan industriavtalets införande 1997 har Sverige kunnat kombinera hög sysselsättning med en stark utveckling av reallönerna utan att den internationella konkurrenskraften har försämrats.

Trots en utdragen lågkonjunktur har reallönerna under perioden 2006–2012 stigit med nära 7 procent i Sverige. Det kan jämföras med reallönerna i eurozonen som har ökat med ca 3 procent och med ca 2 procent i Tyskland sedan 2006 (se diagram 2.15). Även i ett längre perspektiv har reallöneutvecklingen varit stark.

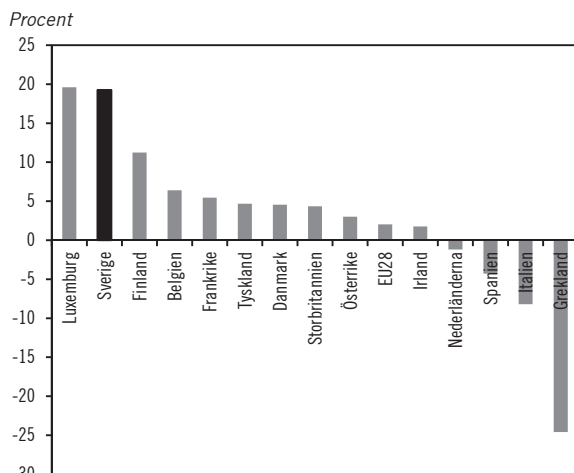
Sedan 1997 har reallönerna i Sverige ökat med mer än 30 procent.³⁴

³⁴ Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.15 Reallöneutveckling, 2006–2012

Anm.: För Sverige avses reallön nominell timlöneutveckling enligt nationalräkenskaper deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. För övriga länder avses real ersättning, dvs. lön inklusive kollektiva avgifter, deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator. Källor: Europeiska kommissionen och Statistiska centralbyrån.

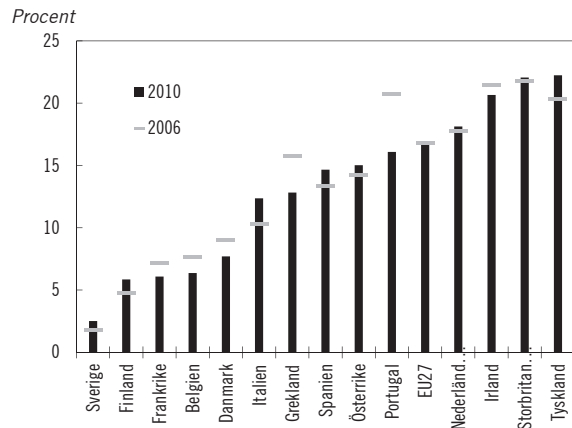
Jobbskatteavdraget och skattesänkningar till pensionärer medför att hushållens reala disponibla inkomster har ökat betydligt mer än reallönerna. Sverige har efter Luxemburg haft den starkaste ökningen av real disponibel inkomst i EU sedan 2006 och har haft omkring 9 gånger så hög ökning av disponibelinkomster jämfört med EU-snittet under denna period (se diagram 2.16).

Diagram 2.16 Real disponibelinkomst, förändring 2006–2012

Källa: Eurostat.

Sverige har även en låg andel låglönejobb i relation till andra EU-länder, 2,5 procent av de

anställda hade låglönejobb 2010.³⁵ Genomsnittet för EU är 17 procent och i Tyskland hade 22 procent av de anställda låglönejobb (se diagram 2.17). Sammantaget indikerar detta att Sveriges höga sysselsättningsgrad inte har kommit till priset av fallande reallöner eller en tydlig ökning av låglönejobben.

Diagram 2.17 Andel låglönejobb

Anm.: Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är således ett mått på relativa låglönejobb och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur. Källa: Eurostat.

2.3.1 Regeringens politik har minskat utanförskapet

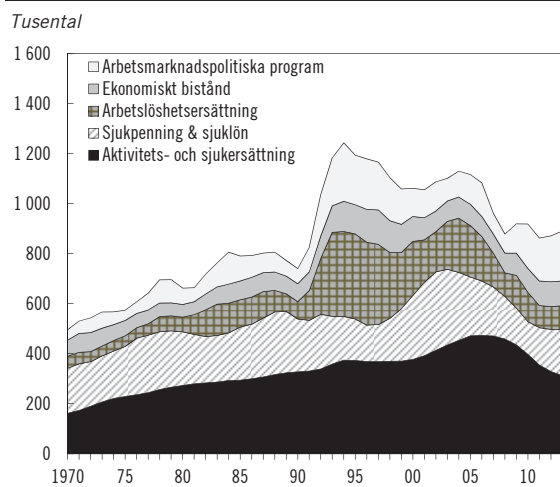
Sysselsättningsökningen går hand i hand med att indikatorer på utanförskapet har minskat. Bland annat har antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, minskat sedan 2006 (se diagram 2.18). Enligt Statistiska centralbyrån, vars data över utanförskapet går tillbaka till 1990, var andelen 2012 den lägsta som uppmätts.³⁶ Inflödet i sjuk- och aktivitetsersättning var som störst 70 000 personer om året runt 2004 och

³⁵ Andelen låglönejobb är definierat som arbetstillfällen med en inkomst per timme som är mindre än två tredjedelar av medianinkomsten. Det är således ett mått på relativa låglönejobb och reflekterar att Sverige har en sammanpressad lönestruktur.

³⁶ Pressmeddelande 2013-08-15, Statistiska centralbyrån (SCB). SCB redovisar årligen statistik över antalet helårspersoner i åldrarna 20–64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, såsom sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare kallat förtidspension), ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.

2005 i Sverige. I dag är motsvarande siffra strax under 20 000 personer.³⁷

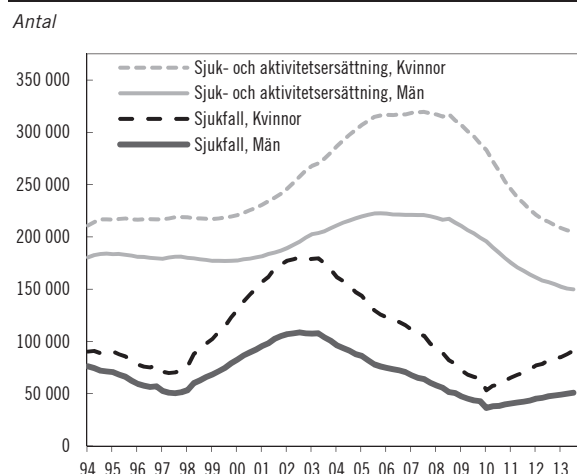
Diagram 2.18 Utveckling av utanförskapet, 1970–2013



Kraftig minskning av sjukfrånvaron

Antalet personer med ersättning från trygghetssystemen har minskat främst till följd av att färre får sjukpenning och sjukersättning (se diagram 2.19). Den minskade sjukfrånvaron har medfört att fler arbetar. Nivån på sjukfrånvaron i Sverige ligger numera i linje med sjukfrånvaron i andra länder med jämförbara system och förmåner.³⁸

Diagram 2.19 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning



Anm.: På grund av vissa förändringar i sjuklöneperioden finns det tidsseriebrott mellan 1997 och 1998 samt mellan 2003 och 2004. Data för sjukfall är säsongrensad.
 Källa: Statistiska centralbyrån.

Det finns många möjliga förklaringar till varför antalet personer med sjukpenning har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att olika reformer har samverkat med förändrade attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna som regeringen har genomfört inom sjukförsäkringsområdet och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.³⁹

Ett exempel är att de förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning samt borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 2.19 framgår att minskningen av antalet personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning startade på allvar därefter.

2.3.2 Strukturreformerna ger fler jobb

Finansdepartementet bedömer att reformerna ökar den varaktiga sysselsättningen med ca 250 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,8 procentenheter på lång sikt till följd av de strukturreformer som regeringen har vidtagit sedan 2007 (se tabell 2.4). Regeringens strukturreformer leder även till att BNP ökar med knappt 5 procent på lång sikt.

³⁷ Försäkringskassan.

³⁸ European union labour force survey samt Statistiska centralbyrån, AKU. De länder som avses är bl.a. Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

³⁹ Finanspolitiska rådet (2010).

Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.⁴⁰

Tabell 2.4 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges

	Årsarbets- kraft ¹	Sysselsatta ²	Arbets- löshet ³	BNP
Utbedsreformer				
Jobbskatteavdrag	137 000	120 000	-0,8	2,5
Förhöjt jobbskatte- avdrag för äldre	6 000	10 000	0,0	0,1
Skiktgräns	6 000	0	0,0	0,1
Arbetslöshets- försäkring	40 000	45 000	-0,7	0,7
Sjukförsäkring	20 000	17 000	0,5	0,4
Efterfrågereformer				
Arbetsmarknadspolitik	11 000	14 000	-0,2	0,2
Husavdraget	27 000	25 000	-0,3	0,4
Sänkta socialavgifter	18 000	21 000	-0,2	0,3
Sänkt tjänstemoms	6 000	4 000	-0,1	0,1
Övriga reformer				
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	0,0	0,0
Summa strukturelle reformer	267 000	254 000	-1,8	4,8

¹ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

² Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

³ Förändring i procentenheter.

Källa: Egna beräkningar.

Bedömningen av effekterna är dock osäker. Regeringen följer därför upp hur reformerna verkar och såväl Finanspolitiska rådet som Konjunkturinstitutet har motsvarande uppdrag.

Andra bedömare som Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Finanspolitiska rådet och OECD har kommit fram till att regeringens reformer sammantaget har ökat sysselsättningen och minskat arbetslösheten på lång sikt⁴¹. Konjunkturinstitutet beräknar att reformerna sammantaget har lett till ca 180 000 personer fler sysselsatta på lång sikt och att jämviktsarbetslösheten blir 1,2 procentenhet lägre. Riksbanken beräknar att regeringens

samlade politik leder till att jämviktsarbetslösheten blir mellan 0,6 och 2,1 procentenheter lägre och att det blir omkring 190 000 fler sysselsatta på lång sikt.

3 Konkurrenskraft och tillväxt

3.1 Utvecklingen före 2006

Villkoren för att starta och driva företag förbättrades efter 1990-talskrisen. Skattereformen 1990–91, avreglering av marknader som t.ex. el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna samt förstärkta institutionella regler för finans- och penningpolitiken bidrog till bättre villkor för investeringar och entreprenörskap. Globaliseringen har samtidigt ökat utmaningarna för svenska företag. Sverige tillhörde länge ett litet antal länder som kunde konkurrera högst upp i förädlingskedjan. Numera konkurrerar Sverige med ett stort antal länder.

Företagsklimatet i Sverige var generellt sett bra för stora och väletablerade företag. För nya och mindre företag var tillväxtförutsättningarna dock sämre.⁴² Drivkrafterna att starta företag och få dem att växa var inte tillräckligt starka. Exempelvis missgynnade arvs- och gåvoskatten (som avskaffades 2005) och förmögenhetsskatten kapitaluppbyggnad. Företagsklimatet försvagades också av att skattesystemet i vissa fall hade relativt svag legitimitet. Det yttrade sig dels i svartarbete inom vissa branscher, dels betydande skatteundandragande från förmögenhetsskatten.

Även om konkurrenspolitiken skärpts under 1990-talet, var konkurrensen 2006 fortfarande begränsad i betydande delar av ekonomin, inte minst på stora delar av de områden där offentlig verksamhet hade en dominerande ställning.

När regeringen tillträdde 2006 fanns ett tydligt behov av att förbättra tillväxtförutsättningarna i Sverige. Framförallt genom ökad konkurrenskraft och investeringsvilja, liksom stärkta förutsättningar för en växande tjänstesektor.

⁴⁰ Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

⁴¹ Finanspolitiska rådet (2011), Konjunkturrapporten december 2013 (Konjunkturinstitutet), Penningpolitisk rapport, juli 2012 (Riksbanken), Going for growth (OECD 2012).

⁴² Economic Survey Sweden 2007/4 (OECD 2007).

3.2 Förbättrat företagsklimat

Vägen mot full sysselsättning och ett stigande välbefinnande går via ett dynamiskt näringsliv där entreprenörer och företagare vill och vågar satsa. För att långsiktigt kunna möta såväl utanförskap som integrationsproblem behövs fler jobb i växande företag och goda villkor för långsiktiga och aktiva ägare. Därför har det varit viktigt att sänka trösklarna för företagande och göra det enklare att starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige. För att ekonomin ska kunna hantera de påfrestningar den utsätts för i form av t.ex. konjunkturella störningar, demografiska förändringar och strukturomvandlingar måste både arbetskraften och företagen ha en god anpassningsförmåga. Ett bra företagsklimat där nya företag kan starta och etablerade företag växa på internationellt konkurrenskraftiga villkor är därför centralt för både sysselsättningen och reallöneutvecklingen. Sverige har i många avseenden goda förutsättningar för företagande. Befolkningen är välutbildad och tar snabbt till sig ny teknik. Näringslivet är innovativt med omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet och det finns en god finansiell kapacitet. Det är dock viktigt att kontinuerligt genomföra förbättringar av näringslivsklimatet för att upprätthålla en stark position för svenskt näringsliv i den alltmer integrerade världsekonomin.

3.2.1 Förbättrade förutsättningar för entreprenörskap och innovation

En central aspekt av ett fördelaktigt företagsklimat är förutsättningarna för entreprenörskap. Entreprenörskap bidrar till en större förmåga att ställa om och anpassa produktionen till förändring; att introducera ny teknik, nya organisationsformer och nya produktionsmetoder. Entreprenörskap bidrar också till att kommersialisera forskningsresultat och innovationer.

Regeringen har sedan 2006 genomfört en rad reformer för att förbättra förutsättningarna för entreprenörskap och innovationer. Dessa har utformats utifrån insikten att det dels är endast

ett fåtal nystartade företag som växer snabbt och bidrar till jobbskapande och tillväxt i någon större utsträckning, dels att dessa företag är svåra att identifiera i förväg.⁴³ Det innebär att statens främsta uppgift är att skapa ett generellt gott företagsklimat med goda möjligheter för entreprenörer att verka.

Mer lönsamt att driva företag

En viktig faktor för alla former av företagande är skattereglernas utformning. Beskattningen av potentiell avkastning påverkar hur entreprenören bedömer möjligheterna till faktisk avkastning från ett projekt och därmed förutsättningarna att inleda och genomföra ett projekt.

