

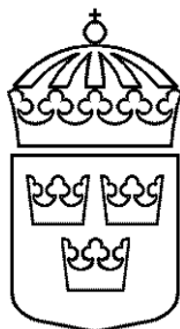
# Regeringens proposition 2012/13:100

---

2013 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer





# Regeringens proposition 2012/13:100

## 2013 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2013

*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 2014.

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.....	27
2.1.1	Oro i omvärlden och dämpade tillväxtutsikter i närtid .....	27
2.1.2	Utvecklingen av de offentliga finanserna .....	28
2.1.3	Riskerna för en svagare internationell utveckling överväger.....	29
2.2	Finanspolitikens inriktning .....	30
2.2.1	Den övergripande inriktningen på finanspolitiken.....	30
2.2.2	Nivån på utgiftstaket för 2016 och 2017 .....	33
2.3	Fler i arbete.....	33
2.3.1	Riktade åtgärder för att möta stigande arbetslöshet.....	34
2.3.2	Gemensamt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt .....	35
2.3.3	Fortsatta utmaningar för fler i arbete .....	40
2.4	Utbildning och stärkt konkurrenskraft.....	43
2.4.1	Högre kvalitet i utbildningssystemet.....	43
2.4.2	Entreprenörskap och företagsklimat .....	46
2.4.3	Bostäder .....	47
2.4.4	Infrastruktur.....	48
2.5	Stabilitet och konsumentskydd på finansmarknaden .....	49
2.5.1	Finansiell stabilitet .....	49
2.5.2	Starkare konsumentskydd och ansvarsfull kreditgivning.....	53
2.6	Miljö-, klimat- och energipolitik.....	54
2.6.1	Miljöpolitikens inriktning .....	54
2.6.2	Klimatpolitikens inriktning.....	54
2.6.3	Energi politikens inriktning .....	55
2.7	Välfärd och fördelning.....	55
2.7.1	Fördelningens politikens inriktning .....	56
2.7.2	Vård och omsorg.....	57
2.7.3	Rättsväsendet.....	58
2.8	Tillkännagivanden från riksdagen .....	60
2.8.1	En aktiv sjukskrivningsprocess och stöd för återgång i arbete .....	60
2.8.2	Sveriges ratificering av EU:s finanspakt .....	60
3	Den makroekonomiska utvecklingen .....	63
3.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	64
3.1.1	Svag internationell konjunktur 2013 och 2014 .....	64
3.1.2	Internationell återhämtning dröjer .....	65
3.1.3	Recession i euroområdet .....	65
3.1.4	Finanspolitiska åtstramningar i USA hämmar tillväxten.....	65
3.2	Svensk efterfrågan.....	66

3.2.1	Efterfrågan är svag, balanserat resursutnyttjande dröjer till 2017.....	66
3.2.2	Hushållens konsumtion driver tillväxten.....	67
3.2.3	Osäkerhet och lågt resursutnyttjande fördröjer investeringsåterhämtningen.....	68
3.2.4	Låg produktionsnivå och osäkerhet medför låga lagernivåer.....	68
3.2.5	Svag ökning av offentlig konsumtion.....	68
3.2.6	Förhållandevis svag återhämtning av exporten.....	69
3.2.7	Utrikeshandeln drar ned tillväxten 2013 och 2014.....	69
3.3	Produktion och produktivitet i näringslivet.....	69
3.3.1	Tjänsteproduktionen håller emot den svaga efterfrågan.....	69
3.3.2	Företagen har lediga resurser.....	70
3.4	Arbetsmarknaden.....	73
3.4.1	Paus i sysselsättningsökningen 2013 och 2014.....	73
3.4.2	Lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden 2013–2017.....	73
3.4.3	Fler söker jobb tack vare regeringens reformer.....	74
3.4.4	Arbetslösheten stiger till 8,4 procent 2014.....	75
3.5	Löner.....	75
3.5.1	Arbetsmarknadsläget håller tillbaka löneökningarna.....	75
3.6	Inflation och reporänta.....	76
3.6.1	Inflationen är låg.....	76
3.6.2	Penningpolitiken fortsätter att vara expansiv.....	77
3.7	Risker och alternativscenarier.....	78
3.7.1	Riskerna för en svagare utveckling överväger.....	78
3.7.2	Alternativa scenarier.....	78
3.7.3	Alternativscenario 1: En betydligt sämre tillväxt i omvärlden.....	78
3.7.4	Alternativscenario 2: En starkare tillväxt i omvärlden.....	79
3.7.5	Alternativscenario 3: Högre sparande hos hushållen.....	80
3.8	Huvudsakliga revideringar sedan budgetpropositionen för 2013.....	82
4	Finanspolitikens övergripande inriktning.....	89
4.1	Målen för finanspolitiken.....	89
4.2	De budgetpolitiska målen roll för att nå målen för finanspolitiken.....	92
4.3	Uppföljning av överskottsmålet.....	92
4.4	Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstaket 2016 och 2017.....	94
4.5	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet.....	99
4.6	Sverige uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav.....	101
4.7	Finanspolitiken är långsiktigt hållbar.....	101
4.8	Samlad bedömning av finanspolitikens inriktning.....	103
5	Inkomster.....	107
5.1	Den offentliga sektorns skatteintäkter.....	107
5.1.1	Skatt på arbete.....	108
5.1.2	Skatt på kapital.....	112
5.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	114
5.1.4	Skattekvoten.....	115
5.2	Inkomster i statens budget.....	115
5.2.1	Skatteinkomster.....	115
5.2.2	Övriga inkomster.....	116

6	Utgifter .....	121
6.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter .....	121
6.1.1	Takbegränsade utgifter 2013–2017 .....	122
7	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld .....	133
7.1	Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik.....	134
7.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande.....	136
7.2.1	Staten .....	138
7.2.2	Ålderspensionssystemet .....	141
7.2.3	Kommuner och landsting.....	142
7.3	Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen .....	143
7.4	Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA.....	146
8	Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning.....	151
8.1	Kommunsektorn – en stor och viktig del av svensk ekonomi.....	151
8.2	Ekonomiskt resultat och finansiellt sparande .....	153
8.2.1	Intäkter .....	154
8.2.2	Kostnader .....	156
8.3	Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar.....	158
8.4	Ekonomisk ställning och skuldutveckling.....	162
9	Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande.....	169
9.1	Inkomster i statens budget.....	170
9.1.1	Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2013.....	170
9.1.2	Uppföljning av statens budget för 2011 och 2012.....	173
9.2	Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter .....	175
9.2.1	Utgiftsprognos 2013 .....	175
9.2.2	Utgiftsprognos 2014–2016 jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	181
9.3	Statens budgetsaldo.....	182
9.4	Den offentliga sektorns finanser.....	183
9.5	Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	184
10	En uppföljning av sysselsättningspolitiken.....	189
10.1	Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift.....	189
10.2	Läget på arbetsmarknaden.....	191
10.2.1	Förhållandevis stark arbetsmarknad trots utdragen global lågkonjunktur.....	191
10.2.2	Arbetslösheten är fortsatt hög .....	192
10.2.3	Unga och utrikes födda drabbas hårt av lågkonjunkturen .....	195
10.2.4	Arbetskraftsefterfrågans sammansättning.....	199
10.2.5	Matchning på arbetsmarknaden .....	200
10.3	Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning.....	202
10.3.1	Omfattande utbudsstimulerande åtgärder .....	203
10.3.2	Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft och förbättra matchningen .....	204
10.3.3	Regeringens insatser för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden .....	204
10.3.4	Politiken har anpassats efter konjunkturläget.....	206

10.4	Effekter av regeringens politik.....	206
10.4.1	Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen.....	207
10.4.2	Regeringens politik har minskat utanförskapet.....	208
10.5	Utmaningar för att få fler i arbete .....	211
10.5.1	Mot en mer flexibel och inkluderande arbetsmarknad.....	212
10.5.2	Fortsätta att stärka incitamenten för ett långt arbetsliv.....	216
10.5.3	Stärkt företagande för ökad sysselsättning .....	217
11	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	221
11.1	Finanspolitiska utmaningar på lång sikt.....	222
11.1.1	Demografin och de offentliga finanserna.....	222
11.1.2	Kostnadssjukan i den offentliga sektorn.....	223
11.1.3	Grundscenario .....	225
11.1.4	Efterfrågeeffekter av stigande välstånd .....	228
11.1.5	Välfärdens finansiering.....	229
11.2	Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras? .....	230
11.2.1	Vägar till ett längre arbetsliv .....	230
11.2.2	Förbättrad integration av utrikes födda.....	233
11.2.3	Högre arbetsutbud bland kvinnor .....	233
11.2.4	Förbättrad hälsa.....	234
11.2.5	Produktivitetsens betydelse.....	235
11.3	Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning .....	235
11.3.1	Känsligheten i beräkningarna.....	235
11.3.2	Jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning.....	237
11.4	Andras bedömningar av den finansiella hållbarheten .....	238
11.4.1	Jämförelse mellan olika bedömare.....	238
11.4.2	Jämförelse med andra länder.....	239
11.4.3	Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	240
12	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden .....	243
12.1	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden.....	243
12.1.1	Tillhandahållande av utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen.....	243
12.1.2	Värdegrundsarbetet i statsförvaltningen.....	243
12.1.3	Sjukvård i internationella förhållanden .....	244
12.1.4	Europeiska integrationsfonden.....	244



## Fördjupningsrutor

Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken .....	32
Risker med hushållens skuldsättning .....	51
Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2014.....	59
Revideringar av potentiella variabler .....	71
Utvärdering av makroekonomiska prognoser .....	83
EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer.....	102
Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldyngd omvärld? ...	161
Ekonomiska nyckeltal för olika kommungrupper .....	164
Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt? .....	224
En ny modell för utvärdering av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	237

*Bilagor**Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser**Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse**Bilaga 3 Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock**Bilaga 4 Tillämpningen av ramverket för finanspolitiken*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2013

## Tabellförteckning

---

2.1 Sammanfattningstabell.....	24
2.2 Nyckeltal.....	28
2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	29
2.4 Utgiftstak 2013–2017.....	33
2.5 Antalet platser i regeringens satsning.....	34
2.6 Satsningar för att möta den utdragna lågkonjunkturen.....	35
3.1 Nyckeltalstabell.....	63
3.2 Internationell och finansiell ekonomi.....	65
3.3 BNP.....	67
3.4 Näringslivets produktion.....	70
3.5 Prognoser för potentiella variabler i vårpropositionen för 2013 och budgetpropositionen för 2013.....	71
3.6 Sysselsättning i ekonomins olika sektorer.....	73
3.7 Arbetsmarknad.....	74
3.8 Löner och inflation.....	77
3.9 Svenska räntor.....	77
3.10 Alternativscenario 1: Svagare tillväxt i omvärlden.....	79
3.11 Alternativscenario 2: Starkare tillväxt i omvärlden.....	80
3.12 Alternativscenario 3: Högre sparande.....	81
3.13 Prognoser i vårpropositionen för 2013 och budgetpropositionen för 2013.....	82
3.14 Relativ rangordning vid utvärdering av prognoser för BNP-tillväxt, 1 är bäst.....	84
3.15 Relativ rangordning för utvärdering av prognoser för arbetslöshet, 1 är bäst.....	84
3.16 Relativ rangordning av utvärdering av prognoser för KPI, 1 är bäst.....	84
4.1 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	91
4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsålet.....	93
4.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2003–2015.....	95
4.4 Utgiftstak 2013–2017.....	97
4.5 Resultaträkning för kommuner och landsting 2010–2012.....	100
4.6 Finanspolitiska nyckeltal.....	102
4.7 Indikatorer på finanspolitikens hållbarhet.....	103
5.1 Totala skatteintäkter 2011–2016 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2013.....	108
5.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2011–2017.....	108
5.3 Skatt på arbete 2011–2017.....	109
5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2008– 2017.....	110
5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	111
5.6 Skattereduktioner 2011–2017.....	112
5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2011–2017.....	114

5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2011–2017 .....	114
5.9 Skattekvot, 2011–2017.....	115
5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år 2008–2017 .....	118
6.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2012–2017 .....	122
6.2 Utgifter per utgiftsområde.....	123
6.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år .....	124
6.4 Utgiftsförändringar 2013–2017 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar...	126
6.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningsystem .....	128
6.6 Volymmer inom olika transfereringssystem.....	130
7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.....	134
7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2012–2017 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.....	135
7.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2012–2017 .....	137
7.4 Skatter och avgifter 2012–2017 .....	137
7.5 Den offentliga sektorns utgifter 2012–2017 .....	138
7.6 Statens inkomster och utgifter 2012–2017.....	138
7.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2012–2017.....	139
7.8 Statens budgetsaldo 2012–2017 .....	139
7.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2012–2017 .....	141
7.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2012–2017 .....	142
7.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2012–2017.....	142
7.12 Kommunsektorns finanser 2012–2017 .....	143
7.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2012–2017 .....	144
7.14 Statsskuldens förändring 2012–2017 .....	145
7.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2012–2017 .....	146
8.1 Kommunsektorns finanser 2012–2017 .....	153
8.2 Skatter och statsbidrag 2012–2017 .....	155
8.3 Årlig förändring av statsbidragen 2012–2017 .....	155
8.4 Totala kostnader för kommuner och landsting 2012–2017 .....	156
8.5 Konsumtionens sammansättning 2012.....	157
8.6 Kommunfinansierad sysselsättning 2012–2017 .....	159
8.7 Antal arbetade kommunfinansierade timmar 2012–2017.....	160
9.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013 .....	170
9.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2013 samt statens budget för 2011 och 2012 .....	171
9.3 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2013 års budgetproposition ...	173
9.4 Övriga inkomster, utfall jämfört med statens budget för 2012 .....	174
9.5 Utgifter 2012 och 2013.....	176
9.6 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2013 .....	178
9.7 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	180
9.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2013 .....	181
9.9 Volymprognoser 2014–2016.....	182
9.10 Utfall för statens budget 2012 .....	183

9.11 Förändring av statens budgetsaldo 2013–2016 jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	183
9.12 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	184
9.13 Offentliga sektorns finansiella ställning Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	184
9.14 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013.....	185
10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper 2012.....	195
10.2 Inskrivna vid Arbetsförmedlingen.....	199
10.3 Förväntade långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet av regeringens politik.....	207
11.1 Primära offentliga utgifter.....	227
11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd.....	231
11.3 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot.....	236
11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige.....	238

## Diagramförteckning

---

2.1 Arbetslöshet beroende på inskrivningstid, 2001–2017.....	34
2.2 Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 respektive 25–34 år, 1976–2012 .....	36
2.3 Sysselsättningsgrad i olika åldersgrupper, 2012 .....	36
2.4 Jobbchanser fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen, 2000- 2012 .....	41
2.5 Beveridgekurvan.....	42
2.6 Hushållens skuldkvot och räntekvot, 1980-2012 .....	51
2.7 Gini-koefficienten 2007 .....	56
3.1 Skillnad i 10-åriga statsobligationsräntor mot Tyskland 2009–2013 .....	64
3.2 Svensk BNP 1994–2017.....	66
3.3 BNP-gap 2000–2007 .....	66
3.4 Hushållens konsumentförtroende 2000–2013.....	67
3.5 Konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot 1994–2017.....	68
3.6 Konfidensindikatorn för näringslivet 2003–2013 .....	68
3.7 Exportorderingång i tillverkningsindustrin 2000–2013 .....	69
3.8 Näringslivets produktion 2003–2017 .....	70
3.9 Kapacitetsutnyttjande 1996–2012.....	70
3.10 Ett urval av sysselsättningsindikatorer 2001–2012 .....	73
3.11 Faktisk och potentiell sysselsättning 1980–2017.....	74
3.12 BNP-, sysselsättnings- och timgap 1980–2017 .....	74
3.13 Arbetskraft och sysselsättning 1990–2017.....	75
3.14 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1990–2017 .....	75
3.15 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet 1993–2017.....	76
3.16 Real och nominell löneutveckling i hela ekonomin 1994–2017 .....	76
3.17 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner 2007–2017 .....	77
3.18 KPI och KPIF 2007–2017 .....	77
3.19 Alternativscenario 3: Sparkvot 1994–2017.....	80
3.20 Bias i olika bedömares prognoser för BNP, arbetslöshet och KPI .....	84
4.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter.....	94
4.2 Utgiftstak 1997–2017 .....	98
4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2017 .....	99
4.4 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000-2012.....	100
5.1 Totala skatteintäkter 2000–2017 .....	107
5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2017.....	109
5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000– 2017 .....	109
5.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2017.....	111
5.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser 1988–2017 .....	112
5.6 Skatt på företagsvinster 1990–2017 .....	113
5.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 2000–2017.....	114

6.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2012–2017 .....	127
7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2017 .....	136
7.2 Inkomster och utgifter 2000–2017 .....	137
7.3 Statens budgetsaldo 2000–2017 .....	140
7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2017 .....	142
7.5 Utvecklingen av kommunsektorns intäkter och kostnader samt finansiella sparande 2000–2017 .....	143
7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2017 .....	144
7.7 Statsskuldens utveckling 2000–2017 .....	144
7.8 Den konsoliderade bruttoskuden 1994–2017 .....	145
7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2012 .....	146
7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2012 .....	147
8.1 Kommunsektorns utgifter efter ändamål 2011 .....	152
8.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet 2000–2017 .....	154
8.3 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2017 .....	154
8.4 Konsumtion i kommunsektorn 2001–2017 .....	157
8.5 Demografisk beräkning efterfrågan i förhållande till kostnader. Index 2009–2017 .....	157
8.6 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn 1993–2017 .....	158
8.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin 1993–2017 .....	159
8.8 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i näringslivet 1994–2017 .....	159
8.9 Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar 1994–2017 .....	160
8.10 Skuld och tillgångar i kommunsektorn och kommunkoncernerna 2007–2011 .....	162
8.11 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, uppdelad på stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet 1994–2017 .....	163
8.12 Ägande i kommunala bolag för olika kommungrupper 2001 och 2011 .....	164
8.13 Genomsnittlig skuld i kommunkoncerner för olika kommungrupper 2001 och 2011 .....	165
8.14 Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser för olika kommungrupper 2001 och 2011 .....	165
8.15 Verksamhetens nettokostnader som andel av skatteintäkter och statsbidrag för olika kommungrupper 2001 och 2011 .....	166
10.1 Arbetskraft och sysselsatta 15–74 år .....	191
10.2 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse .....	191
10.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad .....	192
10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse .....	192
10.5 Arbetslöshet och varsel .....	192
10.6 Urval av sysselsättningsindikatorer .....	193
10.7 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen .....	193
10.8 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen .....	194
10.9 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse .....	194
10.10 Jobbchanser fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen .....	194
10.11 Arbetslöshet för olika åldersgrupper .....	195
10.12 Långtidsarbetslöshet unga, internationell jämförelse .....	196

10.13	Jobbchanser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper .....	196
10.14	Arbetslöshet fördelat på födelseland .....	197
10.15	Arbetslösa med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper .....	197
10.16	Antal funktionsnedsatta inskrivna på Arbetsförmedlingen .....	198
10.17	Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper .....	198
10.18	Visstidsanställda som andel av totalt anställda för olika åldersgrupper .....	200
10.19	Beveridgekurvan .....	200
10.20	Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare .....	201
10.21	Inskrivna vid arbetsförmedlingen, utsatta och ej utsatta grupper .....	201
10.22	Sysselsättningsgrad och arbetslöshet fördelat på län 2012 .....	202
10.23	Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem .....	203
10.24	Varaktig sysselsättning inklusive och exklusive regeringens politik .....	207
10.25	Varaktig arbetskraft inklusive och exklusive regeringens politik .....	208
10.26	Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2012, för olika grupper .....	208
10.27	Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem .....	209
10.28	Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd .....	209
10.29	Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning .....	209
10.30	Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin .....	211
10.31	Utflödet från jobbgarantin för ungdomar .....	211
11.1	Försörjningskvoter 1900–2099 .....	222
11.2	Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050 .....	223
11.3	Offentligt nettobidrag per person efter ålder, 2008 .....	223
11.4	Offentliga inkomster och utgifter 2000–2099 .....	226
11.5	Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099 .....	227
11.6	Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099 .....	227
11.7	Offentliga utgifter 1950–2012 .....	228
11.8	Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan, 2000–2099 .....	229
11.9	BNP per person 2012 och 2050, olika scenarier .....	230
11.10	Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099 .....	232
11.11	Primärt finansiellt sparande med en förbättrad integration 2000–2099 .....	233
11.12	Primärt finansiellt sparande med ett högre arbetsutbud bland kvinnor 2000–2099 .....	234
11.13	Primärt finansiellt sparande med förbättrad hälsa 2000–2099 .....	235
11.14	Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099 .....	236
11.15	Riskindex för finanspolitikens hållbarhet .....	239
11.16	IMF:s hållbarhetsindikator .....	239





1

# Förslag till riksdagsbeslut





# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

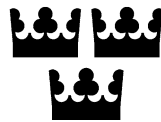
---

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 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 12.1.1),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 12.1.2),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (avsnitt 12.1.3),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet respektive utgiftsområde 8 Migration (avsnitt 12.1.4).



# 2

## Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken





## 2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

### Sammanfattning – Ansvar för jobb och trygghet

Den globala finans- och skuldkrisen är nu inne på sitt femte år. Även om läget på de finansiella marknaderna stabiliserats är situationen i omvärlden bekymmersam, med en svag tillväxt i euroområdet och en dämpad utveckling i USA. Risken för en sämre utveckling än i aktuell prognos dominerar även fortsatt. Den svaga internationella konjunkturutvecklingen påverkar Sverige genom lägre tillväxt och högre arbetslöshet. Först 2015 väntas en gradvis återhämtning i den internationella och svenska ekonomin.

Regeringen kommer att fortsätta möta den utdragna lågkonjunkturen med en ansvarsfull finanspolitik som kombinerar långsiktiga reformer för jobb, företagande, tillväxt, välfärd och sammanhållning med insatser som stödjer återhämtningen, samtidigt som hållbara offentliga finanser värnas.

Den förda politiken har bidragit till att tillväxten och sysselsättningen har utvecklats bättre i Sverige än i de flesta andra EU-länder. Sveriges offentliga finanser är fortsatt bland de starkaste i EU, med en låg och trendmässigt sjunkande skuld. Det är centralt att fortsätta värna Sveriges starka position för att kunna möta effekterna av den försvagade konjunkturen i omvärlden.

Målet för regeringens politik är full sysselsättning. Med ett eget arbete kommer gemenskap och trygghet samt frihet för

individerna att forma sin vardag. En svag förankring på arbetsmarknaden riskerar att leda till långvarigt utanförskap. Politiken måste skapa fler vägar till jobb eller eget företagande för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta är särskilt viktigt i ett utdraget svagt konjunkturläge. Investeringar som rustar Sverige för en allt hårdare internationell konkurrens och som tryggar jobb, kunskap och välfärd genomförs och ska fortsatt genomföras. Det svenska samhället ska hålla ihop. Regeringen tar ansvar för jobb och trygghet.

### *Motvind för den ekonomiska utvecklingen*

Den svenska tillväxten bromsade in under 2012 och utsikterna för 2013 är fortsatt dämpade (se tabell 2.1). Den svaga tillväxten innebär att arbetslösheten förväntas stiga något 2013 och 2014. Från 2015 väntas en uppgång i konjunkturen. Men det finns en tydlig motvind som gör att återhämtningen i Sverige hålls tillbaka. Svag internationell efterfrågan med begränsat penning- och finanspolitiskt utrymme för stimulanser, en stärkt krona samt en hårdnande internationell konkurrens riskerar att försvåra återhämtningen och nedgången i arbetslösheten. Sammantaget indikerar prognosen att Sverige nu befinner sig mitt i en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande.

Osäkerheten om den framtida konjunkturutvecklingen är stor och riskerna för en sämre utveckling överväger. Detta är främst en följd av osäkerheten kring de skuldtyngda euroländernas

möjlighet och förmåga att genomföra reformer som stärker konkurrenskraften och hållbarheten i deras offentliga finanser.

Den svaga ekonomiska utvecklingen gör att den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms uppvisa ett underskott både 2013 och 2014. Därefter förstärks det finansiella sparandet gradvis till ett överskott på 2 procent av BNP 2017.

I ett läge med hög och stigande arbetslöshet och där det samtidigt finns ett stort förtroende för de offentliga finanserna, såväl bland företag och hushåll som på finansmarknaderna, bör finanspolitiken dämpa effekterna på arbetsmarknaden och skapa gynnsamma förutsättningar för att en återhämtning ska komma till stånd och växa sig stark. Regeringen satsade därför 23 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2013 i syfte att stimulera ekonomin och stärka tillväxtförutsättningarna.

Budgetutrymmet bedöms vara begränsat i närtid, men öka gradvis under prognosperioden. För att underlätta en snabbare nedgång av arbetslösheten och ge stöd för en gradvis återhämtning finns det skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden.

**Tabell 2.1 Sammanfattningstabell**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017  
Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorregerad	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
Sysselsatta <sup>1</sup>	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Arbetslöshet <sup>2</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Arbetslöshet, äldre def. <sup>3</sup>	5,6	6,0	6,0	5,5	5,0	4,0
BNP-gap <sup>4</sup>	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
Finansiellt sparande <sup>5</sup>	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
Bruttoskuld <sup>5</sup>	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3

<sup>1</sup> 15–74 år.

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

<sup>3</sup> Antal arbetslösa exkl. heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetstalet.

<sup>4</sup> Procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Konsoliderad offentlig sektor. Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### Satsningar på utbildning och infrastruktur

Regeringen ser allvarligt på den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden. I en utdragen lågkonjunktur finns det betydande risker för att arbetslösheten biter sig fast. Budgetpropositionen för 2013 innehöll därför förslag

till kraftfulla investeringar i infrastruktur och forskning samt förbättringar av företagets villkor. De stärker förutsättningarna för fler jobb i växande företag.

Den ekonomiska vårpropositionen syftar till att ange politikens inriktning på medellång och lång sikt. I enlighet med riksdagens uttalande presenteras normalt inga nya reformer i den ekonomiska vårpropositionen utan budgetarbetet koncentreras till budgetpropositionen. Den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden innebär dock att det finns skäl att göra avsteg från denna ordning. För att motverka att den höga arbetslösheten biter sig fast föreslår och aviserar regeringen nu ytterligare satsningar:

- 7 000 utbildningsplatser 2013 och 7 000 utbildningsplatser 2014 inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux),
- 4 000 platser 2013 och 4 000 platser 2014 inom praktik och arbetsmarknadsutbildning,
- 1 400 högskoleplatser 2013 och 1 400 högskoleplatser 2014 inom civil- och högskoleingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar,
- förstärkta insatser för regional tillväxt om 40 miljoner kronor 2013 och 40 miljoner kronor 2014, dvs. totalt 80 miljoner kronor under åren 2013 och 2014. Dessa medel koncentreras till de åtta län som har drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen, samt
- omfördelning av medel motsvarande 1 200 miljoner kronor för drift och underhåll av järnvägar 2013, med en beräknad utgiftseffekt på 700 miljoner kronor.

Sammantaget innebär detta satsningar på totalt ca 1,9 miljarder kronor 2013 och ca 1,2 miljarder kronor 2014.

### Trepartssamtalen fortsätter

Den svenska modellen innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för viktiga frågor på arbetsmarknaden, såsom lönebildningen. Modellen fungerar väl, men för personer som söker arbete för första gången eller som har varit utan arbete en längre tid är det ofta svårt att etablera sig på



arbetsmarknaden. Regeringen har därför sedan 2011 fört samtal med arbetsmarknadens parter om hur arbetsmarknaden kan bli mer inkluderande och flexibel. Trepartssamtalen har fokuserat på tre områden:

- att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden för unga genom yrkesintroduktionsavtal,
- att ge bättre möjligheter till omställning på arbetsmarknaden, samt
- införande av ett system för statligt stöd vid korttidsarbete, som ska användas i tider av synnerligen djup ekonomisk kris.

Dessa samtal börjar nu ge konkreta resultat. Ett antal avtal om yrkesintroduktion har tecknats och fler är på väg. Ett förslag om hur ett statligt stöd till yrkesintroduktionsliknande anställningar genom en lönesubvention kan utformas har nyligen remitterats. Vidare har regeringen tagit fram en lagrådsremiss om korttidsarbete.

### Utmaningar och politikens inriktning

Sverige har till följd av regeringens ansvarsfulla politik bland Europas starkaste offentliga finanser. Ordning och reda i de offentliga finanserna ska fortsatt värnas. Det begränsade budgetutrymmet bör därför främst användas till åtgärder som stärker förutsättningarna för fler i arbete och därmed högre varaktig sysselsättning. Regeringen bedömer att det finns ett visst utrymme för ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet kommer dock att göras i budgetpropositionen för 2014.

I arbetet med budgetpropositionen för 2014 lägger regeringen fokus på följande områden.

#### *Bättre förutsättningar för att få fler i arbete*

Den utdragna lågkonjunkturen innebär att personer med svag förankring på arbetsmarknaden, i synnerhet unga och utrikes födda, har fått det betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förbättra möjligheterna till jobb för dessa grupper.

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga syssel-

sättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom deras självständighet och möjligheterna att forma sina egna liv.

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem, särskilt i en period med svagt konjunkturläge och stigande arbetslöshet. De regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet är också betydande. För att minska långtidsarbetslösheten måste efterfrågan på personer som står långt ifrån arbetsmarknaden öka, samtidigt som sökaktiviteten upprätthålls och de arbetssökande erbjuds relevanta insatser. Det är viktigt att säkerställa kvaliteten och aktivitetsnivån i insatserna för personer som varit utan arbete under längre tid liksom att på olika sätt öka arbetsgivarnas efterfrågan på personer som i dag har en svag anknytning till arbetsmarknaden.

Indikatorer pekar på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats under krisen. Mycket tyder på att detta till stor del är en tillfällig effekt av den utdragna lågkonjunkturen och av ett ökat arbetskraftsdeltagande. För att förbättra matchningen behövs ett brett angreppssätt. Det fortsatta arbetet med att förbättra matchningen inriktas på att arbetslösa ska ha tydliga drivkrafter att aktivt söka jobb samt på att förbättra arbetskraftens kompetens genom utbildning och praktik. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen ställer tydliga krav på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande, genom yrkesmässig och geografisk rörlighet. Dessutom är det viktigt att Arbetsförmedlingen följer upp sökaktiviteten och blir effektivare i att förmedla arbeten.

#### *Satsningar inom utbildningsområdet*

Utbildning av hög kvalitet är avgörande för sammanhållningen och den viktigaste förutsättningen för social rörlighet. Utbildning är också avgörande för konkurrenskraften, tillväxten och sysselsättningen. Utbildningssystemet ska ge de kunskaper som behövs för att komma in på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier. Sverige ska vara en av världens mest framstående kunskaps- och forskningsnationer. Det finns många styrkor i det svenska utbildningssystemet som är viktiga att bygga

vidare på. Samtidigt finns stora brister som inte minst de sjunkande kunskapsresultaten pekar på. Regeringen bedriver sedan 2006 ett omfattande reformarbete för att vända utvecklingen. Flera centrala reformer har genomförts, men ytterligare insatser kommer att behövas. Insatser behövs bl.a. för att höja studieresultaten så att fler elever har behörighet till gymnasieprogram. Inom gymnasieskolan finns behov av att ytterligare stärka kvaliteten på de yrkesinriktade programmen, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Kvaliteten i introduktionsprogrammet yrkesintroduktion behöver utvecklas.

#### *Stärkt konkurrenskraft*

Svenska företag konkurrerar på världsmarknaden genom kunskap och kvalitet. Internationella jämförelser visar att det svenska företagsklimatet är bland de bästa i världen. En allt tuffare konkurrens högre upp i värdekedjan ställer dock ökade krav på svensk konkurrenskraft. Företagens villkor ska utvecklas för att förbättra konkurrenskraften och stärka förutsättningarna för investeringar och sysselsättning. Det handlar bl.a. om skattesystemet, villkoren för forskning, innovation och teknikutveckling, om att förenkla för företag och företagande och om förbättrad infrastruktur. Att stärka konkurrenskraften handlar om att säkra och utveckla Sveriges starka sidor samt att värna ett dynamiskt näringsliv i hela landet.

#### *Fler bostäder*

En politik för full sysselsättning och ett samhälle som håller ihop förutsätter en väl fungerande bostadsmarknad. Människor ska ha möjlighet att flytta till platser där efterfrågan på arbetskraft är hög, där möjligheten att uppnå egen försörjning är god och där risken för utanförskap och arbetslöshet är låg. Förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande, särskilt av hyresrätter, bör därför förbättras.

#### *Stabilitet på finansmarknaderna*

Finansiell stabilitet är en förutsättning för en fungerande samhällsekonomi. Eftersom Sverige har ett stort banksystem i förhållande till BNP riskerar en finansiell kris att bli mycket kostsam. Regeringens arbete med förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet fortsätter, t.ex. genom skärpta kapitaltäckningskrav. För att det finansiella systemet ska fungera är det viktigt att konsumenterna har förtroende för aktörerna på

de finansiella marknaderna. Konsumenter och säljare av finansiella tjänster är sällan jämbördiga parter och konsumenten hamnar lätt i underläge. Regeringen fortsätter därför arbetet med att främja ett starkt konsumentskydd både nationellt och på EU-nivå. Inriktningen är att skapa bättre spelregler genom såväl förbättrad reglering som ökad kunskap och information.

#### *Miljö-, klimat- och energipolitiken*

Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Ambitionen med miljö-, klimat- och energipolitiken är att på ett kostnadseffektivt sätt skapa uthållighet i energisystemen och att nå målen inom detta område. Detta förutsätter en ambitiös politik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Ett led i att nå visionen om noll nettoutsläpp 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 är det tidigare annonserade kvotpliktssystemet för låginblandade biodrivmedel, som planeras införas under 2014, liksom fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om s.k. överkompensation inträffar.

För att fortsatt främja en omställning av fordonsparken avser regeringen att förlänga den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar med tre år. Denna förlängning möjliggörs ekonomiskt genom införandet av ett kvotpliktssystem för biodrivmedel.

#### *Sammanhållning och välfärd med hög kvalitet*

Ökad sysselsättning och minskat utanförskap är även fortsättningsvis kärnan i regeringens fördelningspolitiska arbete. Arbetet inriktas även på att minska den ekonomiska utsattheten genom att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi. Regeringen har exempelvis höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget samt genomfört skattesänkningar för pensionärer i flera steg – det senaste den 1 januari 2013. Regeringen avser att för 2014 återkomma med ytterligare förslag om

sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att de offentliga finanserna så tillåter.

Regeringens mål för omsorgen samt hälso- och sjukvården är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. I ett internationellt perspektiv fungerar den svenska vården och omsorgen väl. Men en åldrande befolkning och en ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster innebär utmaningar. Det är därför viktigt att fortsätta förbättra vårdens och omsorgens tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med en stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg i detta arbete.

En viktig del av ett sammanhållet samhälle där välfärd finns för alla är att arbeta aktivt med att förbättra situationen för barn och unga i ekonomisk och social utsatthet.

#### *Ett tryggt samhälle*

En grundförutsättning för ett tryggt samhälle är ett effektivt rättsväsende. Alla ska känna sig trygga i sin vardag. Fortfarande är det alldeles för många som drabbas av brott, för få brott som klaras upp och för många som känner sig otrygga. Det brottsförebyggande arbetet kan förbättras. Regeringens målsättning är att rättsväsendet ska bli mer effektivt och att fler brott ska förebyggas, klaras upp och lagföras.

Regeringen fortsätter sitt arbete med att förbättra och effektivisera rättsväsendet. En viktig del i detta arbete är att förstärka insatserna mot våld i nära relationer, en annan viktig del är att skärpa straffen för de grövsta våldsbrotten och en tredje att förebygga brott bland unga och snabbare reagera när unga är brottsoffer eller gärningsmän.

## **2.1 Utsikter för svensk ekonomi**

I följande avsnitt beskrivs utsikterna för svensk ekonomi, utvecklingen av de offentliga finanserna och en bedömning av riskerna kopplade till prognosen. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att osäkerheten i prognoserna ökar med prognoshorizonten.

### **2.1.1 Oro i omvärlden och dämpade tillväxtutsikter i närtid**

Den svenska BNP-tillväxten har varit bland de högsta i EU sedan 2009. Uppgången i konjunkturen bromsade in under 2012 och svensk ekonomi påverkas nu märkbart av den svaga konjunkturen i omvärlden.

#### *Svag internationell konjunkturutveckling*

Finanspolitiska åtstramningar och ett svagt förtroende bland hushåll och företag bidrar till negativ tillväxt i euroområdet 2013 och en svag utveckling i USA. Bankernas strama kreditvillkor gör att företag och hushåll i många länder inte i full utsträckning kan dra fördel av de låga styrräntorna. Styrräntorna ligger dessutom redan nära noll och kan inte sänkas ytterligare. Även om tillväxten i de stora tillväxtekonomierna väntas stiga något den närmaste tiden, blir den globala efterfrågeutvecklingen fortsatt svag 2013 och 2014. Först 2015 väntas en internationell konjunkturåterhämtning. Återhämtningen blir dock förhållandevis långsam. Tillväxtutsikterna i många länder dämpas av ett stort behov av att minska skuldsättningen i offentlig sektor samt hos hushåll och företag.

Läget på de finansiella marknaderna har förbättrats sedan mitten av 2012. En viktig förklaring till detta är de åtgärder som vidtagits av Europeiska centralbanken (ECB). Även andra centralbanker har genomfört extraordinära åtgärder. Trots det kvarstår betydande risker i omvärlden, främst kopplade till den politiska osäkerheten kring hur de statsfinansiella problemen i framför allt euroområdet ska hanteras. Eftersom det finns en nära koppling mellan den politiska hanteringen av krisen i euroområdet och läget på de finansiella marknaderna är risken för finansiell turbulens fortsatt betydande.

#### *Motvind för den ekonomiska utvecklingen*

Tillväxten för svensk export kommer att vara låg den närmaste tiden till följd av svag efterfrågan från omvärlden. Kronan, som stärkts och förväntas vara fortsatt stark relativt viktiga exportvalutor, ger inte heller svenska exportföretag någon draghjälp. Detta tillsammans med den allmänt osäkra ekonomiska utvecklingen och att det finns ledig kapacitet gör att företagen dröjer med att investera. En försämring på arbetsmarknaden och en stigande arbetslöshet

medför att även tillväxten i konsumtionen blir återhållen. Trots att räntorna är låga är hushållens sparande fortsatt högt 2013.

Den svaga tillväxten 2013 leder till att resursutnyttjandet i svensk ekonomi minskar under året och blir fortsatt lågt 2014. Ett uppdamt konsumtionsbehov, ett högt sparande hos hushållen i utgångsläget och en gradvis fallande arbetslöshet medger en gradvis normalisering därefter. BNP förväntas växa i god takt fr.o.m. 2015. Exporten utvecklas relativt svagt medan hushållens konsumtion växer förhållandevis snabbt jämfört med tidigare konjunkturåterhämtningar. Resursutnyttjandet stiger därför mot slutet av prognosperioden. Eftersom resursutnyttjandet är lågt i utgångsläget och tillväxten inledningsvis svag dröjer det till slutet av 2017 innan det är balanserat.

**Tabell 2.2 Nyckeltal**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017  
Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorrigerad	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
BNP-gap <sup>1</sup>	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
Sysselsatta <sup>2</sup>	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup>	79,4	79,0	78,4	78,5	79,4	80,4
Arbetade timmar <sup>4</sup>	0,6	0,2	0,3	0,7	1,5	1,3
Produktivitet <sup>4,5</sup>	1,2	1,3	2,4	2,9	2,1	1,9
Arbetslöshet <sup>6</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Arbetslöshet, äldre def. <sup>7</sup>	5,6	6,0	6,0	5,5	5,0	4,0
Löner <sup>8</sup>	2,9	2,8	2,9	3,1	3,4	3,6
KPI <sup>9</sup>	0,9	0,5	1,2	1,8	2,7	3,1
KPIF <sup>9,10</sup>	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8	2,0

<sup>1</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Produktivitet i näringslivet.

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

<sup>7</sup> Antal arbetslösa exkl. heltidsstuderande arbetslösa i procent av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs 16–64 år.

<sup>8</sup> Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstalet.

<sup>9</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken. Utfall för 2012 är endast preliminärt och kommer att revideras i takt med att retroaktiva löneutbetalningar inkluderas i statistiken.

<sup>10</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>10</sup> KPIF (KPI med fast bostadsränta) är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egna hem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### *Svag internationell efterfrågan slår mot svensk arbetsmarknad*

Sysselsättningen föll i samband med finanskrisen, men har ökat sedan hösten 2009.

Även arbetskraftsdeltagandet har ökat under de senaste åren. Ökningen av sysselsättningen och arbetskraften kan förklaras av den förbättrade konjunkturen efter 2009, att befolkningen i arbetsför ålder ökar och av regeringens skatte- och arbetsmarknadsreformer.

Arbetslösheten har ökat sedan krisen inleddes och är i dag hög. Ökningen sedan 2011 förklaras delvis av den försvagade konjunkturen, men också av det ökade arbetskraftsdeltagandet. Under hösten 2012 steg antalet varsel kraftigt, vilket indikerar att arbetslösheten kommer fortsätta att öka den närmaste tiden. Även andra indikatorer som nyanmälda lediga platser tyder på att arbetsmarknaden utvecklas svagt framöver.

Sysselsättningen bedöms vara i stort sett oförändrad 2013 och 2014. Samtidigt fortsätter arbetskraften att öka. Den svaga sysselsättningstillväxten, tillsammans med en växande arbetskraft, medför att arbetslösheten väntas stiga till 8,4 procent 2014 (se tabell 2.2).

I takt med konjunkturåterhämtningen förbättras läget gradvis på arbetsmarknaden. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är i nuläget lågt, men företagen bör ha ett stort behov av att anställa när konjunkturåterhämtningen tar fart.

### *Lågt kostnadstryck de närmaste åren*

Det svaga arbetsmarknadsläget de närmaste åren gör att löneökningstakten förblir måttlig. Den starka kronan håller nere importpriserna och resursutnyttjandet är lågt i ekonomin. Sammantaget innebär det ett lågt kostnadstryck. Mot slutet av prognosperioden stiger dock lönerna och kostnadstrycket i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras.

Inflationen stiger långsamt och konsumentprisindex rensat för hushållens ränteutgifter för bostäder (KPIF) når 2 procent först i slutet av prognosperioden. Reporäntan antas ligga kvar på 1 procent under hela 2014. När inflationstrycket och resursutnyttjandet stiger förväntas reporäntan höjas gradvis.

## **2.1.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna**

Den svaga ekonomiska utvecklingen gör att den offentliga sektorns finanser bedöms uppvisa underskott både 2013 och 2014. Den gradvisa

återhämtningen av konjunkturen medför att det finansiella sparandet vänds till ett mindre överskott 2015. Därefter förstärks sparandet gradvis till 2 procent av BNP 2017 (se tabell 2.3).

Samtliga tre delar av den offentliga sektorn (stat, ålderspensionssystem och kommunsektor) bedöms redovisa underskott 2013 och 2014. Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser fr.o.m. 2015 sker i huvudsak i staten. Ålderspensionssystemets finanser bedöms förstärkas 2014 och antas därefter i stort sett vara i balans. Den kommunala sektorn redovisar ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat sett över hela prognosperioden.

**Tabell 2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor. Utfall 2012, prognos 2013–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomster</b>	1 764	1 798	1 853	1 937	2 037	2 135
<i>Procent av BNP</i>	49,6	49,4	49,2	49,0	48,8	48,8
Skatter och avgifter	1 564	1 606	1 662	1 740	1 831	1 922
<i>Procent av BNP</i>	44,0	44,1	44,1	44,0	43,9	44,0
Övriga inkomster	200	192	192	197	205	213
<b>Utgifter</b>	1 789	1 857	1 893	1 935	1 989	2 047
<i>Procent av BNP</i>	50,3	51,0	50,3	49,0	47,7	46,8
<b>Finansiellt sparande</b>	-25	-59	-39	2	47	88
<i>Procent av BNP</i>	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	1 358	1 529	1 574	1 562	1 510	1 413
<i>Procent av BNP</i>	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till ca 38 procent av BNP i slutet av 2012, vilket ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av BNP. En svagare utveckling av det finansiella sparandet bidrar till att skulden blev något större än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2013. Riksgäldskontorets utlåning om 100 miljarder kronor till Riksbanken för förstärkning av valutareserven medför att bruttoskulden som andel av BNP ökar med 2,7 procentenheter 2013. Statens nettoskuld påverkas inte av detta.

### 2.1.3 Riskerna för en svagare internationell utveckling överväger

Osäkerheten om den framtida konjunkturutvecklingen är stor. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling överväga.

*Det internationella konjunkturläget kan försämrats*  
I euroområdet råder fortsatt stor osäkerhet om hur den statsfinansiella krisen kommer att utvecklas samtidigt som det realekonomiska läget är bekymmersamt med en pågående recession. Politisk oro i flera euroländer kan leda till turbulens på de finansiella marknaderna. Om väljarstödet för krispolitiken vacklar kan det begränsa handlingsutrymmet för krishantering och leda till en fördjupad statsskuldskris. Det oklara resultatet i det italienska valet i slutet av februari 2013 förde t.ex. med sig stigande italienska statsobligationsräntor. I hanteringen av krisen i euroområdet är dessutom många parter inblandade, alltifrån enskilda länders regeringar till institutionella och privata långgivare. Att väga samman dessa intressen har visat sig vara svårt och avgörande beslut har många gånger dragit ut på tiden. Detta har medfört att utvecklingen av krisen i euroområdet varit svår att förutse och att den tidvis orsakat en betydande oro på de finansiella marknaderna.

Även USA står inför utmaningar avseende hanteringen av sina offentliga finanser. Om en överenskommelse inte kan träffas i tid kring fortsatt finansiering av den federala staten, kan det få betydande realekonomiska effekter. Risken är även stor att nedskärningarna i den federala budgeten blir större än vad som antagits i prognosen.

Ett försämrat internationellt konjunkturläge skulle ytterligare dämpa en redan svag svensk exportutveckling. Samtidigt riskerar kronan att bli starkare till följd av en mer expansiv penningpolitik i omvärlden. En mer osäker miljö slår också mot den inhemska efterfrågan. Sammantaget blir BNP-tillväxten i svensk ekonomi lägre och arbetslösheten högre om det internationella konjunkturläget försämras ytterligare.

*Hushållens sparande kan bli fortsatt högt*

I prognosen är hushållens konsumtion en viktig drivkraft i återhämtningen av svensk ekonomi. Detta för med sig att hushållens höga sparande förväntas falla under prognosperioden. Skulle

hushållens beteende visa sig bli ett annat och sparandet ligger kvar på en hög nivå kommer återhämtningen i svensk ekonomi att bli mer utdragen än vad som förväntas i prognosen, med högre arbetslöshet som följd. En nedgång i bostadspriserna skulle exempelvis kunna medföra att hushållen ökar sitt sparande. Detta leder till lägre konsumtion. Det krävs dock mycket kraftiga prisfall på bostäder för att den finansiella stabiliteten ska hotas.

#### *Återhämtningen kan komma tidigare*

I prognosen bedöms tillväxten vara dämpad under 2013. Omvärldsekonomin kan dock komma att utvecklas betydligt starkare än vad som antagits i prognosen. Tillväxtekonomier som Kina har potential att växa starkt framöver, bl.a. till följd av expansiv finans- och penningpolitik. De statsfinansiella problemen i euroområdet och USA kan dessutom komma att lösas tidigare än förväntat och när förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen väl återvänder finns det goda förutsättningar för en stark konjunkturåterhämtning.

## **2.2 Finanspolitikens inriktning**

I detta avsnitt redovisas den övergripande inriktningen på finanspolitiken och en bedömning av lämpligt utgiftstak 2016 och 2017.

### **2.2.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken**

Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom hållbar tillväxt, hög sysselsättning, makroekonomisk stabilitet och välfärd som kommer alla till del.