För att stimulera entreprenörskap och tillväxt har kostnaderna sänkts, bl.a. genom att skattereglerna för fåmansföretag, de s.k. 3:12-reglerna, har förbättrats och genom att arbetsgivar- och egenavgifterna har sänkts. Dessutom har arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningkostnaden fr.o.m. dag 15 slopats för att minska risken för kostnader när man anställer.

Förutsättningarna för innovativt entreprenörskap har förbättrats. Det har blivit mer lönsamt att förlägga högavkastande innovativ verksamhet i Sverige genom införandet av en takregel för utdelningar på kvalificerade andelar i fåmansföretag. Ett skatteincitament inom forskning och utveckling har införts. Incitamentet ges i form av sänkta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling. Eftersom sänkta arbetsgivaravgifter sänker företagets kostnader direkt, oavsett om företagen går med vinst eller inte, förbättrar åtgärden möjligheterna för nya och växande företag som inte gör vinst att investera i forskning och utveckling. Härutöver har avdragsrätten för företags utgifter för forskning och utveckling utökats.

Företagens och företagarnas förmåga till förnyelse och omställning är vidare starkt beroende av fungerande och ändamålsenliga regelverk. Åtgärder för att minska företagets regelbörda har också genomförts. Bland annat genom att uppgiftslämningen om periodiseringsfonder har minskat, kravet på

⁴³ Se t.ex. Lerner Boulevard of broken dreams, 2009.

bankgaranti vid företagsförsäljningar har avskaffats, den s.k. avräkningslagen har förändrats och krav på återkommande teknisk kontroll av kassaregister har avskaffats. Revisionsplikten för mindre företag har slopats. Kravet på lägsta tillåtna aktiekapital i privata aktieföretag har sänkts. Redovisningen av mervärdesskatt har förenklats. För att motverka ökande regelbörda har ett regelråd tillsatts som granskar förslag till nya och ändrade regler utifrån vilka administrativa kostnader dessa kan medföra för företaget. Sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster har lett till ökat antal anställningar i en bransch som erbjuder en fot in på arbetsmarknaden för många ungdomar och andra med svag förankring på arbetsmarknaden.

Tryggheten för företagare har förstärkts genom förändringar av reglerna i arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen, vilket skapar en ökad tydlighet och förutsägbarhet i regelverken samt en ökad likabehandling av företagare och anställda.

Regeringen har också tillsatt en kommitté med uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbättra entreprenörskapsklimatet i Sverige, bl.a. skattesystemets utformning.

Ökade möjligheter för entreprenörskap inom fler områden

Möjligheterna till entreprenörskap har ökat genom att fler sektorer och branscher har öppnats upp för fler och mindre aktörer.

Skattelättnader för husarbeten (RUT- och ROT-arbeten) har skapat nya jobb och skapat en utökad marknad för entreprenörer. Betydande åtgärder för att förbättra konkurrensen har också genomförts vilket gynnar inte minst nya aktörer. Det handlar om förändringar i konkurrenslagen och i lagen om offentlig upphandling. Konkurrensverket har bl.a. fått ökade möjligheter att driva konkurrensmål och har fått ett tydligt och förstärkt uppdrag vad gäller offentlig upphandling. Dessutom har flera områden som tidigare dominerats av offentliga aktörer öppnats för konkurrens. Avreglering av apotek och järnväg, liksom ökad mångfald inom äldreomsorg och primärvård är några exempel. Dessutom har det statliga ägandet minskats genom försäljning av Nordea, Vin & Sprit, Vasakronan, OMX, Vectura och Arbetslivsresurs.

Möjligheterna till högskolenära entreprenörskap har också förbättrats genom insatser för kommersialisering av forskning, där bland annat Vinnovas anslag för forskning och utveckling har höjts, liksom resurserna till inkubatorsystem. Industriforskningsinstitutet har getts ökade resurser för att bygga broar mellan akademi och näringsliv.

Ökad tillgång på riskkapital ger ökade möjligheter för företag att växa

Ett väl fungerande system för riskkapitalförsörjning och rådgivning är avgörande för att skapa goda förutsättningar för entreprenörskap. Det behövs också fler aktiva och långsiktiga ägare. Därför är det viktigt att skattesystemet utformas så att det inte driver riskvilligt kapital ur landet. Liksom den tidigare avskaffade arvs- och gåvoskatten innebär slopad förmögenhetsskatt förbättrade villkor för entreprenörer och aktiva ägare och därmed också förbättrad tillgång till riskkapital för de mindre företagens försörjning. Ett investeraravdrag har också införts av denna anledning. Dessutom har reglerna för företagshypotek och förmånsrätt ändrats.

För att bättre ta till vara potentialen till innovation och tillväxt har regeringen också reformerat statens insatser för att i högre grad tillgodose ett varierat behov av marknadskompletterande riskkapital. Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB har getts ökade resurser och har slagits samman med syfte att bl.a. öka finansiering i tidiga skeden. Inlandsinnovation AB och Fouriertransform AB har bildats för att öka tillgången på kapital i särskilda regioner och branscher.

Förbättrad tillgång till kompetens

En förutsättning för ett dynamiskt näringsliv är att det finns individer, entreprenörer, som kan starta företag och få dem att växa. I ett land som Sverige med många och framgångsrika stora företag har regeringen sett ett behov av att öka kunskaperna om entreprenörskap och att skapa mer positiva attityder till entreprenörskap. Därför har undervisning om entreprenörskap fått en tydligare roll i skolan, och stödstrukturerna på universitet och högskolor har förbättrats. Regeringen har också gjort satsningar på rådgivningsverksamhet för framför allt småföretagare. För att förstärka kunskaperna om och attityderna till entreprenörskap i fler

grupper i samhället har riktade satsningar gjorts för kvinnors, invandrades och ungas företagande.

För att fullt ut utnyttja potentialen hos snabbväxande företag att skapa jobb och tillväxt måste dessa företag ha möjlighet att attrahera och behålla kompetens. Reglerna för arbetskraftsinvandring har reformerats vilket har underlättat för företag att få tag på exempelvis IT-specialister och expertskatten har förenklats för att underlätta för utländska nyckelrekryteringar. Regeringen har även beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att se över beskattningen av olika incitamentsprogram. Ytterligare en särskild utredare har fått i uppdrag att se över beskattningen vid ägarskiften i fåmansföretag.

3.2.2 Ökade resurser till forskning

Ett innovativt näringsliv förutsätter också omfattande satsningar på forskning. Sverige hävdar sig väl som forskningsnation och starka forskningsmiljöer har vuxit fram i samverkan mellan högskoleväsendet och kunskapsintensiva företag. Samtidigt tilltar den internationella konkurrensen. Kostnaderna för att flytta även forskningsverksamhet över nationsgränserna har minskat. Många länder, också utanför OECD-området, ökar sina satsningar på forskning och utveckling och försöker förmå företag att lägga sina investeringar i forskning inom det egna landets gränser. Det gäller inte minst de länder i Asien med växande ekonomier.

För att Sverige i framtiden ska kunna behålla och ytterligare förbättra sin position som framstående forskningsnation med fler kunskapsintensiva företag har regeringen genomfört kraftfulla satsningar på forskning och utveckling, som redovisats i forsknings- och innovationspropositioner lämnade till riksdagen 2008 och 2012. Stora satsningar på bl.a. universitet och högskolor samt forskningsfinansiärerna har genomförts. Vidare prioriteras riktade satsningar på bl.a. forskning inom livsvetenskap och på att förbättra samarbetet mellan forskning och näringsliv, bl.a. genom inrättandet av strategiska innovationsområden. Särskilda satsningar på spetsforskning har genomförts och 2014 pågår slutförhandlingar rörande den internationella forskningsanläggningen European Spallation Source som ska byggas i Lund. Satsningarna som redovisats i forsknings- och innovations-

propositionerna 2008 och 2012 innebär en resursförstärkning med 9 miljarder kronor per år.

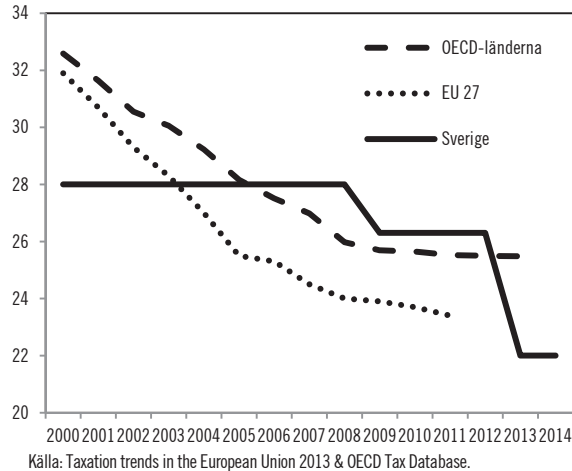
3.2.3 Mer lönsamt att investera

Sverige är en liten öppen ekonomi där kapital rör sig fritt över gränserna. I en sådan ekonomi bestäms avkastningskravet på företagens investeringar på de internationella kapitalmarknaderna. Investeringarna på dessa marknader jämför avkastningen efter skatt på investeringsprojekt i olika länder. Investeringsbesluten påverkas därmed direkt av bolagsskatten. En hög bolagsskattesats leder till ett jämförelsevis högt avkastningskrav före skatt. Om bolagsskattesatsen sänks blir därför fler investeringsprojekt lönsamma. Företagen anpassar sig i en sådan situation till en ny och större optimal kapitalstock genom att öka investeringarna. En högre kapitalintensitet i företagen ökar produktiviteten, vilket skapar utrymme för högre löner. Högre löner ökar arbetsutbudet och på sikt också sysselsättningen. Enligt studier av OECD om skatter och tillväxt är bolagsskatten den skatt som bedöms som mest skadlig för tillväxten.⁴⁴ Goda skattemässiga villkor för investeringar är därför en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt. Till detta kommer att utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser i vår omvärld har varit påtaglig under de senaste två decennierna. Sverige hade i början av 1990-talet ett av de mest konkurrenskraftiga bolagsskattesystemen bland OECD-länderna, mätt genom dess inverkan på incitamenten för nyinvesteringar. Ur ett EUperspektiv var de svenska reglerna konkurrenskraftiga så sent som 2002. Sedan 2004 har nya medlemsländer tillkommit och flera av dem har valt att ha en relativt låg bolagsskattesats, samtidigt som flera av de äldre medlemsstaterna under senare år har sänkt sina bolagsskattesatser.

⁴⁴ Tax Policy Studies No 20 Tax Policy and Economic Growth (OECD 2010) och Vartia, Tax and Economic Growth, Economics Department Working Papers (OECD 2008).

Diagram 3.1 Konkurrenskraftig bolagsskatt

Bolagsskattesats, genomsnitt



För att stärka svenska företags konkurrenskraft, öka investeringarna i Sverige och därmed åstadkomma högre produktivitet, högre reallöner och en högre sysselsättning har därför bolagsskattesatsen sänkts i två steg, från 28 procent till 22 procent. I början av 2011 tillsatte regeringen en kommitté med uppdrag att se över beskattningen av bolag – Företagsskattekommittén (dir. 2011:01). Företagsskattekommitténs huvuduppdrag är att lämna förslag som medför att villkoren för finansiering med eget kapital och med lånat kapital blir mer lika.

3.2.4 Stramare regelverk för rättvisare företagsskatter

Regeringen har också målmedvetet arbetat för att skapa mer långsiktiga, stabila och rättvisa spelregler för företag. När fler betalar de skatter de ska stärks välfärdens finansiering.

Ett exempel är åtgärderna för att stävja aggressiv skatteplanering med ränteavdrag där företag undgår svensk bolagsskatt genom att ta upp lån med hög ränta från t.ex. dotterföretag som är lokaliserade i lågskatteländer. Dessa möjligheter har kraftigt inskränkts vilket dels skapat mer rättvisa konkurrensförhållanden, dels möjliggjort en betydande sänkning av bolagsskattesatsen.

Regeringen har också mellan åren 2006 och 2014 undertecknat informationsutbytesavtal med drygt 40 s.k. sekretessjurisdiktioner. Dessutom har befintliga skatteavtal med länder som t.ex. Schweiz och Luxemburg, som har en omfattande banksekretess, omförhandlats i syfte

att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte. Detta har dramatiskt inskränkt möjligheten att gömma undan tillgångar från beskattning och Skatteverket rapporterar också ett betydande återflöde av kapital till Sverige.⁴⁵

Överutnyttjandet av löneunderlagsregeln i 3:12-reglerna har också motverkats. Reglerna kunde användas för skattedrivna upplägg, bl.a. i partnerägda företag, för att sänka skatten på delägarnas arbetsinkomster från ca 57 procent till 20 procent, något som nu begränsats.

3.2.5 Energi och klimat

En långsiktigt trygg och stabil energiförsörjning ger näringslivet stabila spelregler. Det gäller framför allt den svenska basindustrin, som ofta är beroende av konkurrenskraftiga nivåer på elpriset. De fyra regeringspartierna slöt 2009 en överenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik. Syftet var att skapa förutsättningar för långsiktiga spelregler för energimarknadens aktörer. Samtidigt tydliggjordes regeringens högt ställda ambitioner inom klimatområdet, vilket gav förutsättningar för ett starkt svenskt ledarskap i förhandlingarna om en ny internationell klimatöverenskommelse. Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft samt försörjningstrygghet. Med denna grund presenterade regeringen en väg ut ur beroendet av fossil energi.

Överenskommelsen innehåller tre övergripande energi- och klimatpolitiska mål till 2020:

- andelen förnybar energi ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen,
- energiintensiteten, tillförd mängd energi i förhållande till BNP, ska minska med 20 procent mellan 2008 och 2020, och
- utsläppen av växthusgaser ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990 för verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

Regeringens bedömning 2014 är att Sverige kommer att nå målen om ökad andel förnybar

⁴⁵ Skatteverket (2014).

energi och minskade utsläpp av växthusgaser men troligen inte målet om minskad energiintensitet. Riksdagen beslutade 2010 om lagändringar som möjliggör ett generationsskifte i det svenska kärnkraftsbeståndet. Beslutet innebar att ett tillstånd till uppförande och drift av en ny kärnkraftsreaktor förutsätter att den nya reaktorn ersätter en av de befintliga reaktorerna på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad. I och med detta upphävdes lagen om kärnkraftens avveckling. Regeringen införde samtidigt krav på återkommande helhetsbedömningar av säkerheten vid kärnkraftsreaktorerna.