Det främsta målet för regeringens politik är full sysselsättning. Fokus i regeringens politik sedan 2006 har legat på strukturella reformer för varaktigt högre sysselsättning och tillväxt. Den finansiella och ekonomiska kris som inleddes 2008 innebar ett stort behov av konjunktur- stödjande åtgärder. Sverige har varit ett av de EU-länder som fört den mest expansiva finanspolitiken under dessa år. En bärande del i regeringens hantering av den ekonomiska nedgången har samtidigt varit att upprätthålla

säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att kunna hantera en djupare eller mer utdragen nedgång. De åtgärder som vidtagits har inte tillåtit äventyra förtroendet för de offentliga finanserna. Det har inneburit att åtgärderna fått ett större genomslag än om det rått osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Fördelningspolitiken har främst varit inriktad på att öka sysselsättningen och minska utanförskapet, men också på att genom riktade insatser stärka ekonomin för ekonomiskt utsatta grupper. Genom att skjuta till resurser till kommunerna under krisen har även kvaliteten i välfärdstjänsterna värnats.

Tack vare en ansvarsfull ekonomisk politik har Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder och står väl rustat inför framtiden. Det finns därmed skäl att fortsatt utforma en politik som förenar strukturåtgärder för långsiktig tillväxt, åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast samt sunda offentliga finanser med åtgärder som håller samman samhället. En av de viktigaste lärdomarna från de senaste åren är vikten av att politiken även vid en ekonomisk nedgång bör fokusera på strukturellt riktiga reformer för högre varaktig sysselsättning och tillväxt.

Budgetpropositionen för 2013 innehöll förslag till en rad kraftfulla åtgärder för att stärka de långsiktiga tillväxtförutsättningarna och motverka att arbetslösheten biter sig fast. Arbetslösheten antas dock bli något högre i år än vad som prognostiserades i budgetpropositionen för 2013, främst till följd av inbromsningen i omvärlden. Regeringen föreslår och aviserar därför nu ytterligare åtgärder för att möta arbetslösheten.

Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren. Även om BNP-tillväxten tar fart under 2015 kommer det att finnas lediga resurser i ekonomin även mot slutet av prognosperioden. Sverige kommer därigenom att sedan krisen slog till ha gått igenom en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande. För att minska riskerna för att den höga arbetslösheten biter sig fast bör finanspolitiken i närtid inriktas på att stötta konjunkturåterhämtningen, givet att tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna kan upprätthållas.

Att överskottsmalet är formulerat över en konjunkturcykel innebär att det finansiella sparandet bör ligga under 1 procent av BNP när

resursutnyttjandet är lågt. Därigenom är överskottsmålet förenligt med en finanspolitik som motverkar konjunktursvängningar. Främst är detta en följd av de automatiska stabilisatorerna<sup>1</sup>. Det kan även finnas skäl att vidta diskretionära åtgärder som håller uppe efterfrågan i ett läge med mycket lågt resursutnyttjande i ekonomin. Men det förutsätter att åtgärderna inte riskerar förtroendet för de offentliga finanserna (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken).

De indikatorer som används för uppföljning av överskottsmålet pekar sammantaget på att budgetutrymmet ökar under prognosperioden men att utrymmet för ofinansierade reformer är begränsat i närtid. Till följd av den utdragna lågkonjunkturen, med risker för persistens-effekter på arbetsmarknaden, kan det finnas skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden. Därigenom skulle finanspolitiken medföra en snabbare nedgång av arbetslösheten.

Användandet av en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden möjliggörs av att det finns ett stort förtroende för Sveriges offentliga finanser. Sveriges starka position visas bl.a. av den låga och sjunkande offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper, god långsiktig offentligfinansiell hållbarhet och ett relativt stort utrymme i förhållande till gränsvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Även riskerna för svagare offentliga finanser som följer av en eventuellt sämre ekonomisk utveckling måste dock beaktas. Att använda en del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden bör därför ske med försiktighet.

Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera betydelsen av att det finansiella sparatet gradvis ska återgå till 1 procent i takt med att resursutnyttjandet blir balanserat. Resursutnyttjandet bedöms vara balanserat först i slutet av 2017. Regeringens målsättning är att de offentliga finanserna ska stärkas i takt med resursutnyttjandet på ett sätt som är konsistent med överskottsmålet, förutsatt att ingen ytterligare allvarlig störning drabbar den svenska ekonomin. Med nuvarande prognos kan så ske även om regeringen genomför vissa ytterligare ofinansierade åtgärder. Om de offentliga finanserna inte utvecklas i linje med överskottsmålet kommer regeringen vidta erforderliga åtgärder.

Även om regeringen föreslår ytterligare åtgärder för att få fler i arbete i den kommande budgetpropositionen kommer det att finnas marginaler för att möta en djupare eller mer utdragen nedgång. Samma faktorer som nämnts ovan gör att det finansiella sparatet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare utveckling än den som nu förutses, utan att den finanspolitiska hållbarheten hotas.

<sup>1</sup> Finanspolitiken bidrar till att dämpa konjunktursvängningar utan att några aktiva beslut behöver fattas, genom att skatteintäkterna automatiskt minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar (minskar) vid en konjunkturbedgång (uppgång). Dessa konjunkturberoende offentliga utgifter och intäkter brukar benämnas automatiska stabilisatorer.

## Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

Finans- och skuldkrisen i vår omvärld är inne på sitt femte år. Stora konjunktursvängningar har betydande samhällsekonomiska kostnader. Att stabilisera konjunkturen är därför en central uppgift för den ekonomiska politiken. Om omfattningen av stabiliseringspolitiken äventyrar förtroendet för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet riskerar effekten dock att bli den motsatta. Överskottsmålet är ett viktigt instrument för att säkra att finanspolitiken är långsiktigt hållbar över hela konjunkturcykeln.

### *Stabilisera konjunkturen*

Stabiliseringspolitik via finanspolitiken bedrivs genom att de offentliga utgifterna och inkomsterna ändras. Detta sker dels genom de automatiska stabilisatorerna, dvs. att skatteinkomsterna automatiskt minskar i en lågkonjunktur medan utgifterna för t.ex. arbetslöshetsersättningen ökar, dels genom aktiva beslut om t.ex. statsbidrag till kommunerna. Eftersom det har visat sig vara svårt att aktivt anpassa finanspolitiken till konjunkturen bör aktiva åtgärder för att minska konjunktursvängningarna framför allt vidtas vid större störningar eller när Riksbankens möjligheter att bedriva penningpolitik är begränsade. Ytterligare ett skäl att vara försiktig med vidtagande av stabiliseringspolitiska åtgärder är att temporära åtgärder ofta riskerar att permanentas.

Regeringen har lagt fast ett antal principer för hur en aktiv stabiliseringspolitik bör bedrivas (skr. 2010/11:79). Regeringen kan, då det finns stabiliseringspolitiska skäl, temporärt avvika från överskottsmålets nivå, även justerat för konjunkturs inverkan, förutsatt att förtroendet för de offentliga finanserna upprätthålls. Avvikelse från överskottsmålet som uppstår när aktiva åtgärder vidtas, behöver inte kompenseras genom motsvarande åtstramningar längre fram.

### *Överskottsmålets formulering*

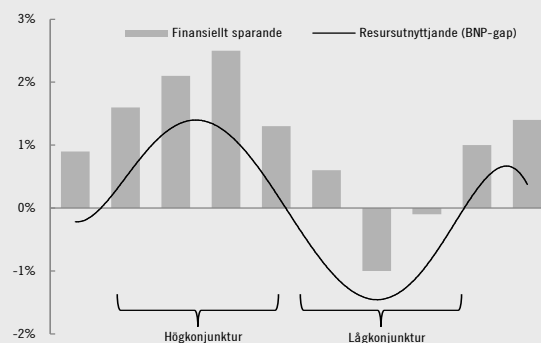
Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent finansiellt sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva

stramas åt när konjunkturen försvagas. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Figur 2.1 illustrerar hur det finansiella sparandet varierar i takt med att resursutnyttjandet förändras. Denna principskiss tydliggör att när resursutnyttjandet är lägre än normalt kommer även det finansiella sparandet vara svagare än normalt och vice versa.

Om det finansiella sparandet bedöms ligga varaktigt under överskottsmålet i ett läge med lågt resursutnyttjande är huvudprincipen att detta bör återställas i en takt som inte riskerar återhämtningen. Motsvarande gäller i ett läge med högt resursutnyttjande. Hänsyn måste dock även tas exempelvis till vilken typ av åtgärder som vidtas och förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

**Figur 2.1** Principer för hantering av konjunkturcykler och överskottsmålet

Figuren avser inte en specifik tidsperiod



### *Uppföljningen av överskottsmålet*

För att bedöma om det finansiella sparandet ligger i nivå med överskottsmålet krävs en samlad bedömning. Som en del av underlaget för denna bedömning använder regeringen flera indikatorer. I första hand stäms överskottsmålet av i ett framåtblickande perspektiv. För att ta hänsyn till resursutnyttjandet är det viktigt att även redovisa konjunkturjusterade indikatorer.

Även om användandet av flera indikatorer gör uppföljningen av överskottsmålet mer komplicerad finns betydande nackdelar med en mer mekanisk uppföljning. En mekanisk tolkning av indikatorvärdena innebär att finanspolitiken ska ha en åtstramande inriktning när dessa visar på ett för lågt sparande. Politiken måste även ta hänsyn till osäkerheten i prognosen, att konjunkturcyklerna kan vara olika långa och åtgärders effekt på resursutnyttjandet i ekonomin.



## 2.2.2 Nivån på utgiftstaket för 2016 och 2017

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån för flera år framöver. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel samt utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket tydliggör behovet av prioriteringar och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Osäkerheten är stor om utvecklingen de kommande åren och det är viktigt att ett osäkert framtida budgetutrymme inte in-tecknas på förhand utan stäms av inför varje nytt budgetår. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2015. Regeringen gör i denna proposition en bedömning av nivån på utgiftstaket för 2016 och 2017.

Att beslutet om utgiftstaket baseras på prognoser för en så lång sikt som tre till fyra år kan medföra problem för utformningen av politiken om förutsättningarna förändras och finanspolitiken behöver axla ett större ansvar.

I samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2013 redovisade en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016, betonades de stora riskerna för en sämre ekonomisk utveckling framöver. Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2013 beslutades har visat att dessa farhågor till viss del besannats och riskbilden är negativ. Regeringen anser därför att det är fortsatt angeläget att det finns möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta den ekonomiska utvecklingen. Regeringen bedömer därför att utgiftstakets nivå för 2016 bör uppgå till 1 165 miljarder kronor, vilket är 10 miljarder kronor högre än motsvarande bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013 respektive i 2012 års ekonomiska vårproposition (se tabell 2.4). Regeringen kommer att lämna ett förslag till riksdagen om nivån på utgiftstaket för 2016 i budgetpropositionen för 2014.

Regeringens preliminära bedömning av utgiftstaket för 2017 är att det bör uppgå till 1 195 miljarder kronor. Det är 30 miljarder kronor högre än 2016, vilket motsvarar ungefär den genomsnittliga årliga ökningstakten sedan taket infördes 1997.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de faktiska takbegränsade utgifterna, bör vara tillräckligt stor för att kunna hantera osäkerheter, främst till följd av konjunkturutvecklingen.<sup>2</sup> Budgeteringsmarginalen kan även tas i anspråk för utgiftsreformer under förutsättning att det är förenligt med överskottsmålet och behovet av säkerhetsmarginaler. Den bedömda budgeteringsmarginalen för 2017 stödjer överskottsmålet.

**Tabell 2.4 Utgiftstak 2013–2017**

*Miljarder kronor om inget annat anges*

	2013	2014	2015	2016	2017
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 095	1 105	1 125		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 165	1 195
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,0	28,3	27,8	27,7	27,2
Takbegränsade utgifter	1 068	1 083	1 095	1 108	1 139
Budgeteringsmarginal	27	22	30	57	56
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	2,0	2,7	5,1	4,9
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,6	0,8	1,4	1,3
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3

Källa: Egna beräkningar.

## 2.3 Fler i arbete

Den globala lågkonjunkturen har slagit hårt mot arbetsmarknaden, men jämfört med många andra länder har den svenska arbetsmarknaden klarat lågkonjunkturen bra. Sysselsättningsgraden, dvs. sysselsättningen i relation till befolkningen, har åter börjat öka. Dessutom har arbetskraftsdeltagandet varit högre än under tidigare lågkonjunkturer. I flera andra europeiska länder syns inte samma förbättring, t.ex. har sysselsättningsgraden ännu inte börjat öka från det att den finansiella krisen var som djupast och arbetslösheten är betydligt högre. Även sett i ett

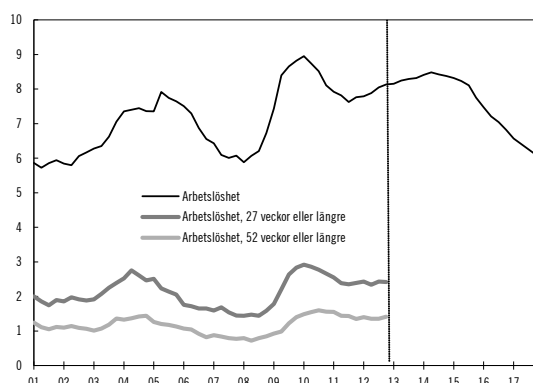
<sup>2</sup> Enligt regeringens riktlinje bör marginalen vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 samt minst 3 procent för t+3 och t+4.

längre perspektiv har utvecklingen i Sverige varit god. Sedan regeringen tillträdde 2006 har t.ex. sysselsättningen stigit med ca 200 000 personer och andelen sysselsatta i befolkningen ökat mer än vad som kan förklaras av demografien och konjunkturläget.

Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den bedöms öka under 2013 och en bit in på 2014 (se diagram 2.1). Den höga arbetslösheten beror till viss del på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, men också på den utdragna lågkonjunkturen. Arbetslöshet som beror på konjunkturläget eller på strukturella problem är betydligt allvarigare än arbetslöshet som beror på ett högt arbetsutbud. Den utdragna lågkonjunkturen riskerar emellertid att förvärpa vissa av de kvarvarande strukturella problem som finns på arbetsmarknaden. Det handlar främst om den ökade långtidsarbetslösheten samt att vissa grupper som unga, personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga och utrikes födda har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

**Diagram 2.1 Arbetslöshet beroende på inskrivningstid, 2001–2017**

Procent av arbetskraften



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

Att motverka långtidsarbetslösheten och höja sysselsättningen i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande och flexibel. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll för att åstadkomma detta. Sedan hösten 2011 förs samtal mellan regeringen och parterna, de s.k. trepartssamtalen, i syfte att finna gemensamma lösningar som öppnar upp nya vägar in på arbetsmarknaden och som ökar flexibiliteten. Trepartssamtalen börjar nu ge konkreta resultat, t.ex. när det gäller avtal om yrkesintroduktion.

### 2.3.1 Riktade åtgärder för att möta stigande arbetslöshet

Den stigande arbetslösheten under framför allt 2013 motiverar insatser inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet 2013 och 2014. Syftet är framför allt att motverka att fler blir långtidsarbetslösa när arbetslösheten stiger. Arbetslösheten förväntas bli som högst under början av 2014, vilket motiverar att motsvarande satsning även görs för 2014.

Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2013 en ökning med 7 000 tillfälliga årsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux). Därtill föreslår regeringen en ökning av antalet högskoleplatser inom ingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar med 1 400. Inom arbetsmarknadspolitiken möjliggörs genom omfördelning 4 000 fler praktik- och utbildningsplatser. Totalt ökas därmed antalet platser 2013 med 12 400. För 2014 aviseras motsvarande satsning, dvs. sammanlagt 12 400 platser.

**Tabell 2.5 Antalet platser i regeringens satsning**

	2013	2014
Yrkesvux	7 000	7 000
Praktik	3 000	3 000
Utbildning inom arbetsmarknadspolitiken	1 000	1 000
Högskola	1 400	1 400
<b>Totalt antal platser</b>	<b>12 400</b>	<b>12 400</b>

Därtill görs en omfördelning av resurser inom infrastrukturuområdet under innevarande år i syfte att möta den svaga konjunkturen. Den låga räntenivån har inneburit att medlen för räntor på anslaget för banhållning inte utnyttjats fullt ut. Genom omfördelningen frigörs resurser som kan användas till underhållsåtgärder av den statliga infrastrukturen. Regeringen har i samband med denna proposition beslutat om att omfördela 1 200 miljoner kronor till drift och underhåll av järnvägar 2013.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Utgiftseffekten av överföringen beräknas uppgå till 700 miljoner kronor. Det beror på att Trafikverket vid uteblivet beslut om överföringen ändå väntas utnyttja anslagskredit motsvarande närmare hälften av det belopp som nu föreslås överföras.

Den utdragna lågkonjunkturen slår särskilt hårt mot vissa regioner och län. Regeringen anser att det finns behov av riktade insatser, bl.a. i form av stöd till kompetensförsörjning, företagsetableringar, innovationsinsatser, rådgivning och exportfrämjande. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 en förstärkning av insatserna för regional tillväxt med 30 miljoner kronor 2013. För 2014 beräknas en ökning med 10 miljoner kronor. Därtill görs vissa omfördelningar vilket medför att satsningen totalt uppgår till 40 miljoner kronor årligen 2013 och 2014. Syftet är att förbättra länens möjligheter att verka för strukturomvandling och näringslivsutveckling och riktar sig till de län som drabbats särskilt hårt av konjunkturunsgången.<sup>4</sup>

Som framgår av tabell 2.6 uppgår satsningarna sammantaget till ca 1,9 miljarder kronor 2013 och ca 1,2 miljarder kronor 2014.

**Tabell 2.6 Satsningar för att möta den utdragna lågkonjunkturen**

Miljoner kronor

	2013	2014
Högskola inkl. studiemedel	170	170
Yrkesvux inkl. studiemedel	700	700
Praktik	160 <sup>1</sup>	160
Utbildning inom arbetsmarknadspolitiken	140 <sup>1</sup>	140
Regional tillväxt <sup>2</sup>	40	40
Infrastruktur <sup>1</sup>	700	0
<b>Total satsning</b>	<b>1 910</b>	<b>1 210</b>

<sup>1</sup> Finansieras helt genom omfördelning av redan anslagna medel.

<sup>2</sup> Finansieras delvis genom omfördelning av redan anslagna medel.

Anm.: Se avsnitt 9.2 och tabell 9.7 för en detaljerad genomgång av de anslagsförändringar som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) och aviserar i denna proposition. I avsnitt 7.1 och tabell 7.1 redovisas hur förslagen och aviseringsarna fördelar sig på inkomster och utgifter enligt nationalräkenskaperna.

### 2.3.2 Gemensamt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt

Den svenska modellen innebär att regeringen och arbetsmarknadens parter har ett gemensamt ansvar för utvecklingen på arbetsmarknaden. Många viktiga frågor regleras i kollektivavtal,

t.ex. löner, ingångslöner och avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen. Lönebildningen är parternas ansvar.

Regeringen anser att den svenska modellen, där ansvaret för arbetsmarknaden delas mellan arbetsmarknadens parter och regeringen, i stort fungerar väl. Modellen har bidragit till en väl fungerande samhällsekonomi och god sammanhållning i samhället. Att antalet konflikter på arbetsmarknaden har legat på internationellt sett låga nivåer och att den genomsnittliga löneutvecklingen har varit förenlig med en förhållandevis hög sysselsättningsnivå och låg inflation visar att modellen på det hela taget varit framgångsrik.

Samtidigt finns problem på den svenska arbetsmarknaden som inte hanteras i tillräcklig utsträckning. Erforderlig hänsyn har inte tagits till de som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden, t.ex. unga och nyanlända utrikes födda. Även den höga långtidsarbetslösheten är ett fortsatt bekymmer. Dessutom har globaliseringen och den allt hårdare internationella konkurrensen medfört att förutsättningarna på arbetsmarknaden ser väsentligt annorlunda ut i dag jämfört med för några decennier sedan. Det är därför angeläget för regeringen att tillsammans med parterna föra samtal om hur den svenska modellen kan vidareutvecklas på ett sådant sätt att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och flexibel.

Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha samma centrala roll på arbetsmarknaden och att lönebildningen ska vara parternas ansvar. En vidareutveckling av den svenska modellen åstadkoms bäst i samförstånd med parterna. Syftet med trepartssamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter är därför att finna gemensamma lösningar på kvarvarande problem. Regeringens målsättning med samtalen är att hitta åtgärder som sänker jämviktsarbetslösheten och ökar den varaktiga sysselsättningen, särskilt genom att förbättra möjligheterna till jobb för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utgångspunkten för regeringen har varit att stödja partsgemensamma initiativ. Tre områden har varit i fokus:

- att skapa en ny väg in på arbetsmarknaden för unga genom yrkesintroduktionsavtal,
- att ge bättre möjligheter till omställning på arbetsmarknaden, samt

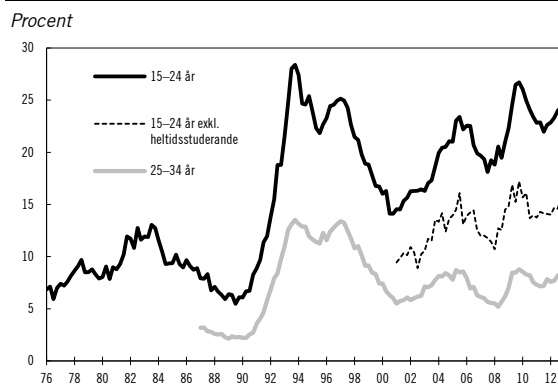
<sup>4</sup> Länen är: Blekinge, Skåne, Värmlands, Kronobergs, Gävleborgs, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län.

- att införa ett system för statligt stöd vid korttidsarbete att använda i tider av synnerligen djup ekonomisk kris.

### Yrkesintroduktionsavtal som en ny väg in på arbetsmarknaden för unga

Den höga arbetslösheten bland unga är en stor utmaning. Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 år är nära fem gånger högre än i gruppen 25–74 år och har ökat snabbare de senaste åren (se diagram 2.2 och 2.3). Nära hälften av de unga arbetslösa utgörs dock av heltidsstuderande som söker arbete. Många av dem söker extrajobb eller feriejobb. I den yngsta åldersgruppen (15–19 år) är en majoritet av de arbetslösa heltidsstuderande. Att ungdomar ofta blir arbetslösa hänger samman med att de är på väg från skola till arbetsliv.<sup>5</sup> De flesta unga arbetslösa har relativt korta arbetslöshetsperioder jämfört med andra åldersgrupper och lyckas så småningom etablera sig på arbetsmarknaden.

**Diagram 2.2 Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 respektive 25–34 år, 1976–2012**

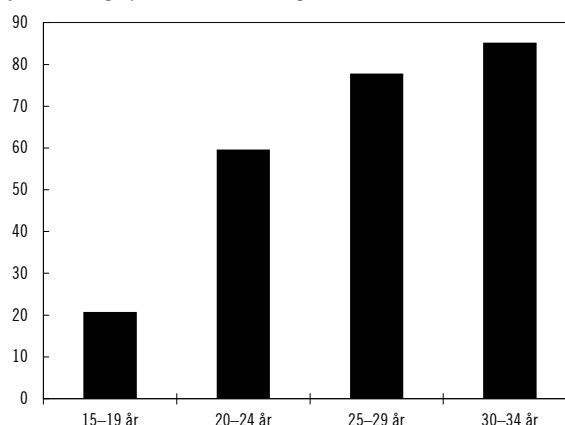


Anm.: Data för 2001–2005 länkade av Statistiska centralbyrån, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på Statistiska centralbyråns länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 2.3 Sysselsättningsgrad i olika åldersgrupper, 2012**

Sysselsättning i procent av befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån.

Både för ungdomar och för samhället i stort måste emellertid steget från utbildning till arbetsliv gå snabbare och vara enklare. Svårigheter i övergången kan delvis förklaras av brister i utbildningssystemet och regeringen genomför därför en rad åtgärder på detta område (se avsnitt 2.4.1). Men det finns även behov att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden.

Många unga har inte tillräcklig kompetens och erfarenhet för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att bedöma produktiviteten hos en ung person som saknar tidigare arbetslivserfarenhet. För att underlätta ungas övergång från skola till arbetsliv och för att säkra företagets långsiktiga kompetensförsörjning har parterna inom ett antal avtalsområden på arbetsmarknaden tecknat s.k. yrkesintroduktionsavtal. De flesta av dessa avtal bygger på principen att unga utan relevant erfarenhet i yrket erbjuds handledning och utbildning under en del av arbetstiden. Denna del av arbetstiden är inte lönegrundande. Att lönen varierar med erfarenhet och ålder är inget nytt utan ett vanligt förekommande inslag i kollektivavtalen.<sup>6</sup>

Yrkesintroduktionsavtalen innebär att det blir mer attraktivt för arbetsgivare att anställa unga utan yrkeserfarenhet. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan bidra till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och därigenom minska ungdomsarbetslösheten.

<sup>5</sup> Se även fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statsbudget, finansplan och skattefrågor).

<sup>6</sup> Se rapporten Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Hittills har dock relativt få anställts inom ramen för sådana avtal. Regeringen vill därför, tillsammans med parterna, verka för att fler sådana avtal tecknas och att fler anställs inom avtalen. Regeringen har redan beslutat att stödja en försöksverksamhet med branschanpassad yrkesutbildning under en yrkesintroduktionsanställning.

#### *Lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning*

Regeringen förbereder förslag i syfte att genom lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning stimulera anställning av unga genom de yrkesintroduktionsavtal som tecknas av parterna. Avsikten är att lönesubventionen ska vara större för långtidsarbetslösa unga för att öka deras möjlighet att få en anställning.

Lönesubventionen bedöms öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer utan relevant yrkeserfarenhet och utbildningsinnehållet förväntas bidra till att höja individernas kompetens. Regeringen kommer att ta ställning till ett eventuellt statligt stöd till yrkesintroduktionsavtal i samband med budgetpropositionen för 2014. En departementspromemoria med lagförslag har remitterats (Ds 2013:20).

#### *Stärkt stöd för lärande på arbetsplatsen*

Parterna har inom ramen för trepartssamtalen efterfrågat stöd för att handleda de unga på ett mer effektivt sätt på arbetsplatserna. Inom vissa branscher arbetar yrkesnämnder aktivt med att hjälpa arbetsgivarna med handledning och det finns upparbetade strukturer för detta. Även inom de branschspecifika utbildningsformer som blir allt vanligare, t.ex. teknikcollege samt vård- och omsorgscollege, läggs ofta stor vikt vid kvaliteten och handledningen i det arbetsplatsförlagda lärandet. Inom vissa andra branscher saknas dock sådana strukturer helt.

Mot denna bakgrund utreds i Regeringskansliet dels vilket stöd som behövs, dels vad staten respektive parterna kan bidra med för att stärka och underlätta lärandet på arbetsplatsen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2013.

#### *Försök med branschanpassad yrkesutbildning*

Ett initiativ som uppmärksammats i trepartssamtalen är Industrins yrkesår, som utvecklats i samverkan mellan Arbetsförmedlingen, IF Metall och

Teknikföretagen i Gnosjötrakten. Yrkesåret är en gemensamt framtagna arbetsprocess där arbetslösa ungdomar efter utbildningsinsatser från Arbetsförmedlingen får en yrkesintroduktionsanställning.

Initiativet är ett intressant exempel på samarbete mellan flera parter som bidrar till att ge arbetslösa ungdomar nya möjligheter till relevant yrkeserfarenhet och som samtidigt bidrar till att säkra industrins långsiktiga kompetensförsörjning.

Regeringen har därför beslutat att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att, inom ramen för ett geografiskt avgränsat pilotprojekt, vidareutveckla sitt arbete med Teknikföretagen och IF Metall. De ska gemensamt rekrytera och matcha arbetslösa ungdomar till yrkesintroduktionsanställningar inom industrin. Under denna anställning ska ungdomarna få handledning och särskilda branschanpassade utbildningsinsatser.

#### *Det fortsatta arbetet med yrkesintroduktionsavtal*

Regeringen ser positivt på och följer noga de samtal om yrkesintroduktionsavtal som förs inom flera avtalsområden. Till exempel har Kommunalanställdas förbund tecknat två avtal med Sveriges kommuner och landsting (SKL), ett för dem med relevant gymnasieutbildning och ett som avser arbetslivsintroduktion för arbetslösa som är mellan 19 och 25 år. Båda avtalen innehåller krav på handledning, utbildning och introduktionsinsatser. Lönen uppgår till 75 procent av lägstalönen. Vidare finns eller förs diskussioner inom en rad avtalsområden.

Innan förslaget om stöd till yrkesintroduktionsanställningar kan träda i kraft måste det, liksom förslaget om korttidsarbete, notifieras till Europeiska kommissionen. Notifieringsprocessen inleds under våren 2013. De närmare villkoren för stöd, liksom nivåerna på stödet, preciseras slutgiltigt i samband med den beredningsprocess som sker när stödet anmäls till kommissionen.

Utgångspunkten i det arbete som bedrivs är att stöd ska utgå till anställda som inte har fyllt 26 år vid årets ingång och att anställningstiden ska vara minst sex månader. Anställningen bör vara en yrkesintroduktionsanställning eller motsvarande. Lönesubvention bör lämnas genom en skattekreditering motsvarande de sociala avgifter som arbetsgivaren skulle ha betalt

om den anställde vid årets ingång hade fyllt 26 år. Lönesubventionen bör som huvudregel utgå under sex månader. För långtidsarbetslösa ungdomar bör stödet vara större och utgå under en längre period. Ekonomiskt stöd för handledning bör lämnas för alla anställda, oavsett arbetslöshetshistorik, med 2 500 kronor per månad och anställd så länge yrkesintroduktionsanställningen varar, dock längst i 18 månader.<sup>7</sup>

Förslaget beräknas kunna träda i kraft i januari 2014, förutsatt att kommissionen då lämnat sitt godkännande.

Det är viktigt att parterna aktivt sprider information som ökar såväl kunskapen om som användningen av yrkesintroduktionsavtal på lokal nivå. Regeringen har därför bemyndigat chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att under 2013 besluta om bidrag för sådana insatser till kollektivavtalslutande organisationer om högst 15 miljoner kronor.

I trepartssamtalen har det framförts önskemål om att avskaffa den arbetslöshetsavgift som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Att avskaffa eller reducera arbetslöshetsavgiften innebär att sysselsatta medlemmar i flertalet arbetslöshetskassor får en lägre avgift, vilket torde stimulera anslutningen till arbetslöshetsförsäkringen. Ett avskaffande eller en reduktion av arbetslöshetsavgiften kan därför övervägas. En sådan förändring förutsätter att parterna gör tydliga framsteg som stärker förutsättningarna för unga att anställas inom ramen för yrkesintroduktionsavtal. Ställningstagandet är också beroende av regeringens bedömning av det ekonomiska läget, budgetutrymmet och finansieringsbehoven liksom av de prioriteringar som regeringen gör i det slutliga arbetet med budgetpropositionen för 2014.

Regeringen vill införa en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Hur en sådan ska utformas utan att få negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt är dock komplicerat och frågan

utreds av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48). När utredningen lämnat sitt förslag kommer regeringen att ta ställning till när och hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan införas.

### **Stärkt omställningsförmåga på arbetsmarknaden**

Med ett ökat omvandlingstryck i ekonomin ställs allt större krav på arbetsmarknadens omställningsförmåga. Samtidigt som företagen behöver flexibilitet för att kunna anpassa produktionen efter nya förutsättningar måste arbetstagarnas behov av trygghet, förutsägbarhet och rättssäkerhet tillgodoses. Eftersom parterna har bäst kunskap om företagets och arbetstagarnas villkor är de lämpade att göra avvägningar mellan olika former av trygghet och flexibilitet. Regeringen ser därför positivt på att Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) för samtal om ett nytt omställningsavtal.

En nyckelfråga i förhandlingarna mellan Svenskt Näringsliv och PTK är turordningsreglerna. I den gemensamma avsiktsförklaringen har Svenskt Näringsliv angett att de vill få till stånd ändrade turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist och ändringar av företrädesrätten vid återanställning. Svenskt Näringsliv vill att turordningsreglerna ska tillgodose behovet av att efter en driftsinskränkning ha kvar den personal som har den kompetens som krävs för att den fortsatta verksamheten ska kunna bedrivas med bästa möjliga konkurrenskraft. PTK anger att man vill se åtgärder som förbättrar möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling under hela arbetslivet och som därigenom stärker individens anställningsbarhet och omställningsförmåga. Vidare har PTK framfört önskemål om omställningsstöd för personer som förlorat arbetet till följd av ohälsa och för visstidsanställda.

Regeringen förbereder förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för Svenskt Näringsliv och PTK att, om de så önskar, bilda en ny stiftelse. Tanken med stiftelsen är att lämna bidrag för utbildning som ökar arbetstagarens anställningsbarhet. Målgruppen för den nya kollektivavtalsstiftelsen är i första hand arbetstagare som under pågående anställning deltar i utbildning.

<sup>7</sup> Se departementspromemorian Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen (Ds 2013:20).

Avsikten är att utbildningen ska utgöra ett hjälpmedel för framtida omställningsbehov.

Regeringen är beredd att stödja parterna för att öka möjligheterna till en överenskommelse. Samtalen med parterna har bl.a. kretsat kring bättre tillgång på utbildning, t.ex. att vidareutbildning erbjuds på ett sätt som är möjligt att kombinera med arbete, och försörjning under tiden i utbildning. I den promemoria med skatteförslag som har remitterats i samband med denna proposition ingår förslag om inkomstskatteändringar för vissa stiftelser, däribland kollektivavtalsstiftelser, i syfte att underlätta omställning på arbetsmarknaden. Förslaget innebär, om det genomförs, att antalet ändamål som är skattemässigt gynnade utvidgas, bl.a. när det gäller att lämna understöd vid utbildning till arbetstagare.

Att arbetsmarknadens parter tar ansvar för och utvecklar den svenska modellen är nödvändigt för att den även fortsättningsvis ska ge förutsättningar för hög sysselsättning, god tillväxt och stark sammanhållning. Det är därför angeläget att parterna på hela arbetsmarknaden finner lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som en partsöverenskommelse. Regeringen vill därför lyssna till parterna och stödja deras arbete med att nå överenskommelser.

### **Statligt stöd vid korttidsarbete under synnerligen djup ekonomisk kris**

Under finanskrisen ingicks krisavtal som innebar att parterna på enskilda arbetsplatser kom överens om att korta arbetstiden och samtidigt gå ned i inkomst, s.k. korttidsarbete. För företag som tillfälligt möter en kraftig nedgång i efterfrågan och behöver minska antalet arbetade timmar kan sådana avtal vara ett alternativ till uppsägningar. I en djup lågkonjunktur kan således korttidsarbete bidra till att sysselsättningen hålls uppe och att arbetslösheten ökar mindre än vad som annars skulle ha varit fallet. Korttidsarbete är ett sätt att fördela bördan av en lågkonjunktur mer jämnt mellan arbetstagarna.

Korttidsarbete kan även bidra till att företagen kan öka produktionsvolymerna snabbare när konjunkturen vänder eftersom företagens behov av att nyrekrytera minskar. De krisavtal som tecknades i Sverige under finanskrisen bedöms ha hållit uppe sysselsättningen och minskat uppgången i arbetslösheten under lågkonjunkturen. I ett flertal andra EU-länder gavs under krisen statligt stöd vid korttidsarbete. Erfarenheterna från bl.a. Tyskland är goda och OECD bedömer att det tyska systemet bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under krisen.<sup>8</sup>

Regeringen ser positivt på parternas initiativ till korttidsarbete. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet utarbetade därför under 2012 ett förslag till system för statligt stöd vid korttidsarbete.<sup>9</sup> Enligt arbetsgruppens förslag till ramverk för korttidsarbete måste två kriterier vara uppfyllda för att systemet ska kunna aktiveras:

- Det ska vara fråga om en synnerligen djup lågkonjunktur eller vara sannolikt att en sådan är nära förestående.
- Stödet får inte bedömas, i beaktansvärd omfattning, hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

Det främsta skälet till att stöd vid korttidsarbete endast bör aktiveras i synnerligen djupa lågkonjunkturer är att det annars finns en risk att strukturomvandlingstakten och därmed också produktivitetstillväxten dämpas. Det är också möjligt att lönebildningen påverkas negativt. Det kan i förlängningen ha en negativ inverkan på inträdande gruppers möjligheter att få ett jobb.

<sup>8</sup> Se OECD Employment Outlook – Moving Beyond the Jobs Crisis (OECD 2010). Under 2009 uppskattas 1,5 procent av de sysselsatta i EU-länderna ha deltagit i statligt subventionerat korttidsarbete. I vissa länder, såsom Tyskland, har systemet funnits under en längre tid. Olika utvärderingar som gjorts av användningen av statligt subventionerat korttidsarbete under finanskrisen tyder på att åtgärden hade positiva effekter på sysselsättningen under krisen, även om det är svårt att uppskatta hur stora effekterna var. De är ännu för tidigt för att uttala sig om de långsiktiga effekterna på sysselsättningen.

<sup>9</sup> Se departementspromemorian Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59) för en mer detaljerad beskrivning av arbetsgruppens förslag och under vilka förutsättningar stödåtgärden är tänkt att aktiveras. Den lagrådsremiss som regeringen överlämnat till lagrådet baseras på, men är inte identisk med, arbetsgruppens förslag.

För att bedöma om de ovan nämnda kriterierna är uppfyllda ska regeringen enligt förslaget till sin hjälp inhämta en analys av Konjunkturinstitutet (KI). Analysen ska göras när KI:s Barometerindikator har ett värde under 80.<sup>10</sup> Regeringen kan aktivera systemet för en period om 12 månader, med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader. Därefter följer en karenstid om 24 månader innan systemet kan aktiveras igen. Karenstiden ska motverka att korttidsarbete aktiveras i situationer då det inte är klarlagt att insatsen är motiverad samt motverka att struktur-omvandlingen hämmas under längre perioder. Inom ramen för korttidsarbetet kan parterna komma överens om olika nivåer på arbetstidsminskningen. Statens bidrag uppgår till en tredjedel av den kostnad som uppkommer.

En remiss med förslag till statligt stöd vid korttidsarbete har den 15 mars 2013 överlämnats till Lagrådet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag. Förslaget förutsätter notifiering till Europeiska kommissionen för att säkerställa att stöd-åtgärden är förenlig med EU:s regelverk för statsstöd.

### 2.3.3 Fortsatta utmaningar för fler i arbete

Som beskrivits ovan utgör trepartssamtalen en viktig del i regeringens arbete för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Därtill fortsätter regeringens reformarbete på ett antal andra områden.

#### Öka drivkrafterna till arbete

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För många människor med låga inkomster är drivkrafterna till arbete fortsatt alltför svaga. De fyra genomförda stegen i jobbskatteavdraget bedöms på sikt öka den varaktiga sysselsättningen med 106 000 personer och effekten av ytterligare steg bedöms inte vara

avtagande. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom deras självständighet och möjligheterna att forma sina egna liv.

För att öka sysselsättningen är det viktigt att personer som vill och kan jobba söker arbete aktivt. Arbetslinjen upprätthålls genom att det ställs tydliga krav på att hitta en egen försörjning, oavsett om individen uppstår arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller ekonomiskt bistånd. Det finns ett fortsatt behov av att se över dessa krav, samt säkerställa uppföljningen av arbetssökandet.

#### Underlätta inträdet på arbetsmarknaden

Den utdragna lågkonjunkturen har inneburit att en del unga och utrikes födda har fått det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa grupper hade redan före finanskrisen svårigheter på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förbättra möjligheterna för framför allt dessa grupper att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder för att öka sysselsättningen i dessa grupper.

Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtalen underlättar ungas inträde på arbetsmarknaden och därmed minskar ungdomsarbetslösheten på sikt. Regeringens stöd till dessa avtal är därmed en viktig del i arbetet med att finna nya vägar för att få fler unga i arbete. Det behövs dock fler åtgärder för att motverka ungdomsarbetslösheten.

Brister i utbildningssystemet är en viktig förklaring till att unga saknar de färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar (se avsnitt 2.4.1). För unga som inte påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier är det ofta svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett väl fungerande utbildningssystem är därför avgörande för ungas etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikerna måste, utöver att matcha unga till arbete, effektivt verka för att personer som saknar gymnasieutbildning motiveras att komplettera denna.

<sup>10</sup> Barometerindikatorn är KI:s indikator på utvecklingen i den svenska ekonomin. Ett värde under 100 visar på en svag konjunktur och ett värde under 90 på en mycket svag konjunktur. Indikatorn visade som lägst 71 under finanskrisen.



En annan stor utmaning för politiken framöver är att påskynda etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. Bedömningen är att yrkesintroduktionsavtalen även kommer att komma unga utrikes födda till del. Ytterligare insatser för utrikes födda är dock nödvändiga.

Regeringen införde 2010 ett nytt system, den s.k. etableringsreformen, för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Under 2012 genomfördes vissa justeringar för att öka möjligheterna till arbete under etableringsperioden. Förändringarna innebar att etableringsersättningen inte minskas vid inkomster från arbete utanför etableringsplanen. Fokus på arbete och drivkrafterna för att söka jobb i etableringsprocessen kan ytterligare behöva stärkas.

Goda kunskaper i svenska språket är centralt för möjligheterna att få jobb. En väl fungerande svenskundervisning är därför viktig för att förbättra situationen för utrikes födda på arbetsmarknaden. Skolsystemet har inte i tillräcklig utsträckning lyckats stödja de elever som kommer till Sverige under skolåldern. Detta försämrar vissa av dessa ungdomars förutsättningar för arbete och vidare studier. Det är också angeläget att förbättra kvaliteten och resultaten i svenska för invandrare (sfi). Detta kan t.ex. uppnås genom att undervisningen i större utsträckning individanpassas och tydligare kopplas till arbetslivet.

Regeringen bereder även ett förslag om att inrätta nystartszoner för att underlätta företagande och öka sysselsättningen i socialt utsatta områden. Vidare har utredningen om lärlingsprovanställning överlämnat sitt betänkande Utbildningsanställning (SOU 2012:80) till regeringen och frågan bereds i Regeringskansliet.

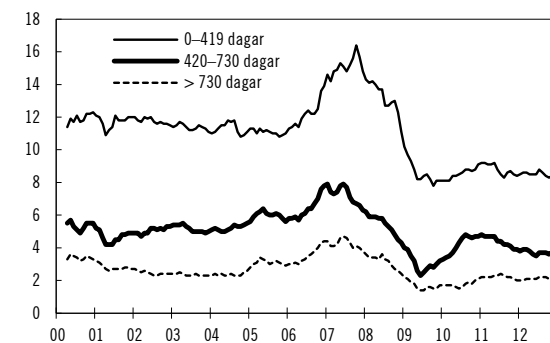
### Minska långtidsarbetslösheten

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem eftersom sannolikheten att hitta ett arbete minskar med tiden som arbetslös (se diagram 2.4). Tänkbara förklaringar till detta är minskad motivation att söka arbete samt att kunskaper blir föråldrade och därmed inte längre är gångbara på arbetsmarknaden. Det kan också bero på att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som varit borta länge från arbetsmarknaden.

För att säkerställa att långtidsarbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande är det nödvändigt med god kvalitet och hög aktivitetsnivå i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga. Det är viktigt att kontakten med arbetsmarknaden bibehålls under tiden som individen är arbetslös. Genom insatser som upprätthåller motivationen att söka arbete och som stärker kompetensen ökar anställningsbarheten. Sådana insatser innebär även att arbetsviljan prövas. Det är av legitimitetsskäl viktigt att de som på grund av arbetslöshet uppbär ersättning i form av arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd verkligen står till arbetsmarknadens förfogande.

**Diagram 2.4 Jobbchanser fördelat efter inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen, 2000-2012**

Sannolikhet att få ett arbete



Anm.: Diagrammet visar antalet personer som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Avser åldersgruppen 16-64 år. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

Till följd av den utdragna lågkonjunkturen har antalet deltagare i garantierna vuxit snabbt, samtidigt som garantierna har varit i en uppbyggnadsfas. Dessutom har regeringens utbudsreformer påverkat sammansättningen av arbetslösheten.

Genomförandet av de nya insatserna har inte varit problemfritt och aktiviteter har inte kunnat erbjudas i den omfattning som avsetts. Även om de åtgärder regeringen vidtagit har medfört en viss kvalitetsförbättring behöver kvaliteten och aktivitetsnivån i garantierna fortsatt höjas. Detta gäller inte minst jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

För att öka efterfrågan på långtidsarbetslösa är lönesubventionerade anställningar ett viktigt instrument. Det kan vara särskilt viktigt på en arbetsmarknad med sammanpressad lönestruktur och relativt höga ingångslöner. Regeringen har därför infört nystartsjobb för att

sänka anställningskostnaderna för personer som har svag förankring på arbetsmarknaden.

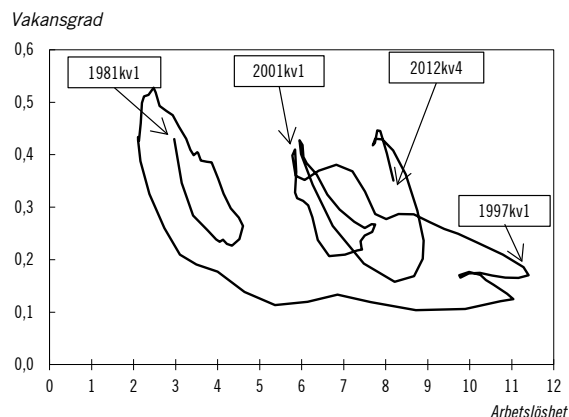
Det är fortsatt viktigt att Arbetsförmedlingen aktivt stödjer användandet av lönesubventionerade anställningar och nystartsjobb, med särskilt fokus på de som har svårast att ta sig tillbaka till arbete. Ett problem i detta sammanhang kan vara bristfällig kunskap hos arbetsgivare om vilka lönesubventionerade anställningar som finns att tillgå och hur de är utformade. Arbetsförmedlingen bör därför jobba mer aktivt med information gentemot arbetsgivare. Det är även viktigt att regelverket för de subventionerade anställningarna utformas så att det av arbetsgivare uppfattas som enkelt och transparent.

### Bättre matchning på arbetsmarknaden

En väl fungerande matchning mellan arbetssökande och lediga jobb är viktig för en god utveckling på arbetsmarknaden. En förutsättning för att företagens efterfrågan på arbetskraft ska omsättas till ökad sysselsättning är att det finns tillgänglig arbetskraft. Det handlar bl.a. om att arbetslösa ska ha rätt kompetens, vara geografiskt rörliga och att de ska söka de jobb som finns. Om arbetsgivarna har svårt att finna arbetskraft uppkommer bristsituationer, som dämpar sysselsättnings- och produktionsökningen och som riskerar att bli inflationsdrivande. Det är därför oroande att indikatorer pekar på att matchningen har försämrats.

En vanligen använd indikator för att mäta matchningseffektiviteten är den s.k. Beveridgekurvan (se diagram 2.5). Den relaterar vakansgraden, dvs. antalet vakanser i förhållande till arbetskraften, till arbetslösheten. Om Beveridgekurvan skiftar utåt kan det vara ett tecken på att matchningen har försämrats eftersom vakansgraden är högre för en given nivå på arbetslösheten. Ett sådant skifte skedde i samband med 1990-talskrisen. Under de senaste åren kan Beveridgekurvan möjligen återigen ha förskjutits utåt, åtminstone tillfälligt (se avsnitt 10.2.5).

**Diagram 2.5 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 på kvarstående lediga platser. Säsongsrensad data. För att minska känsligheten för slumpmässig variation beräknas även en trend.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En viktig förklaring till att indikatorerna visar på en försämrad matchning, utöver arbetsgivarnas betydelse i sammanhanget, är att antalet personer i arbetskraften med förhållandevis svag förankring på arbetsmarknaden ökat under de senaste åren. Detta visar att arbetsmarknaden har blivit mer inkluderande, vilket är positivt. Den försämrade matchningen beror också på att antalet långtidsarbetslösa har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Det är därför mycket angeläget att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och att lågkonjunkturen motverkas.

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.<sup>11</sup> Det talar för att den utdragna lågkonjunkturen och den därmed höga långtidsarbetslösheten är en viktig förklaring till att matchningen har försämrats.

Regeringen fortsätter arbetet med att förbättra matchningen. Hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar beror i stor utsträckning på hur många som söker arbete och hur aktivt de arbetssökande söker jobb. Om fler personer aktivt söker arbete förbättras matchningen genom kortare rekryteringstider

<sup>11</sup> Det förs en diskussion i flera länder om orsakerna till och konsekvenserna av de försämrade matchningsindikatorerna. Se bl.a. Lazear och Spletzer, *The United States Labour Market: Status Quo or a New Normal?*, NBER Working Paper No. 18386, 2012.

och genom att fler matchningar kommer till stånd. Arbetslösa ska därför ha tydliga drivkrafter att söka jobb, även utanför den lokala arbetsmarknaden och inom flera yrkeskategorier. För att bidra till detta ska Arbetsförmedlingen ställa tydliga krav på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande och följa upp arbetssökandet. Sökaktiviteten har ökat markant sedan 2006. Det finns dock indikationer på att uppföljningen av arbetssökandet fortfarande är otillräckligt.

Arbetsförmedlingen ska också jobba aktivt med arbetsgivarkontakter och säkerställa att det ges tid för den enskilde arbetsförmedlaren att möta och stödja individen i sitt arbetssökande. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer de individer som saknar jobbrelaterade nätverk. En förutsättning för detta är att Arbetsförmedlingen har ett stort förtroende hos arbetsgivare och arbetstagare så att de söker sig till förmedlingen för hjälp. För att förbättra matchningen bör arbetet med att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet fortsätta. Det är bl.a. viktigt att se över arbetsgivarkontakter, förenklingsmöjligheter och renodling av regelverken samt att användningen av kompletterande aktörer utvecklas på ett effektivt sätt.

Matchningen påverkas också av hur väl de lediga jobben överensstämmer med de arbetssökandes kompetens. Om de arbetssökandes kompetens inte passar ihop med den arbetskraft som efterfrågas kan detta leda till flaskhalsproblem eller ökad arbetslöshet. Det är därför viktigt att det finns goda omskolningsmöjligheter, främst inom det reguljära utbildningssystemet. Av detta skäl har regeringen vid flera tillfällen temporärt ökat antalet platser inom t.ex. yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningen under lågkonjunkturen. Även i propositionen Vårändringsbudget för 2013 föreslås tillfälliga ökningarna (se avsnitt 2.3.1). Det är också viktigt att utbildningssystemet är anpassat efter arbetsmarknadens behov samt att det finns drivkrafter och möjligheter till yrkesmässig och geografisk rörlighet. Även arbetsmarknads-utbildning kan bidra till att lindra eventuella obalanser.

## 2.4 Utbildning och stärkt konkurrenskraft

Svenska företag konkurrerar på världsmarknaden genom ett högt kunskapsinnehåll i de varor och tjänster de producerar, inte genom låga löner och dåliga arbetsvillkor. Satsningar på utbildning, infrastruktur och forskning samt förbättringar av företagets villkor och bostadsmarknadens funktionssätt är viktiga för att ytterligare stärka tillväxtförutsättningarna.

### 2.4.1 Högre kvalitet i utbildningssystemet

Utbildning och forskning av hög kvalitet är avgörande för tillväxt och sysselsättning. Sverige ska fortsätta vara en av världens mest framstående kunskaps- och forskningsnationer. Den grundläggande utbildningen ska ge alla den kompetens som krävs för att komma in på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier. Utbildningssystemet bidrar därigenom till dels ökad produktivitet och sysselsättning i hela samhället, dels till en ökad social sammanhållning. Avgörande för att skapa förutsättningar för ett jämlikt samhälle är en skola som ger goda kunskaper och förmår kompensera för olika förutsättningar. Det är också viktigt att utbildningssystemet kan möta arbetsmarknadens behov av kompetens och individernas behov av utbildning.

#### *Höga ambitioner inom utbildningsområdet*

Sverige lägger betydande resurser, ca 8,5 procent av BNP årligen, på utbildning och forskning. Sveriges utgifter för utbildning som andel av BNP är ca 25 procent högre än genomsnittet bland OECD-länderna.<sup>12</sup> I många avseenden fungerar utbildningssystemet väl. Nästan alla grundskoleelever börjar i gymnasieskolan och andelen ungdomar som går vidare till högre utbildning är hög. En dryg fjärdedel av Sveriges vuxna befolkning är högskoleutbildad och inkluderas även tvåårig eftergymnasial utbildning är andelen en dryg tredjedel. Andelen forskarutbildade är bland de högsta i Europa.

Den svenska vuxenutbildningen är omfattande i ett internationellt perspektiv och har

<sup>12</sup> OECD Education at a Glance (OECD 2012).

under lång tid inneburit en möjlighet att kompensera för eventuella tidigare felval. För många personer som invandrat till Sverige har vuxenutbildningen blivit en väg till arbete. Den eftergymnasiala yrkesutbildningen inom yrkes-högskolan har byggts upp under ett antal år och visar goda resultat vad gäller elevernas etablering på arbetsmarknaden.

Möjligheten att välja skola uppskattas av elever och föräldrar. Det ger alla, oavsett ekonomiska förutsättningar, möjlighet att välja en skola som passar de egna behoven. Friskolereformen har, när den utvärderats, visat sig ha positiva effekter på elevernas utbildningsresultat.<sup>13</sup>

#### *Studieresultaten ska förbättras*

I mitten av 1990-talet uppvisade svenska högstadiel elever fortfarande goda resultat i internationella jämförelser. Sedan dess har resultaten försämrats i samtliga ämnen och årskurser som jämförs. De många avhopp från gymnasieskolan visar också på brister i skolan. Mer än var tionde grundskoleelev saknar behörighet till nationella program på gymnasiet. Av de elever som inleder nationella program i gymnasieskolan är det endast omkring tre fjärdedelar som fullföljer studierna på utsatt tid.

Brister i skolan får återverkningar på den högre utbildningen och på arbetsmarknaden. Försämrade skolresultat och tidiga avhopp bidrar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv ofta bli stort.

Mot denna bakgrund har regeringen sedan tillträdet 2006 genomfört ett mycket stort antal reformer på utbildningsområdet. Reformerna har inriktats på ett antal nyckelområden som bedömts vara avgörande för att vända den negativa utvecklingen.

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 prov har introducerats i fler ämnen och årskurser. Betyg ges numera fr.o.m. sjätte klass.

Från och med hösten 2011 gäller en ny skollag som bl.a. innebär att elevens rätt till särskilt stöd har stärkts och att lärares och rektorers befogenheter att skapa studiero har förtydligats.

Eftersom lärare och rektorer är avgörande för elevernas resultat har en ny lärarutbildning införts och regeringen har genomfört stora satsningar på lärarnas och rektorernas kompetens. Lärarlyftet som infördes 2007 gav lärare möjlighet till fortbildning för att förbättra sina ämneskunskaper och pedagogiska kompetens. Många utbildade lärare saknar dock behörighet i de ämnen de undervisar i och genom det andra lärarlyftet ges de nu möjlighet att skaffa denna behörighet.

För att garantera en hög kvalitet i undervisningen måste läraryrket göras mer attraktivt. Läraryrkets försämrade attraktionskraft har inneburit att rekryteringen har försvårats, vilket lett till en ökande andel obehöriga lärare. Rekryteringen till läraryrket måste säkras för att motverka brist på lärare framöver när stora årskullar går i pension. Lärares kompetens och potential måste i högre grad tas tillvara. Lärare måste ges möjligheter att utvecklas och det måste skapas karriärvägar inom läraryrket.

Skolhuvudmännen ges redan i år möjlighet att inrätta två nya karriärsteg för särskilt skickliga lärare: förstelärare och lektorer.<sup>14</sup> Huvudmännen kan ansöka om statsbidrag som möjliggör löneökningar om 5 000 respektive 10 000 kronor per månad för dessa lärare. Beräknade medel räcker till ca 10 000 tjänster i dessa karriärsteg, vilket motsvarar ungefär var tionde lärare. Redan från hösten 2013 finns utrymme för statsbidrag till drygt 4 000 sådana tjänster.

Barn som invandrat till Sverige efter skolstart riskerar att få särskilda problem med att klara skolan. Regeringen har därför beslutat om ett flertal insatser för att förbättra möjligheterna för nyanlända elever i grundskolan. Dessa inkluderar en försöksverksamhet med utökad undervisningstid, kartläggning av nyanlända elevers kunskaper samt kompetensutveckling av lärare och rektorer.

Tillsyn och kvalitetsgranskning är viktiga inslag för att säkerställa en likvärdig utbildning med hög kvalitet. Regeringen har därför inrättat

<sup>13</sup> Se t.ex. rapporten Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt? (IFAU 2012:17).

<sup>14</sup> För en lektorstjänst krävs att läraren har en forskarutbildning.

en ny myndighet, Statens skolinspektion. I och med den nya skollagen har myndigheten försetts med förstärkta sanktionsmöjligheter.

#### *Behov av ytterligare åtgärder*

Det finns många styrkor i det svenska utbildningssystemet som är viktiga att bygga vidare på. Samtidigt finns kvarstående brister.

Insatser behövs bl.a. för att höja studieresultaten så att fler elever har behörighet till gymnasieprogram. Det krävs också åtgärder för att minska de skillnader som beror på socioekonomisk bakgrund. Insatser bör sättas in så tidigt som möjligt för att hjälpa de elever som annars riskerar att misslyckas i skolan och sedan hoppa av eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning.

Syftet med grundskolans timplan är bl.a. att bidra till nationell likvärdighet genom att ange en minsta garanterad undervisningstid för eleverna och en fördelning av tid mellan ämnena över hela grundskoletiden. För att säkerställa att alla elever får garanterad undervisningstid avser regeringen ge ett uppdrag till Skolverket att ta fram förslag till en stadiindelad timplan på grundskolan.

Även för elever som fullföljer sina gymnasiestudier kan steget mellan skola och arbetsliv vara svårt. Gymnasieskolan har därför reformerats. De gymnasiala yrkesprogrammen har blivit mer inriktade på de specifika yrkesämnena för att utbildningen ska förbereda väl för yrkeslivet och leda till skicklighet i yrket. Samtidigt har alla elever som vill rätt att läsa de kurser som behövs för grundläggande högskolebehörighet. På fem av yrkesprogrammen kräver det att eleverna läser ett utökad program. Regeringen avser därför att pröva möjligheten att samtliga yrkesprogram kan utformas så att alla elever, om de utnyttjar sitt individuella val, ges möjlighet att få grundläggande behörighet utan att behöva läsa ett utökad program.

Lärlingsutbildning har införts som ett alternativ inom den gymnasiala yrkesutbildningen. Anordnarbidraget till arbetsgivare som tar emot lärlingar har nyligen höjts och permanentats. Utöver redan vidtagna åtgärder finns behov av att ytterligare stärka kvaliteten på de yrkesinriktade programmen, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Den garanterade omfattningen och kvaliteten för det arbetsplatsförlagda lärandet måste säkerställas för varje elev. Det är viktigt att eleverna får

handledning av hög kvalitet och att uppföljningen av det arbetsplatsförlagda lärandet förbättras.

Elevernas läs- och skrivförmåga samt kunskaper i matematik och naturvetenskap behöver stärkas. Därför har regeringen genomfört ett flertal insatser med detta syfte, bl.a. har nationella kunskapskrav och obligatoriska nationella prov införts i årskurs tre.

En omfattande fortbildningsåtgärder för matematiklärare, det s.k. Matematiklyftet, har nyligen påbörjats. Därtill kommer undervisningstiden i matematik i grundskolan att utökats fr.o.m. hösten 2013, med fokus på de lägre årskurserna.

Regeringen prioriterar även fortsättningsvis förbättrade studieresultat i bl.a. matematik, läs- och skrivförmåga.

#### *Stora satsningar på högskola och forskning*

Sverige baserar, mer än de flesta andra länder, sin ekonomi på en hög kunskapsnivå. Regeringen har tillfört medel för att öka antalet högskoleplatser för civil- och högskoleingenjörer samt inom vårdsektorn. Betydande satsningar har också gjorts under senare år för att öka kvaliteten i universitets- och högskoleutbildningarna. Bland annat har ersättningsbeloppen för utbildningsområdena humaniora och samhällsvetenskap höjts. Vidare har ekonomiska incitament för ökad kvalitet införts genom att en del av resurserna för utbildning fördelas på grundval av resultaten i kvalitetsutvärderingar.

I regeringens forsknings- och innovationsproposition (prop. 2012/13:30) presenterades insatser som innebär en succesiv ökning av anslagen till forskning till 4 miljarder kronor i ökad nivå 2016. Fokus för insatserna ligger på förbättrade förutsättningar för universitetens och högskolornas forskning inom livsvetenskap<sup>15</sup>, en förstärkning av viktiga forskningsanläggningar samt en satsning på framstående och yngre forskare. Stor vikt läggs också vid nyttiggörande av forskningen, dvs. att forskningsresultaten ska leda till nya produkter och tjänster. Genom forsknings- och innovationspropositionerna från 2008 (prop.

---

<sup>15</sup> Med livsvetenskap avses i detta sammanhang vetenskaper som studerar människor och andra levande organismer, i syfte att förbättra liv och hälsa.

2008/09:50) och 2012 har de statliga resurserna till forskning och innovation ökat på årsbasis med totalt 9 miljarder kronor sedan 2008.

## 2.4.2 Entreprenörskap och företagsklimat

Internationella jämförelser visar att det svenska företagsklimatet är bland de bästa i världen.<sup>16</sup> Regeringen har sedan 2006 genomfört en rad tillväxtfrämjande reformer och öppnat upp marknader för konkurrens. Företagens villkor ska även fortsättningsvis förbättras genom en företagsvänlig skattepolitik, regelförenkling och minskad administrativ börda, satsningar på utbildning, forskning, innovation, teknikutveckling, och infrastruktur samt förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt. Stärkt konkurrenskraft handlar därför om att säkerställa och utveckla Sveriges starka sidor samt att värna ett dynamiskt näringsliv i hela landet.

### *Det krävs god tillgång till riskkapital*

Det finns förhållandevis gott om statligt och privat riskkapital i Sverige. Men ofta är relativt lite kapital tillgängligt i de tidigaste faserna av ett företags etablering. Här har statliga finansieringsinsatser en viktig marknadskompletterande uppgift att fylla.

Regeringen ser fortsatt över möjligheterna att samordna statens riskkapitalinsatser och stödja kommersialiseringen av innovationer tidigt i företags etablering. För att skapa en tydligare aktörsstruktur för marknadskompletterande finansiering i tidiga skeden genomfördes den 1 januari 2013 en sammanslagning av Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB. Sammanslagningen ska leda till en effektivare och mer tillgänglig organisation som tillhandahåller såväl finansiering som rådgivning i tidiga skeden för innovation och tillväxt i hela landet.

Det är viktigt att öka dynamiken och effektiviteten i riskkapitalinvesteringarna samt möjliggöra investeringar i fler branscher och regioner. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2013

(prop. 2012/13:99) ett vidgat investeringsmandat för Inlandsinnovation AB och för Fouriertransform AB fr.o.m. halvårsskiftet 2013.

### *Skattesystemet ska främja tillväxt*

Goda skattemässiga villkor för investeringar är en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt. Studier från OECD visar att bolagsskatten är den skatt som är mest skadlig för tillväxten.<sup>17</sup> Lägre bolagsskattesatser i vår omvärld under de senaste två decennierna har gjort att den svenska konkurrenskraften utmanats. Bland annat Danmark, Finland och Storbritannien har aviserat ytterligare sänkningar av bolagsskatten. Den svenska bolagsskatten sänktes därför från 26,3 till 22 procent fr.o.m. den 1 januari 2013. Den sänkta bolagsskattesatsen förväntas stärka näringslivets drivkrafter att investera i Sverige.

Globaliseringen innebär att internationellt verksamma företag kan utnyttja skillnader mellan olika länders skattesystem. Ett antal stora koncerner har kunnat skatteplanera genom att utnyttja s.k. räntesnurror. Det är angeläget att begränsa sådan skatteplanering eftersom den urholkar den svenska skattebasen, minskar statens skatteinkomster och leder till snedvridningar i den svenska ekonomin. Regeringen har därför kompletterat och utvidgat begränsningsreglerna för ränteavdrag fr.o.m. den 1 januari 2013. Förändringen medför bl.a. mer lika villkor för internationellt verksamma koncerner och andra företag.

Företag och deras ägare ska ha goda skattemässiga villkor och skatter ska tas ut på ett effektivt och rättvist sätt. Utformningen av 3:12-reglerna har inneburit en låg beskattning för vissa delägare i stora fåmansföretag med många delägare. Detta har i vissa fall överutnyttjats genom att anställda erbjudits delägarskap i syfte att omvandla högt beskattade tjänsteinkomster till lägre beskattade utdelningsinkomster. Detta undergräver 3:12-reglernas legitimitet, varför det finns behov av att skärpa kraven. Samtidigt kan det finnas skäl att i högre grad än i dag stimulera de mindre företagen och förstärka deras incitament att

<sup>16</sup> Se rapporten Regelbörda och växande företag – Sverige i internationell jämförelse (Tillväxtnalys 2012:06).

<sup>17</sup> Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20 (OECD 2010) och Tax and Economic Growth, Working Paper No. 620 (OECD 2008).

anställa. Därför bör det offentligfinansiella utrymme som frigörs genom ovan nämnda skärpningar av 3:12-reglerna främst komma delägare i dessa företag till del. Förslag på förändrade 3:12-regler remitteras i samband med denna proposition.

En strategisk del av arbetet med att förbättra skattevillkoren för företagande sker genom Företagsskattekommittén (dir. 2011:1). Kommitténs huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån. Kommittén presenterade ett första delbetänkande om skatteincitament för riskkapital i början av 2012 (SOU 2012:3) med förslag som syftade till att underlätta för nystartade och mindre företag att få tillgång till riskkapital. Med utgångspunkt i kommitténs förslag överlämnade regeringen i april 2013 ett förslag om införande av ett investeraravdrag (prop. 2012/13:134). Investeraravdraget ska stimulera investeringar i mindre företag och därigenom öka de mindre företagens tillgång till kapital. Avsikten är att investeraravdraget ska träda i kraft den 1 september 2013.

Med utgångspunkt i Företagsskattekommitténs andra delbetänkande (SOU 2012:66) undersöker regeringen möjligheterna att införa skatteincitament för forskning och utveckling. Syftet är att stimulera forskning och utveckling genom att sänka kostnaden för personal som utför sådant arbete, särskilt i mindre företag.

Företagsskattekommitténs slutbetänkande ska redovisas senast den 31 mars 2014 (dir. 2012:115).

#### *Sänkta kostnader för företag och företagare*

I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande. Regeringen tillsatte i april 2012 en utredning om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). I uppdraget ingår att presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företag till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Regeringen har också givit ett stort antal myndigheter i uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda närings-

idkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (dir. 2012:116). Förslag om slopandet av ansöknings- och anmälningsförfarandet vid frivillig skattskyldighet vid uthyrning av verksamhetslokaler remitteras i samband med denna proposition.

### **2.4.3 Bostäder**

För närvarande är bostadsmarknaden i många kommuner i obalans. I storstadsregionerna och kring universitets- och högskoleorter samt andra tillväxtregioner finns en stor efterfrågan på bostäder. Samtidigt står lägenheter tomma på vissa orter i landet. Obalanser på bostadsmarknaden är en begränsande faktor för såväl arbetsmarknaden som den högre utbildningen. Det innebär i sin tur att tillväxtförutsättningarna hålls tillbaka, både i ett kortare och längre perspektiv.

Regeringens politik syftar till att öka utbudet av bostäder genom att förbättra förutsättningarna för ett ökat byggande och genom ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. En väl fungerande bostadsmarknad ska uppnås utan snedvridande subventioner och hushållens behov ska stå i centrum. Bostadsmarknaden omfattar flera olika upplåtelseformer. En mångfald i bostadsutbudet och möjlighet att hyra till olika kontraktslängd bidrar till ökad flexibilitet på bostadsmarknaden.

I syfte att öka utbudet av hyresbostäder har regeringen tillsatt en kommitté (dir 2012:32) som senast den 15 oktober 2013 bl.a. ska lämna förslag på förbättring av den skattemässiga ställningen för bostäder som upplåts med hyresrätt. Regeringen har låtit utreda fastighetstaxeringen för bostäder i syfte att avskaffa eller avsevärt förenkla den (SOU 2012:52). Regeringen avser inte gå vidare med utredningens föreslagna modell för en avskaffad fastighetstaxering. Frågeställningen bereds vidare i Regeringskansliet.

#### *Hyresbostäder är viktiga för rörligheten*

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 en rad åtgärder för ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet genom att underlätta uthyrningen av privatbostäder. Dessa åtgärder förväntas få en betydande positiv effekt på bostadsmarknadens funktionssätt. Flertalet av de som hyr sin bostad bor dock i hyresrätt.

Hyresrätter fyller en viktig funktion för att öka rörligheten för nyetablerade på bostadsmarknaden, men också som ett alternativ för dem som inte kan eller vill köpa en bostad.

För att förbättra investeringsförutsättningarna och öka drivkrafterna för nybyggnation av hyresrätter har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Sedan 2011 råder det nya förutsättningar för allmännyttan. Ett reformerat system för hyressättning har införts som innebär att de kommunala bostadsbolagens hyror inte längre är normerande för hyressättningen. Ändringen syftar till att hyresmarknaden ska fungera bättre på lång sikt och att intresset för att investera i hyresbostäder ska öka. Det bedöms i förlängningen öka utbudet av hyresrätter.

Regeringen fortsätter även arbetet med att förenkla regelverket vid nyproduktion av hyresrätter. En särskild utredare, med uppdrag att se över hyresrättens förutsättningar, har lämnat förslag på hur eventuella kvarstående hinder för nyproduktion av hyresrätter kan tas bort (SOU 2012:88). Regeringen avser att återkomma till frågan i budgetpropositionen för 2014.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2013 har riksdagen beslutat om åtgärder som ska förbättra hyresrättens konkurrenskraft och främja utbudet av hyresbostäder. Åtgärderna omfattar en sänkning av fastighetsavgiften för flerbostadshus och en förlängning av perioden för fullständigt undantag från fastighetsavgift vid nybyggnation till 15 år. Dessutom har den längsta möjliga tidsperioden för marknadsmässiga hyror vid nyproduktion, s.k. presumtionshyror, förlängts från dagens 10 år till 15 år.

För att öka tillgången på studentbostäder aviserade regeringen en rad initiativ i budgetpropositionen för 2013. Bland annat ses nuvarande byggregler över och ett stöd för innovativt byggande för unga har införts. Dessutom har regeringen infört ett stöd till kommuner för att genomföra inventering av lämplig mark för tillfälliga studentbostäder. Vidare genomförs en väglednings- och informationsinsats för att tydliggöra vilka undantag som kan göras från de ordinarie byggreglerna vid tidsbegränsade bygglov.

#### *Plan- och byggprocesserna ska förenklas*

Frågor som rör planprocessen och tillgång till mark som är lämplig att bebygga är av stor betydelse för bostadsproduktionen. Det är viktigt att vidta åtgärder som underlättar planeringen av bostadsbyggande, inte minst för att öka konkurrensen inom byggsektorn. En del i detta arbete handlar också om att stärka kopplingen mellan regional tillväxt och bostadsbyggande. Det är även prioriterat att förbättra kommunernas beredskap att snabbt kunna utarbeta detaljplaner om behov uppstår. Kommunerna bör också intensifiera arbetet med att planera markanvändningen och göra markanvisnings- och exploateringsprocessen mer tydlig.

Flera studier visar att planeringsprocesserna tar längre tid i Sverige än i t.ex. Tyskland, där detaljplaneprocessen kortats avsevärt genom ett väl utformat planförfarande. Regeringen undersöker möjligheterna att genomföra lämpliga förändringar i det svenska systemet. Plangenomförandeutredningen (dir. 2012:114) har därför i uppdrag att bl.a. se över kraven på detaljplaner och bygglov för att möjliggöra en effektivare plan- och byggprocess.

Regelverk för standarder och byggnormer kan förbättras, t.ex. genom åtgärder som förenklar kraven på byggnader. En utredare har på regeringens uppdrag lämnat förslag till harmonisering av byggregler (SOU 2012:86). Frågan bereds vidare i Regeringskansliet. För vissa småföretagare kan kostnaderna för att följa byggstandarder vara kännbara, vilket riskerar att hämma konkurrensen. Det finns därför skäl att se över hur konstruktions- och byggstandarder kan göras mer lättillgängliga.

#### **2.4.4 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 transporter ökat, vilket ställer högre krav på transportsystemet för att de transportpolitiska målen ska nås. Av denna anledning har betydande resurser tillförts för nyinvesteringar och underhåll. Satsningen ska leda till fler, snabbare och punktligare transporter av såväl passagerare som gods. Därmed skapas förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, jobb och tillväxt.

Regeringen har beslutat om att omfördela 1 200 miljoner kronor inom anslaget för banhållning till förmån för drift och underhåll av järnvägar (se även avsnitt 2.3.1). Satsningen väntas mildra de effekter som den utdragna lågkonjunkturen har på arbetsmarknaden. Medlen bedöms kunna användas effektivt och ändamålsenligt och bidra till ett mer robust järnvägssystem.

#### *Utökad ekonomisk ram för effektivare transporter*

I december 2012 beslutade riksdagen om en ekonomisk ram för infrastruktur under perioden 2014–2025. Ramen omfattar 522 miljarder kronor och innebär en ambitionsökning med 20 procent jämfört med tidigare ram. Resurstillskottet möjliggör en högre ambition för underhåll av både vägar och järnvägar.

För att säkra transportkapaciteten, inte minst i de hårt ansträngda storstadsregionerna, har regeringen identifierat ett antal nödvändiga investeringar. Här ingår bl.a. de första delsträckorna i en ny stambana för snabbtåg: Ostlänken mellan Järna och Linköping samt den första etappen av sträckan Göteborg–Borås. För att påskynda en förlängning av tunnelbanan till Nacka har regeringen utsett två förhandlingspersoner för att överlägga med aktörer i Stockholms län om statlig medfinansiering. Vidare har resurser redan under 2013 avsatts för en upprustning av Malmbanan och vägen mellan Pajala och Svappavaara för att gruvindustrin fortsatt ska fungera som tillväxtmotor.

År 2013 är drygt 44 miljarder kronor anslagna till kommunikationer, varav den största delen fördelas till vägar och järnvägar. År 2014–2017 beräknas anslagsmedlen till kommunikationer höjas kraftigt. Därigenom möjliggörs en betydande kapacitetsutbyggnad inom framför allt järnvägsområdet.

Därutöver påbörjas stora projekt finansierade av trängselskatter.

#### *Transportpolitiken konkretiseras i åtgärdsplaneringen*

Utifrån de transportpolitiska målen och den ekonomiska ramen ska Trafikverket analysera möjliga åtgärder som utvecklar transportsystemet (dnr. N2012/6395). Därefter kommer Trafikverket i juni 2013 att lämna ett förslag till åtgärdsplan för perioden 2014–2025. Aktörer i länen ansvarar för att ta fram förslag till planer för den regionala transport-infrastrukturen. Denna s.k. åtgärdsplanering är det näst sista steget i den process som leder fram till att regeringen våren 2014 fattar beslut om en ny plan för Sveriges transportsystem 2014–2025.

Regeringen kommer att följa upp beslutet genom årliga översyner av åtgärder som ska genomföras med hänsyn till budgetramar och planeringsläge, t.ex. om ny information framkommer eller projekt fördröjs.

## **2.5 Stabilitet och konsumentskydd på finansmarknaden**

En stabil och väl fungerande finansiell sektor är en förutsättning för sparande, investeringar, tillväxt och sysselsättning. Regeringen fortsätter arbetet med förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet, vilket minskar risken för att skattebetalarna ska behöva betala för bankernas risktagande. Ett arbete pågår också för att stärka konsumentskyddet eftersom en väl fungerande finansmarknad förutsätter trygga och väl-informerade konsumenter.

### **2.5.1 Finansiell stabilitet**

Fem år efter finanskrisens början 2008 har de finansiella marknaderna gradvis stabiliserats. Riskerna i det finansiella systemet har sjunkit tillbaka och huvuddelen av de finansiella marknaderna fungerar normalt. Trots detta kvarstår tydliga risker, som om de realiserats skulle kunna innebära instabilitet i den svenska ekonomin. Den svenska finansmarknaden är sammanlänkad med de internationella marknaderna och förnyad oro i omvärlden kan snabbt spridas och därmed påverka den finansiella stabiliteten i Sverige.

De svenska bankerna klarade finanskrisen bättre än många andra länders banker. Detta kan

till stor del förklaras av de åtgärder som vidtogs av riksdagen, regeringen, ansvariga myndigheter samt Riksbanken. Regeringens reformarbete har sedan finanskrisens inledning fokuserat på att stärka såväl förebyggande arbete som möjligheterna att hantera finansiella kriser när de uppstår.

#### *Risker i det finansiella systemet*

Det finns ett antal faktorer i det svenska banksystemet som innebär att riskerna i vissa avseenden är större än i andra länder. Sverige har ett stort banksystem i förhållande till den svenska ekonomins storlek. De fyra största svenska bankkoncernerna är nära sammanlänkade och deras sammanlagda tillgångar i Sverige och utomlands är nära fyra gånger så stora som Sveriges BNP. En annan riskfaktor är bankernas ökade internationella verksamhet. Det innebär att eventuella problem i bankernas utländska verksamheter riskerar att sprida sig till det svenska banksystemet. De svenska bankerna finansierar sig även i stor utsträckning i utländsk valuta, främst i amerikanska dollar. Denna finansiering kan under kristider vara svår att upprätthålla.

För att inte hota den finansiella stabiliteten måste bankerna vara motståndskraftiga mot kreditförluster i utlåningsverksamheten. Erfarenheten från Sverige och andra länder är att sådana problem oftast härrör från hög skuldsättning i företag och hushåll. Även de svenska hushållens höga skuldsättning kan därför utgöra en risk för den finansiella stabiliteten. Bland annat OECD, Internationella valutafonden och Europeiska kommissionen har pekat på potentiella risker med den förhållandevis höga skuldsättningen hos svenska hushåll (se fördjupningsrutan Risker med hushållens skuldsättning).<sup>18</sup>

#### *Arbetet med att säkra den finansiella stabiliteten fortsätter*

Mot bakgrund av de kvarstående riskerna i det finansiella systemet finns skäl för regeringen att överväga ytterligare åtgärder för att upprätthålla den finansiella stabiliteten, inte minst är detta viktigt i tider av stor finansiell oro. Av särskild

vikt är att motståndskraften i de systemviktiga bankerna är stor för att de ska kunna stå emot finansiella kriser. Ett effektivt sätt att öka bankernas motståndskraft är en hög kapitaltäckningsgrad. Regeringen har inom EU framgångsrikt drivit frågan om att kunna sätta högre kapitalkrav nationellt än de minimikrav som EU föreskriver. Detta i syfte att stärka stabiliteten i det svenska finansiella systemet och minska sårbarheten i svensk ekonomi samt minska risken för svenska skattebetalare. Kapitalkraven kommer därför att höjas för svenska banker.

Som ett led i arbetet med att öka bankernas motståndskraft aviserade Finansinspektionen i slutet av 2012 att de s.k. riskvikterna för bolån bör höjas. Högre riskvikter innebär att bankerna måste hålla en större andel eget kapital i förhållande till de bolån som ges.

För att säkerställa bankernas finansiering i kristider har Finansinspektionen beslutat om krav på likviditetstäckningsgrad, vilket bl.a. innebär att större banker ska ha en buffert av likvida tillgångar. Banker och andra finansinstitut har en implicit försäkring mot likviditetsbrist i såväl svensk som utländsk valuta. Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) bedömer att det finns skäl att finansiera hela eller en del av valutareserven med avgifter från banker och finansinstitut som täcks av denna implicita försäkring. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Under 2011–2012 minskade hushållens skuldkvot för första gången på över tio år. Bolånetaket och förändrade kreditgivningsregler hos bankerna kan vara bidragande förklaringar. Räntorna är dock fortsatt låga och bostadspriserna har stigit något, vilket tyder på att hushållen förväntar sig fortsatt låga räntor under det kommande året. Bolånetaket samt en stärkt amorteringskultur väntas dock verka återhållande på skuldökningstakten. Regeringen följer kontinuerligt utvecklingen.

En annan viktig del i arbetet med att värna den finansiella stabiliteten är Finanskriskommitténs översyn av Sveriges regelverk för hantering av finansiella kriser och möjligheterna för myndigheterna att ingripa i tid vid en hotande kris (dir 2011:6). Uppdraget ska slutredovisas senast i maj 2013.

<sup>18</sup> OECD Economic Surveys – Sweden (OECD 2012), Fördjupad granskning för Sverige (Europeiska kommissionen 2012), Article IV Consultation – Sweden (IMF 2012).

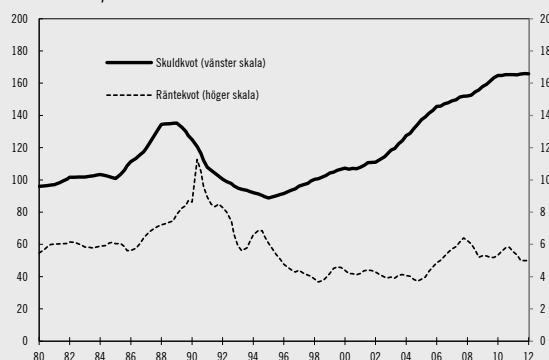
## Risker med hushållens skuldsättning

En hög skuldsättning, oavsett om den är privat eller offentlig, riskerar förr eller senare att leda till problem. Utvecklingen i euroområdet de senaste åren är en tydlig illustration av detta. De svenska hushållens skuldsättning har ökat kraftigt under de senaste decennierna och det finns därför skäl att noga följa utvecklingen.

Vanligtvis mäts hushållens skuldsättning som skuldkvoten, dvs. hushållens skulder som andel av årlig disponibel inkomst. Skuldkvoten har gradvis ökat från omkring 100 procent i mitten av 1990-talet till den nuvarande nivån omkring 170 procent (se diagram 2.6). Det är en hög siffra även i ett internationellt perspektiv.

**Diagram 2.6 Hushållens skuldkvot och räntekvot, 1980-2012**

Procent av disponibel inkomst



Källor: Reuters, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Orsakerna till den ökade skuldkvoten

Flera makroekonomiska förändringar kan förklara uppgången i den samlade skuldkvoten under de senaste decennierna.

En faktor som delvis kan förklara uppgången i skuldkvoten är den stigande andelen bostadsägare i kombination med att de ägarbebodda bostäderna i större utsträckning finns i storstadsområdena där priserna är högre. Andelen hushåll i Sverige som äger sin bostad uppskattas ha ökat från 55 procent 1990 till 66 procent 2008.<sup>19</sup> Det innebär att såväl tillgångar som skulder har flyttats från fastighetsbolag till hushåll. Mycket talar för att andelen ägda bostäder kommer att fortsätta stiga, både till följd av sammansättningen av nyproduktionen och som ett resultat av

ytterligare ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter.

Ökningen av skuldkvoten kan också förklaras av de låga bolåneräntorna under det senaste decenniet, som även bidragit till stigande bostadspriser. Framför allt är det hushållens förväntningar på den framtida bolåneräntan som förutsätts ha en stark inverkan på skuldsättningsbeslutet. Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten nära genomsnittet för de senaste 30 åren (se diagram 2.6). Räntekvoten – ränteutgifter som andel av disponibel inkomst – visar hushållens faktiska kostnad för sina skulder. Ett lägre ränteläge har gjort att hushållen kunnat bära en större skuld utan att det behövt tränga undan möjligheterna till annan konsumtion, investeringar eller sparande.

Det finns alltså flera förklaringar till den ökade skuldkvoten. Samtidigt finns risker för såväl den finansiella som den makroekonomiska stabiliteten med en hög skuldsättning hos hushållen.

### Risker med hög skuldsättning

Hög skuldsättning ökar hushållens sårbarhet för bl.a. räntehöjningar och inkomstbortfall, t.ex. i samband med arbetslöshet, men även för prisnedgångar på bostäder. För enskilda hushåll är faran att de inte klarar av de löpande ränteutgifterna och därmed tvingas sälja sin bostad. Om detta händer samtidigt för många hushåll kan det leda till ett generellt prisfall på marknaden som på sikt innebär risk för ökade kreditförluster i banksystemet.

Inkomstbortfall eller räntehöjningar kan innebära att hushållen tvingas minska sina skulder i snabb takt, vilket minskar konsumtionen. I förlängningen blir också banker mer återhållsamma med sin långivning, även till företag, vilket hämmar investeringarna. Hög skuldsättning kan därför innebära att den ekonomiska nedgång som följer av en makroekonomisk störning blir mer fördjupad och utdragen.<sup>20</sup> Hög skuldsättning är därför ett hot mot makroekonomisk balans och de ekonomiska konsekvenserna kan bli betydande.

I ett flertal länder har bostadspriserna fallit kraftigt de senaste åren efter att ha ökat under en

<sup>19</sup> Se Statistiska centralbyrån och Whitehead, *Aiming at Homeownership without a vulnerable indebtedness* (2011).

<sup>20</sup> IMF World Economic Outlook (IMF 2012).

period av snabb kreditillväxt. Att Sverige inte haft något fall i bostadspriserna har bidragit till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin och mildra krisens effekter.

*Regeringen följer utvecklingen*

Finansinspektionen har fått i uppdrag att följa utvecklingen av hushållens skuldsättning och genomför bl.a. stresstester på stickprov av nya bolån. Enligt Finansinspektionen hade knappt nio procent av hushåll med nya bolån en belåningsgrad över 85 procent 2012.<sup>21</sup> Finansinspektionens analys visar att de allra flesta hushåll har god återbetalningsförmåga och att de är motståndskraftiga mot högre räntor och prisfall på bostadsmarknaden. Finansinspektionen bedömer därför att den finansiella stabiliteten inte hotas genom direkta kreditförluster på bolån.

En ytterligare indikation på att hushållen har en god finansiell ställning är att hushållens finansiella tillgångar har ökat i nästan samma takt som skulderna de senaste 15 åren.

Det är dock fortsatt angeläget att dämpa ökningstakten av skuldkvoten. Regeringen och Finansinspektionen har genomfört eller aviserat en rad åtgärder, såsom bolånetak, högre kapitaltäckning för systemviktiga banker, högre riskvikter för bolån samt verkat för en sundare amorteringskultur genom frivilliga amorteringsplaner. Ökningstakten av utlåningen till hushåll förefaller också ha avtagit den senaste tiden samtidigt som medvetenheten om problemen med stigande skuldsättning och bostadspriser tycks ha ökat bland både långivare och låntagare. Av betydelse i sammanhanget är också att regeringens politik syftar till att öka utbudet av bostäder genom att förbättra förutsättningarna för ett ökat byggande och genom ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Åtgärderna syftar inte minst till att förbättra investeringsförutsättningarna och öka drivkrafterna för nybyggnation av hyresrätter.

Det bör samtidigt poängteras att det finns betydande risker med en alltför snabb minskning av hushållens skuldsättning. Åtgärder som snabbt minskar kreditgivningen eller skuld-

sättningsgraden skulle kunna utlösa stora negativa störningar i den reala ekonomin.

Trots en något lugnare utveckling finns skäl till fortsatt vaksamhet och om skuldsättningen hos hushållen återigen tar fart är regeringen beredd att vidta ytterligare åtgärder.

<sup>21</sup> Se rapporten Den svenska bolånemarknaden 2013 (Finansinspektionen 2013).

## 2.5.2 Starkare konsumentskydd och ansvarsfull kreditgivning

En förutsättning för ett väl fungerande finansiellt system är att konsumenterna har förtroende för institutionerna på de finansiella marknaderna. Konsumenter och säljare av finansiella tjänster möts ofta på en ojämn spelplan, där de senare har ett stort informationsövertag. Denna asymmetri innebär en risk för att konsumenternas förtroende för de finansiella institutionerna urholkas. Det kan i förlängningen utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten och minska de finansiella institutionernas samhällsnytta. Regeringen fortsätter därför arbetet med att främja ett starkt konsumentskydd både nationellt och på EU-nivå. Ambitionen är att skapa mer balanserade spelregler genom såväl förbättrad reglering som ökad information och kunskap.

### *Bättre finansiell information och kunskap*

För att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden är det viktigt att de ges förutsättningar att göra informerade och välgrundade val. Bristande transparens vad gäller avgifter och prissättning av produkter bidrar till konsumenternas underläge. Det innebär tillsammans med att konsumenter ofta saknar kunskap om finansiella produkter och tjänster en risk för beslut som inte gynnar konsumenterna själva. Regeringen fortsätter därför arbetet för ökad transparens, mer lättillgänglig och begriplig information samt ökad finansiell kunskap hos konsumenterna.

Rådgivning kan vara ett stöd för att konsumenter ska kunna göra välgrundade val. I olika sammanhang har dock problem identifierats, bl.a. vad gäller oklar gränsdragning mellan rådgivning och försäljning samt intressekonflikter till följd av provisionsbaserad ersättning till rådgivaren. En särskild utredare ska därför föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning (dir. 2012:98). I uppdraget ingår att analysera regelverket, undersöka hur tillsynen fungerar och utreda om konsumenternas ställning bör stärkas vid avtalstvister. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2013. Regeringen arbetar även aktivt på EU-nivå med att motverka intressekonflikter och utveckla regelverket för rådgivning.

En väl fungerande bolånemarknad förutsätter att redovisningen kring bolånen är tydlig och att jämförbarheten mellan olika aktörer är god. Tydlighet och jämförbarhet bidrar även till att öka konkurrensen på bolånemarknaden vilket skapar bättre villkor för konsumenterna. Regeringen har därför gett Finansinspektionen i uppdrag att utreda möjliga åtgärder för hur kreditinstituten ska öka hushållens insyn i hur utlåningsräntorna för bolån bestäms.

### *Ansvarsfull kreditgivning*

Det är viktigt att hushållen har en god motståndskraft för att klara en sämre utveckling på bostadsmarknaden. Högt belånade hushåll kan vara känsliga för ett eventuellt fall i bostadspriserna. Amortering av bolån kan vara ett effektivt sätt för hushåll med hög belåning att nå mer hållbara skuldnivåer. Uppgifter från Finansinspektionen visar att många låntagare väljer att inte amortera på sina lån. Regeringen anser att en god amorteringskultur bör främjas, där aktörerna på finansmarknaden tar ansvar för att amorteringsplaner läggs upp när bolån tecknas. Regeringen har därför gett i uppdrag till Finansinspektionen att pröva möjligheterna att ställa krav på kreditinstituten att de ska ge kunderna bättre information om fördelarna med att amortera. Avtalen mellan långivare och låntagare måste vara baserade på sunda principer och ta hänsyn till det enskilda hushållets återbetalningsförmåga.

Det är i dag ofta dyrt att lösa bolån med bunden ränta i förtid, vilket riskerar att hämma rörligheten och skapa inlåsnings effekter på bolånemarknaden. Detta kan i sin tur leda till en sämre fungerande arbetsmarknad där arbetstagare har svårt att flytta till en annan ort för att ta ett arbete. Det pågår därför ett lagstiftningsarbete för att ta fram en mer rättvis modell för beräkning av kostnader vid förtidsinlösen av bundna bolån, s.k. ränteskillnadsersättning.

En typ av kreditgivning som ökat snabbt under senare år är s.k. snabbån eller sms-lån. Krediterna brukar utmärkas av en mindre omfattande kreditprövning och kort återbetalningstid med mycket hög effektiv ränta. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att antalet ärenden om betalningsanmärkning kopplade till snabbån har stigit mycket kraftigt. Regeringen arbetar med flera verktyg för att motverka denna utveckling, däribland lagförslag

om utökade krav för tillstånd, stärkt tillsyn av Finansinspektionen och utökade sanktionsmöjligheter för Konsumentverket.

Regeringen har också tillsatt två utredningar med uppdrag att föreslå åtgärder vid överskuldssättning och för att underlätta skuldsanering för s.k. evighetsgäldenärer (dir. 2012:31 och dir. 2012:30).

## 2.6 Miljö-, klimat- och energipolitik

Regeringen arbetar strategiskt och långsiktigt med energi-, klimat- och miljöfrågor. Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Regeringens höga ambitioner avspeglas i att Sverige med marginal kommer att nå 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.

### 2.6.1 Miljöpolitikens inriktning

Regeringens ambition är att Sverige ska vara ett föregångsland för god miljö och hållbar utveckling, både nationellt och internationellt. Klimatförändringarna är tillsammans med bevarandet av biologisk mångfald, havsmiljö och giftfri miljö regeringens mest prioriterade miljöfrågor.

Ekosystemen och den biologiska mångfalden är viktiga för samhället och välfärden. Det är därför centralt med väl fungerande ekosystem som är motståndskraftiga och anpassningsbara till förändringar. I takt med att kunskapen om ekosystemens roll ökat har naturvärden utvecklats från att ha varit inriktad på olika typer av områdesskydd till att inkluderas i alla sektorer som använder mark och vatten.

I september 2013 ska en särskild utredare lämna förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att ytterligare förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället (dir. 2013:4). Utredaren ska också föreslå insatser som ökar den allmänna kännedomen om betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemen. Med ökad kunskap kan dessa

värden bättre integreras i samhällets beslut när det är relevant och skäligt. Samtidigt arbetar Miljömålsberedningen med att ta fram en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder (dir. 2011:91). En delrapport med inriktning på skydd och skötsel av landområden respektive miljöhänsyn i skogsbruket ska lämnas i juni 2013.

En annan viktig uppgift för miljöpolitiken är att skapa en giftfri miljö. Kemikalier är till stor nytta men en felaktig användning riskerar att leda till stora kostnader för samhället genom skador på hälsa och miljö. Sveriges arbete är till stor del inriktat på att fasa ut användningen av skadliga kemikalier och hormonstörande ämnen och att driva dessa frågor inom EU och internationellt. Kemikalieinspektionen har ett fyraårigt regeringsuppdrag för att föreslå och genomföra åtgärder som ska leda till en giftfri vardag. I sin senaste delrapport underströk myndigheten vikten av ökad tillsyn och kunskap. Dessutom har Miljömålsberedningen haft i uppdrag att ta fram en strategi för fortsatta insatser (dir. 2011:50) och lämnade 2012 ett delbetänkande med etappmål och förslag till en sådan strategi (SOU 2012:38).

Regeringen prioriterar även havs- och vattenmiljörelaterade problem såsom övergödning. För att Sverige ska kunna nå de nationella målen är det viktigt att även våra grannländer bedriver en ambitiös havsmiljöpolitik. Sverige är därför pådrivande i det internationella havsmiljöarbetet. Under 2013 ska Östersjöländernas nationella åtgärdsplaner utvärderas och beting för utsläppsminskningar fastställas. På nationell nivå har Miljömålsberedningen i uppdrag att till 2014 ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95).

### 2.6.2 Klimatpolitikens inriktning

Vid FN:s klimatomöte i Doha i december 2012 beslutades att en ny global klimatöverenskommelse ska vara färdigförhandlad senast 2015 och träda i kraft 2020. De internationella klimatförhandlingarna kommer därför att intensifieras under 2013. Sverige har varit och kommer att fortsätta vara pådrivande för att säkerställa att en ambitiös global överenskommelse kommer på plats. För att

övertyga andra länder om vikten av att agera kraftfullt är forskning och information av stor vikt. FN:s klimatpanel kommer i september 2013 att presentera sin nästa klimatrapport i Stockholm. Rapporten kommer att utgöra ett viktigt underlag i de kommande diskussionerna inom klimatkonventionen.

Även finansiering av klimatinsatser i utvecklingsländer kommer att stå i fokus de närmaste åren. Inom ramen för det internationella klimatarbetet har de utvecklade länderna gjort ett åtagande om att mobilisera 100 miljarder dollar årligen fr.o.m. 2020 för klimatfinansiering i låginkomstländer. Regeringen deltar i detta arbete och fäster stor vikt vid att identifiera strategier för att öka klimatfinansieringen, inte minst från andra källor än de offentliga.

### 2.6.3 Energipolitikens inriktning

Den svenska energipolitiken bygger på de tre pelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Styrande för klimat- och energipolitiken är de mål riksdagen antagit till 2020. Hur väl vi utvecklas mot dessa mål ska prövas i en kontrollstation 2015.

Under 2014 ska ett nytt EU-direktiv om ökad energieffektivitet genomföras i medlemsstaterna. Direktivet innehåller bestämmelser och krav som bidrar till uppfyllelse av EU:s mål om en effektivare energianvändning till 2020. Sverige för sedan länge en långsiktig och ambitiös politik på området. Ekonomiska styrmedel är centrala för att undanröja marknadshinder och underlätta energieffektivisering bland hushåll och företag, men också information och rådgivning är av stor betydelse.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 att ytterligare 250 miljoner kronor tillförs energiforskning under 2013 och beräknade ytterligare 990 miljoner kronor för perioden 2014–2016. Ny effektiv teknik kommer att vara en förutsättning för att nå visionen om noll nettoutsläpp 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030.