De nationella skatterna på klimat- och energiområdet har gjorts mer träffsäkra och ändamålsenliga. Dessa skatter är av central betydelse för att Sverige ska kunna nå de klimat- och energipolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. En grundläggande utgångspunkt, särskilt vad gäller koldioxid-skatten, har varit att minska undantagen från den generella skattenivån. Riksdagen beslutade hösten 2009 om ett omfattande paket med miljöskatteförändringar som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektivare energianvändning kan uppnås (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

Sverige och Norge har sedan den 1 januari 2012 en gemensam marknad för handel med elcertifikat för att främja ny förnybar elproduktion. Elcertifikatsystemet är ett kostnadseffektivt styrmedel för att nå målet om utbyggd förnybar elproduktion med 25 TWh till 2020 jämfört med 2002.

3.3 Förbättrad infrastruktur knyter ihop Sverige

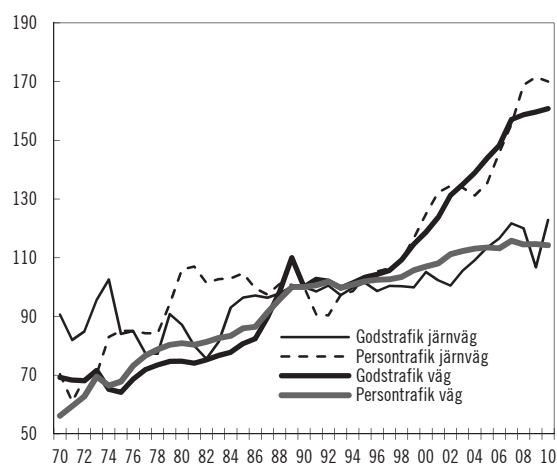
Sverige hålls ihop genom åtgärder som säkerställer en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därför är Sverige beroende av ett tillförlitligt transportsystem för att säkra individers och företags transportbehov. Landets geografiska läge förstärker betydelsen av en väl fungerande infrastruktur. Transportinvesteringar kan leda till högre produktivitet och därmed tillväxt i ekonomin. Detta beror på att det finns ett samband mellan hög tillgänglighet och hög

produktivitet, höga löner och hög sysselsättning.⁴⁶ En fungerande infrastruktur väl anpassad till behoven är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna konkurrera i den globaliserade ekonomin. Transportsystemets utformning, drift och användning ska därtill främja en hållbar utveckling.

Trafikvolymerna har i flera decennier ökat kraftigt. Sedan början av 1970-talet har persontransporterna på järnväg i Sverige mer än fördubblats, godstågstrafiken på järnvägar har ökat med omkring 20 procent och persontransporterna på vägar nära fördubblats.

Diagram 3.2 Gods- och persontrafik 1970–2010

Index 1990 = 100



Anm.: Trafik på väg mäts i fordonskilometer, persontrafik på järnväg mäts i personkilometer och godstrafik på järnväg mäts i tonkilometer.

Källa: Trafikanalys.

Även godstrafiken på väg har ökat kraftigt sedan 1970-talet (se diagram 3.2). Under perioden har också arbetsmarknadsregionerna förstörats och pendlingen ökat.

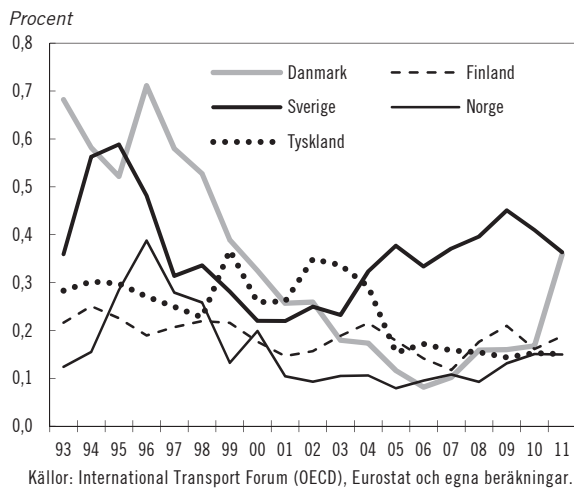
Den ökning av trafikarbetet som har pågått under lång tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i de växande storstadsregionerna och längs vissa större transportleder för gods- och persontrafik där

⁴⁶ För en aktuell sammanställning av forskningen på detta område, se Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI 2013. Rapporten är en underlagsrapport till Konjunkturinstitutets specialstudie nr 37 om tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning.

stor trängsel tidvis uppstår. En rad pågående och planerade investeringar i näringslivet kommer dessutom att skapa ytterligare behov av förstärkt transportkapacitet. I övriga landet är trängseln mindre påtaglig, men där kan stora avstånd, dåligt underhåll och begränsad tillgång till kollektivtrafik ställa till problem.

Diagram 3.3 visar utvecklingen av investeringar i järnväg i de nordiska länderna och Tyskland under de senaste 20 åren.

Diagram 3.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser

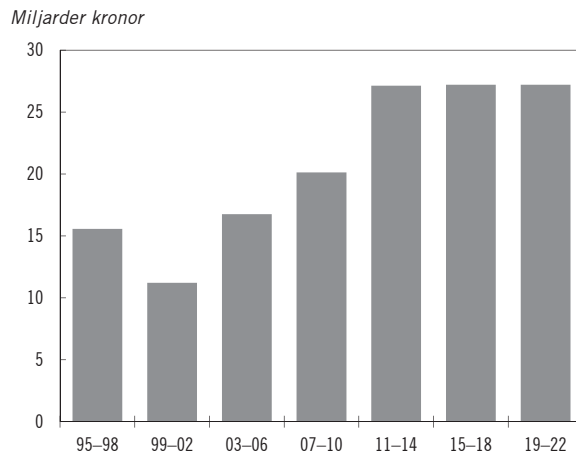


För att möta detta ökade behov har regeringen höjt nivån på infrastrukturinvesteringarna sedan 2006.

Ett historiskt stort infrastrukturarbete har inletts.⁴⁷ En rad viktiga väg- och järnvägsåtgärder har avslutats, påbörjats eller fått en planerad byggstart. Det handlar bl.a. om det Västsvenska paketet inklusive järnvägsprojektet Västlänken, Hamnbanan till Göteborgs hamn, järnvägen Hallsberg-Degerön, Haparandabanan, Förbifart Stockholm, tunnelbaneutbyggnad i Stockholm samt påbörjandet av en framtida ny stambana för höghastighetståg med delsträckorna Järna-Linköping (Ostlänken) samt Mölnlycke-Bollebygd (mellan Göteborg och Borås). Dessutom har regeringen avsatt kraftigt ökade resurser till drift och underhåll av framför allt järnvägen (se diagram 3.4).

⁴⁷ Se även prop. 2012/13:25; Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.

Diagram 3.4 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet, fördelat på fyraårsperioder 1998–2022



Anm.: 2013 års priser. Finansiering via anslag.
Källor: Årsredovisning för staten 1995–2013 samt framskrivning enligt 2012 års Infrastrukturproposition.

Det görs också stora investeringar som underlättar för den regionala trafiken och för godstrafiken. För såväl svensk traditionell industri som för arbetsmarknaderna i framför allt tillväxtregionerna är de här investeringarna nödvändiga. Inriktningen är att vårda och effektivisera det befintliga transportsystemet och att investera i ny infrastruktur i de delar där kapaciteten behöver öka.

En viktig prioritering för investeringarna i infrastruktur har varit arbetsmarknaderna i tillväxtregionerna. Här innebär stora resandeströmmar att den samhällsekonomiska nyttan av att effektivisera resandet eller öka kapaciteten ofta är stor. Storleken på den lokala arbetsmarknaden är viktig för en regions konkurrensförmåga och möjlighet att skapa tillväxt. En allt mer kunskapsintensiv arbetsmarknad kräver högutbildad arbetskraft. Utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden kan lättare mötas i en stor lokal arbetsmarknadsregion. En tät arbetsmarknad med god tillgänglighet kan också ge större utrymme för branscher som kräver stort kundunderlag eller som är väldigt specialiserade. Dessutom är en stor arbetsmarknadsregion mindre känslig för konjunktursvängningar.

På regeringens initiativ har 2013 års Stockholmsförhandling genomförts och avtal har slutits. Genom avtalet skapas nu goda förutsättningar för att Stockholmsregionen fortsatt ska kunna växa, genom en större utbyggnad av tunnelbanan, med nio nya tunnelbanestationer.

3.4 Fler bostäder för välfungerande arbetsmarknad

En väl fungerande bostadsmarknad bidrar till ekonomisk tillväxt. God tillgång på bostäder underlättar för människor att söka sig till jobb och gör det enklare för företag att rekrytera. Tillsammans med drivkrafter för att arbeta, goda villkor för företag och en aktiv arbetsmarknadspolitik utgör en välfungerande bostadsmarknad en viktig del av en politik för ökad sysselsättning. En välfungerande bostadsmarknad är också viktig för att investeringar ska ske på ett effektivt sätt och för att obalanser inte ska byggas upp i det finansiella systemet när det uppstår spänningar mellan utbud och efterfrågan på bostäder.

Sverige har alltsedan 1990-talets början byggt hälften av vad våra nordiska grannländer gjort och hälften av snittet för OECD-länderna.⁴⁸ Samtidigt har Sverige en stark urbanisering och Stockholm är en av de snabbast växande huvudstäderna i Europa. Bostadsmarknaden i Sverige präglas av omfattande regleringar, såväl på bygg- som på uthyrningssidan. Bostadspolitikerna försökte fram till 2006 kompensera för detta genom produktionsstöd. Trots subventioner som medförde höga offentligfinansiella kostnader var byggtakten dock låg.

Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att förbättra förutsättningarna för byggande och boende. Detta har behövt göras inom ramen för trygga villkor för hyresgästerna och med respekt för parterna på bostadsmarknaden. Politikens inriktning har varit att öka utbudet av bostäder och förbättra marknadens funktionssätt, bl.a. har byggregler förenklats och för nybyggda lägenheter vidareutvecklats, samtidigt som ineffektiva subventioner avskaffats. Bostadsbristen går dock inte att bygga bort på kort sikt, och särskilt inte under krisår och utdragen lågkonjunktur. Därför har det också varit viktigt att det befintliga bostadsbeståndet kunnat utnyttjas bättre.

Det har varit viktigt att göra varsamma reformer som stärker utbudet. Bland annat har

fastighetsavgiften för flerfamiljshus sänkts och undantaget från fastighetsavgift vid nybyggnation av bostäder har vidgats till 15 år. Vidare har presumtionshyror införts i 15 år för att ge ökad kostnadstäckning vid nyproduktion och byggreglerna för student- och ungdomsbostäder har förenklats. En annan strukturell förbättring är att de kommunala fastighetsbolagens hyresnormerande roll har avskaffats så att hela beståndet nu räknas in vid hyressättningen.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att ta ner hinder för byggnation. Stor regelbörda och emellanåt utdragna juridiska processer driver upp risker och påverkar därmed byggbolagens kalkyler negativt. I år lämnas ett antal förslag till riksdagen som syftar till att effektivisera plan- och byggprocessen, bl.a. att kommunernas möjlighet att ställa egna särkrav begränsas, reglerna för bullernivåer förtydligas och att kraven på kommuner att ha transparenta och tydliga riktlinjer för markanvisningar ska öka. Förslag för hur konkurrensen i byggsektorn ska öka utreds. För att korta handläggningstiderna och därmed minska kostnaderna vid byggnation har regeringen tillfört medel till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna samt infört mål för handläggningstiderna.

För att underlätta för studenter och ungdomar har reglerna för små lägenheter förenklats, så att det blir billigare att bygga. Det har också gjorts enklare och mer förmånligt att hyra ut hela eller delar av sin bostad genom att schablonavdraget vid uthyrning av den egna bostaden har höjts till 40 000 kronor per år.

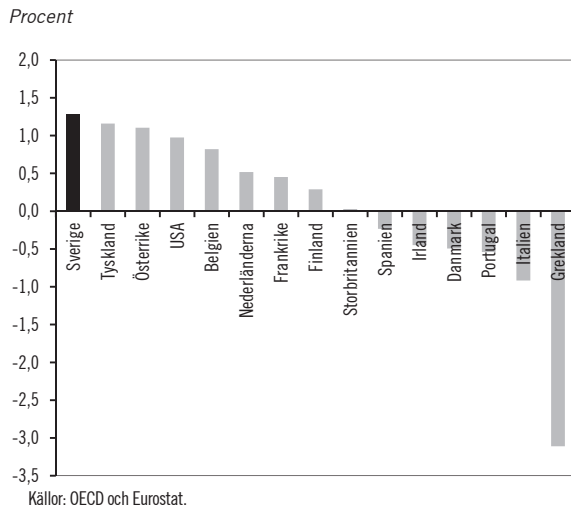
En utmaning för bostadsbyggande är att beslut om byggnation och infrastruktur i många fall fattas och finansieras på olika nivåer. Detta är särskilt ett problem i större städer. Inom ramen för den s.k. Stockholmsöverenskommelsen har regeringen använt en metod med förhandlingspersoner för att nå ett effektivare beslutsfattande. Genom att samla berörda kommuner och landsting kunde ett infrastrukturpaket med 9 nya tunnelbanestationer förhandlas fram, något som möjliggör ca 78 000 nya bostäder.

⁴⁸Marcobond, Danmarks Statistik, Statistikcentralen (Finland), Statistisk sentralbyrå (Norge), SCB.

3.5 Effekter av reformer av företagsklimatet

Sveriges BNP har mellan 2006 och 2012 utvecklats starkare än praktiskt taget alla jämförbara länder (se diagram 3.5).

Diagram 3.5 Genomsnittlig BNP-tillväxt mellan 2006 och 2012



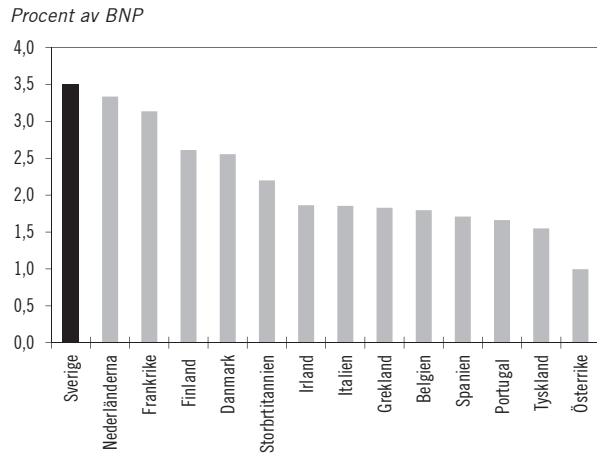
Detta speglar bl.a. att Sverige tack vare starka offentliga finanser haft möjlighet att stötta ekonomin och arbetsmarknaden genom hela den långa och djupa lågkonjunkturen, bl.a. genom strukturellt riktiga reformer.

Som ett led i att förbättra konkurrenskraften och öka investeringarna har kapitalskatterna sänkts mer än i jämförbara länder sedan 2000, alltså även under tidigare regering. Detta har gjorts samtidigt som regeringen har satsat på offentliga investeringar som långsiktigt stärker Sveriges tillväxtförutsättningar: utbildning, forskning och infrastruktur.

Tillväxtinvesteringar

Som tidigare nämnts är Danmark det enda EU-land som satsar mer offentliga medel på utbildningssystemet, mätt som andel av BNP än Sverige. För Sveriges del har andelen ökat sedan 2006. Sverige ligger också i topp i EU när det gäller offentliga investeringar (se diagram 3.6).

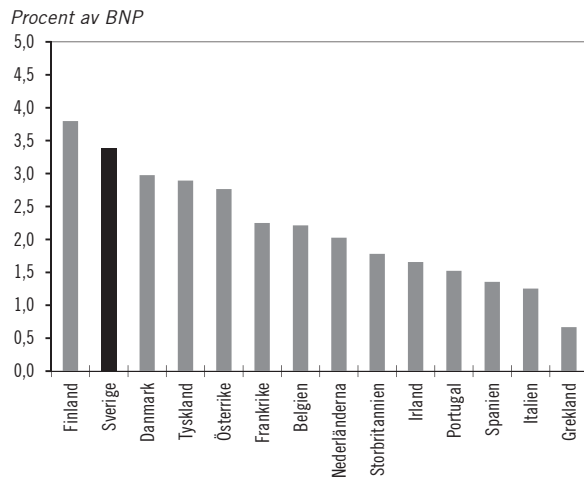
Diagram 3.6 Offentliga investeringar, 2012



Sverige har också befest sin position som ett av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga länder. Sverige ligger på andra plats när det gäller investeringar i forskning och utveckling i EU (se diagram 3.7).

Sverige ligger i topp i EU när det gäller förmåga till innovation enligt både EU-kommissionens resultattavla för innovationsunionen⁴⁹ och enligt Global Innovation Index⁵⁰, och topp tre i EU när det gäller konkurrenskraft enligt World Economic Forum.

Diagram 3.7 Resurser till forskning och utveckling, 2011



Åtgärderna för mer stabila och rättvisa spelregler tillsammans med reformerna för att göra det enklare och mer lönsamt att driva företag har

⁴⁹ Europeiska kommissionen, 2014.

⁵⁰ Indexet tas fram av Cornell, Insead och WIPO.

också gett effekt. Det startades fler företag 2012 än 2006 och antalet nystartade företag har aldrig varit så stort som under den senaste mandatperioden.⁵¹

Ökad legitimitet för skattesystemet och mindre svartarbete

Sverige har, och ska fortsätta att ha, en omfattande skattefinansierad välfärd. Ett väl utformat skattesystem, som säkrar skatteintäkter och samtidigt värnar jobb och tillväxt, är en förutsättning för att säkra välfärdens finansiering i en miljö med tilltagande internationell konkurrens och en åldrande befolkning. Ett väl utformat skattesystem ska också säkerställa att skatterna uppfattas som legitima.

Regeringen har sedan 2006 motverkat skatteplanering och stärkt skattemoralen och samtidigt förbättrat förutsättningarna för entreprenörskap och fler jobb i växande företag. ROT- och RUT-avdragen har samtidigt skapat tusentals nya jobb och kan ha bidragit till en ändrad syn på svartarbete, vilket framhållits av både Skatteverket och SNS Konjunkturråd⁵².

En kraftigt förbättrad inställning till skattesystemet är nu märkbar både hos befolkningen och hos företagen. Sedan 2006 har andelen av befolkningen med positiv syn på skattesystemet ökat från 24 procent till 35 procent, och andelen som tycker illa om skattesystemet minskat från 42 procent till 22 procent, enligt Skatteverkets medborgarundersökning 2012. Mellan 2005 och 2013 har andelen företag som är negativa till skattesystemet minskat från 61 till 22 procent. När skattesystemet uppfattas som mer legitimt minskar också svartarbetet. Till exempel har andelen svenskar som anger att de känner någon som arbetar svart halverats sedan 2006. Jämfört med 2006 tror sig hälften så många företag i dag konkurrera med företag som skattefuskar.⁵³

4 Ordning och reda i offentliga finanser

4.1 Finans- och skuldskrisen visar vikten av ordning och reda i offentliga finanser

Sverige är en liten och öppen ekonomi, med en betydande finanssektor. Ordning och reda i offentliga finanser är en viktig skyddsvall mot oro i omvärlden. Det skapar trygghet för hushåll och företag i Sverige. För att finanspolitiken ska kunna bidra till att stabilisera konjunkturen är det en förutsättning att de offentliga finanserna har tillräckliga säkerhetsmarginaler, åtnjuter förtroende och är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna skapar det oro och den ekonomiska politiken blir mindre verkningsfull.

Ett tydligt finanspolitiskt ramverk ger en styråra för finanspolitiken, inte minst i goda tider då kraven på åtgärder ofta är som störst från intressenter av olika slag i samhället. En viktig förklaring till att Sveriges statskuld kunnat minska, samtidigt som Sverige kunnat vidta kraftfulla åtgärderna för att motverka krisen, är att Sverige gick in i krisen 2008 med betydligt större överskott i offentliga finanser än de flesta andra länder.⁵⁴ Detta gav utrymme att med begränsade underskott och fortsatt låg skuld stimulera ekonomin.

Allt för få länder utnyttjade de goda tiderna före krisen till att ställa sina hus i ordning och rusta för sämre tider. Om regeringen åren innan krisen hade genomfört omfattande ofinansierade reformer hade förutsättningarna att hantera krisen varit betydligt sämre.

4.2 Förstärkningar av det finanspolitiska ramverket

Under 1990-talet infördes i Sverige och i många andra länder särskilda budgetpolitiska ramverk i form av mål och regler för de offentliga finanserna och stramare budgetprocesser. Tillkomsten av dessa ramverk har sin bakgrund i

⁵¹ Tillväxtanalys (2014).

⁵² Skatteverket (2012) samt Konjunkturrådets rapport 2013.

⁵³ Skatter i Sverige (Skatteverket 2013).

⁵⁴ Europeiska kommissionen.

de negativa erfarenheterna från 1970- och 1980-talen. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet. Skuldutvecklingen i de nuvarande euroländerna följde ett liknande mönster.⁵⁵ Denna negativa utveckling av de offentliga finanserna oroade de finansiella marknaderna. Små länder som Sverige blev särskilt utsatta genom högre räntor.

De huvudsakliga orsakerna till denna utveckling anses vara institutionella där en avsaknad av ett tydligt budgetpolitiskt ramverk bidrog till en försvagning av de offentliga finanserna. I början av 1990-talet saknades tydliga mål och regler för den svenska budgetpolitiken och budgetprocessen var betydligt mindre stram jämfört med vad den är i dag. Detta bidrog till att kortsiktiga överväganden fick större vikt än långsiktiga hållbara finanser.

Ett exempel på det är den expansiva finanspolitik som bedrevs i Sverige på 1970- och 1980-talen som kortsiktigt pressade ner arbetslösheten under den varaktigt hållbara nivån. Det innebar kortsiktiga politiska vinster till priset av stora underskott som ledde till en trendmässigt stigande offentlig skuldsättning och som också bidrog till hög inflation. Denna erfarenhet visar att den politiska beslutsprocessen, i frånvaro av ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk, riskerar att leda till underskott (s.k. deficit bias).

Genom att införa budgetpolitiska mål och regler för finanspolitiken samt en stram budgetprocess främjas långsiktighet i beslutsfattandet. Detta är bakgrunden till att ett budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och regler och en stramare budgetprocess infördes i Sverige i kölvattnet av den ekonomiska krisen på 1990-talet.

4.2.1 Huvuddragen i det svenska finanspolitiska ramverket

Sedan införandet av ett tydligt finanspolitiskt ramverk har de offentliga finanserna stärkts

kraftigt i Sverige. Huvuddragen i det regelverk som gäller i dag är följande:

- Överskottsålet, att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Ett utgiftstak som begränsar de nominella utgifterna minst tre år fram i tiden.
- Ett balanskrav för kommuner och landsting som innebär att budgeterade intäkter ska överstiga budgeterade kostnader. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelserna.
- Budgetprocessen utgår från ett uppifrån- och nedperspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket.

Dessutom är statsbidrag till kommuner och landsting, i likhet med flera andra bidrag, nominellt bestämda, vilket begränsar utgiftsökningarna. Den årliga produktivitetsjusteringen för den del av de statliga myndigheternas anslag som avser lönekostnader bidrar också till att begränsa utgiftsökningarna.

4.2.2 Utvecklingen av det svenska finanspolitiska ramverket sedan 2006

I början av 2000-talet blev det tydligt att utgiftstakets stramhet tenderade att urholkas genom åtgärder för att kringgå de restriktioner som taket innebär. Tidsperspektivet för utgiftstaken tenderade också att förkortats på ett sätt som inte främjade långsiktighet och budgetdisciplin. Trots det svenska regelverkets relativa strikthet fanns det därför behov av att se över regelverkets utformning för att få det att fungera ännu bättre och minska risken för en försvagning över tiden.⁵⁶

Regeringen har därför genomfört en rad åtgärder för att förstärka det finanspolitiska

⁵⁵ Statistiska centralbyrån och OECD.

⁵⁶ Se t.ex. Sweden—Article IV Consultation (IMF 2005).

ramverket. Under 2010 stärktes det budgetpolitiska ramverket genom att utgiftstaket och överskottsmalet gjordes obligatoriska. Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering, inrättade regeringen 2007 ett finanspolitiskt råd. Parallellt med det har Konjunkturinstitutet fått en tydligare roll i att analysera finans- och penningpolitiken. Detta stärker förutsättningarna för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

För att ytterligare förbättra transparensen och möjligheten till uppföljning och utvärdering har regeringen arbetat aktivt med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av beräkningarna av nya reformer avseende bl.a. effekter på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Därtill har regeringen förbättrat redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs. Dessutom infördes 2013 dels en skyldighet för regeringen att i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder, dels en skyldighet att i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

År 2014 har regeringen också i proposition 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess föreslagit att regeringen vid bedömd avvikelse från överskottsmalet ska redovisa till riksdagen hur en återgång ska ske. Dessutom föreslås i propositionen lagändringar som syftar till att tydliggöra reglerna för riksdagens beslut om statens budget och processen för ändringar i en redan beslutad budget.

4.3 Starka offentliga finanser är en förutsättning för effektiv stabiliseringspolitik

Världsekonomin drabbades 2008 av efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. En akut finansiell kris ledde till en mycket svag efterfrågeutveckling i större delen av världen, samtidigt som problemen på de finansiella

marknaderna gjorde det mycket svårt för företagen att hitta finansiering. Genom sitt stora exportberoende drabbades den svenska ekonomin mycket hårt av krisen och exporten föll med över 12 procent 2009 och BNP med omkring 5 procent. Prognoserna i 2009 års ekonomiska vårproposition pekade på en arbetslöshet på nästan 12 procent för de kommande åren. Krisen påverkade ramarna för och inriktningen på den efterföljande strukturpolitiken. Det är därför nödvändigt att mer i detalj beskriva inriktningen av den ekonomiska politiken under krisen för att ge en rättvisande bild av regeringens reformer under perioden 2006–2014.

4.3.1 Principer för stabiliseringspolitiken

Lågkonjunkturer leder till produktionsbortfall och att arbetslösheten stiger. Både kapital och arbetskraft underutnyttjas. De som blir arbetslösa eller lämnar arbetskraften i brist på arbeten får bära en stor börda av det svaga konjunkturläget. En väl utformad stabiliseringspolitik, inklusive satsningar på arbetsmarknadspolitiken, kan bidra till att motverka att arbetslösheten varaktigt fastnar på en hög nivå och till att anpassningen tillbaka mot ett mer normalt läge med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning inte tar för lång tid.

I normala konjunktursvängningar stabiliseras resursutnyttjandet främst av penningpolitiken: huvudsakligen genom förändringar av reporäntan, men även indirekt genom penningpolitikens eventuella effekter på kronkursen. Finanspolitiken bidrar i normalfallet till stabilisering av ekonomin framför allt genom automatiska stabilisatorer: att skatteintäkter sjunker och transfereringsutgifter stiger vid en konjunkturedgång (och omvänt i en konjunkturuppgång). Finanspolitiken stimulerar därmed ekonomin utan att några aktiva beslut fattas.

Sverige, som har relativt höga skatter och omfattande transfereringar, har förhållandevis stora automatiska stabilisatorer. Till stabiliseringen bidrar också semi-automatiska stabilisatorer, framför allt arbetsmarknadspolitiken. Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen anpassas efter arbetslöshetens nivå och fungerar därmed kontracykliskt.

Nedgången 2008 var dock så djup att regeringen ansåg att ovan nämnda mekanismer och åtgärder inte räckte till för att stabilisera ekonomin. Ytterligare aktiva stimulansåtgärder blev därmed nödvändiga.

4.3.2 Vikten av säkerhetsmarginaler för en liten och öppen ekonomi

För att finanspolitiken ska kunna bidra till att aktivt stabilisera resursutnyttjandet krävs att det finns ett grundmurat förtroende för de offentliga finanserna hos finansmarknader, företag och hushåll. Om ett land vid varje tidpunkt vill upprätthålla förtroendet krävs betydande säkerhetsmarginaler. Det är nödvändigt både för att de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna ska kunna verka fullt ut och för att vid behov kunna genomföra ytterligare aktiva åtgärder. Om förtroendet minskar tvingas ett land bedriva åtstramningspolitik i en lågkonjunktur, något som innebär stora ekonomiska och sociala kostnader. Sverige tvingades göra detta under 1990-talskrisen, då bristande förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet tvingade fram besparingar på 8 procent av BNP under perioden 1995–1998.⁵⁷ Ytterligare en begränsning av storleken på de aktiva åtgärderna är att dessa måste rymmas inom de begränsningar som reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt överskottsålet och utgiftstaket utgör.