#### *Minska transportsektorns utsläpp*

Politiken fokuseras på att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet, bryta fossilberoendet och minska klimatpåverkan.

I samband med denna proposition remitteras ett förslag som innebär att den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar förlängs med tre år för bilar som är utrustade med teknik för drift med elektricitet som tillförs genom laddning från yttre energikälla eller med annan gas än gasol.

Regeringens avsikt är att nedsättningen därmed kommer att fortsätta att gälla t.o.m. det beskattningsår som slutar den 31 december 2016. Denna förlängning möjliggörs ekonomiskt genom införandet av ett kvotpliktssystem för biodrivmedel.

I budgetpropositionen för 2013 bedömde regeringen att ett kvotpliktssystem bör införas för att säkerställa ökade volymer av biodrivmedel på marknaden.

Näringsdepartementet har den 18 mars 2013 remitterat en promemoria som föreslår ett kvotpliktssystem för ökad låginblandning av biodrivmedel, i kombination med en drivmedelsbeskattning som är långsiktigt hållbar gentemot unionsrätten, samt fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel även efter 2013. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om s.k. överkompensation inträffar. Detta bedöms sammantaget kunna utgöra ett långsiktigt hållbart och förutsägbart ramverk för främjande av hållbara biodrivmedel. Det är angeläget att skapa stabila villkor för de aktörer som producerar och handlar med biodrivmedel.

Kvotpliktssystemet för låginblandade biodrivmedel planeras införas under 2014.

## 2.7 Velfärd och fördelning

Sjukvården och omsorgen ska präglas av hög kvalitet och god tillgänglighet. Patienters och brukares behov ska styra utformningen av välfärden. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med starkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg för att nå detta. Regeringen fortsätter även arbetet med att stärka rättsväsendet i syfte att effektivisera och förbättra brottsbekämpning och brottsförebyggande verksamhet. Alla ska kunna känna sig trygga i sin vardag.

## 2.7.1 Fördelningspolitikens inriktning

Sverige visar att en dynamisk och konkurrenskraftig ekonomi kan kombineras med en förhållandevis liten inkomstspridning. Regeringens fördelningspolitiska arbete har sedan tillträdet 2006 inriktats mot att stärka drivkrafterna för arbete och minska utanförskapet. Därtill har riktade insatser genomförts för att stärka de ekonomiska marginalerna för utsatta hushåll med svag ekonomi. Därigenom läggs grunden för ett samhälle som håller ihop.

### Rättvisa förutsättningar

Fördelningspolitiken har främst två mål. Det första är att ge alla människor goda förutsättningar oavsett bakgrund. Det andra handlar om att kompensera för att utfallen ändå kan bli olika. Det finns en bred uppslutning kring att Sverige ska ha en hög ambitionsnivå i båda dessa avseenden.

En viktig del av fördelningspolitiken är att välfärdstjänster som barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg, kommer alla till del oavsett betalningsförmåga. Dessa offentligt subventionerade tjänster är viktiga för att utjämna livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Denna typ av omfördelning har varit framgångsrik i Sverige eftersom föräldrarnas inkomst här har mindre betydelse för barnens framtida inkomster än i de flesta andra länder. De subventionerade välfärdstjänsterna innebär också en mer direkt utjämning av välfärden eftersom subventionens andel av den disponibla inkomsten är högre för personer med låga inkomster.

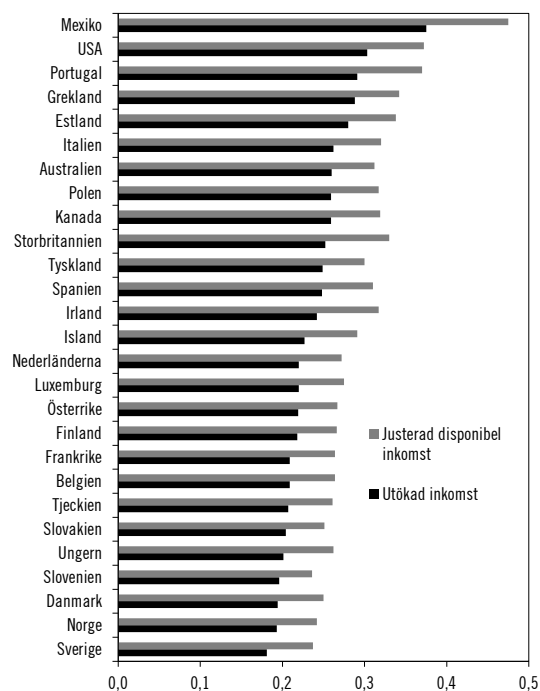
Även skatte- och transfereringssystemen har en utjämnande effekt genom att de omfördelar inkomster och skapar en jämnare fördelning av den ekonomiska välfärden. Det är samtidigt viktigt för fördelningspolitiken att skatter och transfereringar utformas så att egenförsörjning uppmuntras. En svag förankring på arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har låg ekonomisk standard. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför en långsiktigt effektiv strategi för att minska andelen ekonomiskt utsatta hushåll.

### Små inkomstskillnader i Sverige

Sverige har en internationellt sett mycket jämn inkomstfördelning. Detta gäller i synnerhet om hänsyn tas till värdet av de offentliga välfärdstjänster som kommer hushållen till del. Med ett inkomstbegrepp som beaktar detta har Sverige de lägsta inkomstskillnaderna i OECD-området (se diagram 2.7). Detta visar att den svenska välfärdsmodellen är robust, men beror också på att regeringen vidtagit aktiva åtgärder för att förbättra standarden hos hushåll med svag ekonomi. Även som helhet har hushållens inkomstutveckling varit god sedan regeringen tillträdde 2006, trots den utdragna krisen. Den genomsnittliga ekonomiska standarden för hushållen ökade mellan 2006 och 2012 med 14,9 procent, eller med 2,6 procent per år.

Diagram 2.7 Gini-koefficienten<sup>22</sup> 2007

Gini-koefficient exklusive kapitalvinster



Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna. Källa: OECD Divided We Stand (OECD 2011).

### Höga ambitioner för fördelningspolitiken

Regeringen har fört en aktiv politik för jämnare fördelning sedan tillträdet 2006. Jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna minskar trösklarna in på

<sup>22</sup> Gini-koefficienten är ett samlat mått på inkomstspridningen. Måttet varierar mellan 0 och 1, där 0 visar en helt jämn fördelning av inkomsterna och 1 en helt ojämn fördelning.



arbetsmarknaden och stimulerar arbetskraftsutbudet, men kan öka inkomstskillnaderna på kort sikt. På lång sikt förväntas emellertid dessa reformer leda till en gynnsam inkomstutveckling, särskilt för dem med låga inkomster. Kvinnors inkomster väntas dessutom stärkas mer än männens till följd av dessa reformer. Att minska inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män och stärka kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet är en viktig fråga. Åtgärder för att öka kvaliteten i utbildningsväsendet förväntas på sikt stärka och utjämna medborgarnas livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden eftersom svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden kan leda till bidragsberoende och låg ekonomisk standard.

Regeringens arbete inriktas även på att minska den ekonomiska utsattheten genom att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi. Exempelvis har regeringen höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget. Skattesänkningar för pensionärer har även genomförts i flera steg. Vidare föreslog regeringen i mars 2013 ändringar av försörjningsstödet i syfte att förbättra drivkrafterna till arbete (prop. 2012/13:94). Förslaget väntas träda i kraft vid halvårsskiftet 2013.

Mot bakgrund av att svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet, är en politik för ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap även fortsättningsvis kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. Trots tidigare reformarbete för att stärka arbetslinjen är det för stora grupper fortfarande inte tillräckligt lönsamt att ta ett arbete eller att öka sin arbetstid. Det är därför regeringens ambition att fortsatt föra en politik som ökar drivkrafterna till arbete. Därutöver avser regeringen även fortsatt överväga åtgärder för att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi.

## 2.7.2 Vård och omsorg

### Hälso- och sjukvård

Regeringens mål för hälso- och sjukvården är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. En åldrande befolkning och en ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster innebär dock utmaningar för hälso- och sjukvården. Svensk hälso- och sjukvård uppvisar i ett internationellt perspektiv goda medicinska resultat, men det är viktigt att fortsatt förbättra vårdens tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. För personer med komplexa vårdbehov kan konstateras att den svenska vården har att hantera utmaningar när det gäller koordinering av vård- och omsorgsinsatser.

Vårdgarantin och den s.k. kömiljarden har ökat tillgängligheten och kortat väntetiden till hälso- och sjukvården. Dessutom har det fria vårdvalet i primärvården lett till en betydande ökning av antalet vårdcentraler, vilket ytterligare ökat tillgängligheten.

För att säkerställa vårdens kvalitet har regeringen bl.a. beslutat om att inrätta en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg. Patienters ställning och inflytande måste dock förbättras ytterligare. Patientmaktutredningen (dir. 2011:25) fick därför i uppdrag att utreda och föreslå förändringar på dessa områden och kom med sitt betänkande i början av 2013 (SOU 2013:2). Utredningens förslag remitteras för närvarande och regeringen avser att återkomma i frågan.

Sedan 2007 har regeringen även gjort omfattande satsningar för personer med psykisk ohälsa. Bland annat har tillgängligheten till barn- och ungdomspsykiatri ökat, kompetenssatsningar gjorts för vårdpersonalen och nya metoder införts för att förebygga ohälsa. Regeringens arbete med att förbättra vården inom psykiatri fortsätter.

En viktig aspekt för att effektivisera vården är att säkerställa att Sverige inte betalar mer för läkemedel än andra jämförbara länder. Läkemedels- och apoteksutredningen har i ett delbetänkande (SOU 2012:75) bl.a. föreslagit en ny prissättningsmodell för läkemedel. Förslagen har remitterats och regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan.

## Äldreomsorg

De övergripande nationella målen för omsorgen av äldre är att de ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, åldras i trygghet och med bibehållet oberoende bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

Regeringen har gjort satsningar inom en rad områden för att nå upp till dessa mål. Viktiga delar i satsningen är att utveckla samverkan och samordningen mellan olika omsorgsgivare och organisationer samt att tillgängliga resurser används effektivt. Regeringen stödjer även kommunsektorns arbete med att stärka kompetensen inom vården, främst genom Omvårdnadslyftet och genom förstärkt ledarskap. Kunskapsutvecklingen sker också genom stöd till forskning och utveckling samt de nationella kompetenscentrumen: Nationellt kompetenscentrum Anhöriga och Svenskt demenscentrum.

Arbetet med att stärka äldreomsorgen inriktas bl.a. på valfrihet, utveckling av teknikstöd, alternativa former av boende för ökat självbestämmande samt förstärkt skydd mot åldersdiskriminering. Socialtjänstens äldreomsorg inriktas på att äldre människor får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Det är viktigt att vården och omsorgen av äldre som är allvarligt sjuka håller en hög kvalitet och är koordinerad mellan olika nivåer och insatser. Regeringen har därför påbörjat en satsning som innebär att utförarna av vården och omsorgen om de mest sjuka äldre ska samverka bättre. Ytterligare ett viktigt steg är att det i överenskommelserna med Sveriges Kommuner och Landsting bl.a. ingår kvalitetsregister i syfte att utveckla vården och omsorgen.

### 2.7.3 Rättsväsendet

En grundförutsättning för ett tryggt samhälle är ett effektivt rättsväsende. Det är fortfarande alldeles för många som drabbas av brott, för få brott som klaras upp och för många som känner sig otrygga. Regeringens mål är att rättsväsendet ska bli mer effektivt och att fler brott ska klaras upp och lagföras.

I syfte att förbättra förutsättningarna att bekämpa brott har regeringen kraftigt ökat resurserna till samtliga myndigheter inom

rättsväsendet. Parallellt har en mängd reformer på området genomförts, vilket bl.a. inneburit fler patrullerande poliser och att ekobrotts- hanteringen effektiviserats. Vidare har åtgärder genomförts i syfte att korta handläggnings- tiderna för unga lagöverträdare. En särskild utredare har fått i uppdrag att genomföra de åtgärder som krävs för att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten (dir. 2012:129).

En omfattande reformering av straffrätten genomfördes under förra mandatperioden bl.a. genom att straffen för allvarliga våldsbrott skärptes. Reformen betonade även att större vikt ska läggas vid återfall i brott vid bestämmande av straff. Regeringen följer noggrant effekterna av reformen i syfte att ambitionen om skärpta straff för de grävsta våldsbrotten ska få det genomslag som var avsett.

Ett viktigt mål är att förebygga brott. I detta sammanhang är samarbete mellan olika myndigheter och tidiga insatser mot exempelvis ungdomsbrottslighet mycket viktiga. Regeringen avser att fortsätta de förebyggande insatserna för ungdomar, bl.a. genom arbetet med s.k. sociala insatsgrupper.

Rättsväsendet har en viktig roll i att motverka det våld som sker i nära relationer. Regeringen bedriver därför ett arbete för att stärka insatserna mot våld i nära relationer. Som ett led i arbetet har regeringen i en proposition till riksdagen föreslagit skärpt straffansvar för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (prop. 2012/13:108).

Under 2012 fick en nationell samordnare i uppdrag att utreda våld i nära relationer (dir. 2012:38). En viktig del i uppdraget är att pröva hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas och i detta sammanhang särskilt överväga hur kvinnojourer och andra ideella organisationers verksamhet kan förstärkas. Uppdraget ska slutredovisas sommaren 2014. En annan åtgärd inom området är förlängningen av det förstärkta stödet på 10 miljoner kronor till frivilliga organisationer som arbetar med våld mot kvinnor. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2014 återkomma med förslag för att stärka landets kvinnojourer.

## Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2014

De senaste åren har i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen en särskild promemoria remitterats med ett antal skatteförslag. 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.

Inför budgetpropositionen för 2014 avser regeringen att bereda aktuella skatteförslag på ett liknande sätt. En promemoria har därför tagits fram inom Regeringskansliet. Promemorian presenteras samtidigt som denna proposition överlämnas till riksdagen.

I promemorian föreslås:

- ändringar i den s.k. löneunderlagsregeln i 3:12-reglerna och i reglerna för enskilda näringsidkare,
- enklare mervärdesskatteregler för uthyrning av verksamhetslokal,
- en förlängning av nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar,
- sänkt energiskatt för blyfri flygbensin, samt
- vissa inkomstskatteändringar för att underlätta omställning på arbetsmarknaden.

Remitteringen av förslagen innebär inte nödvändigtvis att de kommer att ingå i budgetpropositionen för 2014. Huruvida de ska ingå eller inte kommer regeringen att ta ställning till utifrån bedömningarna av det ekonomiska läget, budgetutrymmet och finansieringsbehoven samt de prioriteringar som regeringen gör i det slutliga arbetet med budgetpropositionen. Förslaget om inkomstskatteändringar för att underlätta omställning på arbetsmarknaden är också beroende av utfallet av trepartssamtalen. I promemorian lämnas även ett förslag till justering i fordonsbeskattningen.

Utöver förslagen i den särskilda promemorian kommer regeringen att fortsätta arbetet med ett antal andra skatteförslag, bl.a. Företagsskattekommitténs förslag till skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2012:66), betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50), förslaget om en förändrad hantering av

mervärdesskatten vid import (SOU 2013:1) och det tidigare remitterade förslaget om kvotplikt för biodrivmedel. Månadsuppgifts-utredningens förslag om månadsuppgifter (SOU 2011:40) kräver ytterligare analys och bereds vidare i Regeringskansliet.

## 2.8 Tillkännagivanden från riksdagen

### 2.8.1 En aktiv sjukskrivningsprocess och stöd för återgång i arbete

Sjukfrånvaron har minskat avsevärt från de höga nivåerna i början av 2000-talet. Regeringen bedömer att sjukförsäkringsreformen starkt bidragit till att fler är i arbete. För den enskilde är det viktigt att, om möjligt, inte stå utanför en sådan central del av samhället som arbetslivet utgör.

Regeringens utgångspunkt är att människors arbetsförmåga ska tas tillvara. Regeringens reformer har under senare år i stor utsträckning inriktats på att ge stärkta drivkrafter åt aktörerna i sjukskrivningsprocessen i syfte att dessa ska vidta rehabiliteringsåtgärder. Regeringens satsningar på t.ex. förstärkta rehabiliteringsinsatser i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser inom ramen för samordningsförbundens verksamhet, den s.k. sjukskrivningsmiljarden och rehabiliteringsgarantin syftar alla till att öka aktiviteten i sjukskrivningsprocessen och stödja den enskilde att komma tillbaka i arbete.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen efterfrågat fler och tidigare rehabiliteringsinsatser till personer i sjukförsäkringen och angett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om en ordning som säkerställer att människor som behöver det får rehabiliteringsinsatser för återgång i arbete i god tid innan de har nått den bortre tidsgränsen för sjukpenning (bet. 2012/12:SfU6, rskr. 2012/13:174). Mot bakgrund av detta avser regeringen att återkomma till riksdagen i denna fråga i budgetpropositionen för 2014.

### 2.8.2 Sveriges ratificering av EU:s finanspakt

Som ett led i arbetet med att förstärka den ekonomiska styrningen och samordningen i EU undertecknade Sverige och 24 andra EU-länder den 2 mars 2012 en överenskommelse om fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, den s.k. finanspakten. Pakten trädde i kraft den 1 januari 2013 och innehåller bestämmelser som

syftar till att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet.

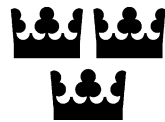
Efter att riksdagen den 7 mars 2013 godkände finanspakten (bet. 2012/13:FiU28, rskr. 2012/13:167) beslutade regeringen den 14 mars 2013 att ratificera den. Finanspakten innebär inte några rättsliga åtaganden för de medlemsstater som inte har euron som valuta och inte förklarar sin avsikt att vara bundna av vissa av paktens bestämmelser. Sverige har inte infört euron och har heller inte avgett någon förklaring om att vara bundet av paktens bestämmelser. Sverige är således inte bundet av finanspaktens bestämmelser.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att en framtida bindning till finanspaktens regler ska underställas en ny prövning av riksdagen (bet. 2012/13:FiU28, rskr. 2012/13:167).

Som redogjorts för i propositionen Fördraget om stabilitet och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (prop. 2012/13:39) kan Sverige enbart bli bundet av bestämmelserna i finanspakten genom att, efter riksdagens godkännande, på frivillig väg åta sig att vara bundet av bestämmelserna i finanspakten eller genom att införa euron. Såsom också riksdagen har konstaterat krävs alltså ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen oavsett vilket av dessa två alternativ som skulle ligga till grund för en eventuell framtida svensk bindning till finanspakten. I paktens utvärdering ska utföras som syftar till att införliva innehållet i fördraget inom Europeiska unionens rättsliga ramar. Regeringen noterar i detta sammanhang att riksdagens tillkännagivande även får anses omfatta ett sådant införlivande som avses med utvärderingen, för det fall införlivandet skulle innebära att Sverige kom att bindas av finanspolitiska regler som motsvarar dem i fördraget. Regeringen har i prop. 2012/13:39 endast tagit ställning till den aktuella paktens regler, men avser återkomma till riksdagen angående den ovan nämnda utvärderingen. Regeringen avser inte att verka för att Sverige ska bli bundet av de aktuella reglerna. Ett sådant steg bör vidare enligt regeringen kunna tas först efter riksdagens godkännande.

3

# Den makroekonomiska utvecklingen





## 3 Den makroekonomiska utvecklingen

### Sammanfattning

- Världsekonomin försvagades påtagligt 2012. Utvecklingen förklaras av finanspolitiska åtstramningar, strama kreditvillkor i många länder och en betydande osäkerhet om den globala ekonomins utveckling, inte minst till följd av krisen i euroområdet.
- Den svenska ekonomin påverkas tydligt av nedgången i den internationella konjunkturen. Tillväxten i svensk BNP mattades av 2012. En fortsatt svag internationell konjunktur dämpar den svenska tillväxten även 2013 och 2014.
- Den svaga efterfrågan i svensk ekonomi påverkar arbetsmarknaden negativt. Sysselsättningen är i princip oförändrad 2013 och 2014. Arbetslösheten stiger till 8,4 procent 2014.
- Det låga resursutnyttjandet, den starka kronan och enhetsarbetskostnadernas måttliga utvecklingstakt bidrar till en låg inflation de närmaste åren. Penningpolitiken blir fortsatt expansiv.
- En internationell konjunkturuppgång bidrar till att svensk ekonomi förväntas växa i god takt 2015–2017. Sysselsättningen ökar samtidigt som arbetslösheten faller. Hushållens konsumtion är en viktig drivkraft jämfört med tidigare konjunkturuppgångar. Resursutnyttjandet blir balanserat i slutet av prognosperioden.
- Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling

dominera. Riskerna är framför allt kopplade till hur och i vilken takt de statsfinansiella problemen i euroområdet och USA hanteras.

**Tabell 3.1 Nyckeltalstabell**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017  
Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorr.	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
BNP-gap <sup>1</sup>	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
Sysselsatta <sup>2</sup>	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Arbetade timmar <sup>3</sup>	0,6	0,2	0,3	0,7	1,5	1,3
Produktivitet i näringslivet <sup>3</sup>	1,2	1,3	2,4	2,9	2,1	1,9
Arbetslöshet <sup>4</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Löner <sup>5</sup>	2,9	2,8	2,9	3,1	3,4	3,6
KPI <sup>6</sup>	0,9	0,5	1,2	1,8	2,7	3,1
Reporänta <sup>7</sup>	1,0	1,0	1,0	1,75	2,75	3,25

<sup>1</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>2</sup> 15–74 år

<sup>3</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>4</sup> I procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>5</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>6</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>7</sup> Procent, vid årets slut.

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

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden t.o.m. 2017.<sup>23</sup> Prognoser är i

<sup>23</sup> I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig fram t.o.m. den 11 mars 2013 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och av regeringen föreslagna och aviserade åtgärder i

grunden osäkra och osäkerheten ökar med prognoshorizonten. För att belysa denna osäkerhet redovisas tre alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen. Avslutningsvis beskrivs hur prognosen för den makroekonomiska utvecklingen har reviderats jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013.

### 3.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tillväxten i OECD-länderna har mattats av sedan mitten av 2010. Konjunkturedgången följde i kölvattnet av en alltmer fördjupad kris i euroområdet. Osäkerheten om den framtida globala ekonomiska utvecklingen föranledde hushåll och företag i många länder att öka sitt sparande. Även finanspolitiken stramades åt, med över 1 procent av BNP 2011 och 2012 i OECD-länderna.<sup>24</sup> Åtstramningarna lades till ett redan svagt efterfrågeläge i många länder.

Konjunkturedgången fördjupades ytterligare 2012. BNP-tillväxten var negativ i euroområdet och måttlig i USA. I många tillväxtekonomier mattades tillväxten av.

#### 3.1.1 Svag internationell konjunktur 2013 och 2014

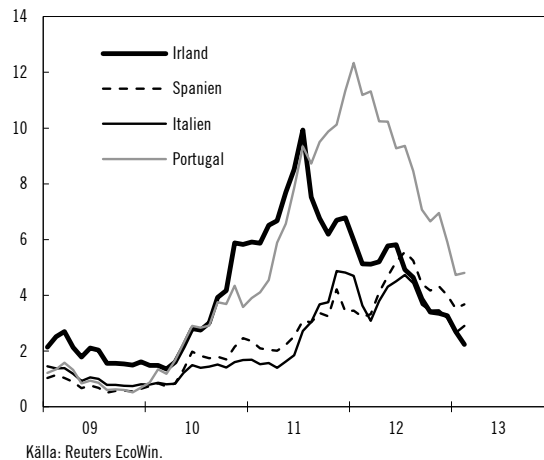
Ett svagt internationellt efterfrågeläge präglar inledningen av 2013. Detta återspeglas i förtroendeindikatorer som, även om de i många fall har stigit sedan årsskiftet, i allmänhet ligger på låga nivåer. Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan länderna och det finns ett fåtal ljusglimtar. Indikatorer för industriförtroendet i Tyskland och USA ligger t.ex. på en förhållandevis hög nivå. Men sammantaget är förtroendet fortsatt lågt.

Läget på de finansiella marknaderna har förbättrats sedan mitten av 2012. Börser världen över har stigit, räntor på interbankmarknaderna har fallit och skillnaden mellan statsobligationsräntor i Tyskland respektive euro-

länder med svaga statsfinanser har blivit mindre (se diagram 3.1).

**Diagram 3.1 Skillnad i 10-åriga statsobligationsräntor mot Tyskland 2009–2013**

Procentenheter



Styrräntorna är låga världen över och i många OECD-länder ligger de nära noll. Många hushåll och företag kan dock inte fullt ut dra fördel av de låga räntorna. Bankerna är försiktiga i sin utlåning då de behöver fortsätta att minska sina skulder, vilket innebär att skillnaden mellan styrräntor och de räntor som hushåll och företag möter är högre än normalt. Detta problem är framför allt påtagligt i många euroländer. Penningpolitiken får därmed inte fullt genomslag, vilket håller tillbaka konsumtion och investeringar. Efterfrågan bland hushåll och företag dämpas även av den stora osäkerheten om utvecklingen av krisen i euroområdet och av oklarheten om finanspolitikens framtida inriktning i USA.

Den osäkra miljön fortsätter att prägla framför allt OECD-länderna 2013 och 2014. Särskilt den nära kopplingen mellan den politiska hanteringen av krisen i euroområdet och läget på de finansiella marknaderna fortsätter vara ett orosmoment.

Osäkerheten om den framtida utvecklingen gör att sparandet blir högt bland hushåll och företag på flera håll i världen. Därtill fortsätter finanspolitiken att stramas åt i många länder 2013 och 2014. Även om tillväxten i de stora tillväxtekonomierna förväntas stiga dessa år, blir den globala efterfrågeutvecklingen sammantaget svag.

denna proposition. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

<sup>24</sup> Se OECD Economic Outlook, november 2012. Beräkningarna för 2012 är en prognos.



### 3.1.2 Internationell återhämtning dröjer

På sikt förväntas beslutsfattare agera så att krisen i euroområdet långsiktigt hanteras, samtidigt som det blir tydligare hur finanspolitiken i USA kommer att utformas. Givet att riskerna kopplade till den finansiella stabiliteten klingar av och bankernas skuldsättningsgrad minskar så finns det förutsättningar för kreditvillkoren att bli mindre strama. Processen att nå en hållbar skuldsättning förväntas dock ta tid, särskilt bland banker i euroområdet.

En minskad osäkerhet och ett större genomslag för penningpolitiken skapar förutsättningar för en internationell återhämtning 2015–2017. Återhämtningen förväntas dock bli förhållandevis trög. Trögheten förklaras av att den offentliga sektorn och hushåll i många länder fortsätter att hålla ett högt sparande.

### 3.1.3 Recession i euroområdet

De finanspolitiska åtstramningarna i euroområdet har haft en betydande negativ effekt på BNP-tillväxten 2012 och en fortsatt åtstramning väntas dämpa efterfrågeutvecklingen även 2013 (se tabell 3.2). Strama kreditvillkor kommer att fortsätta att hämma den inhemska efterfrågan. Disponibelinkomsterna utvecklas svagt och det håller tillbaka hushållens konsumtion. Till detta bidrar även en hög arbetslöshet och en oro för krisens utveckling. Sammantaget förväntas hushållens konsumtion minska 2013, men inte lika kraftigt som 2012. Investeringarna har fallit i euroområdet sedan mitten av 2011 och väntas göra så även under en stor del av 2013. Exportutsikterna lider av en dämpad omvärldsefterfrågan och den svaga utvecklingen av världshandeln.

För att en återhämtning i euroområdet ska komma till stånd behöver omvärldsefterfrågan växa, kreditvillkoren till hushåll och företag lättas upp och penningpolitiken fortsätta vara expansiv. Vidare krävs en långsiktig lösning av krisen i euroområdet så att förtroendet hos hushåll och företag återkommer. Detta förutsätter att reformprocessen fortskrider och att långsiktigt hållbara åtgärder genomförs.

Bedömningen är att återhämtningen inleds 2015, men att den tar tid. Lågkonjunkturen förväntas bestå under hela prognosperioden. Återhämtningen kommer att skilja sig åt mellan de olika länderna inom euroområdet. Många av

länderna med svaga statsfinanser har stora bytesbalansunderskott. För att kunna öka sin export behöver de stärka sin internationella konkurrenskraft. Samtidigt förväntas länder som har ett handelsöverskott, t.ex. Tyskland, stå för en allt större andel av den inhemska efterfrågan i euroområdet. Denna anpassning mellan olika ekonomier i euroområdet bidrar till att återhämtningen blir utdragen i många av de enskilda ekonomierna och för euroområdet som helhet.

Till följd av det låga resursutnyttjandet blir inflationstrycket lågt i euroområdet under prognosperioden. Det låga inflationstrycket och en bestående hög arbetslöshet gör att Europeiska centralbanken (ECB) förväntas behålla styrrentan på 0,75 procent fram t.o.m. slutet av 2014 (se tabell 3.2).

**Tabell 3.2 Internationell och finansiell ekonomi**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

Procentuell förändring om ej annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP, USA	2,2	1,7	2,9	3,5	3,4	3,1
BNP, euroområdet	-0,6	-0,3	1,0	2,0	2,4	2,4
Refiränta <sup>1,2</sup>	0,75	0,75	0,75	1,75	2,75	3,25
Fed funds <sup>1,3</sup>	0,25	0,25	0,25	2,50	3,50	3,50
TCW-index <sup>1</sup>	120	115	117	117	117	116
EUR/USD <sup>1</sup>	1,31	1,28	1,27	1,27	1,25	1,25
Brentolja <sup>1,4</sup>	109	115	112	110	108	105

<sup>1</sup> Värde vid årets slut.

<sup>2</sup> Europeiska centralbankens styrrenta i procent.

<sup>3</sup> Amerikanska centralbankens styrrenta i procent.

<sup>4</sup> US Dollar per fat.

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

### 3.1.4 Finanspolitiska åtstramningar i USA hämmar tillväxten

Tillväxten i USA var måttlig förra året. Den offentliga konsumtionen föll, exporttillväxten var låg och hushållens konsumtion ökade endast svagt. Investeringstillväxten var dock förhållandevis hög.

I samband med förhandlingarna om höjningen av skuldtaket 2011 fattades beslut om automatiska åtstramningar av de federala utgifterna 2013 och att tillfälliga skattelättnader samtidigt skulle förfalla. Den politiska oenigheten om finanspolitikens inriktning har därefter varit stor. Beslut om att behålla vissa skattelättnader har fattats men stora utgiftsneddragningar har inte kunnat undvikas. Därmed ser finanspolitiken ut att stramas åt under 2013 med

närmare 2 procent av BNP. Åtstramningarna dämpar BNP-tillväxten.

De amerikanska hushållen har i viss mån minskat sina skulder i förhållande till toppnivåerna 2008. Samtidigt ljusnar läget på bostads- och arbetsmarknaderna och kreditvillkoren för små och medelstora företag förbättras. Detta bidrar, tillsammans med en fortsatt expansiv penningpolitik, till att efterfrågan i amerikansk ekonomi bedöms öka 2013. När väl de finanspolitiska åtstramningarna mildras 2014 finns därmed också förutsättningar för tillväxten att ta fart.

Den underliggande inflationen är lägre än centralbankens mål på 2 procent 2013 och 2014. Detta bidrar tillsammans med en hög arbetslöshet till att centralbankens styrränta förväntas ligga kvar på en oförändrad nivå mellan 0–0,25 procent till slutet av 2014 (se tabell 3.2).

### 3.2 Svensk efterfrågan

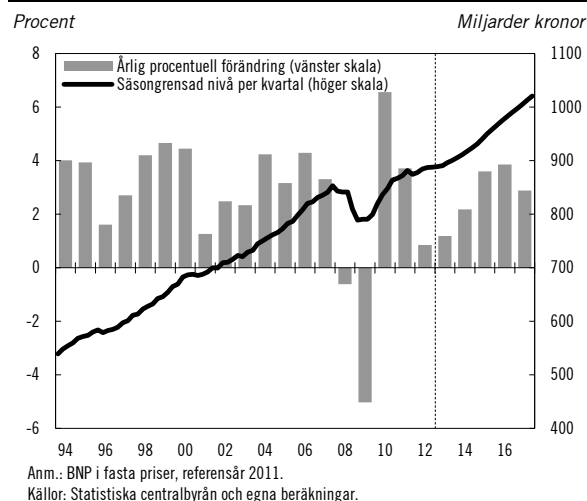
#### 3.2.1 Efterfrågan är svag, balanserat resursutnyttjande dröjer till 2017

Svensk ekonomi fortsätter att påverkas negativt av det svaga internationella konjunkturläget. BNP utvecklades svagt 2012 och tillväxten bromsade in i slutet av året (se diagram 3.2). Exporttillväxten avtog 2012, jämfört med 2010 och 2011. Lagerinvesteringarna bidrog negativt till BNP-tillväxten. Även investeringar och hushållens konsumtion växte långsammare 2012 i förhållande till 2010 och 2011.

Även om förtroendeindikatorer i allmänhet har stigit sedan årsskiftet 2013, tecknar de en bild av en fortsatt svag efterfrågeutveckling i svensk ekonomi (se diagram 3.4 och 3.6).

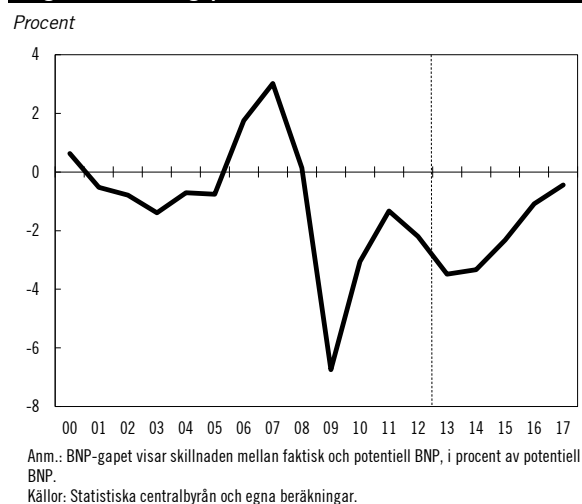
Den svenska exporttillväxten dämpas av en svag konjunktur i omvärlden. Tillväxten i hushållens konsumtion blir återhållen till följd av den allmänt höga osäkerheten. En försämring av läget på arbetsmarknaden förväntas och det håller också tillbaka hushållens konsumtion. Den svaga efterfrågan gör att företagen avvaktar med delar av sina investeringsplaner. Sammantaget förväntas BNP-tillväxten bli förhållandevis låg 2013 (se tabell 3.3). En svag internationell efterfrågeutveckling håller tillbaka svensk exporttillväxt även 2014. BNP-tillväxten ökar dock jämfört med 2013.

Diagram 3.2 Svensk BNP 1994–2017



En återhämtning i svensk ekonomi förväntas först 2015. Ett högt sparande i utgångsläget, en relativt god förmögenhetsutveckling och en expansiv penningpolitik medger då en hög tillväxt i hushållens konsumtion. Däremot utvecklas exporten svagt jämfört med tidigare återhämtningar. Detta beror på en stark krona och en trög återhämtning i omvärlden, framför allt i euroområdet. Sammantaget förväntas resursutnyttjandet vara lågt under större delen av prognosperioden och det dröjer till 2017 innan det har balanserats (se diagram 3.3).

Diagram 3.3 BNP-gap 2000–2007



**Tabell 3.3 BNP**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

Procentuell förändring om annat ej anges

	Mdkr 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hushållens konsumtion	1 673	1,5	2,2	2,8	3,7	3,6	3,1
Offentlig konsumtion	924	0,8	0,9	0,5	0,4	0,8	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	644	3,4	0,9	4,0	6,6	6,7	4,4
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	42	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	1 749	0,7	1,1	4,5	7,3	7,8	6,2
Import	1 532	-0,1	2,0	5,4	7,3	7,5	6,3
Nettoexport <sup>1</sup>	217	0,4	-0,3	-0,1	0,4	0,6	0,4
BNP	3 500	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9	2,9
BNP, kalenderkorrigerad		1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad <sup>2</sup>	3 540	2,1	2,5	2,1	2,3	2,2	2,4
BNP-gap <sup>3</sup>		-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4

Anm.: Fasta priser, referensår 2011.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

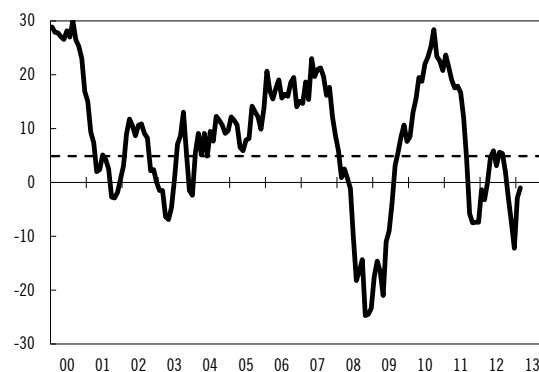
### 3.2.2 Hushållens konsumtion driver tillväxten

Tillväxten i hushållens konsumtion avtog 2012 jämfört med 2010 och 2011. Under hösten 2012 föll konsumentförtroendet markant. Trots det växte konsumtionen i en hög takt det sista kvartalet 2012. Tillfälligt höga disponibla inkomster bl.a. till följd av retroaktiva löneutbetalningar, bidrog till den höga tillväxten. Eftersom konsumtionen ökade långsammare än inkomsterna steg sparandet.

Sedan årsskiftet har konsumentförtroendet stigit, men det befinner sig fortfarande på en låg nivå (se diagram 3.4). Även priser på bostadsrätter och småhus har stigit under inledningen av 2013. Börsen har dessutom gått upp kraftigt sedan november 2012.

**Diagram 3.4 Hushållens konsumentförtroende 2000–2013**

Nettotal

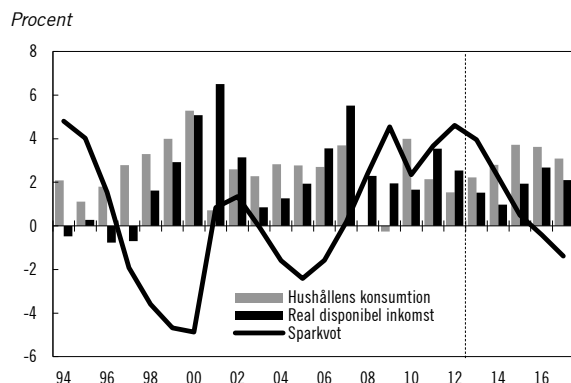


Anm.: Hushållens konfidensindikator beräknas som genomsnittet av nettotalen för de fyra frågorna om den egna och den svenska ekonomin, i nuläget respektive 12 månader framåt, samt frågan om det är förmånligt att köpa kapitalvaror nu. Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar. Streckad linje avser genomsnitt 1993–2013. Källa: Konjunkturinstitutet.

Börskurser och huspriser antas fortsätta stiga svagt under återstoden av 2013. Detta tillsammans med låga räntor och ett i utgångsläget högt sparande innebär det att det finns goda förutsättningar för en hög konsumtionstillväxt. Samtidigt förväntas dock en försämring av läget på arbetsmarknaden 2013 och 2014, vilket leder till att de disponibla inkomsterna ökar i en långsammare takt. Sammantaget bedöms att konsumtionstillväxten blir dämpad 2013 och att den stiger något 2014 (se tabell 3.3)

Under senare delen av prognosperioden, 2015–2017, förväntas läget på arbetsmarknaden förbättras. Konsumtionen växer då i en god takt (se tabell 3.3).

I och med att de disponibla inkomsterna bedöms öka i en långsammare takt än konsumtionen de närmaste åren faller hushållens sparande under hela prognosperioden. Sett ur ett historiskt perspektiv är det ingen anmärkningsvärd utveckling. Sparkvoten har vid flera tillfällen minskat under längre perioder och varit negativ 1997–2000 och 2003–2006 (se diagram 3.5). Hushållen brukar vanligtvis höja sitt sparande när konjunktursiktterna försvagas och minska sparandet vid konjunkturuppgångar. Att sparandet som andel av inkomsterna förväntas minska beror även på befolkningens sammansättning. Äldre, som utgör en växande andel av befolkningen, tenderar att spendera en större andel av sina inkomster. Om sparkvoten däremot skulle falla i en mindre omfattning än i huvudscenariot blir konsumtionstillväxten lägre och återhämtningen mer utdragen (se vidare avsnitt 3.7.1).

**Diagram 3.5 Konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot 1994–2017**

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 3.2.3 Osäkerhet och lågt resursutnyttjande fördröjer investeringsåterhämtningen

Investeringsstillväxten avtog 2012 efter den höga tillväxt som präglade återhämtningen 2010 och 2011. Investeringarna utvecklades dock starkare än förväntat i slutet av 2012 och bedömningen är att en stor del av investeringsuppgången var tillfällig. Av denna anledning förväntas investeringarna falla under inledningen av 2013. Återstoden av 2013 ökar investeringarna endast långsamt, vilket är ett resultat av den svaga produktionen och det låga förtroendet bland företagen. Det låga förtroendet avspeglas i Konjunkturinstitutets konfidensindikator för näringslivet som i februari 2013 låg betydligt under det historiska genomsnittet för perioden 2003–2013 (se diagram 3.6). Även industri-företagens investeringsplaner för 2013 antyder en måttlig investeringsstillväxt. Företagen avvaktar med att bygga ut produktionskapaciteten för att undvika överkapacitet. I takt med att konjunkturutsikterna ljusnar, framför allt för exporten, tilltar investeringsbehovet under senare delen av prognosperioden (se tabell 3.3).

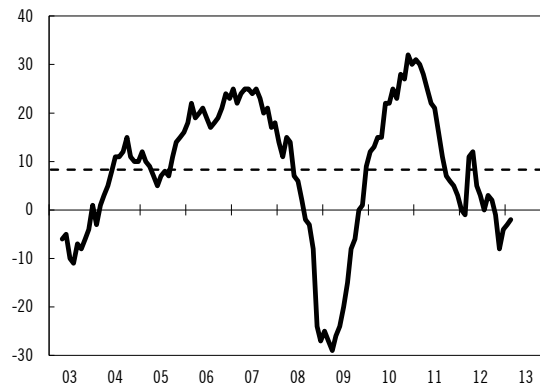
Bostadsinvesteringarna sjönk kraftigt 2012. Indikatorer, som statistik över påbörjade bostäder, tyder på en fortsatt svag utveckling den närmaste tiden.

En svag utveckling av de offentliga investeringarna förväntas de kommande åren efter en förhållandevis kraftig ökning 2012. Det förklaras framför allt av att kommunernas investeringar blir återhållna efter flera år med stark tillväxt. De

statliga investeringarna tilltar under prognosperioden allt eftersom infrastrukturinvesteringar föreslagna i budgetpropositionen för 2013 slår igenom (se tabell 7 i bilaga 1).

**Diagram 3.6 Konfidensindikatorn för näringslivet 2003–2013**

Nettotal, säsongrensade data



Anm.: Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar. Streckad linje avser genomsnitt 2003–2013.

Källa: Konjunkturinstitutet.

### 3.2.4 Låg produktionsnivå och osäkerhet medför låga lagernivåer

När produktionen föll inom tillverkningsindustrin under det andra halvåret 2012 minskade företagens färdig- och insatsvarulager. Tillverkningsindustrin väntas fortsätta att dra ned sina lager under 2013 på grund av det osäkra efterfrågeläget. Produktionen ökar då i en begränsad takt och försäljningsvolymerna väntas överstiga produktionen under stora delar av 2013 när lagren anpassas.

En oväntat hög konsumtion under slutet av 2012 medförde att lagernivåerna inom handeln minskade. Konsumtionsstillväxten förväntas bli måttlig 2013 och bedömningen är att handeln anpassar sina inköp därefter. Som en konsekvens av detta förväntas handels varulager minska 2013. Därefter antas lagerförändringarna inte påverka BNP-tillväxten.

Sammantaget förväntas inte den totala lageruppbyggnaden påverka BNP-tillväxten under prognosperioden (se tabell 3.3).

### 3.2.5 Svag ökning av offentlig konsumtion

De offentliga konsumtionsutgifterna ökade med 0,8 procent 2012. Den genomsnittliga tillväxten för den senaste tioårsperioden var 1,1 procent. Förklaringen till den förhållandevis svaga

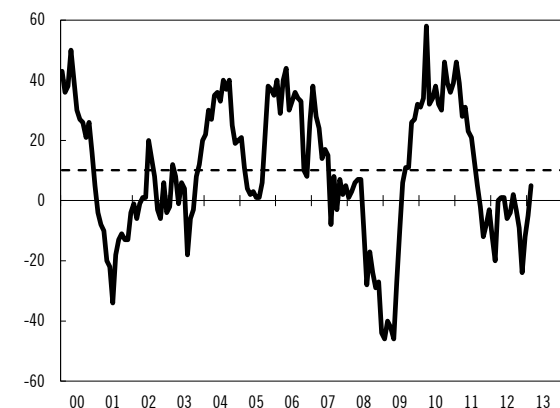
utvecklingen 2012 är att tillväxten i den kommunala konsumtionen har varit låg, vilket bl.a. beror på en svag inkomstutveckling i kommunsektorn.<sup>25</sup> Under 2013 och 2014 förväntas inkomstutvecklingen fortsätta att vara svag. Därmed blir tillväxten i den kommunala konsumtionen fortsatt låg. Den successiva förbättringen av konjunkturen som förväntas 2015–2017 medför att arbetsmarknaden, och därmed kommunsektorns skatteintäkter, stärks. Detta innebär att det skapas utrymme för den offentliga konsumtionen att öka i en högre takt (se tabell 3.3).

### 3.2.6 Förhållandevis svag återhämtning av exporten

I många av Sveriges viktigaste exportländer har den ekonomiska utvecklingen varit svag 2012. Även om indikatorer i vissa länder har stigit under de senaste månaderna, är förtroendet bland hushåll och företag vid inledningen av 2013 generellt sett lågt. Exportorderingsgången har visserligen stigit de senaste månaderna men ligger fortfarande på en låg nivå (se diagram 3.7).

**Diagram 3.7 Exportorderingsgång i tillverkningsindustrin 2000–2013**

Nettotal, säsongrensade data



Anm.: Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar.  
Streckad linje avser genomsnitt 2000–2013.  
Källa: Konjunkturinstitutet.

Sammantaget talar detta för en fortsatt svag utveckling av exporten under 2013. Ett lågt förtroende bland omvärldens hushåll och företag i kombination med förhållandevis dystra framtidsutsikter, förväntas prägla efterfrågeutvecklingen på de svenska exportmarknaderna även 2014.

Bedömningen är att det dröjer till 2015 innan återhämtningen blir märkbar bland den övervägande delen av Sveriges viktigaste exportmarknader. Då förväntas även att tillväxten i svensk export tar fart, även om utvecklingen blir svag i förhållande till de senaste konjunkturuppgångarna. Den starka kronan bidrar också till en svagare exportutveckling.

### 3.2.7 Utrikeshandeln drar ned tillväxten 2013 och 2014

Importen föll med 0,1 procent 2012. Indikatorer antyder att förtroendet bland importföretagen har förbättrats något sedan årsskiftet, även om de fortfarande ligger på låga nivåer. Kronan är dock stark, vilket bidrar till en förhållandevis hög importtillväxt 2013 och 2014. Detta medför att utrikeshandeln bidrar negativt till BNP-tillväxten dessa år. Även om en viss försvagning av kronan förväntas 2014 blir den förhållandevis stark i handelsviktade termer under hela prognosperioden (se tabell 3.2).

## 3.3 Produktion och produktivitet i näringslivet

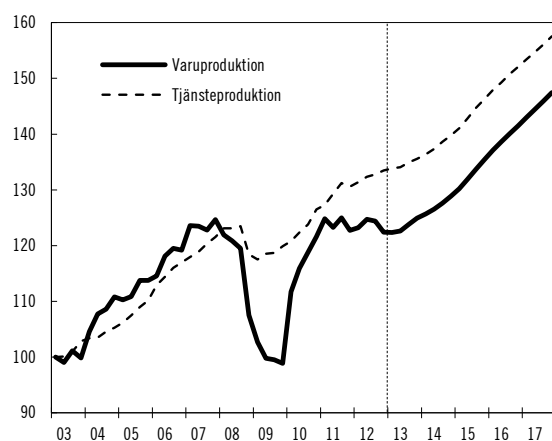
### 3.3.1 Tjänstproduktionen håller emot den svaga efterfrågan

Under det andra halvåret 2012 minskade produktionen i stora delar av tillverkningsindustrin (se diagram 3.8). Produktionsfallet var störst inom fordons- och maskinindustrin. Produktionen fortsatte att minska under inledningen av 2013.

<sup>25</sup> Prognosen för kommunal konsumtion utgår från beslutad politik vilket innebär oförändrade skattesatser i kommuner och landsting och nominellt oförändrade statsbidrag. Även det lagstadgade kravet om budgetbalans (balanskravet) måste följas av kommunerna. Som en följd får inkomstutvecklingen en stor betydelse vilket till stor del styrs av löner och arbetade timmar i ekonomin som helhet.

**Diagram 3.8 Näringslivets produktion 2003–2017**

Index 2003 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konfidensindikatorer inom industrin ligger fortfarande på låga nivåer, även om de har stigit de senaste månaderna. Exporttillväxten förväntas vara förhållandevis låg 2013 och 2014. Sammantaget bidrar detta till att industriproduktionen växer långsamt och att återhämtningen för svensk industri dröjer (se tabell 3.4).

Låga bostads- och industriinvesteringar den närmaste tiden dämpar utvecklingen av byggproduktionen. I nuläget är det i huvudsak investeringar inom energi- och gruvsektorn som driver tillväxten. Bostadsinvesteringar och kapacitetshöjande investeringar inom industrin ökar fr.o.m. 2014. Utöver detta förväntas de offentliga infrastrukturinvesteringarna öka under hela prognosperioden. Sammantaget medför detta att byggproduktionen växer långsamt 2013 och 2014 (se tabell 3.4).

Under 2013 är det i huvudsak den inhemska efterfrågan som driver BNP-tillväxten. Detta innebär att ekonomin växer främst på grund av tjänsteproduktionen. Konsumentnära tjänster, som handel och hushållstjänster, står för merparten av tillväxten under 2013. Förtroendeindikatorer antyder dessutom en svagt tilltagande optimism inom de tjänsteproducerande branscherna under inledningen av 2013.

Från och med 2015 förväntas att uppgången i konjunkturen tar fart. Då växer produktionen i en god takt (se tabell 3.4).

**Tabell 3.4 Näringslivets produktion**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

	Mdkr 2011	Procentuell förändring					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Varuproducenter	878	-0,6	0,0	2,8	4,8	5,4	3,9
Industri	546	-3,6	-1,1	4,2	6,7	7,3	5,4
Bygg	171	2,8	1,7	1,1	2,5	3,0	1,7
Tjänsteproducenter	1 553	2,0	1,7	2,5	4,3	4,6	3,5
exkl. FoF <sup>1</sup>	1 166	2,0	1,9	2,9	5,1	5,5	4,1
<b>Näringslivet totalt</b>	<b>2 431</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>3,6</b>

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning. Fasta priser, referensår 2011.

<sup>1</sup> Finans- och fastighetstjänstbranscherna.

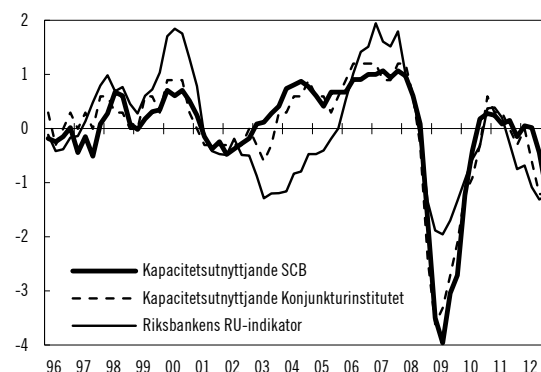
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 3.3.2 Företagen har lediga resurser

Indikatorer, såsom företagens syn på personalstyrkans storlek och kapacitetsutnyttjandet av maskiner och anläggningar, tyder på att resursutnyttjandet i företagen för närvarande är lägre än normalt (se diagram 3.9).

**Diagram 3.9 Kapacitetsutnyttjande 1996–2012**

Normaliserade, säsongrensade serier



Anm.: Serierna är normaliserade så att medelvärdet är 0 och standardavvikelsen är 1. Kapacitetsutnyttjandet enligt SCB och Konjunkturinstitutet avser tillverkningsindustrin.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

Det finns därmed lediga resurser inom företagen (såsom personal, maskiner och anläggningar). När väl efterfrågetillväxten förväntas stiga 2014, men framför allt 2015, kan företagen öka produktionen utan att utöka personalstyrkan eller maskinparken i någon större omfattning. Detta innebär att det finns förutsättningar för tillväxten i produktiviteten i näringslivet att öka förhållandevis snabbt 2014 och 2015 (se tabell 3.7).

## Revideringar av potentiella variabler

De potentiella variablerna är viktiga för bedömningen av konjunkturen. Bedömningen av om det råder hög- eller lågkonjunktur eller om konjunkturen är balanserat är beroende av hur faktisk BNP förhåller sig till potentiell BNP. Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett balanserat konjunkturläge. Potentiell BNP beräknas utifrån potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar, vilka i sin tur består av ett antal underkomponenter.<sup>26</sup>

Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp och mäts 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.

Denna fördjupningsruta redovisar de större revideringar som gjorts av potentiell BNP sedan budgetpropositionen för 2013.<sup>27</sup>

Det är i huvudsak två revideringar som har påverkat prognosen för potentiell BNP och ändrat bedömningen av resursutnyttjandet. De två revideringarna beror på persistenseffekter till följd av den höga arbetslösheten och en förändrad syn på tillväxten i potentiell produktivitet i näringslivet. I tabell 3.5 redovisas de totala revideringarna av potentiell BNP och dess underliggande komponenter.

### Revidering av potentiella arbetade timmar

Den utdragna lågkonjunkturen som följde på finanskrisen 2008 har lett till hög arbetslöshet. Djupa och utdragna lågkonjunkturer tenderar att ge långvariga effekter på sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet till följd av s.k. persistenseffekter.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler, som publicerades på regeringens hemsida i anslutning till budgetpropositionen för 2013, för en mer detaljerad beskrivning av hur de potentiella variablerna definieras och är uppbyggda.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Det finns gott om studier som visar på betydande varaktighet i svensk arbetslöshet. Se exempelvis Bergman, M., Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?, Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/1 och Mossfeldt, M. och P. Österholm, The persistent labour market effects of the financial crisis, Applied Economics Letters 18 (7), 2011.

**Tabell 3.5 Prognoser för potentiella variabler i vårpropositionen för 2013 och budgetpropositionen för 2013**

Budgetpropositionen för 2013 inom parentes

	Nivå <sup>1</sup> 2011	Procentuell förändring om ej annat anges					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Potentiell BNP <sup>2</sup>	3 540 (3 518)	2,1 (2,5)	2,5 (2,9)	2,1 (2,6)	2,3 (3,0)	2,2 (2,6)	2,4 (-)
Jämviktsarbetslöshet <sup>3</sup>	6,4 (6,3)	5,9 (5,8)	5,6 (5,5)	5,5 (5,4)	5,5 (5,1)	5,5 (5,1)	5,5 (-)
Potentiella arbetade timmar	7 606 (7 596)	1,2 (1,1)	1,0 (0,9)	0,6 (0,6)	0,5 (0,9)	0,4 (0,5)	0,4 (-)
Potentiell produktivitet i näringslivet	452 (449)	1,6 (2,0)	1,8 (2,1)	1,8 (2,2)	1,9 (2,1)	2,0 (2,2)	2,2 (-)
Potentiell produktivitet i hela ekonomin	408 (407)	1,0 (1,6)	1,4 (1,9)	1,6 (2,0)	1,9 (2,1)	2,0 (2,1)	2,2 (-)

<sup>1</sup> Potentiell BNP i miljarder kronor till marknadspris, jämviktsarbetslöshet i procent av arbetskraften, potentiellt arbetade timmar i miljoner timmar och potentiell produktivitet i kronor per timme.

<sup>2</sup> Potentiell BNP till marknadspris.

<sup>3</sup> I procent av arbetskraften.

Källa: Egna beräkningar.

### Orsaker till persistenseffekter

Det finns flera förklaringar till varför persistenseffekter uppkommer. Det kan bl.a. bero på att den som varit arbetslös en längre tid tappat motivationen att söka arbete eller på att dennes kunskaper föråldras och inte längre är gångbara på arbetsmarknaden. Det kan också bero på att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer som varit borta länge från arbetsmarknaden. Vidare kan lönebildningen påverka graden av persistens om de sysselsatta inte fullt ut tar hänsyn till de arbetslösa i sina lönekrav. Det resulterar i att efterfrågan på arbetskraft hålls tillbaka med långvariga persistenseffekter som följd.

Den djupa och utdragna lågkonjunkturen leder till att arbetslösheten kommer att vara högre än i bedömningen i budgetpropositionen för 2013 under hela prognosperioden. Därför har persistenseffekterna reviderats upp. De ökade persistenseffekterna bidrar till att jämviktsarbetslösheten blir högre under hela prognosperioden. Till följd av denna revidering bedöms att antalet potentiella arbetade timmar blir något lägre 2016 än i budgetpropositionen för 2013 (se tabell 3.5).

### Revideringar av potentiell produktivitet

Bedömningen av potentiell produktivitet i näringslivet är väldigt osäker, både med avseende

på den aktuella nivån och på den framtida utvecklingen. Av denna anledning stäms bedömningen kontinuerligt av mot indikatorer som t.ex. kapacitetsutnyttjandet inom företagen.<sup>29</sup>

Två revideringar av potentiell produktivitet i näringslivet har gjorts sedan budgetpropositionen för 2013. Nivån för 2012 har reviderats upp och tillväxttakerna 2012–2016 har reviderats ned.

Till följd av en metodförändring i beräkningar av arbetade timmar i arbetskraftsundersökningen, reviderade Statistiska centralbyrån upp produktivetsnivån i näringslivet för 2010–2012. Indikatorer på kapacitetsutnyttjandet tyder på att skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet (det s.k. produktivetsgapet) inte har förändrats.<sup>30</sup> Potentiell produktivitet i näringslivet har därför reviderats i samma utsträckning som faktisk produktivitet. För 2012 blir nivån på potentiell produktivitet i näringslivet följaktligen högre.

Tillväxten i potentiell produktivitet i näringslivet har reviderats ned för prognosåren (se tabell 3.5). Det långsammare förloppet tillbaka mot ett historiskt medelvärde för potentiell produktivitetstillväxt på 2,3 procent<sup>31</sup> har främst två orsaker:<sup>32</sup>

- Eftersom återhämtningen dröjt har många företag i Sverige och omvärlden tvingats skjuta på en del av sina investeringar i ny teknik. Detta har bidragit till att den potentiella produktivetsutvecklingen sedan finanskrisen 2008 har varit svag i flertalet industrialiserade länder. Eftersom konjunkturåterhämtningen dröjer har

tillväxttakten i den potentiella produktiviteten reviderats ned.

- År 1994–2006 kännetecknades av en stark utveckling i IKT-sektorn.<sup>33</sup> Den starka produktivetsutvecklingen i branschen ledde till fallande priser på branschens produkter. Stora investeringar i IKT-kapital möjliggjordes därmed i övriga näringslivet, vilket bidrog till en ökad produktivitet även i andra branscher. En stor del av näringslivet har nu implementerat produktivetshöjande IT-lösningar, vilket gör att IKT-sektorn inte förväntas driva tillväxten i potentiell produktivitet under prognosåren i lika hög utsträckning som tidigare. Detta bidrar till att tillväxten i potentiell produktivitet i näringslivet har reviderats ned.

#### *Revideringar av potentiell BNP*

Sammantaget innebär de revideringar som gjorts av potentiellt arbetade timmar och potentiell produktivitet sedan budgetpropositionen för 2013 att nivån på potentiell BNP har reviderats ned med 1,6 procent för 2016.

<sup>29</sup> Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler, som publicerades på regeringens hemsida i anslutning till budgetpropositionen för 2013, för ytterligare detaljer.

<sup>30</sup> Produktivetsgapet i näringslivet beskriver resursutnyttjandet inom företagen. Produktivetsgapet är ett mått på hur mycket den faktiska produktiviteten avviker från den potentiella och bestäms till stor del av indikatorer.

<sup>31</sup> Det historiska medelvärdet är beräknat för 1980–2012.

<sup>32</sup> Ytterligare faktorer som antas påverka den potentiella produktivetsutvecklingen är exempelvis omvandlingstrycket mot mer tjänsteorienterad produktion, regeringens reformer som gör att sysselsättningens sammansättning förändras samt det faktum att den ekonomiska krisen kan ha påskyndat strukturomvandlingen, vilket i förlängningen kan få positiva effekter på den potentiella produktivetsutvecklingen.

<sup>33</sup> Med IKT-sektorn avses branscher inom informations- och kommunikationsteknologi.

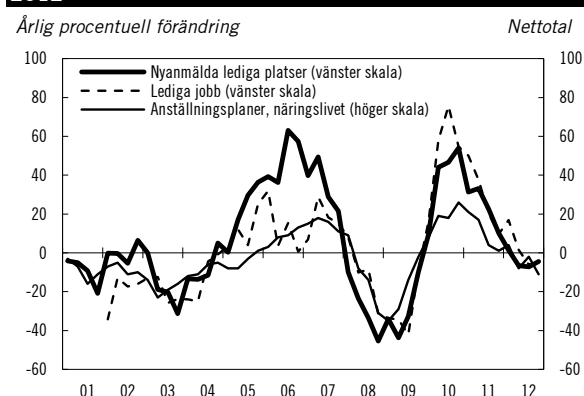


### 3.4 Arbetsmarknaden

#### 3.4.1 Paus i sysselsättningsökningen 2013 och 2014

Efter att ha ökat starkt från slutet av 2009 mattades uppgången i sysselsättningen av 2011 och 2012. Under hösten 2012 försämrades utsikterna på arbetsmarknaden. Detta syntes tydligt i de höga varselalen. Även andra indikatorer, t.ex. nyanmälda lediga platser, tyder på att sysselsättningen kommer att växa svagt under inledningen av 2013 (se diagram 3.10).

**Diagram 3.10 Ett urval av sysselsättningsindikatorer 2001–2012**



Anm.: Lediga jobb från Konjunkturstatistik över vakanser. Nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplaner är säsongrensad och avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern. Nettototal är skillnaden mellan andelen positiva och andelen negativa svar.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet.

#### Näringslivet

Näringslivets produktion utvecklades svagt 2012 och även 2013 bedöms bli ett år med låg produktionsstillväxt. Företagen förväntas anpassa personalstyrkan och sysselsättningen i näringslivet sjunker därför något de närmaste två åren. Från och med 2015 förväntas dock sysselsättningen stiga eftersom de lediga resurserna inom företagen är uttömda och efterfrågetillväxten är starkare.

#### Offentliga myndigheter

Till skillnad från i näringslivet förväntas sysselsättningen i offentliga myndigheter stiga 2013 och 2014 (se tabell 3.6). Det beror framför allt på att det underliggande behovet av skola, vård och omsorg inom kommunsektorn växer. År 2014 blir resursläget något mer ansträngt i

kommuner och landsting. Men trots stramare finanser stiger sysselsättningen eftersom medelarbetstiden är hög och har vuxit under flera år.

För att upprätthålla antagandet om god ekonomisk hushållning behöver kommunsektorn successivt minska sysselsättningen 2015–2017. Om man beaktar hela den kommunalt finansierade sysselsättningen, dvs. inkluderar den del av näringslivet som utför kommunalt finansierade välfärdstjänster, blir nedgången inte lika stor.

**Tabell 3.6 Sysselsättning i ekonomins olika sektorer**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

	1000-tal personer 2011	Procentuell förändring					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Näringslivet	3 196	0,6	0,0	-0,3	1,1	2,4	2,2
varav: Varusektorn	1 086	-0,4	-1,8	-1,5	1,0	0,9	-0,1
Tjänstesektorn	2 110	1,1	0,9	0,3	1,2	3,1	3,3
Offentliga myndigheter	1 295	0,8	0,7	0,4	-0,7	-0,7	-0,5
varav: Staten	236	2,0	0,2	0,5	-1,2	-0,8	0,0
Kommunsektorn	1 059	0,5	0,8	0,4	-0,6	-0,7	-0,6
<b>Ekonomi totalt<sup>1</sup></b>	<b>4 600</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>

<sup>1</sup> I ekonomin totalt inkluderas även sysselsatta i hushållens icke vinstdrivande organisationer (HIO).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### 3.4.2 Lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden 2013–2017

Antalet arbetade timmar och sysselsatta i hela ekonomin utvecklas svagt 2013 och 2014. Samtidigt bidrar den växande befolkningen i åldrarna 15–74 år, regeringens strukturreformer och krisåtgärder till att den potentiella sysselsättningen förväntas fortsätta att öka 2013–2017 (se tabell 3.7 och diagram 3.11). Sammantaget bidrar detta till att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden faller 2013 och 2014 (se diagram 3.12). Från och med 2015 bedöms den faktiska sysselsättningen öka i en högre takt än den potentiella sysselsättningen. Resursutnyttjandet stiger därmed, men det förväntas fortfarande finnas lediga resurser på arbetsmarknaden 2017.

**Tabell 3.7 Arbetsmarknad**

Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP <sup>1</sup>	1,2	1,2	2,3	3,4	3,5	3,1
Produktivitet <sup>2</sup>	0,7	0,9	2,0	2,7	2,1	1,9
Produktivitet i näringslivet <sup>2</sup>	1,2	1,3	2,4	2,9	2,1	1,9
Arbetade timmar	0,6	0,2	0,3	0,7	1,5	1,3
Arbetade timmar i näringslivet	0,2	-0,2	0,3	1,3	2,4	1,9
Medelarbetstid	0,0	0,0	0,4	0,1	0,1	-0,1
Sysselsatta	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5	1,4
Potentiell sysselsättning <sup>3</sup>	1,1	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4
Sysselsättningsgap <sup>4</sup>	-2,0	-2,6	-3,2	-3,0	-2,0	-0,9
Arbetskraft	0,9	0,5	0,1	0,2	0,4	0,5
Arbetslöshet <sup>5</sup>	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Programdeltagare <sup>5,6</sup>	3,7	4,1	4,3	4,1	3,8	3,6

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år.

<sup>1</sup> BNP till marknadspris, fasta priser.

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

<sup>3</sup> Potentiell sysselsättning avser inte den högsta möjliga nivån utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

<sup>4</sup> Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

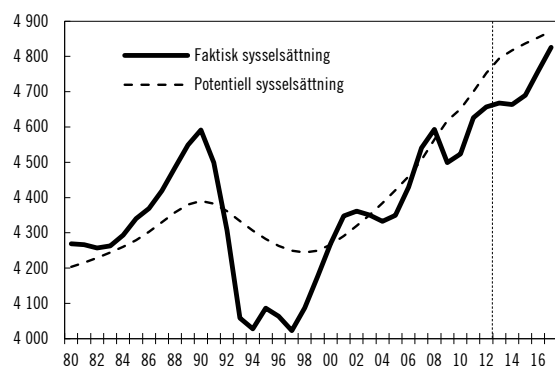
<sup>5</sup> I procent av arbetskraften.

<sup>6</sup> Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

**Diagram 3.11 Faktisk och potentiell sysselsättning 1980–2017**

Tusental

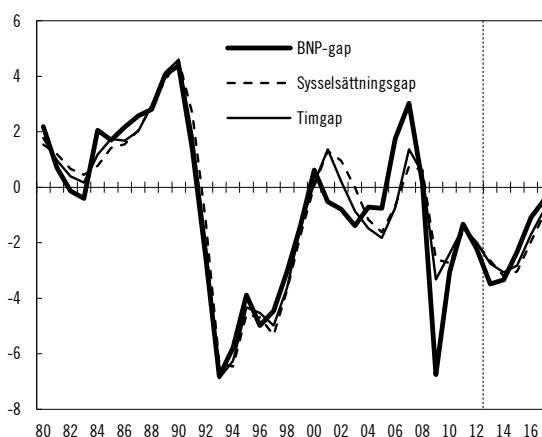


Anm.: Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1980–2000).

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

**Diagram 3.12 BNP-, sysselsättnings- och timgap 1980–2017**

Procent



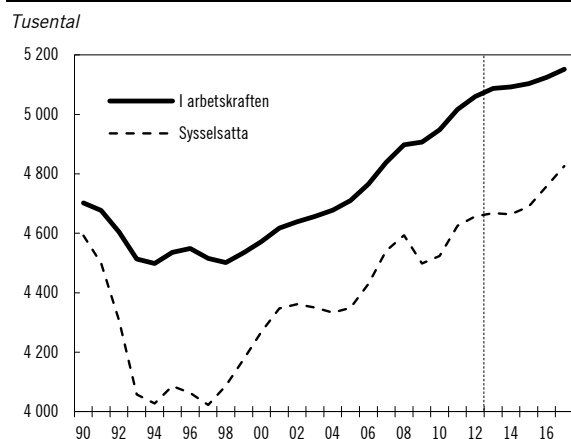
Anm.: Gapen visar skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 3.4.3 Fler söker jobb tack vare regeringens reformer

Trots den utdragna lågkonjunkturen har antalet personer i arbetskraften stigit betydligt (se diagram 3.13). En förklaring till detta är att befolkningen i arbetsför ålder har ökat. En annan viktig förklaring är att regeringens skatte- och arbetsmarknadsreformer, framför allt jobbskatteavdraget, har ökat drivkrafterna att arbeta.

Bedömningen är dock att antalet personer i arbetskraften inte kommer att växa i samma höga takt 2013–2017 som varit fallet de senaste åren. Det beror till viss del på att antalet personer i åldersgrupper med lågt arbetskraftsdeltagande, främst de i åldersgruppen 65–74 år, förväntas öka under prognosperioden. Men den lägre tillväxten i arbetskraften de kommande åren beror också på att effekterna av regeringens strukturreformer klingar av.

Sammantaget förväntas antalet personer i arbetskraften stiga med ca 91 000 personer från 2012 till 2017, vilket kan jämföras med en ökning av antalet personer i arbetskraften med ca 250 000 personer från 2006 till 2011.

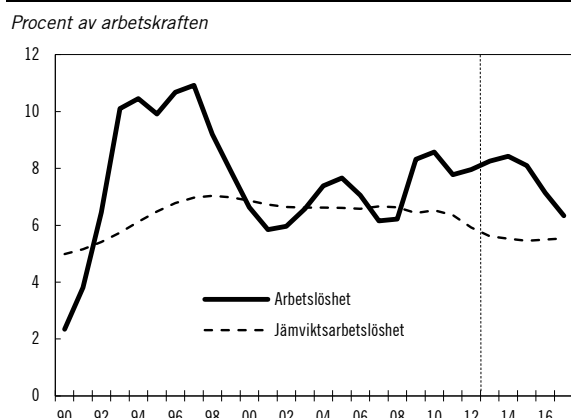
**Diagram 3.13 Arbetskraft och sysselsättning 1990–2017**

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

### 3.4.4 Arbetslösheten stiger till 8,4 procent 2014

Arbetslösheten föll i samband med konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011, men började åter stiga när konjunkturen försvagades i slutet av 2011.

Sysselsättningen bedöms vara i princip oförändrad under 2013, samtidigt som arbetskraften fortsätter att stiga. Arbetslösheten stiger därmed till drygt 8 procent 2013 och ytterligare något under 2014 (se diagram 3.14 och tabell 3.7). I takt med att sysselsättningen stiger börjar arbetslösheten gradvis falla tillbaka under 2015, och förväntas vara drygt 6 procent i slutet av 2017.

**Diagram 3.14 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1990–2017**

Anm.: Jämviktsarbetslösheten 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.

Under en utdragen lågkonjunktur finns en risk att arbetslösheten fastnar på en hög nivå under en lång tid (se fördjupningsrutan Revideringar av potentiella variabler). För att motverka sådana effekter har regeringen genomfört omfattande åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet under de senaste åren. För att motverka att den höga arbetslösheten biter sig fast föreslår och aviserar regeringen nu ytterligare satsningar (se avsnitt 2).

## 3.5 Löner

### 3.5.1 Arbetsmarknadsläget håller tillbaka löneökningarna

Löneökningarna i de centrala avtal som slöts under 2010 års avtalsrörelse kom på grund av den djupa lågkonjunkturen att bli de lägsta sedan industriavtalets tillkomst 1997 (se diagram 3.15).

Under 2011 och 2012 genomfördes en stor avtalsrörelse som totalt berörde ca 2,7 miljoner arbetstagare. Industrins avtal innebar löneökningar på 3,0 procent under en avtalsperiod om 14 månader, vilket betydde en genomsnittlig årlig procentuell löneökning om 2,6 procent.

Merparten av de avtal som tecknades under 2011 och 2012 hade en löptid på ungefär ett år. En ny avtalsrörelse kommer därför att äga rum under 2013. Den kommer att bestå av ca 500 avtal och kommer att omfatta ungefär 2,6 miljoner arbetstagare.<sup>34</sup>

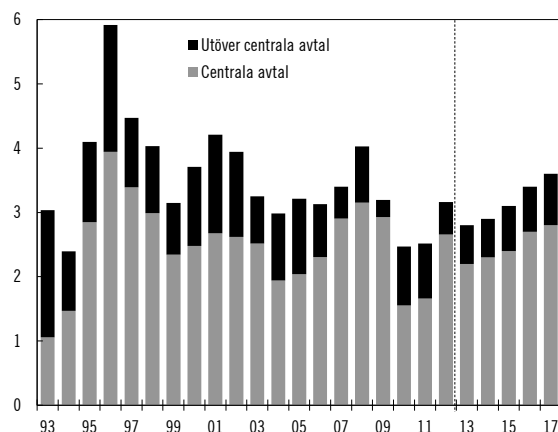
I början av april 2013 kom industrins parter överens om nya avtal för ca 500 000 industrianställda. Avtalen löper från den 1 april 2013 till den 31 mars 2016. Löneökningar och avsättning till ett system för delpension gör tillsammans att avtalens sammanlagda värdeökning för de tre åren blir 6,8 procent.

Industrins avtal har varit normerande för övriga parter på arbetsmarknaden i flera avtalsrörelser, även om vissa undantag förekommit.

<sup>34</sup> Enligt uppgifter inrapporterade till Medlingsinstitutet t.o.m. 13 mars 2013.

**Diagram 3.15 Centrala avtal och löneökningar i näringslivet 1993–2017**

Procentuell förändring



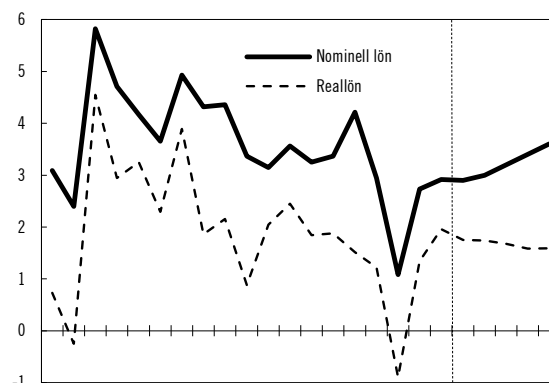
Anm.: Löneökningar enligt konjunkturlönestatistiken.  
Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Preliminära siffror för löneutvecklingen (enligt konjunkturlönestatistiken) visar att lönerna steg med 2,9 procent 2012. Den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden de närmaste åren bidrar till en dämpad löneökningstakt 2013–2015 (se tabell 3.8).<sup>35</sup>

I takt med att konjunkturläget förbättras och arbetslösheten sjunker förväntas löneökningstakten stiga gradvis. Löneökningen i näringslivet, som består av ökningarna enligt de centrala avtalen och ökningarna utöver de centrala avtalen, förväntas öka med i genomsnitt 2,8 procent per år 2013 och 2014. Den genomsnittliga löneökningstakten i hela ekonomin 2013–2017 bedöms dock bli lägre än genomsnittet sedan 1997. Detsamma gäller för utvecklingen av reallönerna (se diagram 3.16).

**Diagram 3.16 Real och nominell löneutveckling i hela ekonomin 1994–2017**

Procentuell förändring



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

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

## 3.6 Inflation och reporänta

### 3.6.1 Inflationen är låg

Inflationen, både mätt som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex (KPI) och med KPIF (KPI med fast ränta), var 2012 lägre än Riksbankens mål på 2 procent (se tabell 3.8).

Den låga inflationen kan framför allt förklaras av att enhetsarbetskostnaderna ökat svagt och att resursutnyttjandet varit lågt. Att enhetsarbetskostnaden ökat långsamt beror på att produktivitetstillväxten varit hög, samtidigt som timlönerna har stigit relativt långsamt (se diagram 3.17).

Förstärkningen av kronan har bidragit till lägre importpriser. Dessutom sjönk boräntorna betydligt under 2012.

<sup>35</sup> Löneutvecklingen mäts, förutom av konjunkturlönestatistiken, även i nationalräkenskaperna. Lönemåtten skiljer sig åt genom att olika typer av ersättningar, som bonusersättning, semesterersättning, sjuklön och vissa typer av skattepliktiga förmåner, ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken. År 2013–2017 bedöms dock lönerna enligt båda måtten öka i ungefär samma takt.

**Tabell 3.8 Löner och inflation**Utfall för 2012<sup>1</sup>, prognos för 2013–2017

Procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Timlön</b>						
KL, hela ekonomin <sup>2</sup>	2,9	2,8	2,9	3,1	3,4	3,6
KL, näringslivet <sup>2</sup>	3,2	2,8	2,9	3,1	3,4	3,6
NR, hela ekonomin <sup>3</sup>	2,9	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6
NR, näringslivet <sup>3</sup>	3,5	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6
<b>Inflation</b>						
KPI <sup>4</sup>	0,9	0,5	1,2	1,8	2,7	3,1
KPIF <sup>4,5</sup>	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8	2,0

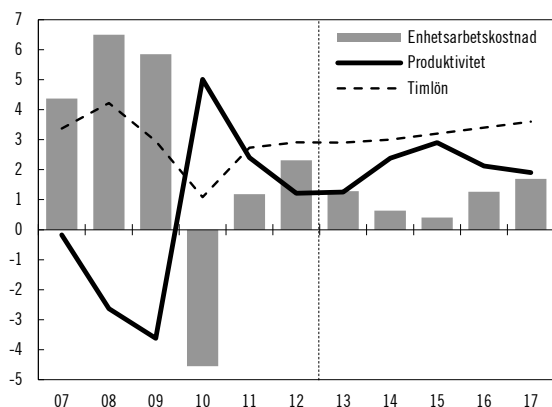
Anm.: En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.

<sup>1</sup> Utfall enligt konjunkturlönestatistiken för 2012 är endast preliminärt och kommer att revideras i takt med att retroaktiva löneutbetalningar inkluderas i statistiken.<sup>2</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken, KL.<sup>3</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna, NR.<sup>4</sup> Årsgenomsnitt.<sup>5</sup> KPIF är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egenhushåll som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

**Diagram 3.17 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner 2007–2017**

Procentuell förändring



Anm.: Samtliga variabler avser näringslivet, timlön enligt nationalräkenskaperna.

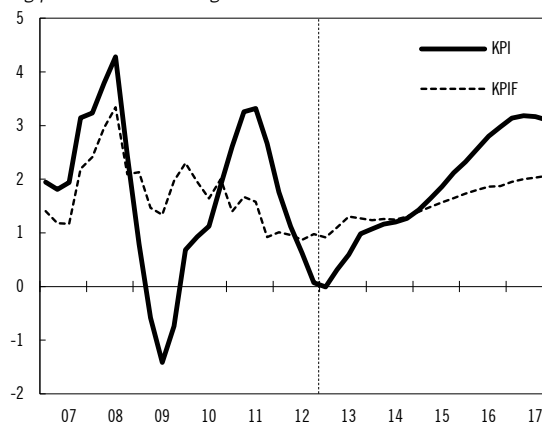
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Prisökningarna på varor och tjänster, som utgör merparten av förändringen av KPI och KPIF, förväntas vara fortsatt låga både 2013 och 2014 på grund av dämpad inhemsk konsumtionstillväxt, fortsatt låga enhetsarbetskostnader och låg inflation på importerade varor och tjänster. Resultatet av genomförda hyresförhandlingar indikerar även att hyreshöjningarna blir låga. Vidare förväntas fortsatt låga boräntor. Även hushållens och företagens inflationsförväntningar stödjer bilden att inflationstrycket blir lågt 2013. Sammantaget innebär detta att KPI och KPIF förväntas stiga långsamt 2013 och 2014 (se diagram 3.18).

Inflationen förväntas stiga 2015–2017 allt eftersom löneökningstakten, sysselsättningen och resursutnyttjandet stiger (se tabell 3.8).

**Diagram 3.18 KPI och KPIF 2007–2017**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 3.6.2 Penningpolitiken fortsätter att vara expansiv

Resursutnyttjandet blir svagt, arbetslösheten stiger och inflationen blir låg under 2013 och 2014. Penningpolitiken förväntas därför vara fortsatt expansiv och reporäntan ligger kvar på 1 procent fram till inledningen av 2015 (se tabell 3.9). Den expansiva penningpolitiken bidrar till att konjunkturen vänder uppåt 2015. Allt eftersom resursutnyttjandet stiger förväntas gradvisa höjningar av reporäntan.

Även om de svenska fem- och tioåriga statsobligationsräntorna har stigit sedan årsskiftet ligger de i ett längre perspektiv på mycket låga nivåer. De svenska långa räntorna antas följa utvecklingen för motsvarande räntor i andra länder med sunda statsfinanser och bedöms därför vara låga de närmaste åren. Det låga utgångsläget innebär dock att de långa räntorna mer än fördubblas 2013–2017, i takt med att krisen i euroområdet bedarrar och konjunkturen förbättras.

**Tabell 3.9 Svenska räntor**

Värde vid respektive års slut. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Reporänta	1,00	1,00	1,00	1,75	2,75	3,25
Statsobligationsränta (10-årig)	1,59	1,98	2,16	2,81	3,79	4,39

Källor: Riksbanken, Reuters EcoWin och egna beräkningar.

### 3.7 Risker och alternativscenarier

#### 3.7.1 Riskerna för en svagare utveckling överväger

Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Riskerna för en svagare utveckling överväger.

##### *Det internationella konjunkturläget kan försämrats*

I euroområdet råder det fortsatt stor osäkerhet om hur den statsfinansiella krisen kommer att utvecklas, samtidigt som det realekonomiska läget är bekymmersamt med en pågående recession. I huvudscenariot antas att krisen långsamt klingar av. Vägen mot en långsiktigt hållbar lösning kommer dock att kantas av olika problem som kan leda till att krisen åter eskalerar. I hanteringen av krisen i euroområdet är dessutom många parter med olika intressen inblandade. Att väga samman dessa intressen har visat sig vara svårt och avgörande beslut har många gånger dragit ut på tiden. Detta har medfört att utvecklingen av krisen i euroområdet varit svår att förutse och att den tidvis orsakat en betydande oro på de finansiella marknaderna. Politisk oro i euroområdet kan leda till turbulens på de finansiella marknaderna. Om väljarstödet för krispolitiken vacklar kan det begränsa beslutsfattarnas handlingsutrymme och medföra att krisen fördjupas.

I flertalet euroländer kvarstår de underliggande problemen med höga skuldnivåer och låg potentiell tillväxt. Det finns en risk att den finanspolitiska konsolideringen inte varaktigt minskar underskotten i de offentliga finanserna i dessa länder och att de negativa effekterna av de finanspolitiska åtstramningarna blir större än vad som antas i huvudscenariot.

Även USA står inför utmaningar när det gäller hanteringen av landets offentliga finanser. Stor osäkerhet råder om tidpunkten för och omfattningen av framtida finanspolitiska åtstramningar samt hur de kommer att påverka ekonomin. Ytterligare en risk är kopplad till förhandlingarna om höjningen av det federala skuldtaket. Om man misslyckas med att i tid nå en uppgörelse kan detta få betydande realekonomiska effekter.

##### *Återhämtningen kan komma tidigare*

Ekonomin i omvärlden kan komma att utvecklas betydligt starkare än vad som antagits i prognosen. Tillväxtekonomier som Kina har

potential att växa starkt framöver, bl.a. till följd av expansiv finans- och penningpolitik. De statsfinansiella problemen i euroområdet och USA kan dessutom komma att lösas tidigare än förväntat, och när förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen väl återvänder finns det goda förutsättningar för en stark konjunkturåterhämtning.

##### *Hushållens sparande kan bli fortsatt högt*

I prognosen är hushållens konsumtion en viktig drivkraft för återhämtningen av svensk ekonomi. Detta för med sig att hushållens höga sparande förväntas falla under prognosperioden. Men även om hushållens sparande är högt är deras skulder också höga. Det är därför möjligt att hushållen väljer att fortsätta spara en stor del av sina inkomster som en buffert vid stigande räntor eller ett eventuellt fall i huspriserna. Skulle det vara så att hushållen behåller sitt sparande på en hög nivå, blir konsumtionen svagare än i prognosen och återhämtningen i svensk ekonomi kommer att bli mer utdragen, med högre arbetslöshet som följd.

#### 3.7.2 Alternativa scenarier

I kommande avsnitt redovisas tre sifferatta alternativa scenarier till prognosen.<sup>36</sup> I det första av dessa beaktas hur svensk ekonomi påverkas av en betydligt svagare omvärldsutveckling än vad som har antagits i huvudscenariot. I det andra alternativscenariot antas istället en starkare utveckling av omvärldsekonomin. I det tredje alternativscenariot analyseras hur ett högre sparande bland hushållen påverkar svensk ekonomi.

#### 3.7.3 Alternativscenario 1: En betydligt sämre tillväxt i omvärlden

Huvudscenariot baseras på antagandet att åtgärder vidtas så att de statsfinansiella problemen inte kraftigt förvärras under 2013 och att den globala konjunkturåterhämtningen tar

<sup>36</sup> De redovisade effekterna i alternativscenarierna är framtagna med hjälp av makromodellen KIMOD se Working Paper No 2009:111 från Konjunkturinstitutet.

fart under 2015. I detta alternativscenari antas i stället en betydligt svagare utveckling i världsekonomin med ett antal negativa chocker som sammanfaller och får stora spridningseffekter. Lågkonjunkturen i Europa fördjupas ytterligare och återhämtningen kommer först 2016. Detta blir en följd av att de ekonomisk-politiska åtgärder som krävs för en snar förbättring av krisen i euroområdet inte vidtas, samtidigt som de åtgärder som implementeras får större negativa realekonomiska effekter på inhemsk efterfrågan än väntat. Även finanspolitiken i USA hanteras bristfälligt och får en oväntat hårt åtstramande profil budgetåret 2014, vilket tynger USA:s BNP-tillväxt de närmaste åren. Utvecklingen på de finansiella marknaderna blir betydligt svagare och mer volatil än vad som antas i huvudscenariot. Samtidigt utvecklas kronan något starkare till följd av en mer expansiv penningpolitik i omvärlden, Sveriges relativt höga ekonomiska tillväxt och starka offentliga finanser.

Den ökade ekonomiska osäkerheten i omvärlden bidrar till en lägre världshandel och lägre efterfrågan på svenska exportprodukter 2013–2015 jämfört med huvudscenariot (se tabell 3.10). Arbetsmarknaden utvecklas svagt och arbetslösheten stiger till 10 procent under 2015. Konsumtionstillväxten blir lägre till följd av en högre arbetslöshet, samtidigt som en svagare utveckling av exporten medför en lägre investeringstillväxt. Den negativa effekten på svensk ekonomi motverkas till viss del av en mer expansiv penningpolitik. I samband med att återhämtningen i euroområdet och USA inleds 2015 ökar exporttillväxten och den inhemska efterfrågan utvecklas starkt. Tillväxten i BNP blir i genomsnitt 0,8 procentenheter lägre per år 2013–2017 jämfört med huvudscenariot.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att lönesumman inte ökar i samma utsträckning till följd av att antalet arbetade timmar blir färre och att löneökningarna blir lägre. Dessutom blir skatteintäkterna från mervärdesskatten lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som ökar.

**Tabell 3.10 Alternativscenari 1: Svagare tillväxt i omvärlden**

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

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP <sup>1</sup>	0,3 (1,2)	0,9 (2,3)	2,3 (3,4)	4,1 (3,5)	3,7 (3,1)
Export <sup>1</sup>	-1,5 (1,0)	1,7 (4,7)	4,7 (6,8)	8,5 (7,2)	7,5 (6,6)
Arbetslöshet <sup>2,3</sup>	8,6 (8,3)	9,4 (8,4)	10,0 (8,1)	8,8 (7,1)	7,0 (6,3)
BNP-gap <sup>4</sup>	-4,4 (-3,5)	-5,6 (-3,3)	-5,7 (-2,3)	-3,8 (-1,1)	-2,6 (-0,4)
Reporänta <sup>5</sup>	0,50 (1,00)	0,25 (1,00)	0,25 (1,75)	1,00 (2,75)	2,00 (3,25)
Timlön <sup>6</sup>	2,7 (2,9)	2,6 (3,0)	2,5 (3,2)	2,9 (3,4)	3,2 (3,6)
KPIF <sup>7</sup>	1,0 (1,1)	1,0 (1,3)	1,2 (1,5)	1,4 (1,8)	1,7 (2,0)
Finansiellt sparande <sup>8</sup>	-1,8 (-1,6)	-1,7 (-1,0)	-0,9 (0,0)	0,4 (1,1)	1,4 (2,0)

<sup>1</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Procent, vid årets slut.

<sup>6</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna.

<sup>7</sup> Årsgenomsnitt.

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

Källa: Egna beräkningar.

### 3.7.4 Alternativscenari 2: En starkare tillväxt i omvärlden

I detta alternativscenari antas en starkare ekonomisk utveckling i omvärlden jämfört med i huvudscenariot. De statsfinansiella problemen i Europa och USA löses tidigare och med mindre svårigheter än förväntat. Samtidigt bidrar en expansiv ekonomisk politik, i bl.a. Kina, till en starkare global ekonomisk utveckling. Världshandeln ökar dels till följd av en minskad osäkerhet, dels som en direkt effekt av en ökad global efterfrågan. Detta innebär en högre efterfrågan på svensk export, som växer snabbare än i huvudscenariot (se tabell 3.11). När resursutnyttjandet blir mindre negativt i omvärlden avtar exporttillväxten 2016 och 2017. Den minskade osäkerheten och bättre arbetsmarknadsutsikter leder till ett lägre försiktighetssparande bland hushåll och konsumtionen utvecklas starkare än i prognosen 2013–2015. Den högre efterfrågan innebär att företag behöver börja utöka personalstyrkan i ett

tidigare skede än i huvudscenariot. Arbetslösheten sjunker därför redan i början av 2014 och arbetslösheten är i genomsnitt 0,5 procentenheter lägre 2013–2017 jämfört med i huvudscenariot. Det förbättrade arbetsmarknadsläget ger en starkare löneutveckling och inflationstrycket blir således högre. Reporäntan höjs redan 2013 och ligger på en högre nivå under hela prognosperioden.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förstärks jämfört med i huvudscenariot. Det är framför allt en effekt av den högre lönesumma som följer av att antalet arbetade timmar är högre. Även skatteintäkterna från mervärdesskatten blir högre till följd av en starkare konsumtion.

**Tabell 3.11 Alternativscenariot 2: Starkare tillväxt i omvärlden**

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

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP <sup>1</sup>	1,8 (1,2)	3,0 (2,3)	3,7 (3,4)	3,3 (3,5)	2,8 (3,1)
Export <sup>1</sup>	3,0 (1,0)	6,2 (4,7)	7,8 (6,8)	6,7 (7,2)	6,1 (6,6)
Arbetslöshet <sup>2,3</sup>	8,2 (8,3)	7,9 (8,4)	7,2 (8,1)	6,4 (7,1)	5,9 (6,3)
BNP-gap <sup>4</sup>	-2,9 (-3,5)	-2,0 (-3,3)	-0,7 (-2,3)	0,3 (-1,1)	0,7 (-0,4)
Reporänta <sup>5</sup>	1,25 (1,00)	1,75 (1,00)	2,75 (1,75)	3,50 (2,75)	3,75 (3,25)
Timlön <sup>6</sup>	2,9 (2,9)	3,2 (3,0)	3,3 (3,2)	3,5 (3,4)	3,7 (3,6)
KPIF <sup>7</sup>	1,3 (1,1)	1,6 (1,3)	1,9 (1,5)	2,0 (1,8)	2,2 (2,0)
Finansiellt sparande <sup>8</sup>	-1,5 (-1,6)	-0,7 (-1,0)	0,4 (0,0)	1,4 (1,1)	2,2 (2,0)

<sup>1</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Procent, vid årets slut.

<sup>6</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna.

<sup>7</sup> Årsgenomsnitt.

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

Källa: Egna beräkningar.

### 3.7.5 Alternativscenariot 3: Högre sparande hos hushållen

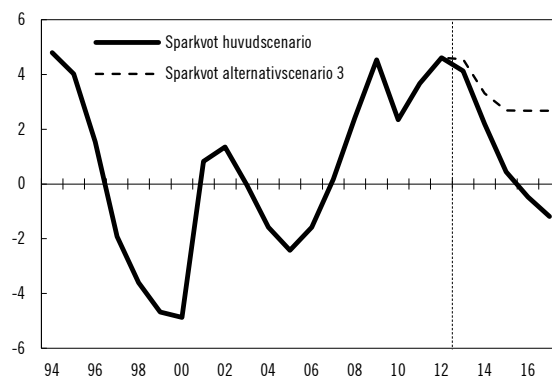
I huvudscenariot faller sparkvoten, dvs. hushållens sparande som andel av de disponibla inkomsterna, 2013–2017. Det finns dock flera

faktorer som skulle kunna bidra till att hushållens sparande blir högre än vad som antas i huvudscenariot. Hushållens skulder är t.ex. i dagsläget på historiskt höga nivåer och om bostadspriserna skulle falla kan det innebära att skulderna för många hushåll överstiger bostadens värde. Det är därför möjligt att hushållen väljer att behålla ett högt sparande för att ha en buffert inför en möjlig konjunkturförsvagning.

I detta alternativscenariot antas att hushållen ökar sina konsumtionsutgifter i en långsammare takt än i huvudscenariot (se tabell 3.12). Sparkvoten minskar något, men stabiliseras på en positiv nivå omkring 3 procent, vilket kan jämföras med att den faller och blir negativ i huvudscenariot (se diagram 3.19).

**Diagram 3.19 Alternativscenariot 3: Sparkvot 1994–2017**

Procent av disponibel inkomst



Anm.: Sparkvoten är hushållens nettosparande exklusive sparande i avtalspensioner och premiepensionsystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom hushållens konsumtion inte växer lika snabbt blir företagen något mer försiktiga med att öka sina investeringar. Tillväxten i BNP blir ca 0,2 procentenheter lägre 2013 och 2014 jämfört med i huvudscenariot. Konjunkturåterhämtningen blir utdragen och resursutnyttjandet är fortfarande negativt i slutet av prognosperioden.

Företagen behöver inte anställa i samma utsträckning som i huvudscenariot och arbetslösheten blir högre under hela prognosperioden. Det försämrade läget på arbetsmarknaden ger lägre löner och företagen pressar sina vinstmarginaler mer än i huvudscenariot. Detta innebär en lägre inflation, vilket i sin tur leder till en något mer expansiv penningpolitik. Riksbanken sänker i detta scenario reporäntan under andra hälften av 2013.

Den offentliga sektorns finansiella sparande försämras successivt med 0,1–0,7 procentenheter



som andel av BNP jämfört med i huvudscenariot. Det är huvudsakligen mervärdeskatteintäkterna som blir lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Även lönesumman utvecklas långsammare till följd av både färre arbetade timmar och lägre löneökningar. Eftersom både löneökningar och räntor är lägre blir även de offentliga utgifterna lägre, vilket till viss del mildrar effekten av lägre intäkter och högre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

**Tabell 3.12 Alternativscenario 3: Högre sparande**

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

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP <sup>1</sup>	1,0 (1,2)	2,0 (2,3)	2,9 (3,4)	3,2 (3,5)	3,0 (3,1)
Hushållens konsumtion <sup>1</sup>	1,7 (2,2)	1,9 (2,9)	2,3 (3,6)	2,6 (3,5)	2,7 (3,2)
Arbetslöshet <sup>2,3</sup>	8,4 (8,3)	8,7 (8,4)	8,5 (8,1)	7,6 (7,1)	6,8 (6,3)
BNP-gap <sup>4</sup>	-3,7 (-3,5)	-3,9 (-3,3)	-3,5 (-2,3)	-2,7 (-1,1)	-2,0 (-0,4)
Reporänta <sup>5</sup>	0,75 (1,00)	0,75 (1,00)	1,00 (1,75)	1,50 (2,75)	2,25 (3,25)
Timlön <sup>6</sup>	2,7 (2,9)	2,7 (3,0)	2,8 (3,2)	3,0 (3,4)	3,2 (3,6)
KPIF <sup>7</sup>	1,0 (1,1)	1,1 (1,3)	1,3 (1,5)	1,5 (1,8)	1,7 (2,0)
Finansiellt sparande <sup>8</sup>	-1,7 (-1,6)	-1,3 (-1,0)	-0,4 (0,0)	0,5 (1,1)	1,3 (2,0)

<sup>1</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>5</sup> Procent, vid årets slut.