År 2008 och 2009 rådde en osedvanligt stor osäkerhet kring nedgångens varaktighet och djup. Eftersom krisen hade startat i den finansiella sektorn och hela det internationella finansiella systemet hotades av kollaps förstärktes behovet av säkerhetsmarginaler ytterligare. De svenska bankerna var underkapitaliserade och riskerade stora förluster, framför allt i de baltiska länderna. De hade därför svårt att få tillgång till tillräcklig finansiering. Risken var därför överhängande att Sverige skulle behöva använda betydande resurser för att återställa det finansiella systemet och upprätthålla kreditgivning till företag och

hushåll. Historiska erfarenheter visar att de statsfinansiella kostnaderna för en finanskris kan vara mycket stora – det är inte ovanligt att statskulden ökar med 50–100 procent efter en sådan kris.⁵⁸

Åtgärderna som regeringen vidtog för att säkra den finansiella stabiliteten beskrivs i avsnitt 5.

Stabiliseringspolitik med strukturellt fokus

När krisen bröt ut såg regeringen ett behov av att använda finanspolitiken för att dämpa krisens effekter. De stora överskotten som byggts upp av både nuvarande och tidigare regeringar fram till 2008 innebar att det fanns utrymme för aktiva stimulansåtgärder trots behovet av säkerhetsmarginaler.

En viktig utgångspunkt för flertalet av de krisåtgärder som vidtogs under finanskrisen var att de skulle vara effektiva mätt i antal jobb per satsad krona.

Traditionellt har det hävdats att stimulansåtgärder bör vara tillfälliga för att inte de offentliga finanserna ska försämrans på längre sikt. I praktiken har det dock visat sig politiskt svårt att senare återta sådana åtgärder. Mot bakgrund av denna lärdom, och då den svenska ekonomin var i fortsatt behov av strukture reformer, valde regeringen att i stället för temporära efterfrågestimulanser prioritera strukturellt riktiga permanenta åtgärder. Dessa bidrog även på längre sikt till en bättre fungerande ekonomi med varaktigt högre sysselsättning och BNP, samtidigt som åtgärderna på kort sikt stimulerade efterfrågan. Detta blev möjligt eftersom överskotten som byggts upp före finanskrisen möjliggjorde att kraftfulla strukture reformer kunde genomföras utan motsvarande skattehöjningar eller utgiftsminskningar. Regeringen förstärkte därför jobbskatteavdraget 2009 och 2010, genomförde omfattande satsningar på infrastruktur och forskning för åren framåt och införde ROT-avdraget.

⁵⁷ Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet, prop. 2000/2001:100 Bilaga 5.

⁵⁸ This time is different – eight centuries of financial folly, Carmen Reinhart och Kenneth Rogoff, 2009.

Tillfälliga stimulansåtgärder som komplement

Utöver ovan nämnda åtgärder genomfördes tillfälliga satsningar för att underlätta för arbetslösa att komma tillbaka i arbete, bl.a. förstärkta förmedlingsinsatser, praktikplatser och praktisk kompetensutveckling. Vidare ökade stödet till långtidsarbetslösa genom att nystartsjobben gjordes mer fördelaktiga och resurserna till det reguljära utbildningsväsendet stärktes tillfälligt.

Utöver att värna jobben var det viktigt att människor i Sverige skulle kunna vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar genom att erbjuda en god vård vid sjukdom, en god utbildning i skolan och genom att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället håller en hög kvalitet även i sämre tider. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrade regeringen att de med störst behov drabbades av ytterligare bördor under krisen. För att värna välfärden och också upprätthålla sysselsättningen i offentlig sektor höjde regeringen därför statsbidragen till kommunerna. Statsbidragen höjdes tillfälligt med 17 miljarder kronor 2010 och 3 miljarder kronor 2011.

Konjunkturstöden till kommunsektorn bidrog till att kommunernas verksamhet kunde upprätthållas under krisen.⁵⁹ Den kommunfinansierade sysselsättningen är högre nu än 2006. Konjunkturstöden till kommunsektorn bidrog därmed till lägre arbetslöshet och minskade risken för att arbetslösheten skulle bita sig fast.

4.3.3 Utdraget krisförlopp med stora risker har präglat stabiliseringspolitiken

Nedgången i Sverige blev mindre djup än vad som befarades, men många förlorade ändå sina jobb till följd av krisen. Återhämtningen kom initialt snabbare och mer kraftfullt än förväntat, inte minst tack vare att Sveriges externa konkurrenskraft förbättrades och att exporten därmed tog fart. Som en konsekvens av den skuldskris i euroområdet som blev en följd av finanskrisen stannade dock återhämtningen upp

och lågkonjunkturen förlängdes. Enligt prognosen i denna proposition kommer inte resursutnyttjandet att gå mot balans förrän 2018, vilket skulle innebära att Sverige då har genomlevt 10 år av lågt resursutnyttjande.

Regeringens andra mandatperiod 2010–2014 präglades av denna långsamma återhämtning med lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet. Svensk ekonomi var i behov av fortsatt stöttning, men de tillfälliga krisåtgärderna kunde gradvis fasas ut. Till detta kom en betydande osäkerhet, framför allt 2011 och 2012, kring hållbarheten hos ett antal euroländers offentliga finanser och vilken effekt en eventuell betalningsinställelse skulle ha för euroområdet som helhet och därmed också för Sverige. Behovet av säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna var därför högre än normalt.

Behovet av säkerhetsmarginaler minskade möjligheterna att stimulera ekonomin dessa år. När riskerna i framförallt euroområdet minskade, samtidigt som efterfrågan i världsekonomin var fortsatt svag och svensk export minskade under flera kvartal, fanns både möjligheterna och behoven att stötta den svenska ekonomin. Regeringen genomförde 2013 och 2014 strukturreformer såsom förstärkt jobbskatteavdrag, sänkning av bolagsskatten och satsningar på utbildning, infrastruktur och forskning som också stimulerade ekonomin och jobben.

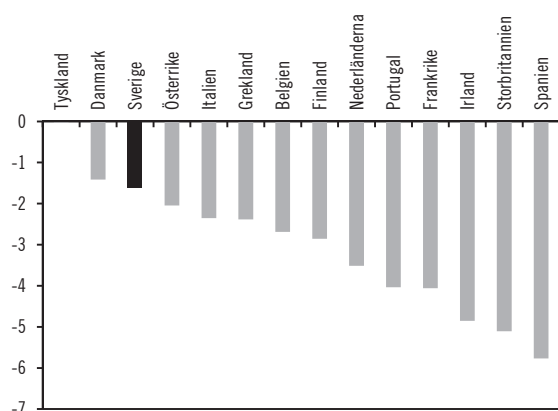
4.4 Bland Europas starkaste offentliga finanser

Sverige har klarat sig bättre än de flesta andra länder i EU genom den långa lågkonjunktursens ekonomiska oro och har bland Europas starkaste offentliga finanser (se diagram 4.1 och 4.2).

⁵⁹ Se Konjunkturinstitutet, Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen, Fördjupnings-PM nr. 16 2012.

Diagram 4.1 Finansiellt sparande, prognos 2014, offentlig sektor

Procent av BNP



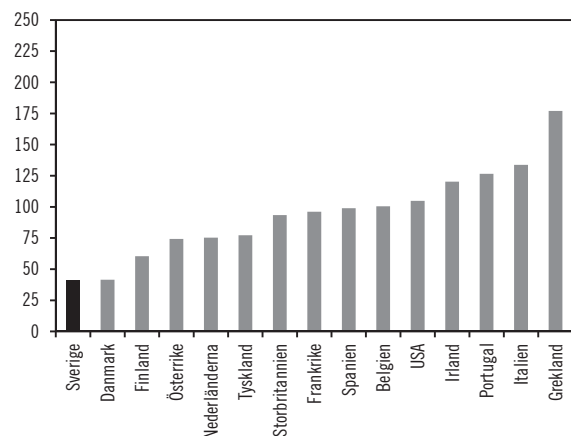
Anm.: De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

Källa: Finansdepartementet (Sverige) och Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014 (övriga).

En av anledningarna till att Sverige trots krisen har välskötta offentliga finanser beror på det budgetpolitiska ramverk som infördes efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Detta ramverk, och en politisk vilja att respektera ramverket, har varit avgörande för att Sverige är ett av få länder som både innan krisen och under krisen klarat underskotts- och skuldkriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten.

Diagram 4.2 Offentliga sektorns bruttoskuld 2014, prognos

Procent av BNP



Anm.: De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

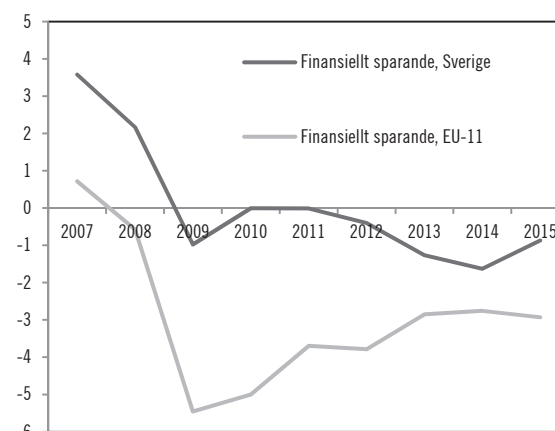
Källa: Finansdepartementet (Sverige) och Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014 (övriga).

Tack vare sina starka offentliga finanser, tillhör Sverige de EU-länder som genom hela krisen kunnat bedriva en expansiv finanspolitik för att dämpa fallet i produktionen och sysselsättningen, utan att den offentliga skulden som

andel av BNP ökat (se diagram 4.3 och diagram 4.4).

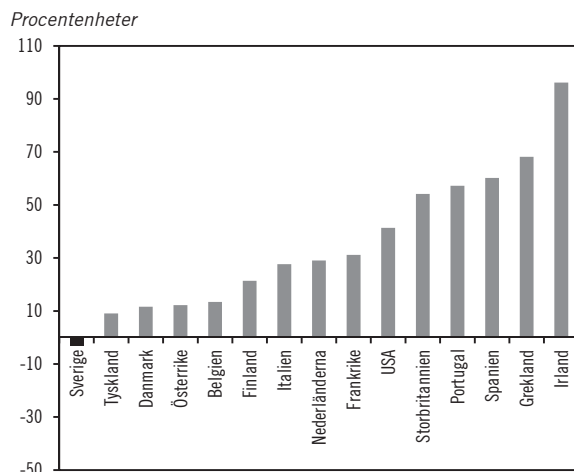
Diagram 4.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014.

En annan anledning till att de offentliga finanserna varit stabila under finans- och skuldkrisen är att stabiliteten i finanssektorn har kunnat säkras utan betydande kostnader för skattebetalarna. Det beror bl.a. på att regeringen, tillsammans med Riksbanken och Riksgäldskontoret, tidigt tog fram väl utformade stödåtgärder riktade till den finansiella sektorn. De åtgärder som regeringen vidtog utformades på ett sådant sätt att de skulle värna skattebetalarnas medel och de offentliga finanserna. I flera länder som nu har stora offentligfinansiella problem har stödåtgärder satts in till den finansiella sektorn på ett sätt som bidragit till att förvärra de statsfinansiella problemen på lång sikt.

Diagram 4.4 Förändring av offentliga sektorns bruttoskuld, förändring 2006–2014

Anm.: Statskalden 2014 är en prognos.
Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos, 2014.

En tredje anledning till att Sverige har haft en relativt sett gynnsam offentligfinansiell utveckling under krisen är de strukturreformer som regeringen genomfört. Att regeringen kraftigt förstärkt arbetslinjen i skatte- och transfereringssystemen är sannolikt en viktig förklaring till att arbetsutbudet och sysselsättningen inte fallit så som under 1990-talskrisen, trots att det ackumulerade BNP-fallet har varit nästan lika stort. Mellan åren 1991–1996 steg BNP med i genomsnitt 0,9 procent per år. Motsvarande siffra för perioden 2008–2013 var 1,1 procent per år. Samtidigt minskade sysselsättningen med 2 procent per år 1991–1996 medan den steg med 0,6 procent per år 2008–2013 (se diagram 2.8).

4.4.1 Återgång till balans och överskott

Finanspolitiken bör bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att kunna möta även framtida ekonomiska nedgångar med kraftfulla finanspolitiska åtgärder.

En ansvarsfull finanspolitik är att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris och låta sparandet stärkas när läget i ekonomin stadigvarande förbättras. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska. Men också för att hushåll och företag ska kunna verka i en trygg ekonomisk miljö. Mot bakgrund av att många andra länder, till följd av statsfinansiella problem,

framöver kommer att ha ett litet utrymme för att möta nästa lågkonjunktur med finanspolitik finns starka skäl för Sverige att återigen bygga upp överskott och ha en låg skuldsättning. Därför har regeringen markerat vikten av att gradvis återgå till balans och överskott och att kommande reformer ska finansieras fullt ut för att återgången ska vara stabil och trovärdig.

5 Finansiell stabilitet

5.1 Finanskrisen

När investmentbanken Lehman Brothers ställde in betalningarna i september 2008 sändes chockvågor genom det globala finansiella systemet. Under åren före krisen gjorde banker och andra finansinstitut rekordvinster, bland annat genom att utfärda, värdepapperisera och handla med amerikanska huslån till hushåll med tvivelaktig kreditvärdighet, s.k. subprime mortgages. I många fall var räntan på lånen låg de första åren för att därefter öka kraftigt. Dessa lån med låg kreditvärdighet förpackades om med en stor mängd andra lån och såldes sedan vidare, ofta med högsta möjliga kreditvärdighet. Genom att finansmarknaderna hade blivit så integrerade spred sig dessa instrument till alla delar av det globala finansiella systemet. Hand i hand med bankernas rekordvinster betalades rekordersättningar ut till bankledningarna och anställda.

Nedgången i USA, framför allt Lehman Brothers kollaps, gjorde marknaderna uppmärksamma på riskerna med subprimelånen och de ompaketerade produkterna, men på grund av deras komplexa utformning och stora spridning gick det inte att avgöra vilka finansiella aktörer som hade tillgångar med stora risker. Det ledde till dramatiskt högre riskpremier på de finansiella marknaderna och en kraftig inbromsning av kreditgivningen.