<sup>6</sup> Timlön enligt nationalräkenskaperna.

<sup>7</sup> Årsgenomsnitt.

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

Källa: Egna beräkningar.

### 3.8 Huvudsakliga revideringar sedan budgetpropositionen för 2013

BNP-tillväxten för 2012, i faktiska termer, blev 0,8 procentenheter lägre än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2013 (se tabell 3.13). En orsak till detta är att Statistiska centralbyrån (SCB) i september 2012 reviderade ned BNP för både det första och andra kvartalet 2012. Ytterligare en orsak är höstens oväntat snabba försämring av den internationella konjunkturen. Även om både exporten och importen blev lägre var bidraget från nettoexporten i linje med prognosen i budgetpropositionen. Tillväxten i konsumtionen och investeringarna blev lägre 2012 än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2013.

BNP-tillväxten har reviderats ned under 2013 och 2014 med 1,5 procentenheter respektive år. Det beror på att uppgången i konjunkturen förväntas komma senare både i omvärlden och i Sverige. Nivån på BNP är 2,5 procent lägre 2016 än prognosen i budgetpropositionen för 2013.

Resursutnyttjandet i ekonomin, mätt med BNP-gapet, är lägre under hela prognosperioden. BNP-gapet faller till -3,5 procent under 2013. I budgetpropositionen bedömdes BNP-gapet 2013 uppgå till -1,7 procent. BNP-gapet kommer att vara nästan slutet 2017, vilket är två år senare än i budgetpropositionen. Revideringen beror dels på en lägre tillväxt i faktisk BNP, dels på revideringar av potentiell BNP (se fördjupningsrutan Revideringar av potentiella variabler).

Arbetslösheten blev 0,4 procentenheter högre 2012 än vad som förväntades i budgetpropositionen. Av dessa 0,4 procentenheter kan 0,3 förklaras av att SCB har reviderat upp arbetslösheten 2010–2012. Prognosen för arbetslösheten har även reviderats upp, med i genomsnitt 1,7 procentenheter per år 2013–2016. Utöver en högre nivå i utgångsläget kan den högre arbetslösheten förklaras av att den ekonomiska utvecklingen bedöms bli sämre över hela perioden jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. Det svagare arbetsmarknadsläget gör att löneökningstakten är nedreviderad 2013–2016.

Den oväntat snabba avmattningen i konjunkturen under hösten 2012 bidrog till att Riksbanken sänkte reporäntan till 1,0 procent. Prognosen för reporäntan har reviderats ned 2013–2016 på grund av ett lågt kostnadstryck

och ett avsevärt lägre resursutnyttjande under hela prognosperioden jämfört med budgetpropositionen för 2013.

**Tabell 3.13 Prognoser i vårpropositionen för 2013 och budgetpropositionen för 2013**

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

Prognos enligt budgetpropositionen för 2013 inom parentes

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	0,8 (1,6)	1,2 (2,7)	2,2 (3,7)	3,6 (3,5)	3,9 (3,0)
Arbetade timmar	0,6 (0,3)	0,2 (0,6)	0,3 (1,5)	0,7 (1,5)	1,5 (0,8)
Sysselsättning <sup>1</sup>	0,7 (0,4)	0,2 (0,4)	-0,1 (1,3)	0,6 (1,7)	1,5 (0,8)
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	8,0 (7,6)	8,3 (7,5)	8,4 (6,7)	8,1 (5,5)	7,1 (5,2)
BNP-gap <sup>3</sup>	-2,2 (-1,4)	-3,5 (-1,7)	-3,3 (-0,4)	-2,3 (-0,1)	-1,1 (0,0)
Potentiell BNP <sup>4</sup>	2,1 (2,5)	2,5 (2,9)	2,1 (2,6)	2,3 (3,0)	2,2 (2,6)
Reporänta <sup>5</sup>	1,00 (1,50)	1,00 (1,50)	1,00 (2,50)	1,75 (3,50)	2,75 (3,50)
Timlön <sup>6</sup>	2,9 (3,2)	2,8 (3,1)	2,9 (3,4)	3,1 (3,5)	3,4 (3,6)
KPI <sup>7</sup>	0,9 (1,0)	0,5 (1,2)	1,2 (1,7)	1,8 (2,4)	2,7 (2,6)
KPIF <sup>7</sup>	1,0 (1,0)	1,1 (1,2)	1,3 (1,4)	1,5 (1,7)	1,8 (1,9)

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

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

<sup>4</sup> Avser marknadspris, kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Procent, vid årets slut.

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

<sup>7</sup> Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

## Utvärdering av makroekonomiska prognoser

Regeringens makroekonomiska prognoser utgör underlag för statens budget och för regeringens utformning av den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politiken är i hög grad målstyrd. Flera av regeringens uttalade mål, t.ex. målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande, är relaterade till den makroekonomiska utvecklingen. Det är därför viktigt att regeringens prognoser har god träffsäkerhet. Genom att jämföra regeringens prognoser med andra bedömares prognoser ges en bra bild av hur väl regeringen lyckats i sitt prognosarbete.

I liknande syfte görs redan årligen prognosjämförelser av Konjunkturinstitutet och Riksbanken. Konjunkturinstitutet använder medelfelet (ME)<sup>37</sup>, medelabsolutfelet (MAD)<sup>38</sup> och rotmedelkvadratfelet (RMSE)<sup>39</sup> i sin rangordning av de olika bedömarens prognosförmåga. Riksbanken använder istället medelkvadratfelet (MSE)<sup>40</sup>.

### *Prognoshorisonten spelar roll<sup>41</sup>*

Riksbanken tar även hänsyn till att prognoserna görs vid olika tidpunkter och att olika bedömare därför har tillgång till olika mängd information.<sup>42</sup> Ju närmare utfall man kommer för den variabel som ska prognostiseras, desto mer information om variabeln finns tillgänglig. En bedömare som i genomsnitt publicerar sina prognoser senare än andra, och därför har en kortare genomsnittlig prognoshorisont, kan också förväntas ha bättre träffsäkerhet i sina prognoser.

Regeringen har längre medelhorisont än de flesta andra bedömare varför regeringen i en

rangordning gynnas av Riksbankens horisontkorrigerig. Konjunkturinstitutet och Riksbanken har kortare medelhorisont än genomsnittet och en horisontkorrigerig försämrar därmed deras relativa prognosförmåga.

Konjunkturinstitutet utvärderar prognoser för BNP, sysselsättning, arbetslöshet, timlön, KPI, KPIF och offentligfinansiellt sparande. Riksbanken utvärderar även reporäntan. Konjunkturinstitutet och Riksbanken utvärderar sina prognoser på en horisont som sträcker sig maximalt två år. För att t.ex. utvärdera prognosernas träffsäkerhet för 2012 studeras prognosfelen för de prognoser som gjordes under 2011 och 2012.

I regeringens prognosutvärdering används både Konjunkturinstitutets och Riksbankens metoder. Regeringen utvärderar inte bara prognoserna på två års sikt, utan också på både ett och två års sikt separat. Vidare utvärderar regeringen perioden 1995–2012. Perioden 2007–2012, som kännetecknades av stora rörelser i de utvärderade variablerna, studeras även separat. Vid Riksbankens beräkning av prognoshorisont för varje bedömare används det datum då prognosen publiceras. Detta missgynnar regeringen eftersom tiden mellan det datum då prognosberäkningarna slutfördes och publicering är betydligt längre för regeringen jämfört med alla andra bedömare.<sup>43</sup> I syfte att göra en så rättvisande bedömning som möjligt har regeringen därför korrigerat utvärderingen av sina prognoser med avseende på den tiden.

Tabell 3.14–3.16 visar en relativ rangordning av de tio bedömarens genomsnittliga prognosförmåga de första två prognosåren för BNP, arbetslöshet och KPI 1995–2012 och 2007–2012.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> Prognosfelet definieras som utfall minus prognos. Medelfelet beräknas som det aritmetiska medelvärdet av prognosfelen.

<sup>38</sup> Medelabsolutfelet beräknas som det aritmetiska medelvärdet på absolutvärdet av prognosfelen.

<sup>39</sup> Rotmedelkvadratfelet är kvadratroten ur det aritmetiska medelvärdet av kvadrerade prognosfel. Sådana kvadrerade prognosfel "bestärfar" därför stora prognosfel mer än vad absolutfel gör. Konjunkturinstitutet redovisar även ett justerat medelabsolutfel och justerat medelkvadratfel där Riksbankens metod för horisontjustering tillämpas. Rangordningen görs dock till största del på ME, MAD och RMSE.

<sup>40</sup> Medelkvadratfelet beräknas som det aritmetiska medelvärdet på de kvadrerade prognosfelen.

<sup>41</sup> Med prognoshorisont avses längden på tidsperioden mellan det att prognosen görs och utfallet realiserar.

<sup>42</sup> Se Prognosmakares förmåga – vad brukar vi utvärdera och vad vill vi utvärdera? Penning och Valutapolitik 3/2009, Riksbanken.

<sup>43</sup> Den ekonomiska vårpropositionen publiceras runt den 15 april och räknestopp för prognosen är runt den 10 mars, dvs. en ledtid på drygt fem veckor. Det är ytterligare något längre ledtid för budgetpropositionen.

<sup>44</sup> Regeringens officiella prognoser redovisas. Regeringen gör normalt även tre icke-officiella prognoser per år. Om dessa inkluderas förbättras regeringens medelranking för BNP och arbetslöshet. Det motsatta gäller för KPI.

**Tabell 3.14 Relativ rangordning vid utvärdering av prognoser för BNP-tillväxt, 1 är bäst**

	1995–2012				2007–2012			
	MAD	MSE	HJ	LJ	MAD	MSE	HJ	LJ
REG	6	5	7	5	8	8	10	6
KI	4	8	9	9	9	10	8	9
RB	3	3	3	3	1	1	5	5
HUI	5	4	10	10	6	5	9	10
SN	7	7	8	8	4	6	7	8
LO	8	9	1	1	7	7	4	4
NO	2	2	2	2	5	3	1	1
SEB	1	1	4	4	2	2	2	2
SHB	9	6	5	6	3	4	6	7
SWED	10	10	6	7	10	9	3	3

Anm.: Genomsnittliga fel under utvärderingsperioderna. Värden avser relativ rangordning i utvärderingen.

Prognosinstituten är regeringen (REG), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB), Handelsutredningsinstitutet (HUI), Svenskt Näringsliv (SN), Landsorganisationen (LO), Nordea (NO), SEB, Handelsbanken (SHB), Swedbank (SWED). MAD är medelabsolutfelet, MSE är medelkvadratfelet, horisontjustering (HJ) är Riksbankens metod för horisontjustering av kvadratiska fel, Ledtidsjustering (LJ) justerar även för regeringens extrema ledtid.

Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

**Tabell 3.15 Relativ rangordning för utvärdering av prognoser för arbetslöshet, 1 är bäst**

	1995–2012				2007–2012			
	MAD	MSE	HJ	LJ	MAD	MSE	HJ	LJ
REG	7	8	8	7	8	8	9	8
KI	3	6	7	8	9	9	10	10
RB	4	4	3	3	5	4	4	4
HUI	2	2	5	5	2	3	5	5
SN	6	5	6	6	6	5	6	6
LO	9	7	4	4	7	6	3	3
NO	5	3	2	2	4	2	2	2
SEB	1	1	1	1	1	1	1	1
SHB	8	9	10	10	3	7	7	7
SWED	10	10	9	9	10	10	8	9

Anm.: Se tabell 3.14.

Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

**Tabell 3.16 Relativ rangordning av utvärdering av prognoser för KPI, 1 är bäst**

	1995–2012				2007–2012			
	MAD	MSE	HJ	LJ	MAD	MSE	HJ	LJ
REG	5	5	4	4	8	7	7	4
KI	1	4	5	5	9	10	8	8
RB	2	9	9	9	6	8	10	10
HUI	4	3	7	7	4	6	9	9
SN	8	7	8	8	1	3	6	7
LO	6	1	1	1	7	1	2	2
NO	10	8	6	6	10	9	4	5
SEB	3	2	3	3	5	5	3	3
SHB	9	10	10	10	2	4	5	6
SWED	7	6	2	2	3	2	1	1

Anm.: Se tabell 3.14.

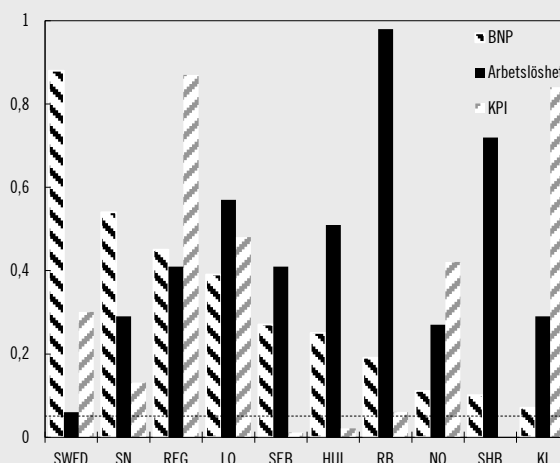
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

*Regeringens prognoser ungefär lika träffsäkra som genomsnittet 1995–2012*

För utvärderingsperioden 1995–2012 var träffsäkerheten i regeringens prognoser med ledtidsjustering ungefär som genomsnittet bland de tio bedömarna. Regeringen, Konjunkturinstitutet och Riksbanken gjorde några stora prognosfel under finanskrisen, varför den relativa rankingen för dessa bedömare försämrades något då prognoserna 2007–2012 utvärderades. Stora makroekonomiska svängningar under denna period föranleder större prognosfel. Då dessa kvadreras försämras rangordningen drastiskt.

*Ingen bias i regeringens prognoser*

Lika viktigt som träffsäkerhet i prognoserna är att bedömarna inte systematiskt över- eller underskattar utfallet, dvs. det får inte finnas någon s.k. bias i prognoserna. I diagram 3.20 redovisas regeringens utvärdering av bias.<sup>45</sup>

**Diagram 3.20 Bias i olika bedömares prognoser för BNP, arbetslöshet och KPI**

Anm.: Den vertikala axeln mäter p-värden, dvs. höga staplar indikerar liten sannolikhet för bias. P-värden lägre än 0,05 (den horisontella streckade linjen) indikerar på signifikant bias.

Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

För BNP påträffades ingen signifikant bias för någon av bedömarna. Om något så överskattade alla bedömare utom Svenskt Näringsliv utfallen för BNP. Inte heller upptäcktes signifikant bias i prognoserna för arbetslöshet. Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen (LO) och Swedbank överskattade utfallen, resterande

<sup>45</sup> I diagram 3.20 testas om medelfelet för varje bedömare är signifikant skild från noll eller inte. Beroende på om medelfelet är positivt/negativt indikerar låga p-värden på signifikant underskattning/överskattning.

bedömare underskattade utfallen. För KPI påträffades signifikant överskattning hos Handelsns Utredningsinstitut, SEB och Handelsbanken. Endast LO underskattade KPI-utfallen. Regeringen har inte bias i någon av sina prognoser.<sup>46</sup> Internationella utvärderingar av svenska regeringens bias stödjer detta resultat.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Detta gäller även om bara första årets prognoser eller andra årets prognoser utvärderas och för utvärderingsperioden 2007–2012. Inte heller upptäcktes signifikant bias i regeringens icke-officiella prognoser.

<sup>47</sup> Frankel och Schreger *Over-optimistic official forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules*, NBER, Working paper 18283, 2012 och Hallerberg, Strauch och von Hagen, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, 2009.



4

# Finanspolitikens övergripande inriktning





## 4 Finanspolitikens övergripande inriktning

### Sammanfattning

- Finanspolitikens övergripande inriktning bestäms i en samlad bedömning av ett antal olika mål och restriktioner.
- Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt högt resursutnyttjande.
- Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2000–2012 var förenligt med över-skottsmålet.
- Det finansiella sparandet 2013 och 2014 bedöms ligga något under 1 procent av BNP, även när hänsyn tas till konjunkturläget.
- Det av riksdagen fastlagda utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.
- Regeringen bedömer att utgiftstaket 2016 och 2017 bör uppgå till 1 165 respektive 1 195 miljarder kronor. Utgiftstaket ökar då med 40 miljarder kronor mellan 2015 och 2016, och med 30 miljarder kronor mellan 2016 och 2017.
- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor 2013–2016. År 2017 beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket bedöms vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
- Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå

ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

I detta avsnitt redogör regeringen för sin syn på den övergripande inriktningen på finanspolitiken. Regeringens utgångspunkt är att inriktningen ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Regeringen gör därför en samlad bedömning av en rad faktorer som presenteras i detta avsnitt. Finanspolitikens inriktning på en mer detaljerad nivå beskrivs i avsnitt 2.

Avsnittet inleds med en redogörelse för målen för finanspolitiken. Därefter följer en beskrivning av det finanspolitiska ramverket. I avsnitten 4.3–4.5 görs en uppföljning av över-skottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. I efterföljande avsnitt redovisas de restriktioner som EU:s regelverk ställer på finanspolitiken. I avsnitt 4.7 ges en översikt över finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utifrån ovanstående avsnitt redovisar regeringen slutligen sin samlade bedömning av den övergripande inriktningen på finanspolitiken.

### 4.1 Målen för finanspolitiken

Finanspolitiken är de beslut om offentliga inkomster och utgifter som tas för att påverka ekonomin. Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt (genom strukturpolitiken),

en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).

### **Strukturpolitiken bidrar till en högre tillväxt**

Ett av målen för finanspolitiken är att öka 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 allt för hög. Detta är särskilt viktigt eftersom andelen äldre i befolkningen ökar. Strukturpolitiken ska vidare användas för att bidra till en hög produktivitetstillväxt i alla delar av ekonomin och för att korrigera för s.k. marknadsmisslyckanden inom vissa områden, bl.a. när det gäller miljö och hälsa. Ekonomisk tillväxt ska vara hållbar, dvs. inte åstadkommas till priset av oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa.

Sverige är en konkurrenskraftig ekonomi med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. För att förbättra förutsättningarna för tillväxt fokuserar regeringens politik på åtgärder som bidrar till att öka sysselsättningen, investeringarna och produktiviteten. Regeringen har sedan tillträdet 2006 genomfört ett omfattande reformarbete för att stärka Sveriges långsiktiga tillväxtförutsättningar. Detta arbete fortsätter.

### **Fördelningspolitiken bidrar till att välfärden kommer alla till del**

Ett annat mål för finanspolitiken är att välfärden ska förbättras för alla medborgare. Det åstadkoms genom en fördelningspolitik som bidrar till att de ökade inkomster som uppkommer när ekonomin växer kommer alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt, dels genom att offentligt finansierade tjänster, som exempelvis skola och sjukvård, tillhandahålls efter behov och inte efter betalningsförmåga. Fördelningspolitiken omfördelar också inkomster över livscykeln, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

För den absoluta majoriteten 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 sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället.

Trots finanskrisen och den efterföljande svaga ekonomiska utvecklingen har hushållens inkomster utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Hushållens ekonomiska standard ökade mellan 2006 och 2011 med sammanlagt 15 procent, eller med 2,8 procent per år. De ökade inkomsterna är emellertid inte jämnt fördelade, vilket har gjort att inkomstskillnaderna ökat i Sverige (se vidare bilaga 2). Detta är en utveckling som pågått i många länder under de senaste tjugo åren.

### **Stabiliseringspolitiken dämpar konjunktursvängningarna**

Finanspolitiken ska också, genom stabiliseringspolitiken, vid behov bidra till att stabilisera konjunkturen. Omfattande konjunktursvängningar är kostsamma genom att 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 human kapital försämras och därmed till lägre produktivitet. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar dessutom förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin normalt genom penningpolitiken stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering, främst genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. De automatiska stabilisatorerna är finanspolitikens automatiska reaktion på

konjunkturförändringar. I en konjunkturbedgång sjunker skatteintäkterna automatiskt medan utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning ökar utan att några beslut behöver fattas. Den budgetförsvagning som därmed uppkommer automatiskt bidrar till att motverka konjunkturbedgången. Med semiautomatiska stabilisatorer avses främst den förstärkning av arbetsmarknadspolitiken som regelmässigt sker när arbetslösheten ökar av konjunkturrella skäl.

Finanspolitiken kan dessutom, till skillnad från penningpolitiken vid behov hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturbedgång. Vid större efterfråge- och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Som närmare redogörs för i bilaga 4 till denna proposition kan det enligt regeringen i sällsynta fall finnas skäl för att ändra redan fastställda utgiftstak, om det är en förutsättning för att en lämplig stabiliseringspolitik ska kunna bedrivas. Nuvarande system med utgiftstak medger en sådan flexibilitet.

#### *Resursutnyttjandet är fortsatt lågt*

Till följd av den internationella lågkonjunkturen bedöms tillväxten bli relativt svag 2013 och 2014. Regeringen bedömer att läget på arbetsmarknaden inte förbättras förrän under 2015, och att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå de närmaste åren. Det bedöms därför finnas gott om lediga resurser i ekonomin. Osäkerheten är dessutom stor om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms sannolikheten för en svagare utveckling än i huvudscenariot vara större än sannolikheten för en starkare utveckling (se vidare avsnitt 3).

Läget på arbetsmarknaden är i dag betydligt allvarligare än det var vid inledningen av finanskrisen. Arbetslösheten är nu ca 8 procent, vilket är nästan 2 procentenheter högre än hösten 2008. Ekonomin befinner sig i en utdragen lågkonjunktur, vilket bidragit till att långtidsarbetslösheten ökat och att vissa grupper med svag förankring på arbetsmarknaden riskerar att drabbas hårt. Utrymmet för såväl finans- som penningpolitiska åtgärder är också mindre i dag än vid inledningen av finanskrisen. Detta gäller framför allt i de länder som drabbats hårdast av krisen, men även i Sverige. Reporäntan är i dagsläget väsentligt lägre än vad den var vid finanskrisens utbrott 2008 (1,00 jämfört med 4,75 procent). Även det finansiella sparandet i

den offentliga sektorn är nu betydligt lägre än det var 2008. Eftersom riksbankens styrränta är lägre i utgångsläget kommer finanspolitiken, i händelse av en fördjupad eller mer utdragen nedgång, troligtvis behöva användas mer aktivt i stabiliseringspolitiken. Detta sker först och främst genom att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut, men också genom aktiva åtgärder om detta bedöms vara nödvändigt.

#### *Finanspolitiken är neutral 2013*

Mot denna bakgrund är det viktigt att finanspolitiken anpassas till det rådande konjunkturläget. En ofta använd indikator på finanspolitikens inriktning är förändringen i det strukturella sparandet. Detta är ett grovt mått på den offentliga sektorns effekter på efterfrågan, som inte bara innefattar diskretionär finanspolitik i statens budget utan även ett flertal andra faktorer.<sup>48</sup>

**Tabell 4.1 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Förändring finansiellt sparande</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>
Varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,7	0,1	0,6	0,7	0,4
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring strukturellt sparande</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Varav					
Diskretionär finanspolitik <sup>1</sup>	-0,5	0,1	0,2	-0,1	-0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,2
Övrigt	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	-1,3	0,1	1,0	1,2	0,6

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2)

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen av det strukturella sparandet har en effekt nära noll 2013 och finanspolitiken kan därför, mätt på detta sätt, sägas vara neutral detta år. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 4.1) lämnar ett expansivt

<sup>48</sup> Se vidare i budgetpropositionen för 2013, (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.3) för en utförligare förklaring av dessa.

bidrag 2013 motsvarande 0,5 procent av BNP. Sammantaget bidrar försvagningen av det offentliga finansiella sparandet 2013 till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin detta år. Från och med 2014 bedöms finanspolitiken vara åtstramande vid oförändrad politik, sett till förändringen av det strukturella sparandet.

Mot bakgrund av den nu bedömda konjunkturutvecklingen, med en långsammare återhämtning, en stigande arbetslöshet och en negativ riskbild, bör finanspolitiken vara relativt expansiv även 2014. Det måste dock göras en avvägning mellan behovet av att stödja återhämtningen av ekonomin och behovet av säkerhetsmarginaler inför en möjlig ytterligare försämring av konjunkturläget och de offentliga finanserna.

Det begränsade stabiliseringspolitiska utrymmet kan i kombination med ett mindre gynnsamt utgångsläge på arbetsmarknaden leda till att hushåll och företag blir mer försiktiga i en osäker situation. Att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken är därför av mycket stor vikt för att undvika en negativ spiral, där en svag utveckling förvärras av ett minskat förtroende hos hushåll och företag. För att motverka en sådan utveckling bör fokus, vid en påtaglig konjunkturförsvagning, ligga på att begränsa fallet i sysselsättningen. En sådan strategi är dock inte okomplicerad. Vid ett kraftigt BNP-fall skulle den offentligfinansiella kostnaden för en bibehållen sysselsättningsnivå bli mycket hög. Detta gäller i synnerhet om åtgärderna som vidtas är generella stimulanser. Om förtroendet för finanspolitiken riskerar att urholkas av diskretionära åtgärder kan det därför vara mer förtroendeskapande att prioritera starka offentliga finanser än att genomföra ofinansierade åtgärder. Vägledande för vilka eventuella insatser som väljs bör vara att de på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att hålla uppe den varaktiga sysselsättningen och hålla jämviktsarbetslösheten nere.

#### **4.2 De budgetpolitiska målens roll för att nå målen för finanspolitiken**

Eftersom det finns flera mål för finanspolitiken måste regeringen kontinuerligt göra avvägningar mellan de olika målen och ibland uppstår det

mållkonflikter, vilket tvingar fram prioriteringar. De budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, används i den politiska beslutsprocessen för att skapa bättre förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Erfarenheter av tidigare statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och en väl utformad budgetprocess för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås. De budgetpolitiska målen har 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. Erfarenheten visar att ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner i hög grad bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska ramverket, med överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, 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.

#### **4.3 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 sparkrav 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 när de automatiska stabilisatorerna inte skulle tillåtas verka fritt. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet.<sup>49</sup>

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs målet 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. I tabell 4.2 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden med utfallsdata och de indikatorer som används för att stämna av budgetutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Vid bedömningen av dessa indikatorer är det viktigt att beakta den betydande prognososäkerheten. En genomgång av prognoser för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn under innevarande år gjorda 2000–2011 visar att prognosfelen i genomsnitt är så stora som knappt 2 procent av BNP. Även bedömningen av det strukturella sparandet är mycket osäker. Uppföljningar visar att det inte är ovanligt att bedömningen av det strukturella sparandet för ett utfallsår (dvs. ett år då det finansiella sparandet är känt) ändras med mer än 1 procent av BNP från en bedömning till en annan. Den genomsnittliga skillnaden mellan den lägsta respektive högsta bedömningen av det strukturella sparandet ett utfallsår uppgick 2000–2010 till 2 procent av BNP. Om bedömningen revideras på detta sätt kan storleken på budgetutrymmet ändras kraftigt.

## Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

### *Den bakåtblickande tioårsindikatorn*

Åren 2003–2012 uppgick det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt till 0,7 procent av BNP. Justerat för det genomsnittliga

resursutnyttjandet under perioden låg dock det genomsnittliga finansiella sparandet på 1,4 procent av BNP. Detta tyder på att det inte finns några stora systematiska avvikelser i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

## Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

### *Sjuårsindikatorn*

Sjuårsindikatorn uppgår till -0,7 procent av BNP 2012, -0,4 procent av BNP 2013 och -0,1 procent av BNP 2014. Eftersom BNP-gapen bedöms vara stora i negativa termer under dessa år är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, och pekar på ett sparande i linje med eller något över överskottsmålet. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn förefaller det finansiella sparandet enligt denna indikator ligga något under 1 procent av BNP, framför allt 2013 och 2014.

### *Det strukturella sparandet*

Det strukturella sparandet bedöms vara klart lägre än 1 procent av BNP 2012 och 2013, för att sedan öka till något under målets nivå 2014. Denna indikator pekar således på ett sparande som ligger under målsatt nivå t.o.m. 2014, för att sedan ligga över 1 procent av BNP 2015–2017 vid oförändrad politik.

**Tabell 4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,0</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,4					
Sjuårsindikatorn	-0,7	-0,4	-0,1			
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,2	1,0	1,1			
Strukturellt sparande	0,3	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3
<b>BNP-gap</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>
Sjuårssnitt	-3,2	-2,4	-2,0			
Bakåtblickande tioårssnitt	-1,1					

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identiskt med ett sjuårssnitt för det strukturella sparandet eftersom det strukturella sparandet även justeras för extraordinära kapitalvinster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>49</sup> Se budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4) och skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) för en mer utförlig beskrivning av uppföljningen av överskottsmålet.

Sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet visar att det finansiella sparandet i offentlig sektor ligger något under målets nivå 2013 och 2014. Eftersom bedömningen bygger på en oförändrad finanspolitik stärks sparandet gradvis under åren därefter så att det överstiger överskotts målet mot slutet av perioden. Budgetutrymmet bedöms i avsnitt 4.8.

#### 4.4 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstaket 2016 och 2017

##### Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna i statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgifterna under utgiftsområde 1–25, utgiftsområde 27 och utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor 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 anslagssparande 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 2013–2015 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen.<sup>50</sup> För 2013 beräknas budgeteringsmarginalen bli 27 miljarder kronor. Marginalen sjunker något 2014 till 22 miljarder kronor för att sedan öka till 30 miljarder kronor 2015.

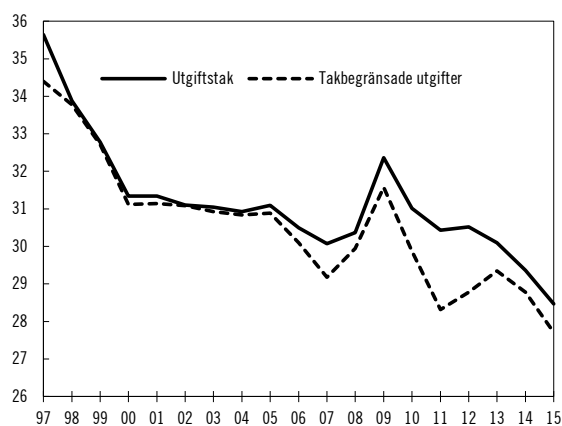
År 2011 ökade de takbegränsade utgifterna förhållandevis långsamt. År 2012 var ökningen snabbare. Trots den relativt snabba öknings-

takten av de takbegränsade utgifterna 2012 var budgeteringsmarginalen fortfarande jämförelsevis stor. Delvis till följd av de stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 har regeringen tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997, då utgiftstaket infördes. Även för 2015 föreslog regeringen en nivå på utgiftstaket som innebär en mindre årlig ökning än tidigare år.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2013 bedöms nu budgeteringsmarginalen bli något mindre 2013–2015. Störst förändring har skett för 2014 för vilket bedömningen av marginalen minskat med drygt 4 miljarder kronor.

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: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg 2000–2005 på en relativt stabil nivå på drygt 30 procent av BNP.<sup>51</sup> År 2006–2008 minskade det något

<sup>51</sup> På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försväras jämförelser av utgiftstakets utveckling över tiden. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i diagram 4.1 korrigerats för skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2015. Utgiftstakets nivå för åren före 2015 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 ursprungligen 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.

<sup>50</sup> Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år  $t$  (2013), minst 1,5 procent år  $t+1$  (2014) och minst 2 procent år  $t+2$  (2015). Den nödvändiga bufferten för  $t+3$  (2016) och för  $t+4$  (2017) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

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

(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.

**Tabell 4.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2003–2015**

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2003–2012, prognos 2013–2015.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	30	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20
Ursprungligt beslutade utgiftstak	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123
Teknisk justering <sup>2</sup>	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	2	2
Reell justering <sup>3</sup>					-11								
Slutligt fastställda utgiftstak	822	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 105	1 125
Takbegränsade utgifter	819	856	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 068	1 083	1 095
Budgeteringsmarginal	3	2	6	12	28	14	24	38	74	62	27	22	30
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,5	2,0	2,7

Anm.: För år 1997–2002, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

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

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

<sup>3</sup> 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.

## Bedömning av utgiftstaket 2016 och 2017

Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att 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 för 2015 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m., bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2010/11:32). I budgetpropositionen för 2013 gjordes en bedömning av utgiftstaket 2016 och regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak 2016 i budgetpropositionen för 2014.

I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlängdes tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året. Regeringen gör även i denna proposition en bedömning av utgiftstakets nivå för det fjärde året, dvs. 2017. Bedömningar av utgiftstak blir inte föremål för riksdagsbeslut. Det är möjligt för regeringen att göra en ny bedömning av utgiftstakets nivå innan förslag lämnas till riksdagen.

---

**Regeringens bedömning:** För 2016 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 165 miljarder kronor. För 2017 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 195 miljarder kronor.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Avvägningen om en lämplig nivå på utgiftstaket för ett nytt år baseras på prognoser för så långt sikt som tre till fyra år. Så långt fram i tiden är bedömningen av den ekonomiska utvecklingen mycket osäker. Det är därför viktigt att ett osäkert framtida budgetutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. När det gäller utgiftstaket anger regeringen emellertid redan nu en fast övre gräns för utgiftsnivån flera år framåt i tiden. 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 bedömdes. Det kan medföra problem för utformningen av politiken om förutsättningarna förändras. Risken för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna bör därför vägas in i bedömningen.

I samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2013 gjorde en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016 betonades de stora riskerna för en svag ekonomisk utveckling de närmaste åren. Sedan budgetpropositionen för 2013 beslutades har dessa farhågor till viss del besannats och riskbilden är alltjämt negativ. Det är därför fortsatt angeläget att det finns möjlighet att vidta åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta den ekonomiska utvecklingen, om det skulle uppstå ett behov av detta. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2016 bör uppgå till 1 165 miljarder kronor, vilket är 10 miljarder kronor högre än motsvarande bedömning i budgetpropositionen för 2013.

Regeringens överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Nedan följer en motivering till den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som regeringen använder vid bedömningen av utgiftstakets nivå för ett nytt år.

### Utgiftstakets relation till överskottsmålet

Utgiftstaket bör fastställas så att det ger stöd åt överskottsmålet. Det innebär att utgiftstaket bör begränsa den möjliga utgiftsnivån så att överskottsmålet uppnås utan att skatterna behöver höjas mer än vad som bedöms lämpligt.

I tabell 4.4 redovisas den bedömda utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. De offentliga finanserna förstärks successivt och 2017 uppgår det strukturella sparandet till 2,3 procent av BNP.

Budgeteringsmarginalen för 2017, dvs. det maximala utrymme som de takbegränsade utgifterna 2017 kan öka, uppgår till 1,3 procent av BNP, vilket motsvarar något mer än hälften



av det beräknade strukturella sparandet i den offentliga sektorn samma år.<sup>52</sup> Utgiftstaket för 2017 bedöms därmed ge stöd åt överskottsmålet.

Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk av utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskottsmålet. Det sätt på vilket överskottsmålet är formulerat innebär att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst kopplade till ökad arbetslöshet, vid en försvagning av konjunkturen normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeteringsmarginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskottsmålet.

**Tabell 4.4 Utgiftstak 2013–2017***Miljarder kronor om inget annat anges*

	2013	2014	2015	2016	2017
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 095	1 105	1 125		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 165	1 195
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	10	10	20	40	30
Utgiftstak, procent av BNP	30,1	29,4	28,5	27,9	27,3
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,0	28,3	27,8	27,7	27,2
Utgiftstak, fasta priser <sup>1</sup>	1 068	1 061	1 063	1 080	1 085
Takbegränsade utgifter	1 068	1 083	1 095	1 108	1 139
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	29,3	28,8	27,7	26,6	26,1
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>1</sup>	1 042	1 040	1 035	1 028	1 034
Budgeteringsmarginal	27	22	30	57	56
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	2,0	2,7	5,1	4,9
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,6	0,8	1,4	1,3
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	51,0	50,3	49,0	47,7	46,8

<sup>1</sup> 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.

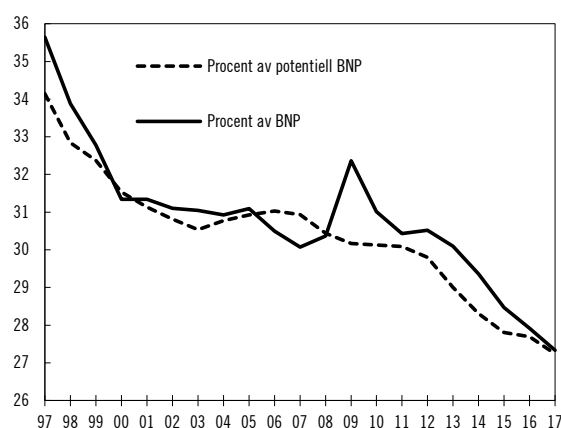
Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter, sett över ett par år, tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå påverkar dock indikatorerna för överskottsmålet.

<sup>52</sup> Hela budgeteringsmarginalen bör emellertid inte utnyttjas. Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek bör en marginal motsvarande minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna finnas kvar under budgetåret för att hantera osäkerhet i utgiftsbedömningarna. År 2017 motsvarar det drygt 11 miljarder kronor eller knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår 2017 till 1 procent av BNP, vilket kan jämföras med den totala budgeteringsmarginalen som uppgår till 1,3 procent av BNP (se tabell 4.4).

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

Den mycket svaga konjunkturutvecklingen 2009, med fallande nominell BNP, innebar att utgiftstaket ökade som andel av BNP. Från och med 2010 minskar emellertid åter utgiftstaket som andel av BNP och 2013–2017 beräknas andelen sjunka från drygt 30 procent till drygt 27 procent. 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 (se diagram 4.2). Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2017 än tidigare år.

Diagram 4.2 Utgiftstak 1997–2017



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 nivå för 2017 innebär att taket ökar med 30 miljarder kronor jämfört med den bedömda nivån för 2016. Det är en något mindre ökning jämfört med 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 mellan 2016 och 2017 uppgår till 2,6 procent.

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 medför att budgeteringsmarginalen för 2017 uppgår till 56 miljarder kronor. I budgeten för 2017 bör budgeteringsmarginalen för 2017 av osäkerhetsskäl uppgå till minst 1,5 procent av de

takbegränsade utgifterna, eller ca 17 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje. Den möjliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 2017 fram t.o.m. budgeten för samma år är därmed ca 39 miljarder kronor.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Budgeteringsmarginalen kan emellertid rymma framtida utgiftsreformer, under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet och bedömningen av budgetutrymmet, samt att det finns tillräckligt med utrymme under utgiftstaket för att hantera osäkerheter enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Under förutsättning att den aktuella bedömningen av de takbegränsade utgifterna fram t.o.m. 2017 står sig medger nivån på utgiftstaket 2017 i genomsnitt ungefär 10 miljarder kronor i nya permanenta utgifter per budget fr.o.m. budgeten för 2014 t.o.m. budgeten för 2017 (sammanlagt 39 miljarder kronor).

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 14 miljarder kronor per år 2014–2017. Det beror främst på att en stor del av utgifterna är indexerade till den allmänna utvecklingen av priser och löner. Om budgeteringsmarginalen 2017 skulle utnyttjas till fullo uppgår den genomsnittliga utgiftsökningen under dessa fyra år till ca 24 miljarder kronor. Det är en något mindre ökning än den genomsnittliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 2001–2012. Vidare är det maximala utrymmet för tillkommande utgiftsökningar om ungefär 10 miljarder kronor per budgetproposition fram t.o.m. budgeten för 2017 något mindre än den genomsnittliga årliga ökningen av takbegränsade utgifter under den senaste tioårsperioden till följd av beslut om reformer och besparingar, som beräknas ha uppgått till ca 11 miljarder kronor i dagens penningvärde.

Om storleken på budgeteringsmarginalen vid fastställandet av utgiftstaket motsvarar den minsta storleken som av osäkerhetsskäl bör upprätthållas, kan detta begränsa möjligheterna att genomföra ny politik på utgiftssidan i större utsträckning än vad som är motiverat av att utgiftstaket ska stödja överskottsmålet. Regeringen bedömer att överskotten i de offentliga finanserna växer fram till 2017. Om bedömningen under de kommande åren görs att det successivt uppstår ett budgetutrymme är det rimligt att en del av detta utrymme kan utnyttjas

för reformer på utgiftssidan. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir begränsas bl.a. av hur stor del av budgeteringsmarginalen som fram till budgetpropositionen för 2017 tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Oavsett vilken typ av utgiftsförändring som hypotetiskt tar budgeteringsmarginalen för 2017 i anspråk till dess att det året har passerat, kan inte de takbegränsade utgifterna förändras mer än vad som följer av utgiftstakets nivå. I förhållande till bedömningen av överskottet i de offentliga finanserna 2017 är budgeteringsmarginalen för 2017 inte större än att utgiftstaket bedöms ge stöd åt överskottsmålet.

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

De takbegränsade utgifterna är, omräknade till fasta priser och utan nya beslut om reformer, ca 8 miljarder kronor lägre 2017 än 2013 (se tabell 4.4). Det betyder att statens och pensions-systemets samlade storlek volymmässigt minskar något från 2013. Förändringen i fasta priser är liten i förhållande till de takbegränsade utgifternas utveckling som andel av BNP.

Utgiftstaket är, omräknat till fasta priser, 17 miljarder kronor högre 2017 än 2013. Beräknat i fasta priser är nivån på det föreslagna utgiftstaket för 2017 omkring 5 miljarder kronor högre än den bedömda nivån på utgiftstaket för 2016.

#### 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.

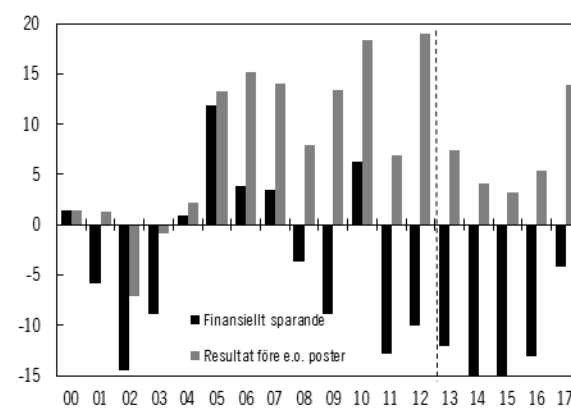
Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande såsom det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunal-

lagens (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. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av investeringarnas avskrivningskostnader.

**Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting långsiktigt ha 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. Ett vanligt förekommande mål i kommunerna är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

## Resultatet var starkt år 2012

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 19 miljarder kronor 2012, se diagram 4.3 och tabell 4.5.

Resultatet blev därmed betydligt starkare än 2011, vilket till stor del förklaras av en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring. Den redovisade intäktsökningen till följd av detta uppgick till ca 8 miljarder kronor för kommunerna och ca 3 miljarder kronor för landstingen. Resultatet för kommunsektorn som helhet torde motsvara god ekonomisk hushållning. Justerat för effekten av återbetalningen av sjukförsäkringspremier torde dock det sammanlagda resultatet vara lägre än vad som krävs för god ekonomisk hushållning.

**Tabell 4.5 Resultaträkning för kommuner och landsting 2010–2012**

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Nettokostnader	-409	-422	-428	-221	-228	-235
Skatteintäkter	343	355	365	179	186	196
Utjämn. system o. generella statsbidrag	76	76	74	47	47	46
Finansnetto	4	1	3	0	-7	-1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>
Extra ord. poster	1	0	1	0	–	–
<b>Årets resultat</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>

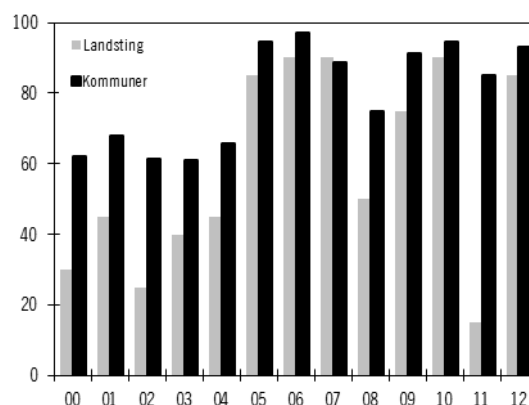
Anm.: På grund av avrundningar överensstämmer summan av de enskilda posterna inte alltid med totalsumman. Utfallet för kommunerna 2012 är fortfarande preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Drygt 270, eller 93 procent, av kommunerna redovisade ett positivt resultat 2012, se diagram 4.4. Flertalet landsting, 17 av 20, redovisade också positiva resultat. Justerat för effekten av återbetalningen från AFA Försäkring redovisade 13 landsting positiva resultat.

**Diagram 4.4 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000-2012**

Procent



Anm.: Med resultat avses resultat före extraordinära poster.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sedan kravet på att fastställa de finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen 2005 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan 75 och 97 procent. För landstingen har motsvarande andel, fränsett 2011, varierat mellan 50 och 90 procent, se diagram 4.4.

### Positiva resultat framöver trots svagt konjunkturläge

Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor årligen 2013–2016. Det finansiella sparandet beräknas bli mellan -12 och -15 miljarder kronor motsvarande period.

I prognosen antas kommuner och landsting sammantaget anpassa konsumtionsutgifterna så att ett resultat motsvarande god ekonomisk hushållning uppnås på sikt. Detta innebär att de gradvis bättre förutsättningarna mot slutet av prognosperioden slår igenom på kommunsektorns resultat (se vidare avsnitt 8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning). Resultatet beräknas uppgå till 14 miljarder kronor 2017.

#### 4.6 Sverige uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlemsland i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom. Det svenska ramverket är striktare och har en högre målsättning än vad stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver. Inom stabilitets- och tillväxtpakten har två referensvärden fastställts: underskottet i de offentliga finanserna får inte vara större än tre procent av BNP och den offentliga skulden får inte överstiga 60 procent av BNP. Sverige klarar med god marginal båda dessa referensvärden.

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska motverka att medlemsstaterna bygger upp allt för stora underskott i sina offentliga finanser. Varje medlemsstat ska ha ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. det konjunkturjusterade finansiella sparandet för offentlig sektor rensat för engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste överstiga en viss miniminivå för att säkerställa finanspolitikens hållbarhet, eller snabba framsteg mot hållbarhet, samt ge möjlighet till budgetmässig handlingsfrihet. Det medelfristiga budgetmålet ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta, förutsatt att det finns en lämplig säkerhetsmarginal till referensvärdet för budgetunderskott på 3 procent av BNP. Sverige har i detta sammanhang ett medelfristigt budgetmål på -1 procent av BNP. I februari 2013 bedömde EU-kommissionen att Sveriges strukturella sparande blir 0,1 procent av BNP 2013, vilket är tre tiondelar lägre än enligt bedömningen i denna proposition.<sup>53</sup> Båda bedömningarna har således en god marginal till det medelfristiga budgetmålet om -1 procent av BNP.

Ett lagstiftningspaket för stärkt ekonomisk styrning i EU antogs i december 2011. Detta innebar bl.a. att ett utgiftskriterium infördes som ett nytt element i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga

budgetmål. I en medlemsstat som ligger under sitt medelfristiga budgetmål måste ökningen av de offentliga utgifterna vara så mycket mindre än ett referensvärde för den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt att en tillfredsställande anpassningsbana mot dess 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 diskretionära ökningar av de offentliga inkomsterna. Diskretionära 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 det medelfristiga budgetmålet. Även om de reala utgifterna i Sverige enligt utgiftskriteriets specifikation bedöms öka snabbare än potentiell BNP 2013, är detta således förenligt med reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten.

Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del, underskottsförfarandet, syftar till att rätta till alltför stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 20 av EU:s 27 medlemsländer i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige är tillsammans med Estland och Luxemburg 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. Läget i flera av euroländerna visar på de betydande samhälls-ekonomiska kostnaderna av att förtroendet för finanspolitiken är svagt. Ett bristande förtroende för finanspolitiken riskerar att leda till att fokus måste flyttas från politiska åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuld-sanering. Förtroendet för finanspolitiken kan mätas på olika sätt. Ett vanligt mått är att jämföra ett lands upplåningskostnader, den långa räntan och riskpremien, som för Sverige i dag

<sup>53</sup> Se European Economic Forecast, European Economy no 1, 2013.

ligger på en historiskt sett låg nivå (se tabell 4.6). Även den konsoliderade bruttoskulden ligger på en i internationell jämförelse mycket låg nivå och den finansiella nettoställningen är positiv.

**Tabell 4.6 Finanspolitiska nyckeltal**

Procent av BNP respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Konsoliderad bruttoskuld	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3
Finansiell nettoställning	21,1	18,8	17,0	16,2	16,5	17,8
Tioårig statslåneränta	1,6					
Räntedifferens mot Tyskland 10 år statsobl.	0,0					

Källor: Statistiska centralbyrån, Ecwin och egna beräkningar.

Regeringen och ett antal andra bedömare gör även skattningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. EU-kommissionen bedömer att risken för att en offentligfinansiell kris ska uppstå i Sverige på ett års sikt är låg och lägre än i de flesta andra EU-länder.<sup>54</sup> Även marknadens förtroende för den svenska finanspolitiken är stort. Detta framgår av den historiskt sett mycket låga statslåneräntan och den låga riskpremien jämfört med tysk upplåning, som ofta används som jämförelsenorm (se tabell 4.6). Den offentliga skulden i Sverige ligger på en internationellt sett låg nivå och förväntas fortsätta minska framöver. Allt tyder därmed på att förtroendet för finanspolitiken kommer att vara fortsatt starkt de närmaste åren.

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 (se fördjupningsrutan EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer). 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 budgetförstärkning är nödvändig.

## EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer

EU-kommissionen har tagit fram tre indikatorer, S0, S1 och S2, för att bedöma finanspolitikens hållbarhet över olika tidshorisonter.

S0 är en indikator för finanspolitikens hållbarhet i ett kortsiktigt perspektiv, det närmaste året, som bygger på en sammanvägning av ett stort antal finansiella och offentligfinansiella indikatorer.

S1 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller försvagas för att den offentliga skulden ska nå ett visst värde över en given tidshorizont, i EU-kommissionens beräkning 60 procent av BNP 2030.

S2 visar på samma sätt hur mycket budgeten ska förstärkas eller försvagas för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorizont. S2-måttet ger därmed en i teoretiskt mening välgrundad bild av finanspolitikens långsiktiga konsekvenser, samtidigt som måttet är mycket känsligt för olika beräkningsantaganden.

Ingen av indikatorerna kan användas för att bedöma storleken på ett budgetutrymme, utan ska snarare ses som indikatorer på konsekvenserna av den förda finanspolitiken över olika tidshorisonter. S1 och S2 visar visserligen hur mycket budgeten behöver justeras, uttryckt som procent av BNP, för att den finansiella hållbarheten ska upprätthållas över olika tidshorisonter. Osäkerheten i dessa mått är dock så stor att indikatorvärdena måste tolkas med stor försiktighet. Ett högt indikatorvärde i absoluta termer innebär att sannolikheten för att finanspolitiken är ohållbar och måste läggas om är större. EU-kommissionen väljer att dela in medlemsländerna i tre grupper utifrån bl.a. indikatorvärdena. Sverige tillhör den minoritet av länder som bedöms ha en hållbar finanspolitik över alla tre tidshorisonter.

<sup>54</sup> EU-kommissionen (2012), Fiscal sustainability report.

Som framgår av tabell 4.7 menar även andra bedömare, som EU-kommissionen och Konjunkturinstitutet, att finanspolitiken är hållbar i de flesta bedömningar. När bedömningarna pekar på behov av en budgetförstärkning är denna jämförelsevis liten och hanterbar.

**Tabell 4.7 Indikatorer på finanspolitikens hållbarhet**

Procent av BNP

	S1 (eller mot- svarande)	S2
Regeringen	-1,1	-2,4
Konjunkturinstitutet (feb 2013)	-	-0,7
Finanspolitiska rådet (maj 2012)	-	1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-3,6	1,7
OECD (jan 2012)	0,0	-
IMF (apr 2013)	0,6	-

Anm.: - anger att värdet inte har beräknats. S1- och S2- värdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se avsnitt 11). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulden ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen), 50 procent av BNP 2050 (OECD), dagens skuldnivå 2030 (IMF) respektive 60 procent av BNP 2030 (Regeringen). S2 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att finanspolitiken ska vara exakt långsiktigt hållbar. Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD och IMF samt egna beräkningar.

Ett hållbart utgångsläge underlättar för finanspolitiken att möta både den rådande lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av den demografiska utvecklingen eller andra kostnadsökande trender. Huvudsyftet med hållbarhetsbedömningen 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 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.

#### 4.8 Samlad bedömning av finanspolitikens inriktning

Det främsta målet för regeringens politik är full sysselsättning. Fokus i regeringens politik sedan 2006 har legat på strukturella reformer för varaktigt högre sysselsättning och tillväxt. Den finansiella och ekonomiska kris som inleddes 2008 innebar ett stort behov av konjunkturstödande åtgärder. Sverige har varit ett av de EU-länder som fört den mest expansiva finans-

politiken under dessa år. En bärande del i regeringens hantering av den ekonomiska nedgången har samtidigt varit att upprätthålla säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att kunna hantera en djupare eller mer utdragen nedgång. De åtgärder som vidtagits har inte tillåtits äventyra förtroendet för de offentliga finanserna. Det har inneburit att åtgärderna fått ett större genomslag än om det rått osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Fördelningspolitiken har främst varit inriktad på att öka sysselsättningen och minska utanförskapet, men också på att genom riktade insatser stärka ekonomin för ekonomiskt utsatta grupper. Genom att skjuta till resurser till kommunerna under krisen har även kvaliteten i välfärdstjänsterna värnats.

Tack vare en ansvarsfull ekonomisk politik har Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder och står väl rustat inför framtiden. Det finns därmed skäl att fortsatt utforma en politik som förenar strukturåtgärder för långsiktig tillväxt, åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast samt sunda offentliga finanser med åtgärder som håller samman samhället. En av de viktigaste lärdomarna från de senaste åren är vikten av att politiken även vid en ekonomisk nedgång bör fokusera på strukturellt riktiga reformer för högre varaktig sysselsättning och tillväxt.

Budgetpropositionen för 2013 innehöll förslag till en rad kraftfulla åtgärder för att stärka de långsiktiga tillväxtförutsättningarna och motverka att arbetslösheten biter sig fast. Arbetslösheten antas dock bli något högre i år än vad som prognostiserades i budgetpropositionen för 2013, främst till följd av inbromsningen i omvärlden. Regeringen föreslår och aviserar därför nu ytterligare åtgärder för att möta arbetslösheten.

Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren. Även om BNP-tillväxten tar fart under 2015 kommer det att finnas lediga resurser i ekonomin även mot slutet av prognosperioden. Sverige kommer därigenom att sedan krisen slog till ha gått igenom en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande. För att minska riskerna för att den höga arbetslösheten biter sig fast bör finanspolitiken i närtid inriktas på att stötta konjunkturåterhämtningen, givet att tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna kan upprätthållas.

Att överskottsmålet är formulerat över en konjunkturcykel innebär att det finansiella sparandet bör ligga under 1 procent av BNP när resursutnyttjandet är lågt. Därigenom är överskottsmålet förenligt med en finanspolitik som motverkar konjunktursvängningar. Främst är detta en följd av de automatiska stabilisatorerna<sup>55</sup>. Det kan även finnas skäl att vidta diskretionära åtgärder som håller uppe efterfrågan i ett läge med mycket lågt resursutnyttjande i ekonomin. Men det förutsätter att åtgärderna inte riskerar förtroendet för de offentliga finanserna (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken).

De indikatorer som används för uppföljning av överskottsmålet pekar sammantaget på att budgetutrymmet ökar under prognosperioden men att utrymmet för ofinansierade reformer är begränsat i närtid. Till följd av den utdragna lågkonjunkturen, med risker för persistenseffekter på arbetsmarknaden, kan det finnas skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden. Därigenom skulle finanspolitiken medföra en snabbare nedgång av arbetslösheten.

Användandet av en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden möjliggörs av att det finns ett stort förtroende för Sveriges offentliga finanser. Sveriges starka position visas bl.a. av den låga och sjunkande offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper, god långsiktig offentlig-finansiell hållbarhet och ett relativt stort utrymme i förhållande till gränsvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Även riskerna för svagare offentliga finanser som följer av en eventuellt sämre ekonomisk utveckling måste dock beaktas. Att använda en del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden bör därför ske med försiktighet.

Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av

budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera betydelsen av att det finansiella sparandet gradvis ska återgå till 1 procent i takt med att resursutnyttjandet blir balanserat. Resursutnyttjandet bedöms vara balanserat först i slutet av 2017. Regeringens målsättning är att de offentliga finanserna ska stärkas i takt med resursutnyttjandet på ett sätt som är konsistent med överskottsmålet, förutsatt att ingen ytterligare allvarlig störning drabbar den svenska ekonomin. Med nuvarande prognos kan så ske även om regeringen genomför vissa ytterligare ofinansierade åtgärder. Om de offentliga finanserna inte utvecklas i linje med överskottsmålet kommer regeringen vidta erforderliga åtgärder.

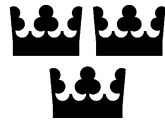
Även om regeringen föreslår ytterligare åtgärder för att få fler i arbete i den kommande budgetpropositionen, kommer det att finnas marginaler för att möta en djupare eller mer utdragen nedgång. Samma faktorer som nämnts ovan gör att det finansiella sparandet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare utveckling än den som nu förutses, utan att den finanspolitiska hållbarheten hotas.

<sup>55</sup> Finanspolitiken bidrar till att dämpa konjunktursvängningar utan att några aktiva beslut behöver fattas, genom att skatteintäkterna automatiskt minskar och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar vid en konjunkturedgång och vice versa. Dessa konjunkturberoende offentliga utgifter och intäkter brukar benämnas automatiska stabilisatorer.



5

# Inkomster





## 5 Inkomster

### Sammanfattning

- Den utdragna lågkonjunkturen i Sverige leder till en måttlig ökning av skatteintäkterna på 3 procent 2013. En högre lönesummetillväxt och en starkare utveckling av hushållens konsumtion leder till högre intäkter från skatt på arbete och konsumtion 2013 än året innan.
- I takt med att konjunkturläget förbättras 2014–2017 ökar skatteintäkterna allt mer. 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 mellan åren.
- I förhållande till budgetpropositionen för 2013 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats ned kraftigt för samtliga år.

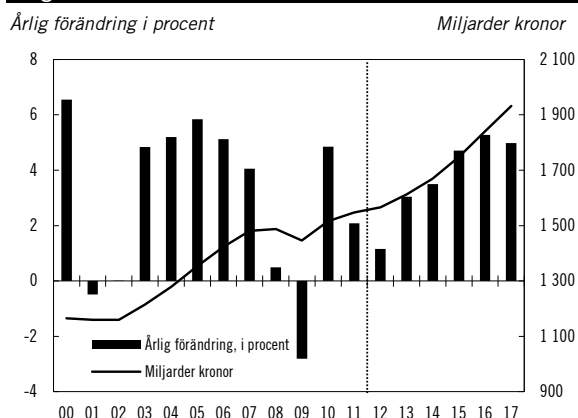
### 5.1 Den offentliga sektorns skatteintäkter

Svensk ekonomi påverkades tydligt av den internationella konjunkturedgången och tillväxten i svensk BNP mattades av under 2012. En fortsatt svag internationell efterfrågan leder till en utdragen lågkonjunktur i Sverige även under 2013. I takt med att osäkerheten kring det statsfinansi-

ella läget i Europa minskar och tillväxten tar fart bedöms BNP även i Sverige öka i en allt snabbare takt 2014–2017.

Trots en relativt stark utveckling av lönesumman, och därmed av intäkterna från skatt på arbete, ökade de totala skatteintäkterna måttligt under 2012 (se diagram 5.1). Det berodde på att intäkterna från skatt på konsumtion i stort sett var oförändrade mellan 2011 och 2012 samt på att intäkterna från skatt på kapital sjönk. De lägre intäkterna från skatt på kapital berodde på att intäkterna från hushållens kapitalinkomster beräknas ha minskat till följd av högre skatteavdrag för utgiftsräntor, samtidigt som den utdragna lågkonjunkturen medförde minskade intäkter från skatt på företagsvinster.

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter 2000–2017



Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

De totala skatteintäkterna väntas öka starkare 2013 än 2012 till följd av en viss förbättring av konjunkturläget. En högre lönesummetillväxt bedöms leda till högre intäkter från skatt på arbete, samtidigt som hushållens ökande konsumtion bidrar till högre intäkter från skatt på

konsumtion. Däremot bedöms intäkterna från skatt på kapital fortsätta minska 2013. Det förklaras av att den i ett historiskt perspektiv låga statslåneräntan ger lägre intäkter från avkastningsskatt, samtidigt som det fortsatt ansträngda ekonomiska läget för företagen ger lägre intäkter från skatt på företagsvinster.

När konjunkturen i Sverige förstärks väntas skatteintäkterna öka allt snabbare 2014–2017, med 3–5 procent per år.

I förhållande till budgetpropositionen för 2013 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats ned med mellan 25 och 66 miljarder kronor per år 2012–2016 (se tabell 5.1). Det beror på att tillväxten i lönesumman, hushållens konsumtion, företagens investeringar och vinstutvecklingen i företagen reviderats ned.

**Tabell 5.1 Totala skatteintäkter 2011–2016 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2013**

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	-3	-4	-6	-20	-29	-23
Skatt på kapital	-5	-15	-12	-18	-21	-23
Skatt på konsumtion	0	-7	-11	-16	-18	-17
Övriga skatter	0	1	2	2	2	2
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-8</b>	<b>-25</b>	<b>-27</b>	<b>-52</b>	<b>-66</b>	<b>-62</b>

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

Ändrade skatteregler beräknas sänka skatteintäkterna 2013 med ca 11 miljarder kronor (se tabell 5.2). Intäkterna från skatt på arbete väntas minska med ca 1 miljard kronor till följd av sänkt skatt för pensionärer. Intäkterna från skatt på kapital väntas minska med 14 miljarder kronor, vilket förklaras av sänkningen av bolagskatten från 26,3 procent till 22 procent, sänkningen av fastighetsavgiften för hyreshus och av förslaget om att införa ett investeraravdrag. Ett antal förändringar av fordons-, energi- och koldioxidskatten väntas tillsammans med omvända mervärdesskattskyldigheten för skrot leda till att intäkterna från skatt på konsumtion blir ca 4 miljarder kronor högre.

I tabell 5.10 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2008–2017.

**Tabell 5.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2011–2017**

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatt på arbete	-8	0	-1	0	0	0	0
Skatt på kapital	2	2	-14	1	0	0	0
Skatt på konsumtion	0	-5	4	0	1	0	0
Övriga skatter	-1	0	0	0	0	0	0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-7</b>	<b>-3</b>	<b>-11</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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 en av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2012 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 av kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, skattereduktioner samt artist-skatt. De indirekta skatterna på arbete består 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 936 miljarder kronor 2012 till 1 159 miljarder kronor 2017 (se tabell 5.3).

**Tabell 5.3 Skatt på arbete 2011–2017**

Miljarder kronor om inte annat anges

	Utfall		Prognos				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aktuell beräkning	905	936	974	1 006	1 050	1 104	1 159
Utveckling (%)	3,6	3,4	4,1	3,3	4,4	5,2	5,0

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

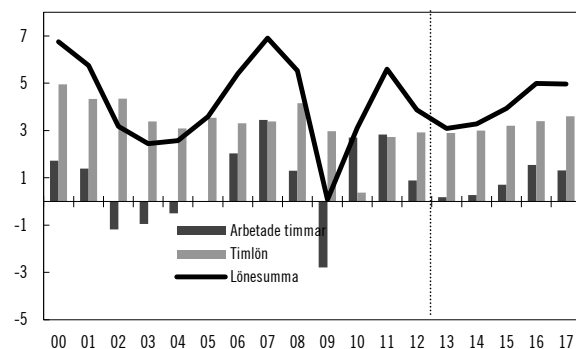
### Lönesummans tillväxt bromsar in

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

År 2012 växte lönesumman med 3,9 procent (se diagram 5.2), vilket var en minskning jämfört med 2011. Till följd av den utdragna lågkonjunkturen väntas lönesummans tillväxt minska till 3,1 procent 2013. I takt med att den ekonomiska tillväxten gradvis stärks förväntas lönesumman växa med i genomsnitt 4,3 procent per år under återstoden av prognosperioden.

**Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2017**

Årlig procentuell förändring

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

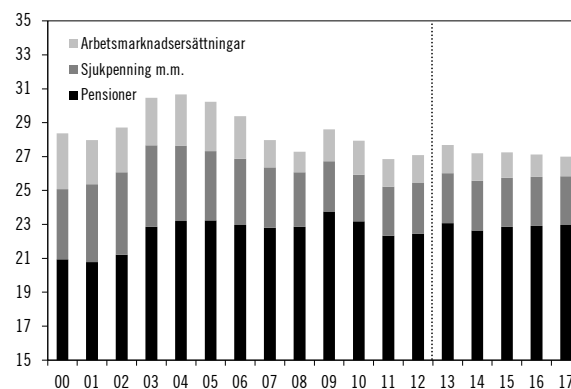
Skillnaden i ökningen av lönesumman mellan de olika åren under prognosperioden beror främst på skillnaden i utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 5.2). Antalet arbetade timmar beräknas öka med 0,2 procent 2013 och med i genomsnitt 1,0 procent per år 2014–2017. Timlönen ökar med 2,9 procent 2013 och med i genomsnitt 3,3 procent per år 2014–2017 (se vidare avsnitt 4).

### Arbetsmarknadsutsikterna och pensionerna påverkar utvecklingen av transfereringar till hushållen

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

**Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000–2017**

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Andelen av skatteunderlaget som utgörs av transfereringar till hushållen ökar svagt 2013 (se diagram 5.3). Denna ökade andel förklaras dels av de försämrade arbetsmarknadsutsikterna, vilket ökar de arbetsmarknadsrelaterade ersättningarna, dels av att pensionerna ökar starkt i förhållande till lönesumman 2013. Åren 2014–2017 minskar transfereringarna något, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden åter förbättras och att pensionerna växer något långsammare i förhållande till lönesumman 2014 (se vidare avsnitt 7).

### Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas öka från 560 till 691 miljarder kronor mellan 2012 och 2017 (se tabell 5.4). Åren 2012 och 2013 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 3,7 respektive 4,0 procent (se tabell 5.5).

**Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2008–2017**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Skatt på arbete</b>	<b>909,0</b>	<b>867,1</b>	<b>874,1</b>	<b>905,1</b>	<b>935,5</b>	<b>973,7</b>	<b>1 005,6</b>	<b>1 049,7</b>	<b>1 104,1</b>	<b>1 159,2</b>
<i>Direkta skatter</i>	497,5	475,7	474,7	487,3	504,3	529,0	545,9	572,2	603,3	634,1
Kommunal inkomstskatt	503,4	511,1	522,9	538,2	559,8	584,5	600,9	626,7	658,4	691,0
Statlig inkomstskatt	48,0	40,1	42,5	44,6	44,6	46,6	48,3	50,7	53,3	55,1
Allmän pensionsavgift	85,2	86,8	89,2	93,5	97,4	100,6	103,4	107,3	112,5	118,0
Skattereduktioner m.m.	-139,2	-162,5	-179,9	-189,1	-197,5	-202,8	-206,7	-212,5	-220,8	-230,0
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	411,5	391,4	399,4	417,8	431,2	444,7	459,6	477,5	500,8	525,1
Arbetsgivaravgifter	404,1	392,4	403,9	426,6	441,1	454,3	469,1	487,6	512,0	537,4
Egenavgifter	12,2	11,6	12,4	12,5	12,2	13,0	13,5	14,1	15,0	15,9
Särskild löneskatt	32,6	32,5	33,1	36,2	37,7	38,8	40,0	41,5	43,5	45,6
Nedsättningar	-13,4	-20,6	-24,6	-29,5	-30,7	-31,2	-31,8	-33,3	-35,6	-38,0
Skatt på tjänstegruppliv	1,2	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Avgifter till premiepensionssystemet	-25,1	-25,4	-26,4	-28,9	-29,8	-31,0	-32,0	-33,3	-34,9	-36,7
<b>Skatt på kapital</b>	<b>163,5</b>	<b>160,2</b>	<b>191,5</b>	<b>183,5</b>	<b>170,6</b>	<b>166,8</b>	<b>176,1</b>	<b>189,0</b>	<b>204,1</b>	<b>217,3</b>
Skatt på kapital, hushåll	26,3	24,9	34,5	28,8	24,6	27,4	29,2	30,9	31,4	29,9
Skatt på företagsvinster	83,0	86,5	106,6	102,8	95,1	89,1	93,4	101,7	109,9	115,5
Avkastningsskatt	15,2	12,3	11,9	11,8	10,3	7,0	9,5	11,3	16,5	24,3
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	24,0	25,3	26,4	27,5	28,8	30,9	31,1	31,5	32,0	32,5
Stämpelskatt	9,4	8,1	9,0	8,0	8,0	8,3	8,7	9,1	9,6	10,1
Kupongskatt m.m.	5,5	3,1	3,1	4,6	3,8	4,2	4,1	4,4	4,7	5,0
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>418,7</b>	<b>422,9</b>	<b>449,6</b>	<b>455,6</b>	<b>455,3</b>	<b>467,0</b>	<b>482,2</b>	<b>503,6</b>	<b>526,3</b>	<b>549,4</b>
Mervärdesskatt	300,3	301,5	324,6	333,1	333,4	343,0	356,5	374,3	394,9	414,2
Skatt på tobak	9,9	10,6	10,6	11,3	11,8	11,7	11,7	11,7	11,7	11,9
Skatt på etylalkohol	4,2	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	4,1	4,4	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2	5,3
Skatt på öl	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4
Energiskatt	38,8	40,1	41,2	40,6	40,1	41,0	40,8	41,4	41,9	43,2
Koldioxidskatt	25,7	26,1	27,3	25,4	25,2	24,8	24,8	26,6	26,9	28,2
Övriga skatter på energi och miljö	5,1	4,1	4,7	4,5	4,5	4,8	6,0	6,0	6,0	6,0
Skatt på vägtrafik	16,0	16,4	16,4	15,7	15,6	16,9	17,3	18,0	18,5	18,9
Skatt på import	5,9	5,2	5,7	5,7	5,3	5,2	5,5	5,9	6,4	6,9
Övriga skatter	5,6	6,7	7,0	7,3	7,2	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,2</b>	<b>1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>
Restförda skatter	-8,2	-7,8	-5,7	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3
Övriga skatter	4,8	3,6	6,8	9,8	10,4	12,0	12,0	12,2	12,3	12,5
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 487,8</b>	<b>1 446,0</b>	<b>1 516,2</b>	<b>1 547,7</b>	<b>1 565,6</b>	<b>1 613,3</b>	<b>1 669,7</b>	<b>1 748,3</b>	<b>1 840,5</b>	<b>1 932,1</b>
Avgår, EU-skatter	-7,3	-6,8	-7,1	-7,2	-6,9	-6,9	-8,1	-8,6	-9,1	-9,7
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 480,5</b>	<b>1 439,2</b>	<b>1 509,1</b>	<b>1 540,5</b>	<b>1 558,7</b>	<b>1 606,3</b>	<b>1 661,5</b>	<b>1 739,7</b>	<b>1 831,5</b>	<b>1 922,4</b>
Avgår, kommunala skatteintäkter	-515,5	-524,8	-537,0	-552,7	-575,3	-600,0	-616,5	-642,6	-674,7	-707,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-178,1	-178,8	-183,5	-195,2	-201,0	-206,4	-212,6	-220,9	-231,6	-243,1

**Tabell 5.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2008–2017 fortsättning**

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>786,9</b>	<b>735,6</b>	<b>788,6</b>	<b>792,6</b>	<b>782,4</b>	<b>799,9</b>	<b>832,5</b>	<b>876,3</b>	<b>925,2</b>	<b>971,7</b>
<b>Periodiseringar</b>	<b>21,8</b>	<b>-29,8</b>	<b>-9,1</b>	<b>47,3</b>	<b>10,3</b>	<b>-24,0</b>	<b>-9,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Uppbördsförskjutningar	36,3	-2,6	-9,6	32,4	28,0	-15,2	7,2	4,7	-0,6	3,0
Betalningsförskjutningar	-15,6	-22,7	-1,1	11,5	-17,7	-8,6	-16,5	-2,7	2,1	-1,5
varav kommuner och landsting	-4,2	-22,1	13,3	28,1	-1,1	-12,2	-6,0	3,0	0,7	0,8
varav ålderspensionssystemet	-0,7	-1,3	2,9	0,7	0,3	-0,4	0,5	0,7	0,9	1,0
varav privat sektor	-8,1	-4,7	-16,3	-16,9	-17,4	3,2	-8,5	-3,3	-3,3	-3,3
varav kyrkosektorn	0,5	-0,3	-1,1	-0,4	0,6	0,9	-0,7	-1,2	0,0	0,0
varav EU	-3,1	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	-1,8	-1,9	3,8	0,0
Anstånd	1,1	-4,6	1,6	3,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Statens skatteinkomster</b>	<b>808,7</b>	<b>705,8</b>	<b>779,5</b>	<b>840,0</b>	<b>792,7</b>	<b>775,9</b>	<b>823,0</b>	<b>878,1</b>	<b>926,4</b>	<b>973,0</b>
<b>Övriga inkomster</b>	<b>92,6</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>32,4</b>	<b>-5,1</b>	<b>10,8</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,6</b>
2000 Inkomster av statens verksamhet	53,0	48,1	41,8	55,3	48,8	47,7	43,8	44,1	43,5	42,9
3000 Inkomster av försäld egendom	76,5	0,1	0,2	23,1	0,3	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
4000 Återbetalning av lån	1,9	1,7	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,7	8,9	8,9	11,1	9,7	10,6	11,2	12,0	12,6	12,7
6000 Bidrag m.m. från EU	11,0	11,7	13,0	12,3	9,8	13,0	10,5	9,9	10,3	10,6
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-56,2	-66,8	-65,5	-70,8	-74,9	-76,6	-75,3	-76,3	-83,8	-81,5
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-2,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Inkomster på statens budget</b>	<b>901,3</b>	<b>709,5</b>	<b>779,5</b>	<b>872,4</b>	<b>787,6</b>	<b>786,7</b>	<b>829,3</b>	<b>883,7</b>	<b>924,9</b>	<b>973,6</b>

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2012 och 2013 uppgå till 3,7 respektive 4,2 procent. Åren 2014–2017 ökar kommunernas skatteunderlag med i genomsnitt 4,3 procent per år.

**Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag**

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Faktisk utveckling	3,0	3,7	4,0	2,8	4,3	5,1	5,0
Underliggande utveckling	4,4	3,7	4,2	2,8	4,3	5,1	5,0

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

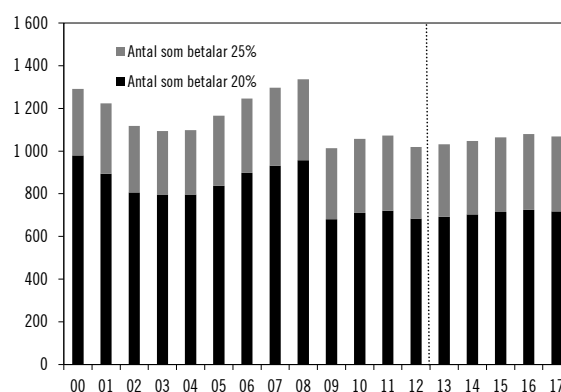
## Statlig inkomstskatt

Intäkterna från den statliga inkomstskatten beräknas uppgå till 45 miljarder kronor 2012 (se tabell 5.4). I takt med att lönesumman gradvis

stärks ökar intäkterna med ca 2 miljarder kronor årligen 2013–2017.

**Diagram 5.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2017**

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minskade 2012 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). Ut-

vecklingen av antalet personer som betalar statlig skatt bestäms av timlöneutvecklingen i förhållande till jämförelsetalet, ålderssammansättningen och inkomstfördelningen. År 2013–2017 bedöms antalet personer som betalar statlig skatt öka marginellt.

### Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna uppgår till sammanlagt 198–230 miljarder kronor 2012–2017 (se tabell 5.6). De sammanlagda reduktionerna till följd av jobbskatteavdragen beräknas öka från 83 miljarder kronor 2012 till 97 miljarder kronor 2017.

Den sammanlagda skattereduktionerna för husavdraget (ROT- och RUT-tjänster) beräknas minska från drygt 16 miljarder kronor 2012 till 15 miljarder kronor 2017. Minskningen beror på att efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av successivt under prognosperioden. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna bedöms uppgå till ca 2,1 miljarder kronor 2012 och beräknas öka till 4,5 miljarder kronor 2017.

**Tabell 5.6 Skattereduktioner 2011–2017**

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Allmän pensionsavgift	-93	-97	-101	-103	-107	-112	-118
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-80	-83	-86	-87	-89	-93	-97
Husavdrag	-15	-16	-16	-16	-15	-15	-15
Gåvor till ideell verksamhet				0	0	0	0
<b>Summa</b>	<b>-189</b>	<b>-198</b>	<b>-203</b>	<b>-207</b>	<b>-213</b>	<b>-221</b>	<b>-230</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Beloppen för Fastighetsavgift, Sjöinkomst och Gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor.

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 97 miljarder kronor 2012 till 118 miljarder kronor 2017. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att

skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

### Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms uppgå till 431 miljarder kronor 2012. 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 525 miljarder kronor 2017 (se tabell 5.4).

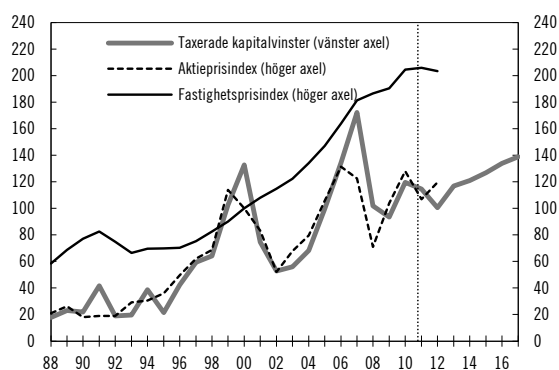
#### 5.1.2 Skatt på kapital

##### Hushållens kapitalvinster

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2012 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för 2012. 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 fastighetspriser 1988–2017**

Miljarder kronor Index 2000 = 100



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

År 2012 bedöms de taxerade kapitalvinsterna uppgå till 101 miljarder kronor. Det är något lägre än 2011, då de uppgick till knappt 115 miljarder kronor. De lägre vinsterna kan delvis förklaras av prisnedgången på permanenta småhus 2012. Kapitalvinsterna antas fr.o.m. 2013



återgå till den genomsnittliga historiska nivån på drygt 3 procent av BNP. I diagram 5.6 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

Hushållens ränteinkomster ökade något 2012 jämfört med 2011, trots att räntorna generellt var lägre under 2012 än 2011. De högre inkomsterna kan i stället förklaras av att hushållen ökade sitt sparande i räntebärande tillgångar. Även hushållens ränteutgifter var högre 2012 än 2011, vilket kan förklaras av att skuldstocken var högre 2012 än 2011. Sammantaget bedöms hushållens räntenetto bidra negativt till skatteintäkterna 2012. Räntenettet bidrar positivt till skatteintäkterna 2013 och 2014. År 2015–2017 bidrar räntenettet negativt till skatteintäkterna, till följd av att räntorna bedöms stiga.

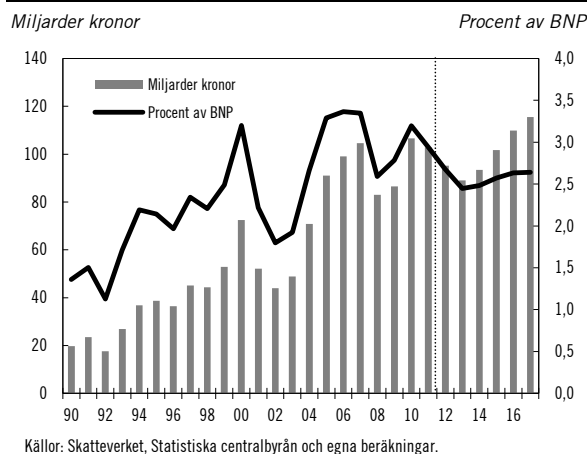
Sammanlagt uppgår intäkterna från hushållens skatt på kapital till 27 miljarder kronor 2013. Intäkterna uppgår till 29–31 miljarder kronor per år 2014–2017.

### Intäkterna från skatt på företagsvinster minskar 2012

Intäkterna från skatt på företagsvinster uppgick 2011 till 103 miljarder kronor, vilket är 4 miljarder kronor, eller 3,6 procent, lägre än 2010 (se diagram 5.6). Till följd av den utdragna lågkonjunkturen bedöms bolagsskatteintäkterna minska ytterligare, till 95 miljarder kronor 2012 respektive 89 miljarder kronor 2013. I takt med att BNP-tillväxten stärks växer företagens vinster återigen 2014. Vinstökningen bedöms bli som starkast 2015.

I budgetpropositionen för 2013 föreslogs en sänkning av bolagsskattesatsen från 26,3 till 22 procent. Sänkningen trädde i kraft den 1 januari 2013. För att skydda den svenska bolagsskattebasen mot skatteplanering föreslog regeringen samtidigt att reglerna som begränsar möjligheterna att göra ränteavdrag skärps. Åtgärderna bedöms sammantaget leda till att skatteintäkterna blir ca 7 miljarder kronor lägre per år 2013–2017.

Diagram 5.6 Skatt på företagsvinster 1990–2017



### En låg statslåneränta 2012 ger låga intäkter från avkastningsskatt 2013

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, beräknas minska med 33 procent mellan 2012 och 2013. De lägre intäkterna beror i huvudsak på att den genomsnittliga statslåneräntan var lägre 2012 än 2011. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 5 miljarder kronor. Statslåneräntan bedöms bli som lägst 2012. Från och med 2013 ökar statslåneräntan varje enskilt år, vilket gör att intäkterna ökar fr.o.m. 2014. År 2017 uppgår intäkterna från avkastningsskatten till 24 miljarder kronor (se tabell 5.4).

### Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift ökar 2013

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift uppgår till 31 miljarder kronor 2013, vilket är 2 miljarder kronor högre än 2012 (se tabell 5.7).

Ökningen beror i huvudsak på att den allmänna fastighetstaxeringen av elproduktionsenheter 2013 medfört att taxeringsvärdena för vattenkraftverk höjts kraftigt. Till viss del motverkas denna ökning av att fastighetsavgiften för hyreshus har sänkts.

**Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2011–2017**

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Småhus	12,5	13,6	13,9	14,0	14,3	14,6	15,0
varav kommunal avgift	12,0	13,0	13,3	13,4	13,7	14,0	14,3
Hyreshus, bostadslägenheter	2,9	3,0	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8
varav kommunal avgift	2,8	2,9	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8
Hyreshus, lokaler	6,8	6,9	6,9	7,0	7,1	7,2	7,4
Industrier	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Vattenkraft	3,7	3,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
<b>Summa</b>	<b>27,5</b>	<b>28,8</b>	<b>30,8</b>	<b>31,1</b>	<b>31,5</b>	<b>32,0</b>	<b>32,5</b>

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 2013 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 467 miljarder kronor, för att därefter öka med 3,3–4,5 procent per år och uppgå till 549 miljarder kronor 2017. Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 5.8.

**Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2011–2017**

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>456</b>	<b>455</b>	<b>467</b>	<b>482</b>	<b>504</b>	<b>526</b>	<b>549</b>
<b>Utvecklingstakt (%)</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,6</b>	<b>3,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>
Mervärdesskatt	333	333	343	356	374	395	414
Utvecklingstakt (%)	2,6	0,1	2,9	3,9	5,0	5,5	4,9
Punktskatter	123	122	124	126	129	131	135
Utvecklingstakt (%)	-1,9	-0,5	1,7	1,4	2,9	1,5	2,9

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

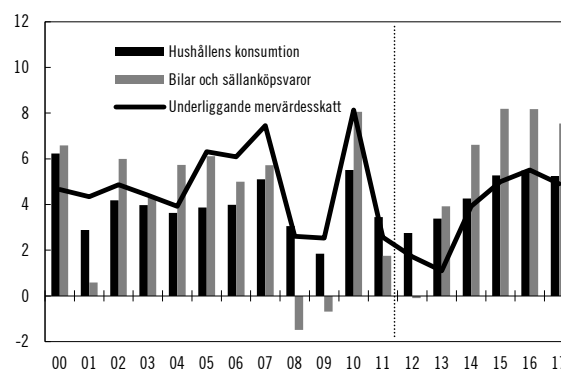
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### 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 underliggande intäkter från mervärdesskatt 2000–2017**

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den underliggande mervärdesskatten exkluderar effekten av ändrade skatteregler.

Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skattebasen för mervärdesskatten består också av offentlig konsumtion samt av investeringar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor<sup>56</sup>. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer 79 procent från den privata sektorn. Staten och kommunerna svarar för 9 respektive 12 procent av mervärdesskatteintäkterna.

Intäkterna från mervärdesskatten ökade med endast 0,1 procent under 2012, trots att hushållens konsumtion som helhet ökade med nästan 3 procent i löpande priser. Det beror på att de delar av hushållens konsumtion som i genomsnitt beskattas med högre skattesatser, såsom konsumtion av bilar och sällanköpsvaror, dämpades kraftigt. Dessutom bidrog osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till att företagen till viss del senarelade sina investeringar.

Under inledningen av 2013 har hushållens förtroendeindikatorer stigit, om än från låga nivåer, och hushållens konsumtion bedöms öka i god takt. Sammansättningen av hushållens konsumtion är dessutom gynnsam för intäkterna från mervärdesskatten i och med att konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror bedöms ta fart. Däremot kvarstår det osäkra ekonomiska läget för företagen under 2013, samtidigt som resursutnyttjandet är lågt, varför företagens investeringar bedöms öka endast marginellt. Sammantaget leder detta till att intäkterna från mervärdesskatten ökar med 2,9 procent 2013 och uppgår till 343 miljarder kronor.

<sup>56</sup> I verksamheter som saknar skatteplikt och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt.

År 2014–2017 bedöms konjunkturläget förstärkas när den internationella oron klingar av. Hushållen har då möjlighet att öka sin konsumtion i snabbare takt till följd av ett i utgångsläget högt sparande kombinerat med ett allt ljusare läge på arbetsmarknaden. Dessutom ökar företagens behov av att investera för att kunna möta den stigande efterfrågan, vilket leder till större mervärdesskatteintäkter från investeringar. Sammantaget medför detta att intäkterna från mervärdesskatten ökar med mellan 3,9–5,5 procent per år för att uppgå till 414 miljarder kronor 2017.

### 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.

Under 2012 minskade punktskatteintäkterna med 0,5 procent till 122 miljarder kronor. Det förklaras främst av att konjunkturinbromsningen ledde till en lägre användning av bensin och därmed lägre intäkter från energi- och koldioxidskatt. Det svaga konjunkturläget medförde också svagare importtillväxt och därmed lägre skatteintäkter från import.

Punktskatteintäkterna från energi- och koldioxidskatt ökar under hela prognosperioden 2013–2017, vilket både beror på att användningen av el bedöms öka och på högre koldioxidskattesatser. Användningen av bensin bedöms minska under hela prognosperioden, bl.a. till följd av mer bränslesnåla fordon.

Intäkterna från punktskatter på alkohol och tobak utgör knappt 20 procent av punktskatteintäkterna. I genomsnitt uppgår punktskatteintäkterna från alkohol och tobak över prognosperioden till 24 miljarder kronor per år.

Samtantaget bedöms intäkterna från punktskatterna öka under hela prognosperioden 2013–2017 med mellan 1,4 och 2,9 procent per år för att 2017 uppgå till 135 miljarder kronor.

### 5.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Normalt har regeländringar i skattesystemet störst inverkan på förändringen av skattekvoten.

År 2011–2013 sker en viss omfördelning mellan skattebaserna genom att bidraget från skatt på arbete ökar, medan bidraget från skatt på kapital och skatt på konsumtion minskar. Lägre vinster i företagen och lägre intäkter från avkastningsskatten förklarar till stor del nedgången i skattekvoten för skatt på kapital 2012 och 2013. År 2013 bidrar även den lägre bolagsskattesatsen till den lägre kvoten. Under resterande delen av prognosperioden (2014–2017) ligger skattekvoten kvar på 44 procent av BNP (se tabell 5.9).

**Tabell 5.9 Skattekvot, 2011–2017**

Procent av BNP

	Utfall Prognos						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Skattekvot</b>	<b>44,2</b>	<b>44,0</b>	<b>44,3</b>	<b>44,3</b>	<b>44,2</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>
varav							
Skatt på arbete	25,9	26,3	26,8	26,7	26,6	26,5	26,5
Skatt på kapital	5,2	4,8	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0
Skatt på konsumtion	13,0	12,8	12,8	12,8	12,7	12,6	12,6
Övriga skatter	0,1	0,1	0,1	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, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligt-rättsliga avgifter. Inkomsterna för 2012 blev 49 miljarder kronor, vilket är 7 miljarder kronor lägre än 2011 års utfall. Detta förklaras främst av minskade inkomster från statens aktier. Aktieutdelningen från de statligt ägda bolagen uppgick till 22 miljarder kronor, varav 4 miljarder kronor från utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna. Det är 5 miljarder kronor lägre än 2011.

År 2013–2017 beräknas inkomsterna av statens verksamhet gradvis minska till 43 miljarder kronor.

### Inkomster av försåld egendom

Utfallet för inkomster av försåld egendom blev 0,3 miljarder kronor för 2012. För 2013–2017 har inkomsterna från försäljning av statens aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till 15 miljarder kronor per år.

### Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas bl.a. återbetalning av studiemedel (avser lån upptagna före 1989) och återbetalning av övriga lån. Från och med 1989 finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgäldskontoret. Inbetalningarna på studielån av upplånat kapital redovisas därför under posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i stället för under denna inkomsttyp. År 2012 uppgick inkomsterna under inkomsttypen Återbetalning av lån till 1,3 miljarder kronor.

År 2013–2017 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter gradvis minska 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 2012 uppgick inkomsterna till 9,7 miljarder kronor, varav 9,2 miljarder kronor utgjordes av de statliga pensionsavgifterna. Mellan 2013 och 2017 väntas dessa inkomster gradvis öka till 13 miljarder kronor. Ökningen förklaras nästan uteslutande 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 2012 uppgick till 10 miljarder kronor, varav bidrag från EU:s jordbruksfond utgjorde den största enskilda posten (9 miljarder kronor). Enligt prognosen kommer inkomsterna att öka från denna nivå till 13 miljarder kronor 2013, för att sedan falla tillbaka till 11 miljarder kronor 2017.

### 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 bruttoredovisas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU, som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De

tillkommande inkomsterna uppgår till 10–13 miljarder kronor per år 2013–2017.

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.

#### **Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto**

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

År 2012 flyttades jämställdhetsbonusen från denna inkomsttyp till budgetens utgiftssida. Det innebär att alla skattekrediteringar som tidigare redovisats under denna inkomsttyp upphört eller flyttats till budgetens utgiftssida.

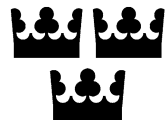
**Tabell 5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år 2008–2017**

Miljarder kronor	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomstår</b>										
<b>Skatt på arbete</b>	<b>-11,9</b>	<b>-47,1</b>	<b>-14,4</b>	<b>-7,6</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Kommunalskatt</i>	0,3	-0,2	-2,8	-7,5	1,0	-1,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Förändrad medelutdebitering	-1,8	1,3	0,7		1,1	2,4				
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)		-1,9	-3,5	-7,5		-1,2				
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionsparande m.m.)	2,1	0,4			0,3					
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift										
Övrigt				0,0	-0,4	-0,1	0,2			
<i>Statlig skatt</i>	0,0	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skiktgränsjusteringar		-4,2								
Övrigt										
<i>Skattereduktioner</i>	-11,4	-21,8	-10,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag	-10,7	-10,8	-10,0							
Husavdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster)	-0,7	-11,0				0,0				
Skattereduktion allmän pensionsavgift										
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad 2007										
Övrigt					-0,3					
<i>Socialavgifter</i>	-0,7	-20,9	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Sänkning socialavgift	-0,4	-12,8				0,0				
Nedsättning socialavgift	-0,4	-8,1	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2			
<b>Skatt på kapital</b>	<b>4,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>-13,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Inkomstskatt, företag</i>	3,8	1,7	0,7	0,0	-0,1	-7,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkt skattesats, begränsning av ränteavdrag	3,8	1,6				-7,2				
Andelar i handelsbolag, underskotts företag		0,2	0,7							
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar										
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)										
Övrigt					-0,1					
<i>Fastighetsskatt</i>	-3,6	0,0	-0,2	1,5	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.	-3,9		-0,2							
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.	-0,4					-0,6				
Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande										
Vattenkraft: skattesatsändringar	0,6			1,5						
<i>Övriga skatter på kapital</i>	4,3	-0,2	0,5	0,6	1,7	-5,9	0,9	0,4	0,0	0,0
Investeraravdrag						-0,7	-0,1			
Investeringsfonder samt investeringssparkonto					1,6	-4,8	0,5	0,5		
Ändrade regler för kapitalförsäkringar					0,2	0,2	0,0	-0,1		
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder	1,1									
Ändrade uppskovsregler	3,2		0,2							
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder		-0,2		-0,1	0,0	-0,2				
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsmedelsskatt, penninglån		-0,1	0,2		-0,2	-0,4	0,4			
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad										
Höjd stämpelskatt			0,1	0,7						
<b>Skatt på konsumtion</b>	<b>6,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>3,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Mervärdesskatt</i>	0,2	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster					-5,4					
Sänkt skatt på personbefordran, böcker och skidliftar										
Övrigt	0,2	0,0		0,0		0,5				
<i>Skatt på energi och miljö</i>	2,6	-0,1	-0,1	0,7	0,1	2,2	0,0	1,1	0,0	0,0
Energiskatt	0,3	0,1	0,1	0,9		1,1				
Koldioxidskatt	1,5	-0,2	0,2	-0,2		-0,1		1,1		
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.										
Gödselmedelsskatt			-0,4							
Skatt på termisk effekt	0,8									
Övrigt					0,1	1,2				
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	3,9	0,0	-0,1	-1,2	0,8	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik m.m.	2,2	0,0	-0,1	-1,2		1,2				
Skatt på tobak	1,5				0,8					
Skatt på alkohol	0,3									
Reklamskatt	-0,1									
<b>Restfördä och övriga skatter</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Insolvens			-0,1							
Övriga skatter		-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0			
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>-0,7</b>	<b>-46,1</b>	<b>-13,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-8,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering</b>	<b>1,1</b>	<b>-47,4</b>	<b>-14,1</b>	<b>-6,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>-11,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Källa: Egna beräkningar.

6

# Utgifter







## 6 Utgifter

### Sammanfattning

---

- De takbegränsade utgifterna ökar med ca 117 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 28,8 procent till 26,1 procent under samma period.
  - Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 62 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner, som är en följd av pris- och löneökningar, men också på att antalet pensionärer ökar under perioden.
  - Utgifterna på utgiftsområdena i statens budget, exklusive utgifterna för statsskuldräntor, ökar med ca 55 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 22,0 till 19,2 procent under samma period.
  - Sjunkande arbetslöshets- och ohälsorelaterade utgifter bidrar till en lägre ökningstakt av utgifterna i statens budget. Sammantaget bedöms dessa utgifter minska med ca 11 miljarder kronor mellan 2012 och 2017.
  - Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2014 av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med ca 4 miljarder kronor i förhållande till 2013. År 2015–2017 förväntas den årliga omräkningen ligga på 3, 4 respektive 5 miljarder kronor.
- 

### 6.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

Utgiftssidan på statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 7.2.1). De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 117 miljarder kronor mellan 2012 och 2017 (se tabell 6.1). Nära 50 procent av ökningen, 55 miljarder kronor, kan hänföras till utgifter på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara lägre 2017 än 2012. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter, vilka beräknas öka med 62 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en ökning med 0,2 procentenheter.