Förloppet förstärktes av att det finansiella systemet under lång tid hade ökat sin skuldsättning och att tillsyn och regelverk i allt högre grad förlitade sig på självreglering, dvs. att banker och andra finansiella institut granskade sig själva. Vidare hade det vuxit fram en bonuskultur som premierade risktagande och kortsiktighet bland de anställda.

Den tilltagande osäkerheten inom det finansiella systemet innebar att aktörerna inte

vågade låna ut till varandra och kreditmarknaderna slutade att fungera. Allt fler institut fick akuta likviditetsproblem samtidigt som förlusterna växte dramatiskt. Allt för stort risktagande och alltför lite förlustbärande kapital i instituten gjorde att det inte fanns tillräcklig motståndskraft för att hantera likviditetsproblemen eller kreditförlusterna. Följden blev att flera banker gick i konkurs, både i USA och i Europa.

Detta drabbade snabbt också den reala ekonomin i ett stort antal länder, däribland Sverige. En modern ekonomi är beroende av att det finansiella systemet fungerar. När osäkerheten kring riskerna i systemet steg explosionsartat och kreditmarknaderna upphörde att fungera stoppades inte bara utlåningen mellan bankerna. Inte heller hushåll och företag kunde få lån. Som exempel kan nämnas att Volvos samlade ordergång i Europa det fjärde kvartalet 2008 uppgick till minus 1 500 lastbilar eftersom kunderna inte kunde finansiera sina köp.⁶⁰

Centralbanker och regeringar tvingades då vidta kraftfulla likviditets- och kapitaliseringsåtgärder för att hålla det finansiella systemet vid liv. Åtgärderna lyckades mildra konsekvenserna, men i många fall till stora offentligfinansiella kostnader. Åtgärderna kunde inte heller hindra att världsekonomin snabbt gick in i sin djupaste lågkonjunktur sedan depressionen på 1930-talet. Delvis till följd av notan för stabilitetsåtgärderna övergick finanskrisen till en statsfinansiell kris för många EU-länder. Återhämtningen från krisen pågår fortfarande.

5.1.1 Sverige under finanskrisen

Det svenska finansiella systemet, inte minst bankerna, uppvisade samma utveckling som i övriga världen med högre skuldsättning, ökat beroende av finansiering på internationella kapitalmarknader och minskad motståndskraft. Efter 1990-talskrisen fanns en ambition att ta fram ett bättre regelverk för att hantera banker i kris. Ambitionen ledde dock inte till några

konkreta åtgärder. Allteftersom åren gick bleknade minnena av 1990-talskrisen, samtidigt som banksystemet växte. Det svenska banksystemet följde även den internationella trenden med allt mindre eget kapital och allt mer lånat kapital som finansierade verksamheten (se diagram 5.1). Det svenska finansiella systemet växte till ett av Europas största i förhållande till ekonomin, pådrivet av strukturförändringar och att allt fler svenska banker omdefinierade sin hemmamarknad som Norden och Baltikum från att tidigare enbart ha omfattat Sverige.

Diagram 5.1 Svenska bankers egna kapital i procent av totala tillgångar, 1870–2012



Källor: Hortlund, Do Inflation and High Taxes Increase Bank Leverage?, SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, No 6122005, November 2005 och Riksbanken.

I de baltiska länderna blev flera av de svenska bankerna dominerande aktörer och bidrog till snabbt ökande skuldsättning och fastighetspriser. När dessa länder fick problem under 2008 och 2009 riskerade bankerna stora förluster och de fick svårigheter att finansiera sig. Genom att de svenska storbankerna är så tätt sammanlänkade med varandra innebar detta ett hot mot hela det svenska finansiella systemet.

5.1.2 Den svenska krishanteringen

Vid en finansiell kris är den centrala uppgiften för staten att skydda betalningsväsendet och att upprätthålla grundläggande funktioner i det finansiella systemet. Eftersom det inte fanns något färdigt ramverk på plats när krisen bröt ut tvingades regeringen snabbt få på plats de verktyg och den lagstiftning som krävdes för att upprätthålla det finansiella systemet. Bland annat var det viktigt att skapa en robust och transparent process för hur stöd skulle ges till

⁶⁰Bokslut kvartal 4 2008, AB Volvo.

banker i kris. Dessa utformades efter vissa grundläggande principer.

En bärande princip är att det är kreditinstituten själva, och framför allt dessas aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand ska bära eventuella förluster och inte skattebetalarna. Det är inte acceptabelt att alltför vidlyftigt risktagande i den finansiella sektorn under goda tider drabbar hushåll och företag i den reala ekonomin i dåliga tider. Om ett statligt ingripande visar sig nödvändigt för att rädda det finansiella systemet och upprätthålla grundläggande funktioner som betalningssystemet ska det ske först efter att ägarna har bidragit med allt sitt aktiekapital.

Statens långsiktiga kostnader ska hållas låga och de insatser som staten gör under krisen ska kunna återfås så långt som möjligt. Om staten går in och skyddar det finansiella systemet ska staten, dvs. skattebetalarna, även ha del av en positiv värdeutveckling. Statliga stödinsatser ska även ske selektivt. Banker som inte är systemviktiga ska därför inte räddas av staten.

Stabilitetsplanen

Utifrån dessa principer lade regeringen i oktober 2008 fram en stabilitetsplan som omfattade omedelbara åtgärder och förslag till en stödlagstiftning.⁶¹ Med utgångspunkt i stabilitetsplanen genomförde regeringen olika åtgärder som bidrog till att undvika en fullskalig bankkris i Sverige. De inkluderade ett kapitaltillskottsprogram, ett garantiprogram samt möjlighet till tvångsinlösen.

Genom stödlagen fick regeringen bättre möjligheter att ingripa med olika former av stöd till svenska banker och kreditinstitut för att förhindra allvarliga störningar i det finansiella systemet.

Hösten 2008 och våren 2009 fungerade de internationella kapitalmarknaderna allt sämre och riskpremierna sköt i höjden. Det gjorde det allt svårare för banker och andra kreditinstitut att klara sin finansiering. Eftersom de svenska storbankerna karaktäriseras av en internationellt sett stor andel marknadsfinansiering blev deras utmaningar extra stora.

Tack vare garantiprogrammet kunde institut köpa en statlig garanti för sin upplåning. Därmed fick bankerna bättre tillgång till marknadsfinansiering, vilket i sin tur gav dem bättre förutsättningar för utlåning till företag och hushåll.

Kapitaltillskottsprogrammet gjorde det möjligt för staten att direkt skjuta till kapital till finansiella företag. Genom att gå in med aktiekapital kunde staten dels säkra att en krisbank fortsatte att fungera, dels maximera förutsättningarna för att skattebetalarna får tillbaka sina pengar.

Med hjälp av dessa instrument och utifrån de etablerade principerna tog Riksgäldskontoret hösten 2008 över ägandet i Carnegie Bank när den blev av med sitt tillstånd efter att Finansinspektionen bedömde att banken hade brutit mot regelverket och tagit oacceptabelt stora risker. Trots att banken före krisen inte ansågs vara ett systemviktigt institut gjorde de dramatiska omständigheterna och den stora oron på finansmarknaderna att regeringen valde att ta över verksamheten hellre än att låta den gå i konkurs.

Efter halvårsskiftet 2010 har inga nya garantier ställts ut. Regeringen har inte behövt göra några infrianden. För skattebetalarna har programmen därför varit en vinstaffär. Genom försäljningen av statens andel i Nordea har skattebetalarna fått åtgärderna under både 1990-talskrisen och den senaste bankkrisen återbetalda.

Regeringen införde tidigt under krisen en stabilitetsfond. Den skapades för att kunna finansiera framtida åtgärder inom ramen för stödlagstiftningen, och finansieras genom avgifter från den finansiella sektorn. I den mån fonden inte räcker till för att finansiera stödåtgärder finns en obegränsad kredit att tillgå hos Riksgäldskontoret. Genom att branschen finansierar fonden bär de finansiella företagen kostnaderna för framtida eventuella räddningsinsatser i stället för skattebetalarna.

Regeringens, Finansinspektionens, Riksgäldskontorets och Riksbankens åtgärder bidrog till att det finansiella systemet fortsatte att fungera under hela krisen och att den svenska utvecklingen efter den akuta fasen 2008 och 2009 blev bättre än i många andra länder.

⁶¹ Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

5.2 Regeringens reformer för att långsiktigt stärka den finansiella stabiliteten

Det är omöjligt att helt undvika finansiella kriser i framtiden, men genom reglering och förebyggande arbete kan beslutsfattare och myndigheter både motverka att finansiella obalanser byggs upp och bidra till att motståndskraften i det finansiella systemet stärks. Därigenom kan vissa kriser undvikas, och de kriserna som trots allt inträffar kan ske mindre ofta och bli mindre allvarliga.

En tydlig lärdom från krisen är att motståndskraften i den finansiella sektorn mot störningar och oväntade förluster var för låg. Det egna kapital som kunde användas för att hantera förluster var för litet. Låga likviditetsreserver gjorde även verksamheter som inte hade solvensproblem känsliga för störningar.

Krisen visade även hur starkt sammanflätade ländernas ekonomier är. Det innebär att det inte räcker med att sköta sin egen ekonomi i en globaliserad värld. När det internationella finansiella systemet genomgår stora störningar kan också svenska banker få problem, även om problemen i Sverige är små.

Krisen tydliggjorde även problemet med systemviktiga banker. De mycket kostsamma konsekvenserna av att låta investmentbanken Lehman Brothers gå i konkurs gör med största sannolikhet att beslutsfattare kommer att försöka undvika en liknande händelse till det yttersta framöver.

En annan lärdom är att systemriskerna hade underskattats. Tillsynsmyndigheterna hade varit alltför fokuserade på risker i individuella institut. Men riskerna för det finansiella systemet i dess helhet hade underskattats.

Ytterligare en lärdom av krisen är vikten av transparens. Politiska beslutsfattare, tillsynsmyndigheter och finansbranschen själv behöver en bättre bild av riskexponeringen i världens finansiella system än de hade åren före krisen. Insikten om detta har lett till mer omfattande krav på att redovisa risker i finansiell verksamhet. Tillsynsmyndigheterna gör numera även fler och mer rigorösa s.k. stresstester för att se hur bankerna skulle klara stora finansiella påfrestningar med betydande kreditförluster och kraftiga fall i tillgångspriser.

Även de olika ansatserna för att hantera krisen har inneburit lärdomar. Ett felaktigt utformat stöd till banksystemet kan leda till oacceptabla konsekvenser. Irland ställde ut en generell bankgaranti till alla långgivare till landets banker. När bankernas tillgångar senare visade sig vara värda långt mycket mindre än uppskattat, ledde det till stora kostnader för staten. Det var en starkt bidragande orsak till att Irlands skuld som andel av BNP steg från 30 procent 2007 till över 130 procent 2014.⁶²

Mot bakgrund av krisen och dess lärdomar har regeringen vidtagit en rad åtgärder i syfte att öka motståndskraften i det svenska finansiella systemet. Ambitionen har varit att strama upp regelverket för den finansiella sektorn, med krav på mer kapital och mer likviditet, och att dämpa incitamenten till alltför vidlyftigt risktagande genom krav på bättre och tydligare riskhantering. Möjligheten att begränsa kortsiktighet och risktagande i bankerna har förbättrats genom ökad tillsyn och nya regelverk som bl.a. begränsar möjligheterna till bonusutbetalningar.

Högre kapitalkrav för ökad motståndskraft

Efter finanskrisen 2008 lade Baselkommittén fram det s.k. Basel 3-paketet som innehåller skärpta kapital- och likviditetskrav för banker. Inom EU införs dessa genom en EU-förordning (Capital Requirements Regulation, CRR) och ett EU-direktiv (Capital Requirements Directive, CRD 4). Regeringen lyckades i förhandlingarna säkerställa att medlemsstater som så önskar kan sätta högre kapitalkrav på nationell nivå än de som anges som miniminivåer. Rättsakterna är en väl avvägd kompromiss mellan å ena sidan medlemsstaternas möjligheter att kunna ställa högre kapitalkrav nationellt, å andra sidan önskemålet att värna den inre marknaden genom enhetliga och gemensamma regler för banker och andra kreditinstitut inom hela EU.

Bankernas kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar har ökat tydligt jämfört med före krisen. Det är till stor del en följd av det striktare regelverket. Samtidigt är det inte bara

⁶² Economic outlook nr 94, nov 2013 (OECD), samt OECD economic survey Ireland 2011.

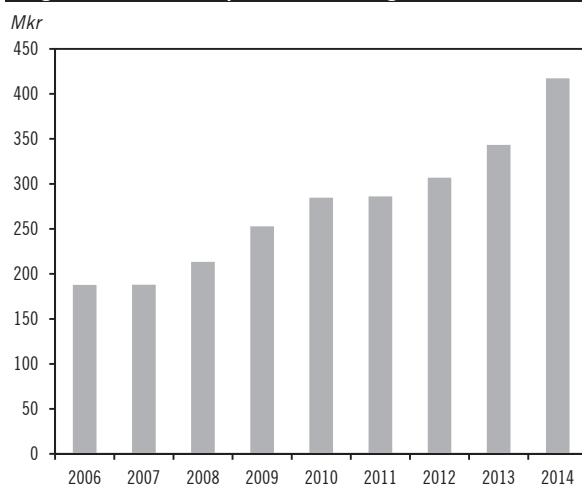
mer kapital som har drivit utvecklingen. Det har också skett förskjutningar inom bankernas tillgångsportföljer mot tillgångar med lägre riskvikter. Till följd av det har det egna kapitalet i de svenska storbankerna ökat betydligt mindre än de riskvägda kapitalnivåerna (se diagram 5.3).

Finansinspektionen har även infört ett golv för bankernas riskvikter på sina bolån. Riskvikter används för att beräkna det kapital som en bank behöver hålla för varje enskilt bostadslån. Golvet innebär att de svenska bankerna behöver hålla mer kapital för sina bolån. Med de golv som appliceras fr.o.m. 2014 är riskvikterna på bolån högre än i de flesta andra EU-länder.

Förbättrad tillsyn av banker och systemrisk

För att förbättra tillsynen av både enskilda finansiella företag och de samlade riskerna i det finansiella systemet har regeringen kraftigt ökat resurserna till Finansinspektionen. Sedan 2006 har anslaget mer än fördubblats och regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2014 förstärkningar av myndighetens resurser med ytterligare 100 miljoner kronor 2014–2016 (se diagram 5.2). Genom förstärkningen får Finansinspektionen bättre förutsättningar att genomföra sin verksamhet i enlighet med regeringens ambitioner.

Diagram 5.2 Finansinspektionens anslag 2006–2014



Källa: Finansdepartementet.

I syfte att skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan olika statliga aktörer som arbetar med finansiell stabilitet har regeringen gett Finansinspektionen det huvudsakliga ansvaret för verktygen för finansiell stabilitet. Det inkluderar bl.a. ansvaret för den s.k. kontracykliska kapitalbufferten. Genom att lägga ansvaret för de nya instrumenten på

Finansinspektionen värnar regeringen en ordning som ger insyn och möjlighet för riksdagen att utkräva ansvar.

Nyinförda finansiella stabilitetsråd

Krisen har tydligt visat att det finns behov av ett system där förebyggande åtgärder och operativt krishanteringsarbete kan hanteras samlat. Regeringen har därför inrättat ett finansiellt stabilitetsråd där företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret ingår. En av rådets huvuduppgifter är att diskutera riskerna i det finansiella systemet och behovet av eventuella finansiella stabilitetsåtgärder. Rådet diskuterar även vilken effekt olika finansiella stabilitetsinstrument får på ekonomin. Rådet, som inte fattar några egna beslut, ska ge möjlighet till samråd och informationsutbyte kring såväl krisförebyggande arbete som eventuell krishantering.

Likviditetskrav och större valutareserv

Finansinspektionen har infört nationella kvantitativa likviditetskrav på större finansiella institut med syftet att säkerställa att kreditinstitut och värdepappersbolag i högre utsträckning klarar sin likviditetstäckning utan statligt stöd under begränsade perioder av marknadsstress.

För att Sverige ska vara bättre rustat för finansiella störningar och kriser har Riksbanken kraftigt utökat valutareserven, som nu uppgår till ca 400 miljarder kronor. En större valutareserv innebär dock en kostnad för Riksbanken och därmed minskade intäkter för staten. Regeringen anser att den finansiella sektorn ska bidra till att täcka dessa kostnader som annars belastar skattebetalarna och avser att återkomma med förslag på hur det bör ske.

Förstärkt insättningsgaranti

Konsumenterna som har insättningar på bankkonton måste skyddas vid en finansiell kris. Insättningsgarantin dämpar oron vid en kris genom att minska risken för s.k. uttagsanstörningar. Sverige och de övriga EU-länderna har därför ökat insättningsgarantin till motsvarande 100 000 euro per person och institut. För svensk del var det en kraftig ökning jämfört med nivån på 250 000 kronor före krisen. Dessutom har utbetalningstiderna kortats och Finansinspektionen har givits

mandat att besluta om när garantin ska träda i kraft.

Bolånetak och amorteringskultur

För att dämpa riskerna med alltför högt skuldsatta hushåll införde Finansinspektionen 2010 en rekommendation till bankerna om ett bolånetak. Rekommendationen anger att belåningen inte bör uppgå till mer än 85 procent av priset.

På initiativ av regeringen och Finansinspektionen håller bolåneinstitutet på att införa ett system med individuellt anpassade amorteringsplaner till nya bolånekunder eller befintliga kunder som ökar sina lån. Systemet, som ska vara på plats sommaren 2014, syftar till att uppmuntra en sund amorteringskultur och öka intresset för att amortera och därmed spara i sin bostad i stället för i andra finansiella former.

Bolånekunder är ofta i ett informationsunderläge när de förhandlar med sina långgivare. Finansinspektionen övervakar sedan krisen, på uppdrag av regeringen, löpande bankernas anpassning till högre kapitalkrav och utvecklingen på bolånemarknaden. I sina rapporter redovisar myndigheten utvecklingen av bankernas räntor och marginaler, liksom deras egna upplåningskostnader för olika löptider. Rapporterna från Finansinspektionen utgör ett värdefullt underlag för analys och ökad kunskap om bolånemarknaden.

5.2.1 Regeringens åtgärder del av ett omfattande internationellt arbete

Mycket av det lagstiftnings- och regleringsarbete som har pågått i kölvattnet av finanskrisen sker på internationell nivå. Detta är nödvändigt eftersom finansmarknaderna och dess aktörer är globala och regleringarna därför behöver samordnas över gränserna.

Inom EU har det pågått ett intensivt arbete under senare år, med ett stort antal nya rättsakter på finansmarknadsområdet. Ett av dessa är krishanteringsdirektivet som syftar till att förstärka och harmonisera medlemsstaternas möjligheter att hantera finansiella institut i

händelse av kris.⁶³ Grundtanken är att finansinstitutens aktieägare i första hand ska bära förluster. Om det inte är tillräckligt ska övriga fordringshavares tillgångar skrivas ned eller omvandlas till aktier i en bestämd ordning. Syftet med direktivet är att minimera behovet av statligt finansiellt stöd till enskilda institut i en krissituation.

Även på nordisk-baltisk nivå pågår arbete. För att förbättra samordningen av det praktiska internationella krisarbetet har Sverige undertecknat en överenskommelse med de nordiska och baltiska länderna om att inrätta en internationell krishanteringsgrupp. Ett nordiskt-baltiskt samarbetsavtal har ingåtts och därmed har en första regional stabilitetsgrupp bildats i Europa (Nordic-Baltic Stability Group, NBSG). I arbetsgruppen finns representanter för regeringar, centralbanker och tillsynsmyndigheter från de nordisk-baltiska länderna.

5.3 Ett stabilare finansiellt system men utmaningar kvarstår

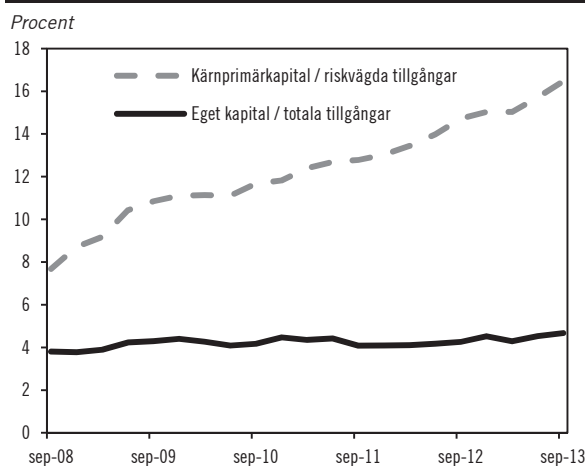
Sverige har en förhållandevis stor banksektor, vilket innebär att det finns ett omfattande utbud av finansiella tjänster för både företag och hushåll. Men den stora svenska banksektorn utgör även en potentiell risk för samhälls-ekonomi och de offentliga finanserna. Därför behöver skyddsvallar och motståndskraft byggas upp. Då kan effekterna på den svenska ekonomin av finansiell oro i omvärlden begränsas.

Genom regeringens åtgärder har svensk ekonomi fått betydligt större motståndskraft mot störningar i det finansiella systemet (se diagram 5.3). Kraven på det mest förlustbärande kapitalet, det s.k. kärnprimärkapitalet, har mer än sexfaldigats (som andel av riskvägda

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

tillgångar) för de stora bankerna jämfört med före krisen.⁶⁴

Diagram 5.3 De svenska storbankernas kapitalnivåer 2008–2013



Anm.: Kärnprimärkapitalrelation enligt Basel II utan övergångsregler.
Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

Reformerna för att stärka den finansiella stabiliteten har säkrat skattebetalarnas pengar och gör svensk ekonomi stabilare. Regeringen har stärkt tillsynen över såväl enskilda institut som över hela systemet, ställt högre krav avseende likviditet och kapital samt sett till att det finns effektiva krishanteringsverktyg på plats vid en framtida kris. Därigenom har det svenska finansiella systemet blivit tryggare och stabilare samtidigt som riskerna för skattebetalarna har minskat. Därmed har också risken minskat för att finansiella kriser ska leda till att arbetslösheten ökar, att de offentliga finanserna försvagas och i värsta fall, som har skett i vissa EU-länder under krisen, att välfärden hotas.

Utmaningar kvarstår

De utmaningar som samtidigt kvarstår är av i huvudsak tre slag:

- banksystemet är stort,

- bankerna finansierar sig till stor del via upplåning, och
- hushållens skulder är höga.

Det svenska finansiella systemet är stort i förhållande till ekonomin, mycket beroende på att det förser inte bara Sverige utan även Norden och Baltikum med finansiella tjänster. Men dess storlek innebär betydande risker för både samhällsekonomin och de offentliga finanserna om det finansiella systemet utsätts för störningar eller chocker.

Svenskarna är ett fondsparande folk. Genom att allmänhetens banksparande därför är relativt begränsat jämfört med andra länder betyder det att bankerna behöver finansiera sig genom upplåning i högre grad. Detta kan innebära problem i en situation när de finansiella marknaderna fungerar sämre, och finansiering kan vara svårare att ordna. Denna risk för den finansiella stabiliteten förstärks av att över hälften av bankernas marknadsupplåning sker i utländsk valuta, i huvudsak euro eller amerikanska dollar. Riksbanken kan tillgodose banksystemets efterfrågan på kronor men kan inte på samma sätt göra det med utländsk valuta.

En tredje risk är hushållens höga skuldsättning. Under en lång rad år före krisen från mitten av 1990-talet och framåt växte hushållens skuldsättning betydligt snabbare än både inkomster och BNP. Det ledde till att hushållens totala skuld fördubblades i förhållande till inkomsterna.⁶⁵ Hushållens höga skuldsättning innebär en risk för såväl den finansiella stabiliteten som konjunkturen.

Regeringen kommer därför att fortsätta arbetet för att stärka den finansiella stabiliteten. Åtgärderna kommer att vidtas gradvis i syfte att steg för steg öka motståndskraften i det finansiella systemet genom mer kapital, mer likviditet och över tiden lägre skuldkvoter.

⁶⁴ Enligt Basel 2-regelverket ska instituten ha s.k. kärnprimärkapital motsvarande minst två procent av riskvägda tillgångar. Enligt en överenskommelse mellan regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken 2011 ska de svenska storbankerna ha minst 12 procent kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar fr.o.m 2015, beräknade enligt det nya Basel 3-regelverket som träder i kraft i år och som även innebär en striktare definition av kärnprimärkapital.

⁶⁵ Statistiska centralbyrån.

6 Velfärd och fördelning

En politik för full sysselsättning och ordning och reda i de offentliga finanserna lägger en stabil grund för velfärden och dess finansiering och är en förutsättning för ett samhälle som håller ihop. Nedan redovisas hur sammanhållningen i samhället har värnats och resurserna till velfärdens kärnverksamheter har utvecklats.

6.1 Åtgärder för ökad sammanhållning

De offentliga velfärdssystemen ska hålla hög kvalitet och komma var och en till del oavsett betalningsförmåga. En velfärdspolitik som fokuserar på social rörlighet, sammanhållning och kvalitet i velfärdstjänsterna minskar betydelsen av det sociala arvet och dämpar effekterna av inkomstskillnader.

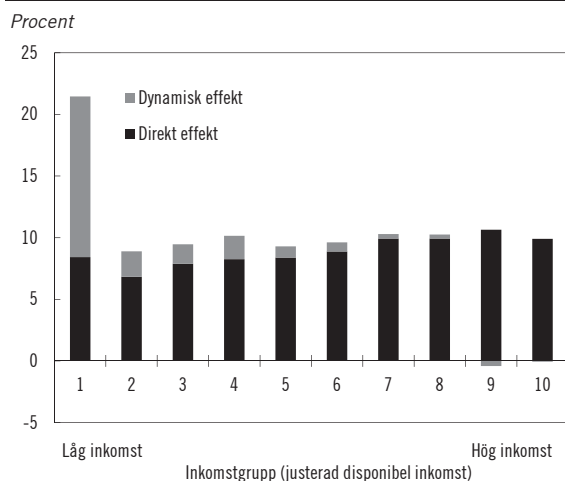
Ett velfärdssamhälle måste både utjämna möjligheter och kompensera för att individuella utfall kan bli väldigt olika. Gemensamma försäkringslösningar bidrar till trygghet och omställningsförmåga samtidigt som de motverkar utslagning och materiell knapphet. Målet med fördelningsspolitiken är att alla ska få del av den tillväxt och velfärd som skapas. Fördelningsspolitiken är också viktig för att skapa ett samhälle där fler människor ska ha möjligheten att forma ett liv som de känner tillfredsställelse med. Det handlar också om att minska riskerna för ett negativt socialt arv, att barn inte ska ärva sina föräldrars sociala problem med utanförskap och ohälsa.

Omfördelning via skatter och transfereringar bör dock göras med omsorg för att ge alla människor möjlighet att, om möjligt, komma tillbaka till arbete. Det finns en avvägning mellan riskerna att låsa in människor i utanförskap och låg effektivitet i ekonomin å ena sidan, och behovet av trygghet och fördelning å den andra. En ansvarsfull politik måste göra vägval i velfärdspolitiken som säkrar både trygghet och drivkrafter för att arbeta.

Regeringen har sedan 2006 fört en politik som påtagligt förbättrat drivkrafterna till arbete, i synnerhet för personer med lägre inkomster. Hur drivkrafterna till arbete utvecklas är av betydelse för inkomstfördelningens långsiktiga utveckling, eftersom en svag anknytning till

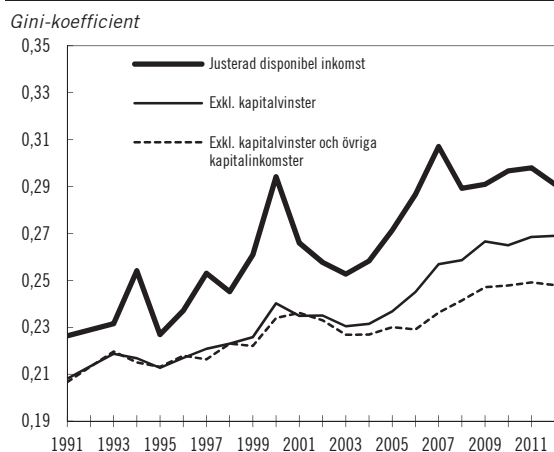
arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har en låg ekonomisk standard. För att minska den ekonomiska utsattheten och värna sammanhållningen och ett samhälle som håller ihop har regeringen i så gott som varje budgetproposition dessutom genomfört åtgärder riktade till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda:

- bostadsbidraget har höjts för såväl unga utan barn som för barnfamiljer,
- flerbarnstillägget inom barnbidraget har höjts,
- studiemedlet (både lånedelen och bidragsdelen) har höjts,
- bostadstillägget för personer med sjuk- och aktivitetsersättning har höjts,
- bostadstillägget till pensionärer har höjts,
- grundavdraget för pensionärer har höjts,
- tilläggsbidraget för studerande med barn inom studiestödet har höjts,
- bostadstillägget till ogifta pensionärer har höjts,
- grundnivån i föräldrapenningen har höjts,
- en del av arbetsinkomsten räknas inte in när försörjningsstödet nivå bestäms,
- det särskilda bidraget i bostadsbidraget har höjts,
- en fritidspeng för barn i ekonomiskt utsatta hushåll har införts,
- bostadstillägget för ålderspensionärer med arbetsinkomster har förstärkts, och
- etableringstillägget och bostadsersättningen för personer med rätt till etableringsersättning minskas inte längre av arbetsinkomster.

Diagram 6.1 Effekter av regeringens politik 2006–2014 för olika inkomstgrupper. Förändring av justerad disponibel inkomst.

Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. I figuren redovisas en hopslagning av beräknade effekter av reformerna. Beräkningarna är gjorda med olika versioner av FASIT-modellen och i huvudsak baserade på den ekonomiska miljö och demografi som gällde vid slutet av 2010 och den som väntas råda 2014. De beräknade effekterna kan därmed skilja sig från resultaten vid beräkning av införaendeffekterna för respektive år under mandatperioderna. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tillsammans med de omfattande struktur-reformer som genomförts sedan 2006 innebär dessa åtgärder att politiken gett förbättrade villkor för samtliga inkomstgrupper (se diagram 6.1). Tar man också hänsyn till att en politik för fler jobb långsiktigt gör att fler söker och tar ett arbete är effekten av regeringens politik störst för dem med lägst inkomster.

Diagram 6.2 Inkomstspridning

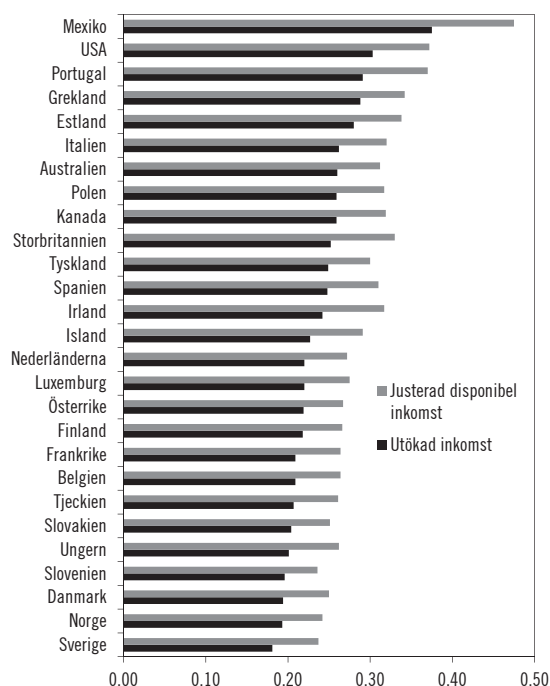
Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har hushållens ekonomi utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2012 ökade hushållens ekonomiska standard med i genomsnitt 2,5 procent per år. Mellan 1991 och 2006 var ökningen 1,4 procent per år. Inga inkomst-

grupper har fått försämrad standard mellan 2006 och 2012.⁶⁶

Diagram 6.3 Inkomstspridning i OECD-länder

Gini-koefficient, disponibel inkomst



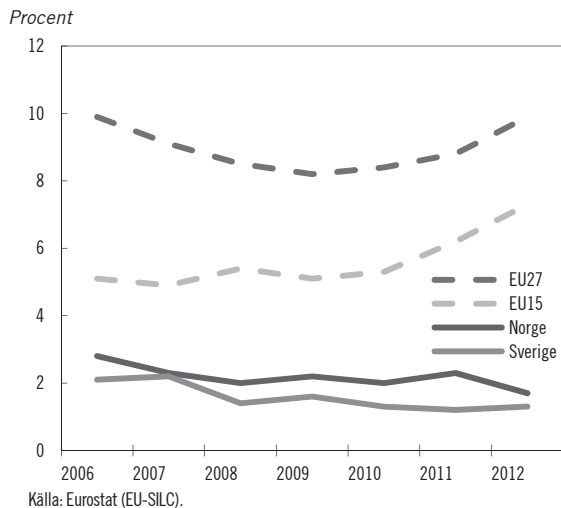
Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna. Källa: OECD (2011).

I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. De samlade inkomtskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, är bland de lägsta i OECD-området. Inkomtskillnaderna reduceras med ca 20 procent när hänsyn tas till de offentliga välfärdstjänsterna. Med detta utvidgade inkomstmått har Sverige de lägsta inkomtskillnaderna av alla OECD-länder (se diagram 6.3).

Utvecklingen på längre sikt, både i Sverige och i andra länder, har gått mot ökad inkomtspridning. Som diagram 6.2 visar har dock över 90 procent av inkomtspridningsökningen de senaste 20 åren (1993–2012) skett före 2006.⁶⁷

⁶⁶ SCB, HEK.

⁶⁷ Mätt som Gini-koefficient inkl. kapitalinkomster. Detta är ett ofta använt mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst och om den är 1 får en person alla inkomster. Ju lägre värde desto jämnare är fördelningen.

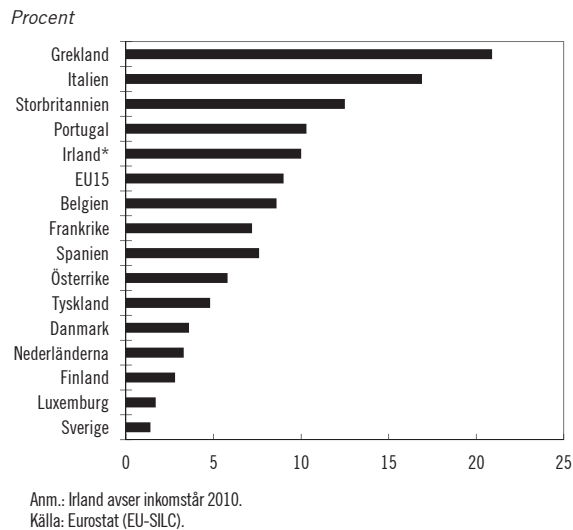
Diagram 6.4 Andelen personer med mycket låg materiell standard

Sverige och Luxemburg är vidare de EU-länder som redovisar lägst andel av befolkningen med mycket låg materiell standard, eller svår materiell deprivation.⁶⁸ Under krisåren 2008–2011 har andelen ökat i majoriteten av de 28 medlemsstaterna. I Sverige har andelen dock minskat, från 2,1 procent 2006 till 1,4 procent 2008 och till 1,3 procent 2012 (se diagram 6.4). Andelen barn under 18 år med mycket låg materiell standard är lägst i EU och har halverats sedan 2006 (se diagram 6.5).⁶⁹

Sverige är fortsatt ett av världens mest jämlika länder. Trots krisen har inkomstspridningen endast ökat marginellt, och långsammare än tidigare. Absolut fattigdom har minskat.

⁶⁸ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

⁶⁹ Eurostat EU-SILC.

Diagram 6.5 Andel barn under 18 år med mycket låg materiell standard, inkomstår 2012

6.2 Ökade resurser till välfärden

En central roll för fördelningen spelar de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna. Resurserna till välfärdstjänsterna avgörs främst av de kommunala skatteinkomsterna som i sin tur påverkas av antalet arbetade timmar i ekonomin. Fler i arbete är därför centralt för välfärdstjänsternas finansiering. Regeringen har sedan 2006, framför allt under finanskrisen, dessutom aktivt värnat välfärdens kärnverksamheter. En av de mest omfattande krisåtgärderna var att tillföra kommuner och landsting sammanlagt 20 miljarder kronor extra, vilket bidrog till att hålla uppe anställningarna i välfärdssektorn.⁷⁰

Offentliga utgifter som andel av BNP är på samma nivå nu som 2006, men de offentliga utgifternas sammansättning har förskjutits från transfereringar och bidrag till offentlig konsumtion och investeringar.⁷¹

Resurserna till välfärdens kärnområden har också ökat mellan åren 2006 och 2012.

- Kommuner och landstings utgifter för hälso- och sjukvård, utbildning och omsorg har gått från ca 447 miljarder kronor 2006

⁷⁰ Konjunkturinstitutet Fördjupnings-PM, Nr 16. 2012 Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen.

⁷¹ Statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna.

- till ca 555 miljarder kronor 2012, en ökning på 108 miljarder i löpande priser.
- Av de 108 miljarder kronor som utgifterna för välfärdstjänsterna sammantaget har ökat med motsvaras ungefär 60 procent (ca 64 miljarder kronor) av höjda löner och priser, medan 40 procent (ca 44 miljarder kronor) har gått till en ökad resursinsats.
 - Den ökade resursinsatsen har ungefär till hälften använts för att möta den demografiska utvecklingen. Hälften, ca 24 miljarder kronor eller i snitt 4 miljarder kronor om året, har gått till att höja ambitionen för välfärdstjänsterna.⁷² Detta har skett samtidigt som Sverige gått igenom en djup och långvarig finanskris och samtidigt som regeringen genomfört omfattande reformer för jobb och konkurrenskraft.
 - Inom så gott som alla delar av välfärdens kärnområden – vård, skola, omsorg – har de ökade resurserna möjliggjort en ambitionshöjning. I genomsnitt har ambitionshöjningen uppgått till närmare 5 procent mellan 2006 och 2012. Resurserna har alltså ökat mer än vad som krävs för att kompensera för stigande priser och löner, och mer än vad som krävs för att möta den demografiska utvecklingen. Till exempel ges mer resurser till varje elev både i grundskolan och i gymnasiet.

Utöver att säkerställa att välfärdens kärnverksamheter fått mer resurser har regeringen också arbetat för att dessa resurser ska leda till högre kvalitet, tillgänglighet och effektivitet i den offentliga sektorn. Bland annat har väntetiderna minskat i vården.

Dessutom har regeringen vidtagit åtgärder för att säkerställa ordning och reda i välfärdstjänsterna. Genom att begränsa möjligheterna till ränteavdrag i företagssektorn har även möjligheterna minskat för företag som verkar inom välfärdssektorn att sänka sin skatt genom aggressiv skatteplanering med hjälp av s.k.

⁷² Dessa siffror är ungefärliga. Det är egentligen inte möjligt att summera ändamålen i fasta priser, om man inte tar hänsyn till hur storleksförhållandet mellan dessa förändras över tid.

räntesnurror. Samtidigt ser en utredning över kraven på ägande av välfärdsbolag inom välfärdssektorn. Detta för att säkerställa att ledningar och ägare har en långsiktighet, har tillräcklig kompetens för sitt uppdrag och strävar efter att erbjuda verksamheter med hög kvalitet.

Tillsynen inom välfärden har förbättrats genom inrättandet av Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg. Möjligheten till effektiva sanktioner har skärpts genom exempelvis inrättandet av en ny skollag. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i framför allt skola, sjukvård och omsorg utreds för att ge bättre skydd åt dem som avslöjar missförhållanden.

7 Slutsatser

Sverige står inför stora utmaningar de kommande åren. Den globala konkurrensen blir allt hårdare från allt fler länder och ställer större krav på ett dynamiskt näringsliv. En åldrande befolkning gör att kraven på att fler arbetar betonas ytterligare. Svensk ekonomi är trots en djup och utdragen lågkonjunktur väl rustad att möta dessa utmaningar.

När regeringen tillträdde 2006 var utanförskapet stort. Många människor med arbetsförmåga deltog inte aktivt på arbetsmarknaden. Alltför många hade sin försörjning genom ersättningar och bidrag samtidigt som skatterna på arbete var höga. För dem med låga löner var drivkrafterna till arbete ofta för svaga, eftersom den disponibla inkomsten ofta inte ökade märkbart vid arbete. Finansieringen och kvaliteten i välfärden hotades när för få deltog på arbetsmarknaden. Situationen 2006 krävde förändring.

Drivkrafterna att arbeta har ökat. Arbetslinjen har förstärkts i socialförsäkringar och trygghetssystem. Skolan har reformerats med tydligt kunskapsfokus. Villkoren för företagande och entreprenörskap har förbättrats. Investeringar i infrastruktur och forskning har ökat. Den finansiella stabiliteten har stärkts.

Det tar lång tid innan resultatet av strukturreformer syns i utfallen. Det faktum att Sverige drabbades av en lång och utdragen lågkonjunktur har också inneburit att läget på arbetsmarknaden tillfälligt försämrats.

Trots en djup ekonomisk kris står svensk arbetsmarknad stark. Antalet sysselsatta har ökat med över 250 000 mellan det tredje kvartalet 2006 och det tredje kvartalet 2013. Arbetskraftsdeltagandet är högst i EU, liksom sysselsättningsgraden (tillsammans med Nederländerna) och långtidsarbetslösheten är en av de lägsta. Antalet personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar är högre i dagsläget än 2006, men arbetslösheten är högre än då regeringen tillträdde 2006 till följd av att fler har sökt sig till arbetsmarknaden.

Sysselsättningsökningen går hand i hand med att utanförskapet har minskat med nära 200 000 personer sedan 2006. BNP-tillväxten har varit bättre än för så gott som alla jämförbara länder i EU. Sverige är fortsatt ett av världens mest jämlika länder. Trots krisen har inkomstspridningen endast ökat marginellt. Absolut fattigdom har minskat. Resurserna till välfärdens kärnverksamheter har ökat.

I takt med att konjunkturen förbättras ska det svenska finansiella sparandet gradvis återgå till överskott, i enlighet med målet om en procents överskott över en konjunkturcykel. Då krävs en inriktning för finanspolitiken där reformer finansieras krona för krona.

Erfarenheten från den senaste krisen är att ett litet, exportberoende land med stor banksektor drabbas hårt av kriser i omvärlden. Den enda skyddsvallen Sverige har för jobb och välfärd är starka offentliga finanser. Sverige har kunnat använda sin starka position för att mildra krisen. Den möjligheten ska finnas också i nästa kris.

Det kommer att ta tid att hantera krisens följdverkningar. Utmaningen de kommande åren är att fortsätta vidta åtgärder för att pressa ned arbetslösheten som annars riskerar att bita sig fast.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: Statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2013/14:100
2014 års ekonomiska vårproposition