Utgifterna för statsskuldräntor beräknas minska med drygt 8 miljarder kronor mellan 2012 och 2017, vilket huvudsakligen beror på att utgifterna för statsskuldräntorna var ovanligt höga 2012 på grund av kursförluster vid byten av utländsk valuta. År 2015 beräknas ränteutgifterna också bli tillfälligt höga till följd av att en realobligation förfaller till betalning. År 2013 och 2017 förväntas nivån på statsskuldräntorna vara relativt oförändrad, vilket förklaras av huvudsakligen två faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan tidpunkterna: låga men stigande

marknadsräntor och en minskande statsskuld fr.o.m. 2015. De ovan nämnda faktorerna påverkar ränteutgifterna i motverkande riktning och tar delvis ut varandra.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 27 miljarder kronor 2013, och till 22 respektive 30 miljarder kronor 2014 och 2015. År 2016 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 57 miljarder kronor. Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2017 innebär att budgeteringsmarginalen beräknas uppgå till 56 miljarder kronor detta år (se avsnitt 4.4).

**Tabell 6.1 Utgifter på utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2012–2017**

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Utgifter på utgiftsområden exkl. statsskuldräntor <sup>1</sup>	784	811	824	824	822	839
<i>Procent av BNP</i>	22,0	22,3	21,9	20,8	19,7	19,2
Statsskuldräntor m.m.	27,4	19,0	20,7	22,4	21,8	19,2
<i>Procent av BNP</i>	0,8	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>811,1</b>	<b>830,2</b>	<b>844,4</b>	<b>846,1</b>	<b>844,2</b>	<b>858,0</b>
<i>Procent av BNP</i>	22,8	22,8	22,4	21,4	20,2	19,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238,5	256,9	259,3	271,3	286,0	300,2
<i>Procent av BNP</i>	6,7	7,1	6,9	6,9	6,9	6,9
<b>Takbegränsade utgifter<sup>2</sup></b>	<b>1 022,2</b>	<b>1 068,1</b>	<b>1 083,0</b>	<b>1 094,9</b>	<b>1 108,3</b>	<b>1 138,9</b>
<i>Procent av BNP</i>	28,8	29,4	28,8	27,7	26,6	26,1
<b>Utgiftstak<sup>3</sup></b>	<b>1 084</b>	<b>1 095</b>	<b>1 105</b>	<b>1 125</b>	<b>1 165</b>	<b>1 195</b>
Budgeteringsmarginal	61,8	26,9	22,0	30,1	56,7	56,1

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

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

<sup>3</sup> Regeringens bedömning av utgiftstak för 2016 och 2017 (se avsnitt 4.4).

Källa: Egna beräkningar.

### 6.1.1 Takbegränsade utgifter 2013–2017

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2013 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2014–2017 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar samt nu föreslagna och aviserade åtgärder (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 2013.

Förbrukningen av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2014–2017 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar (se tabell 6.2).<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Förändringar av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, dvs. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

**Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2012 Utfall <sup>1</sup>	2013 Anslag <sup>2</sup>	2013 Prognos	2014 Beräknat	2015 Beräknat	2016 Beräknat	2017 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 529	11 979	12 040	12 245	12 381	12 533	12 754
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13 511	16 274	15 972	13 677	14 069	14 416	14 920
3 Skatt, tull och exekution	10 272	10 223	10 260	10 500	10 646	10 826	11 067
4 Rättsväsendet	38 213	39 392	38 693	40 291	41 343	42 068	42 936
5 Internationell samverkan	1 550	2 034	1 827	2 036	2 040	2 044	2 049
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 462	46 197	44 563	46 987	47 554	48 074	49 105
7 Internationellt bistånd	30 197	30 483	30 869	31 119	32 375	34 578	36 479
8 Migration	8 248	10 523	10 222	11 088	11 538	12 070	13 151
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58 690	62 252	60 558	63 969	63 654	64 776	66 488
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	94 853	94 422	93 107	90 734	88 718	87 944	87 289
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 342	40 000	40 111	39 077	37 982	36 746	36 039
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	75 579	78 137	78 282	80 779	82 684	85 373	88 217
13 Integration och jämställdhet	6 753	10 476	9 934	13 785	15 165	15 470	15 956
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66 633	67 988	70 073	71 140	68 068	65 320	62 782
15 Studiestöd	21 068	22 444	21 016	20 358	19 232	19 030	20 047
16 Utbildning och universitetsforskning	53 837	57 589	57 077	59 506	59 196	59 814	60 416
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 318	12 689	12 609	12 851	12 831	12 950	13 124
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	981	1 197	1 117	1 206	1 194	1 189	1 210
19 Regional tillväxt	3 408	3 421	3 316	2 992	2 718	3 245	3 345
20 Allmän miljö- och naturvård	4 831	4 893	4 789	5 042	5 018	4 990	4 964
21 Energi	2 713	2 811	2 830	2 786	2 217	2 318	2 096
22 Kommunikationer	42 861	44 604	44 831	45 581	48 826	50 864	52 699
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 387	16 591	16 423	16 454	15 394	15 233	15 286
24 Näringsliv	5 882	5 256	5 188	5 509	5 058	5 215	5 260
25 Allmänna bidrag till kommuner	85 138	88 906	88 917	87 815	87 252	87 251	87 234
26 Statsskuldsräntor m.m.	27 381	22 168	19 016	20 740	22 440	21 840	19 240
27 Avgiften till Europeiska unionen	31 452	37 194	36 551	36 509	37 868	28 343	34 376
Minskning av anslagsbehållningar				-346	-1 401	-366	-526
<b>Summa utgiftsområden<sup>3</sup></b>	<b>811 088</b>	<b>840 144</b>	<b>830 187</b>	<b>844 428</b>	<b>846 060</b>	<b>844 154</b>	<b>858 002</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor<sup>4</sup></b>	<b>783 706</b>	<b>817 976</b>	<b>811 171</b>	<b>823 675</b>	<b>823 620</b>	<b>822 314</b>	<b>838 762</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238 478		256 892	259 308	271 271	286 005	300 172
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 022 185</b>		<b>1 068 063</b>	<b>1 082 983</b>	<b>1 094 891</b>	<b>1 108 319</b>	<b>1 138 934</b>
Budgeteringsmarginal	61 815		26 937	22 017	30 109	56 681	56 066
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 084 000</b>		<b>1 095 000</b>	<b>1 105 000</b>	<b>1 125 000</b>	<b>1 165 000<sup>5</sup></b>	<b>1 195 000<sup>5</sup></b>

<sup>1</sup> Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2013.<sup>2</sup> Enligt 2012/13:FiU1 och förslag till Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99).<sup>3</sup> Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.<sup>4</sup> Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.<sup>5</sup> Regeringens bedömning av utgiftstak för 2016 och 2017 (se avsnitt 4.4).

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas vara 46 miljarder kronor högre 2013 än 2012, varav 18 miljarder kronor förklaras av högre utgifter inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. År 2014–2017 förväntas den årliga utgiftsökningen bli lägre och uppgå till mellan 12 och 31 miljarder kronor per år. De huvudsakliga 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

	2013	2014	2015	2016	2017
Takbegränsade utgifter	46	15	12	13	31
<i>Förklaras av:</i>					
Pris- och löneomräkning	2	4	3	4	5
Övriga makroekonomiska förändringar	23	4	20	10	17
Beslut/åtgärder <sup>1</sup>	13	-2	-7	2	0
Tekniska förändringar	1	0	0	0	0
Övrigt (volymer m.m.)	8	9	-4	-2	9

<sup>1</sup> Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget 2013 (prop. 2012/13:99) föreslås tillföras transfereringsanslagen (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 öka utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt ca 6 miljarder kronor mellan 2012 och 2017 (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 2013–2017 till följd av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder. Beloppen nedan överensstämmer dock inte helt med beloppen i tabell 6.4 eftersom tabellen redovisar nettoförändringar mellan år och en förklaring till skillnaden kan vara 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 deltar i den föreslagna kapitalhöjningen, vilket innebär att utgifterna under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och

finansförvaltning ökar med 2 500 miljoner kronor 2013.

Anslaget *Polisorganisationen* förstärks med 300 miljoner kronor per år 2013–2015 och 400 miljoner kronor 2016. Även anslagen *Sveriges domstolar* och *Rättsliga biträden* förstärks med 750 miljoner kronor per år 2013 och 2014, med 950 miljoner kronor 2015 och med 850 miljoner kronor 2016. De sammanlagda reformerna under utgiftsområde 4 Rättsväsendet innebär att utgifterna ökar med 1 700 miljoner kronor 2013, 1 600 miljoner kronor 2014, 2 100 miljoner kronor 2015 och 2 200 miljoner kronor 2016.

Från och med den 1 januari 2013 är det möjligt för personer som utsatts för övergrepp eller försummelse i samhällsvården någon gång under åren 1920–1980 att söka ersättning från staten. Detta beräknas öka utgifterna med 300 miljoner kronor 2013 och 500 miljoner kronor per år 2014 och 2015 under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Vidare har regeringen lämnat en proposition till riksdagen i vilken det föreslås att personer som vistas i landet utan tillstånd ska ges samma tillgång till sjukvård som i dag ges till asylsökande (prop. 2012/13:109). Av denna anledning beräknas anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* öka med 450 miljoner kronor 2014 och med 300 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015. Med anledning av regeringens satsning på stärkt tillsyn av sjukvård och omsorg tillförs främst anslaget *Inspektionen för vård och omsorg* 750 miljoner kronor under perioden 2013–2016. Sammantaget innebär satsningarna inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg att utgifterna ökar med 400 miljoner kronor 2013 och 1 300 miljoner kronor 2014. År 2015 upphör vissa tillfälliga satsningar, vilket innebär att utgifterna under utgiftsområdet minskar.

Den överenskommelse om ett gemensamt ansvarstagande för den samlade asyl- och migrationspolitiken som regeringen slöt med Miljöpartiet de gröna 2011 innebär bl.a. att medel överförs för anhöriginvandring från utgiftsområde 8 Migration till utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Detta innebär att utgifterna under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet ökar med 1 400 miljoner kronor 2014 och med 1 600 miljoner kronor årligen 2015–2017. Vidare har regeringen utökat målgruppen för etableringsreformen så att fler anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande

omfattas av insatser, etableringsersättning och kommunersättningar. Denna satsning beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet med 300 miljoner kronor 2013 och med 400 miljoner kronor 2014.

För att möta den svaga konjunktur-utvecklingen aviserar regeringen satsningar under 2013 och 2014 för utbildning och omställning. Inom arbetsmarknadspolitiken möjliggörs 4 000 fler programplatser per år, framförallt i form av praktik, för personer som riskerar långtidsarbetslöshet. Detta beräknas öka utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad med 300 miljoner kronor per år 2013 och 2014. Samtidigt minskar andra temporära satsningar inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad i omfattning fr.o.m. 2013, vilket innebär att de totala utgifterna minskar jämfört med 2012. Inom det reguljära utbildningssystemet aviseras dels 7 000 tillfälliga årsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, dels tillfälliga medel för att påskynda utbyggnaden av antalet platser inom civil- och högskoleingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar. Dessa satsningar bedöms öka utgifterna med 900 miljoner kronor per år 2013 och 2014 under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning och utgiftsområde 15 Studiestöd.

Utgifterna under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar samtliga år 2013–2017, 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 bedömer att den reform av gymnasieskolan som genomfördes 2011 på sikt förbättrar förutsättningarna när det gäller elevers genomströmning samt skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. I samband med budgetpropositionen för 2012 gjordes därför en reglering av det statliga stödet till kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Samtidigt som reformen genomfördes försämrades konjunkturen och elevkullarna minskade. På grund av detta, och då huvudmännen inledningsvis måste upprätthålla två parallella system, bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2013 att 900 miljoner kronor borde tillskjutas kommunerna för 2013. Detta ökar utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med 900 miljoner kronor 2013.

Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftstaket till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder ökar med ca 13 miljarder kronor 2013, minskar med ca 2 miljarder 2014, minskar med ca 7 miljarder 2015, ökar med ca 2 miljarder 2016 samt är i princip oförändrade 2017.

**Tabell 6.4 Utgiftsförändringar 2013–2017 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna åtgärder och finansieringar<sup>1</sup>**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Utgiftsområde	2013	2014	2015	2016	2017
1 Rikets styrelse	0,07	-0,01	-0,02	-0,03	-0,03
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	2,56	-2,66	-0,01	-0,02	0,00
3 Skatt, tull och exekution	-0,04	-0,01	-0,01	0,00	0,00
4 Rättsväsendet	1,10	-0,09	0,52	0,09	0,01
5 Internationell samverkan	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
6 Försvar och samhällets krisberedskap	0,36	0,16	-0,09	-0,22	0,00
7 Internationellt bistånd	-0,65	0,71	0,00	0,00	0,00
8 Migration	0,32	-0,96	-0,08	-0,21	-0,01
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,52	1,00	-1,84	-0,50	-0,07
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-0,07	0,01	-0,05	-0,04	-0,01
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,42	0,00	0,00	-0,01	0,00
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,32	-0,02	0,02	-0,05	0,18
13 Integration och jämställdhet	1,95	0,49	-0,41	-0,09	0,00
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-1,09	-1,14	-3,09	-0,18	-0,12
15 Studiestöd	1,04	-0,23	-0,86	-0,25	-0,16
16 Utbildning och universitetsforskning	2,69	1,06	-1,07	-0,22	-0,52
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,31	-0,03	-0,13	0,00	0,00
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,05	-0,01	-0,02	-0,02	0,00
19 Regional tillväxt	0,12	-0,03	-0,76	0,71	0,00
20 Allmän miljö- och naturvård	-0,17	0,14	-0,12	0,02	-0,06
21 Energi	-0,08	-0,04	-0,54	0,11	-0,18
22 Kommunikationer	1,95	0,93	2,85	1,78	1,27
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,11	-0,11	-1,27	0,85	-0,03
24 Näringsliv	-0,79	0,22	-0,48	0,11	-0,02
25 Allmänna bidrag till kommuner	1,64	-1,09	0,01	0,00	-0,02
27 Avgiften till Europeiska unionen	0,23	-0,23	0,00	0,00	0,00
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>12,66</b>	<b>-1,94</b>	<b>-7,44</b>	<b>1,85</b>	<b>0,21</b>

<sup>1</sup> Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslagits (i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en fördelning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (2012/13:99). Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volym-förändringar i transfereringssystemen m.m.

Källa: Egna beräkningar.

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

I den inledande fasen av budgetprocessen hantearas anslag för förvaltningsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas sedan om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen. 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 inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2014 är omräkningstalet 3,90 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 2014 är omräkningstalet 0,26 procent för hyresavtal som inte kan omförhandlas. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen 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 2014 är omräkningstalet 0,14 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål gör att utgifterna ökar med 2 miljarder kronor 2013 och med 4 miljarder kronor 2014. År 2015–2017 förväntas den årliga omräkningen ligga på 3, 4 respektive 5 miljarder kronor.

## Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. År 2013 bidrar makroekonomiska förändringar (se avsnitt 3) sammantaget till att de takbegränsade utgifterna ökar med 23 miljarder kronor jämfört med 2012. År 2014 och 2015 ökar utgifterna till följd av sådana faktorer med 4 respektive 20 miljarder kronor. År 2016 och 2017 ökar utgifterna till följd av makroförändringar med 10 respektive 17 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 något svagare pris- och löneutveckling än normalt under 2012 och 2013. Från och med 2014 bedöms pris- och löneökningstakten bli högre. Därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. Nu befinner sig ålderspensionssystemet i en period av balansering, vilket innebär att pensionerna i stället följer balansindex.

År 2013 leder den relativt höga ökningstakten av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet till en förhållandevis stor ökning av pensionerna. Sammantaget bidrar den makroekonomiska utvecklingen till att pensionsutgifterna ökar med nära 14 miljarder kronor 2013.

År 2014 leder makroekonomiska faktorer till att pensionsutgifterna minskar med nära 1,5 miljarder kronor. Den svagare utvecklingen av pensionerna 2014 beror på en relativt liten ökning i inkomstindex samtidigt som balanstalet är under ett detta år.

År 2015 beräknas pensionerna återigen höjas (eftersom inkomstindex beräknas bli högt) och pensionsutgifterna ökar därmed. År 2016 och

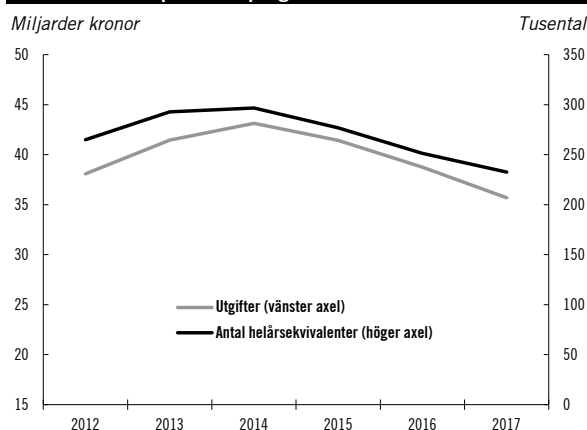
2017 väntas pensionssystemets tillgångar överstiga dess skulder, vilket bidrar till den högre ökningstakten av pensionsutgifterna dessa år. Från och med 2015 väntas makroekonomiska faktorer öka utgifterna för ålderspensionssystemet med 9 miljarder kronor 2015, nästan 13 miljarder kronor 2016 och med drygt 12 miljarder kronor 2017.

### *De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar mot slutet av prognosperioden*

Arbetslösheten steg under 2012, som en följd av inbromsningen i svensk ekonomi, och den väntas fortsätta stiga 2013 och 2014. Den högre arbetslösheten är den främsta förklaringen till de högre volymerna i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2013 och 2014 (se tabell 6.5), vilket bidrar till högre utgifter dessa år jämfört med 2012.

År 2015–2017 väntas arbetsmarknaden återigen förbättras och arbetslösheten falla tillbaka, vilket bidrar till att volymerna i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen minskar. I takt med de fallande volymerna väntas också utgifterna minska (se diagram 6.1).

**Diagram 6.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2012–2017**



Anm.: Utfall 2012 och beräknade utgifter/volymer 2013–2017.

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

Källa: Egna beräkningar.

**Tabell 6.5 Helårsekivalenter i vissa ersättningssystem**

Tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sjuk- och rehabiliteringspenning <sup>1</sup>	217	196	170	147	131	150	169	168	167	167	167	167
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	354	328	310	293	278	264	252
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	88	91	103	105	102	88	80
Arbetsmarknadspolitiska program <sup>2</sup>	135	83	76	117	178	168	174	190	192	175	163	152
Etableringsersättning <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	4	10	19	29	33	33	34
Ekonomiskt bistånd <sup>4</sup>	80	77	79	89	96	97	97	97	98	98	93	86
<b>Summa</b>	<b>1 083</b>	<b>961</b>	<b>878</b>	<b>919</b>	<b>918</b>	<b>861</b>	<b>869</b>	<b>887</b>	<b>884</b>	<b>853</b>	<b>809</b>	<b>773</b>

<sup>1</sup> Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.<sup>2</sup> Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning.<sup>3</sup> Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.<sup>4</sup> Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

## Övrigt

En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2012 och 2013 förklaras av andra faktorer än beslutade åtgärder, pris- och löneomräkningen och makroekonomiska förändringar. Dessa övriga faktorer medför att utgifterna ökar med 8 miljarder kronor 2013.

En förklaring till de högre utgifterna är att utgifterna under utgiftsområde 8 Migration beräknas bli högre år 2013 än 2012 på grund av ett ökat antal asylsökande. Detta motverkas delvis av lägre utgifter under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd eftersom en del av kostnaderna för flyktningmottagning avräknas från biståndet.

Ytterligare en förklaring till de högre utgifterna till följd av övriga faktorer är att Europaparlamentet den 12 december 2012 fastställde EU:s årsbudget för 2013. Till följd av detta beslut, och då ytterligare utgiftsökningar sannolikt är att vänta under 2013, har prognosen för Sveriges avgift till Europeiska unionen för 2013 höjts. Vidare blev utfallet för Sveriges avgift till Europeiska unionen för 2012 högre än de medel som anvisats. Sammantaget innebär detta att avgiften beräknas bli 5,1 miljarder kronor högre 2013 jämfört med 2012.

I motsatt riktning verkar volymförändringar inom regelstyrda transfereringssystem, vilka medför minskade kostnader om sammanlagt 0,8 miljarder kronor. Det beror främst på att färre personer beräknas få sjukersättning och garantipension jämfört med 2012 (se tabell 6.6).

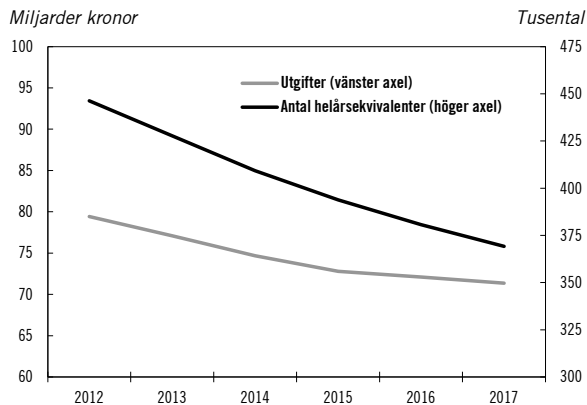
### Ökat antal asylsökande

Antalet nya asylsökande i Sverige under 2012 var det högsta sedan Balkankriget i mitten av 1990-talet, och antalet asylsökande per år förväntas förbli högt under hela prognosperioden (se tabell 6.6). Situationen i Syrien och dess närområde, och fortsatt svåra förhållanden i t.ex. Afghanistan, Iran och Somalia, driver många människor på flykt. Det har också börjat ske mer omfattande sekundära förflyttningar inom Europa till följd av den ekonomiska krisen.

Utgifterna för asylmottagningen, kommunersättningarna för flyktningmottagande och etableringsersättningen beräknas följaktligen stiga kraftigt under prognosperioden. För utgiftsområde 8 Migration beräknas utgifterna öka från drygt 8 miljarder kronor 2012 till drygt 13 miljarder kronor 2017. För utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet beräknas utgifterna öka från knappt 7 miljarder kronor 2012 till nästan 16 miljarder kronor 2017.



**Diagram 6.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning<sup>1</sup> samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2012–2017**



Anm.: Utfall 2012 och beräknade utgifter/volymer 2013–2017.

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

Källa: Egna beräkningar.

### *Fortsatt fallande ohälsorelaterade utgifter*

De samlade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning beräknas minska kontinuerligt 2012–2017 (se diagram 6.2). Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenningen samt sjuk- och aktivitetsersättningen) har fallit sedan 2006. Mellan 2006 och 2010 minskade både antalet sjukpenningdagar och antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Volymen i sjukpenningen ökade dock både 2011 och 2012, vilket förklaras av ett återflöde av personer som tidigare lämnat sjukförsäkringen, men också av något fler nya sjukfall och av att sjukfallen blev något längre. De kommande åren prognosticeras antalet sjukpenningdagar vara relativt konstant.

Nedgången i antalet personer med sjukersättning beräknas dock fortsätta under hela prognosperioden. Bland de som har sjukersättning kommer utflödet till bl.a. ålderspension att överstiga inflödet till ersättningen. Vidare upphörde ersättningsformen tidsbegränsad sjukersättning i december 2012.

### *Fler barn och pensionärer*

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Trots att det totala antalet pensionärer ökar kraftigt de kommande åren väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska något mellan 2012 och 2017. Det beror på att fler nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och på att de nytillkomna pensionärerna generellt har en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka mellan 2012 och 2017.

**Tabell 6.6 Volymer inom olika transfereringssystem**

Utgifts- område		Köns- fördelning Utfall 2011	Köns- fördelning Utfall 2012	Utfall 2011	Utfall 2012	Prognos				
						2013	2014	2015	2016	2017
8	Asylsökande, genom- snittligt antal inskrivna	37,0%kv 63,0%m	38,3%kv 61,7%m	35 000	38 100	45 200	58 400	63 100	63 000	69 000
9	Antal personer med assistansersättning	46,4%kv 53,6%m	46,0%kv 54,0%m	15 900	15 900	15 900	15 900	15 900	15 900	15 900
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,6%kv 38,4%m	62,5%kv 37,5%m	36,0	40,7	40,5	40,1	40,0	40,1	40,2
10	Antal rehabiliterings- penningdagar (netto), miljoner	64,0%kv 36,0%m	65,8%kv 34,2%m	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
10	Antal personer med sjukersättning	59,6%kv 40,4%m	59,4%kv 40,6%m	391 000	358 500	336 100	315 200	297 100	281 300	267 500
10	Antal personer med aktivitetsersättning	47,4%kv 52,6%m	47,0%kv 53,0%m	26 200	27 700	29 000	29 600	29 900	29 900	29 800
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	54,7%kv 45,3%m	54,2%kv 45,8%m	125 200	119 800	119 400	119 400	119 400	119 500	119 600
11	Antal personer med garantipension	80,2%kv 19,8%m	80,1%kv 19,9%m	817 100	805 000	779 200	774 400	776 800	757 700	741 600
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	79,7%kv 20,3%m	79,0%kv 21,0%m	254 000	264 700	264 400	263 300	255 900	247 300	242 100
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,2%kv 47,8%m	52,2%kv 47,8%m	1 807 600	1 865 500	1 919 600	1 970 100	2 012 200	2 041 600	2 060 500
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,5%kv 50,5%m	49,6%kv 50,4%m	942 100	1 061 500	1 175 600	1 284 500	1 388 100	1 484 500	1 576 600
12	Antal barnbidrag	92,6%kv 7,4%m	92,1%kv 7,9%m	1 676 500	1 691 400	1 723 000	1 755 900	1 790 200	1 824 600	1 858 800
12	Antal uttagna föräldra- penningdagar, miljoner	76,3%kv 23,7%m	75,6%kv 24,4%m	50,3	50,8	51,4	52,4	53,4	54,3	55,2
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapeningdagar, miljoner	59,1%kv 40,9%m	58,8%kv 41,2%m	5,9	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3
13	Antal personer med etableringsersättning <sup>1</sup>	48,0%kv 52,0%m	46,0%kv 54,0%m	4 800	10 000	19 200	29 400	33 500	33 300	34 300
15	Antal personer med studiehjälp	48,6%kv 51,4%m	48,5%kv 51,5%m	467 500	444 600	423 600	404 400	391 300	386 600	388 300
15	Antal personer med studiemedel <sup>2</sup>	59,8%kv 40,2%m	59,6%kv 40,4%m	500 200	502 300	516 600	512 700	488 200	469 100	454 200

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmsta hundratal. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 3.

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

<sup>2</sup> Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 465 100 personer 2011 och 467 200 personer 2012.

Källa: Egna beräkningar.

7

Den offentliga sektorns  
finanser, statens  
budgetsaldo och  
statsskuld





## 7 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

### Sammanfattning

---

- Den offentliga sektorn redovisade 2012 ett finansiellt sparande som uppgick till -25 miljarder kronor. Den utdragna lågkonjunkturen och reformer i budgetpropositionen för 2013 medför att den offentliga sektorns finanser försämras 2013 och 2014. Underskottet uppgår som mest till 59 miljarder kronor, eller 1,6 procent av BNP, 2013. När tillväxten åter tar fart stärks det finansiella sparandet och för 2017 beräknas ett överskott på 2,0 procent av BNP.
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna överstiger skulderna med ca 20 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2012 till 38,2 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
- Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 262 miljarder kronor 2013, vilket är en ökning med 143 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen förklaras huvudsakligen av Riksbankens upplåning genom Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven. Statsskulden minskar fram till 2017, både nominellt och som andel av BNP.
- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor 2013–2016. I slutet av prognosperioden beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket är i nivå med god ekonomisk hushållning.

---

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).<sup>58</sup> 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 budget.

Slutligen redovisas EU-kommissionens uppgifter på finansiellt sparande och bruttoskuld i EU-länderna samt i Japan och USA.

---

<sup>58</sup> Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och 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.

## 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 allokteras 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 2013, dvs. i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99). 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. I redovisningen förutsätts att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

### Åtgärder sedan budgetpropositionen för 2013

I tabell 7.1 redovisas hur effekten av aviseringar och förslag i denna proposition och i Vårändringsbudget för 2013 fördelar sig på utgifter och inkomster enligt NR. Av tabellen framgår att den offentliga sektorns finanser försvagas med 0,9 miljarder kronor 2013 och med 1,2 miljarder kronor 2014. Vidare framgår att samtliga föreslagna och aviserade reformer avser budgetens utgiftssida och de takbegränsade utgifterna.

**Tabell 7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2013.

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>1</sup>	0,9	1,2	0,0	0,0	0,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Förändring finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Föreslagna anslagsförändringar 2013 beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99). 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 2013 till 5,7 miljarder kronor (se vidare tabell 9.7).

Källa: Egna beräkningar.

I redovisningen av effekten på det finansiella sparandet för 2013 i tabell 7.1 ingår endast den del av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 som avser reformer, 0,9 miljarder kronor. Totalt föreslår regeringen i propositionen högre anslagsnivåer om 5,7 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, 4,7 miljarder kronor, avser effekterna av förslag där medel tillförs främst transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. Dessa förslag är föranledda av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar på befintliga anslag och ingår inte i tabell 7.1. När det gäller 2014 aviserar regeringen i denna proposition åtgärder som sammantaget uppgår till 1,2 miljarder kronor. En mer detaljerad genomgång av de förslag och aviseringar som påverkar budgetens utgiftssida finns i avsnitt 9.2.1 och avsnitt 9.2.2. Tabell 9.7 visar beräknade budgeteffekter av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde och större anslagsförändringar under varje utgiftsområde.

## Effekter av åtgärder i förhållande till föregående år

Förändringen av det finansiella sparandet mellan två år är ett grovt mått på den offentliga sektorns påverkan på efterfrågan i ekonomin. En del av den förändringen beror på den diskretionära finanspolitiken, dvs. effekten av regeringens reformer. Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att ta hänsyn till den samlade effekten av regeringens åtgärder, dvs. i vilken utsträckning både tidigare beslutade och nu föreslagna åtgärder sammantaget påverkar förändringen av det finansiella sparandet över tiden. Regeringens bedömning redovisas i avsnitt 4.1 och den diskretionära finanspolitiken framgår av tabell 4.1.

Underlaget till den diskretionära finanspolitiken i tabell 4.1 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. De reformer som redovisas 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. Om t.ex. konsumentprisindex påverkas av en regeländring så uppkommer en indirekt effekt eftersom utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i konsumentprisindex. Indirekta effekter av utgiftsreformer på budgetens inkomstsida ingår inte.

De åtgärder som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 och som riksdagen fattat beslut om är den huvudsakliga orsaken till att de offentliga finanserna försvagas med ca 19,3 miljarder kronor 2013. Åren därefter förstärks de offentliga finanserna sammantaget, främst till följd av att vissa satsningar på utgiftssidan fasas ut.

Utgifterna i statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämmer med det finansiella sparandet, beräknas 2012 öka till följd av beslut om reformer. Effekten neutraliseras dock vid justeringen till NR:s redovisnings-

principer. Det beror bl.a. på att kapitaltillskott, som påverkar de takbegränsade utgifterna, inte påverkar det finansiella sparandet enligt NR.

Det är i första hand åtgärderna som föreslogs i budgetpropositionen för 2013 som medför att de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 12,7 miljarder kronor 2013. Bland åtgärderna finns satsningar på infrastruktur, forskning och arbetsmarknadsåtgärder.

**Tabell 7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2012–2017 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.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></i>						
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	3,5	12,7	-1,9	-7,5	1,8	0,2
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	-4,5	-3,3	-0,6	1,0	1,1	2,1
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	-2,1	-1,3	-2,7	0,4	1,1	2,1
varav kapitaltillskott till statliga bolag <sup>4</sup>	-1,0	-1,5	2,5	0,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>-1,0</b>	<b>9,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>
<i>Inkomstförändringar<sup>1</sup></i>						
Skatter, brutto <sup>5</sup>	-3,9	-11,1	1,2	1,5	0,0	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,1	1,1	-0,6	-0,4	-0,1	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-3,8</b>	<b>-10,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande<sup>1,6</sup></b>	<b>-2,8</b>	<b>-19,3</b>	<b>3,1</b>	<b>7,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,4</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

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

<sup>2</sup> I tabell 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).

<sup>3</sup> Posten visar förändringen av nettoplaneringen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoplanering utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Se avsnitt 5.1 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.

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

Källa: Egna beräkningar.

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. I tabell 7.2 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.. Vidare ingår inte medel som i ändringsbudget föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en fördelning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013.

Budgetens inkomster beräknas minska med 3,8 miljarder kronor 2012 till följd av beslut, vilket i första hand förklaras av sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Förslaget om sänkt bolagsskatt i budgetpropositionen för 2013 är den främsta orsaken till att inkomsterna minskar till följd av beslut 2013. I tabell 5.10 särredovisas effekterna på de offentliga finanserna av de enskilda regeländringarna på skatteområdet.

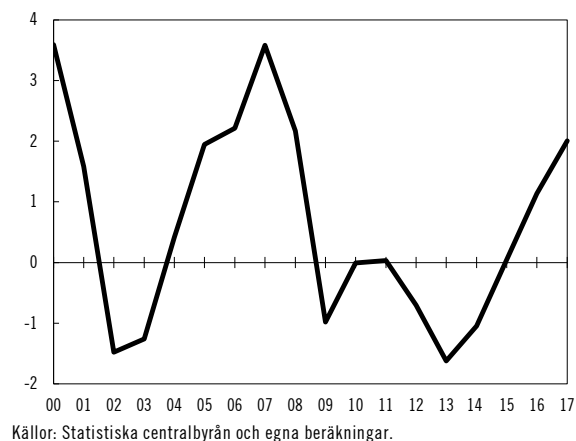
År 2014 och 2015 förstärks de offentliga finanserna. Det beror i första hand på att satsningar på utgiftssidan, främst på arbetsmarknadsområdet, fasas ut. År 2016 och 2017 försvagas de offentliga finanserna, bl.a. på grund av att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna ökar i omfattning. Åren efter 2013 förändras inkomsterna relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer.

## 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 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att både låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut och motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser, utan att äventyra de offentliga finanserna.

**Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



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).

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser 2010 och 2011, med ett finansiellt sparande i stort sett i balans båda åren.

Det svaga konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott, som uppgick till 0,7 procent av BNP. Den engångsvisa återbetalningen från AFA-försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder kronor mildrade dock försämringen av det finansiella sparandet. För 2013 medför den fortsatt svaga konjunkturen och reformerna, i budgetpropositionen för 2013, att underskottet ökar till 1,6 procent av BNP. Underskottet beräknas vara på i stort sett samma nivå som 2002 och 2003.

I takt med att konjunkturen förbättras stärks det finansiella sparandet och uppgår 2014 till -1,0 procent av BNP och i slutet av prognosperioden till 2,0 procent av BNP.

Förstärkningen av det finansiella sparandet, som andel av BNP, sker genom att utgifterna minskar i relation till BNP (se tabell 7.3).



**Tabell 7.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2012–2017**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomster</b>	<b>1 764</b>	<b>1 798</b>	<b>1 853</b>	<b>1 937</b>	<b>2 037</b>	<b>2 135</b>
<i>procent av BNP</i>	49,6	49,4	49,2	49,0	48,8	48,8
Skatter och avgifter	1 564	1 606	1 662	1 740	1 831	1 922
<i>procent av BNP</i>	44,0	44,1	44,1	44,0	43,9	44,0
Kapitalinkomster	71	71	68	70	74	78
Övriga inkomster	129	121	124	127	131	134
<b>Utgifter</b>	<b>1 789</b>	<b>1 857</b>	<b>1 893</b>	<b>1 935</b>	<b>1 989</b>	<b>2 047</b>
<i>procent av BNP</i>	50,3	51,0	50,3	49,0	47,7	46,8
Utgifter exkl. räntor	1 757	1 819	1 855	1 898	1 952	2 009
Räntor	33	38	38	37	38	39
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-25</b>	<b>-59</b>	<b>-39</b>	<b>2</b>	<b>47</b>	<b>88</b>
<i>procent av BNP</i>	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Inkomsterna ökar i takt med BNP 2013–2017*

Skatteintäkterna ökar 2013 marginellt 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 vara i stort sett oförändrad kring 44 procent 2012–2017 (se tabell 7.4).

**Tabell 7.4 Skatter och avgifter 2012–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hushållens direkta skatter	15,4	15,7	15,7	15,7	15,7	15,8
Företagens direkta skatter	2,9	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,3	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Övriga indirekta skatter	3,6	3,6	3,5	3,5	3,3	3,3
<b>Summa</b>	<b>44,2</b>	<b>44,3</b>	<b>44,4</b>	<b>44,2</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>
Till offentlig sektor	44,0	44,1	44,1	44,0	43,9	44,0
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

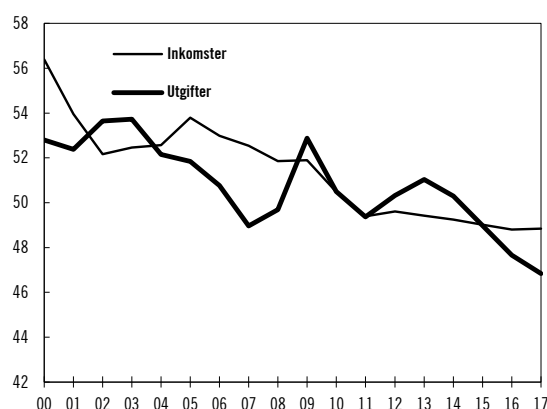
*Utgifterna som andel av BNP ökar i början av prognosperioden*

Utgiftskvoten, utgifterna i förhållande till BNP, uppgick 2012 till 50,3 procent. Jämfört med 2011 ökade utgiftskvoten med närmare 1 procentenhet. Den fortsatt svaga konjunkturen och de reformer som föreslogs i budgetpropositionen

för 2013 medför att utgiftskvoten beräknas fortsätta öka 2013.

**Diagram 7.2 Inkomster och utgifter 2000–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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. Den starkare tillväxten 2014–2017 i kombination med att arbetslösheten minskar från 2015, jämfört med 2013, medför att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 7.2). Utgiftskvoten minskar med ca 1 procentenhet per år 2014–2017.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 beror dels på att den offentliga konsumtionen och transfereringarna till hushållen utvecklades i starkare takt än BNP, dels på att inkomstpensionerna höjdes 2012, efter att ha minskat både 2010 och 2011. Även 2013 ökar dessa utgiftsslag som andel av BNP, vilket bidrar till att utgiftskvoten fortsätter öka. År 2014–2017 leder en återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De hälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Den minskade statsskuden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna beräknas vara så gott som oförändrade som andel av BNP (se tabell 7.5).

**Tabell 7.5 Den offentliga sektorns utgifter 2012–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Konsumtion	26,9	27,1	26,9	26,3	25,8	25,4
Investeringar	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Transfereringar till hushåll	15,7	15,9	15,5	15,1	14,6	14,4
Ålderspensioner	8,5	8,7	8,5	8,4	8,3	8,2
Hälsorelaterat	2,9	2,8	2,7	2,6	2,4	2,4
Arbetsmarknad	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6
Familjer och barn	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
Övrigt	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
Övriga transfereringar och subventioner <sup>1</sup>	3,3	3,6	3,6	3,4	3,1	3,0
Ränteutgifter	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
<b>Summa utgifter</b>	<b>50,3</b>	<b>51,0</b>	<b>50,3</b>	<b>49,0</b>	<b>47,7</b>	<b>46,8</b>
Exklusive räntor	49,4	50,0	49,3	48,0	46,8	45,9

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 7.2.1 Staten

Statens finansiella sparande och budgetsaldo försämras mellan 2012 och 2013, för att därefter successivt förstärkas. Statsskulden ökar 2012–2014 och minskar 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. Skatter och avgifter som andel av BNP minskade mellan 2011 och 2012. Vidare redovisas kalkylmässiga poster som inkomster enligt NR, t.ex. kapitalförslitning. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrog till att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) översteg ränteutgifterna.

Statens finansiella sparande uppvisade ett underskott på 23 miljarder kronor 2012, vilket är en minskning med 18 miljarder kronor jämfört med 2011.

För 2013 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet i staten på 39 miljarder kronor eller 1,1 procent av BNP. Underskottet beräknas minska till 20 miljarder kronor 2014 eller 0,5 procent av BNP. En relativt kraftig minskning av utgifterna i relation till BNP under 2015–2017 leder till att det finansiella sparandet

är i balans 2015 och sedan förstärks fram till 2017. Det finansiella sparandet beräknas 2017 uppgå till 2,3 procent av BNP (se tabell 7.6).

**Tabell 7.6 Statens inkomster och utgifter 2012–2017**

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomster</b>	<b>892</b>	<b>911</b>	<b>942</b>	<b>989</b>	<b>1040</b>	<b>1088</b>
procent av BNP	25,1	25,0	25,0	25,0	24,9	24,9
Skatter och avgifter	785	800	832	876	925	971
Kapitalinkomster	36	39	36	37	37	36
Övriga inkomster	71	73	74	76	79	80
<b>Utgifter</b>	<b>915</b>	<b>949</b>	<b>962</b>	<b>964</b>	<b>971</b>	<b>988</b>
procent av BNP	25,7	26,1	25,6	24,4	23,3	22,6
Utgifter exkl. räntor	889	916	931	933	941	958
procent av BNP	24,8	24,4	23,5	22,5	21,8	21,1
Ränteutgifter	26	33	32	31	30	30
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-23</b>	<b>-39</b>	<b>-20</b>	<b>25</b>	<b>69</b>	<b>100</b>
procent av BNP	-0,7	-1,1	-0,5	0,6	1,6	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldo 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. Budgetsaldo redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.<sup>59</sup> Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

<sup>59</sup> Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR, oavsett när betalningen sker.

**Tabell 7.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-23</b>	<b>-39</b>	<b>-20</b>	<b>25</b>	<b>69</b>	<b>100</b>
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-3	6	2	0	-1	2
Periodisering av skatter	8	-24	-9	2	1	1
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	-1	15	15	15	15	15
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-6	-108	-4	-2	-4	-4
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-25</b>	<b>-150</b>	<b>-17</b>	<b>39</b>	<b>80</b>	<b>114</b>

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 överensstämde det finansiella sparandet och budgetsaldot förhållandevis väl. För 2013 beräknas dock det finansiella sparandet vara betydligt starkare än budgetsaldot. Det beror på att Riksgäldskontorets upplåning på ca 100 miljarder kronor, för att finansiera utlåningen till Riksbanken för att förstärka valutareserven, endast belastar budgetsaldot. Upplåningen påverkar inte det finansiella sparandet eftersom staten får motsvarande fordran på Riksbanken.

De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli 24 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna.

År 2014–2017 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av beräknings-tekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 15 miljarder kronor per år (se tabell 7.7).

## Statens budgetsaldo

Enligt budgetlagen (2011:203) 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 statsskulden minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

*Statens budgetsaldo försämras 2013, men stärks på sikt*

År 2012 visade statens budget ett underskott på 25 miljarder kronor. År 2013 och 2014 väntas budgetsaldot visa underskott på 150 miljarder kronor respektive 17 miljarder kronor. År 2013 förklaras två tredjedelar av underskottet av Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven. Budgetsaldot förstärks gradvis under hela prognosperioden och 2017 beräknas överskottet uppgå till 114 miljarder kronor. I tabell 7.8 och diagram 7.3 redovisas utvecklingen av saldot.

**Tabell 7.8 Statens budgetsaldo 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Inkomster</b>	<b>788</b>	<b>787</b>	<b>829</b>	<b>884</b>	<b>925</b>	<b>974</b>
<b>Utgifter exkl. statsskuldsräntor<sup>1</sup></b>	<b>784</b>	<b>811</b>	<b>824</b>	<b>824</b>	<b>822</b>	<b>839</b>
<b>Statsskuldsräntor m.m.<sup>2</sup></b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>19</b>
<b>Riksgäldskontorets nettoutlåning<sup>3</sup></b>	<b>1</b>	<b>106</b>	<b>2</b>	<b>-1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	0	-1	-1	-1	-1	-2
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-33	-34	-35	-36	-38	-39
Utbetalning av premiepensionsmedel	33	35	35	37	38	39
CSN, studielån	5	6	6	6	6	6
Investeringslån till myndigheter	0	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden	-5	-4	-4	-5	-5	-6
Kärnavfallsfonden	0	0	0	0	0	0
Lån Riksbanken	5	98	1	-1	0	0
Lån till andra länder	0	3	0	0	0	0
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar <sup>3</sup>	4	3	0	1	2	4
Exportkreditnämnden	-6	0	0	0	0	0
Övrigt, netto	3	-1	-1	-2	-2	-2
<b>Kassamässig korrigeringspost<sup>4</sup></b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-25</b>	<b>-150</b>	<b>-17</b>	<b>39</b>	<b>80</b>	<b>114</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

<sup>1</sup> Inklusive förändring av anslagsbehållningar.<sup>2</sup> Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.<sup>3</sup> Avser infrastruktur-lån (netto) för Botniabanan AB och Trafikverket.<sup>4</sup> Den kassamässiga korrigeringen avser främst förfall av lån som staten övertog från Venatius AB 2007.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Jämn nivå på statsskuldsräntorna

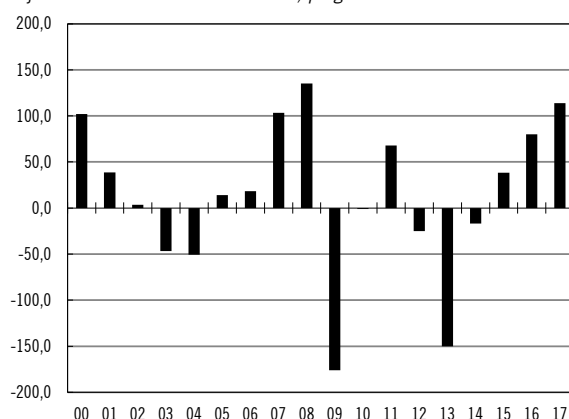
Utgifterna för statsskuldsräntorna varierar relativt lite från år till år under prognosperioden.

Avgörande för ränteutgifternas nivå är stats-skuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplåningsteknik som Riksgäldskontoret väljer kan 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.

År 2012 var utgifterna för statsskuld räntor ca 8 miljarder kronor högre jämfört med prognosen för 2013. Den höga nivån berodde främst på kursförluster vid byten av lån och valutakursförluster för skulden i utländsk valuta. År 2013 beräknas ränteutgifterna bli relativt låga till följd av låga marknadsräntor. Riksbankens lån på ca 100 miljarder kronor 2013 för förstärkning av valutaservan påverkar statens budgetsaldo negativt med motsvarande belopp. Däremot så får lånet ingen effekt på statens ränteutgifter eftersom Riksbanken kompenserar staten med kostnaderna för lånet.

**Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2000–2017**

Miljarder kronor. Utfall 2000–2012, prognos 2013–2017



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas ränteutgifterna bli ca 2 miljarder kronor högre än 2013. Det beror bl.a. på att marknadsräntorna väntas vara fortsatt låga, vilket ger högre kursförluster i samband med att Riksgäldskontoret löser in lån i förtid. År 2015 kommer ränteutgifterna att öka ytterligare något till följd av att ett stort realobligationslån förfaller och en inflationskompensation om ungefär 7 miljarder kronor betalas ut. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan 2013 och 2017: låga, men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld.

*Riksgäldskontorets nettoutlåning är tillfälligt hög*  
Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen innehåller 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 extraordinära insatser som gjorts med anledning av finanskrisen, som Riksbankens lån för att stärka valutaservan 2009 och lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning väntas bli hög även 2013, då den beräknas till 106 miljarder kronor. Ökningen av nettoutlåningen 2013 beror framför allt på lån till Riksbanken för förstärkning av valutaservan.

I december 2012 meddelade Riksbanken att den avsåg att förstärka sin valutaservan med 100 miljarder kronor genom upplåning i Riksgäldskontoret. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och US-dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån, med bl.a. växelkurseffekter som följd. År 2013 påverkar lånen till Riksbanken nettoutlåningen med 98 miljarder kronor. År 2014 beräknas valutakursförluster uppstå om ca 1 miljard kronor, medan valutakursvinster uppstår 2015. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen eftersom det är oklart när återbetalningen kommer att ske. När lånen återbetalas minskar 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 lån antas i prognosen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013 med ca 3 miljarder kronor per år. År 2009–2011 lånade Island 495 miljoner euro, motsvarande 4,6 miljarder kronor, från svenska staten. Island gjorde 2012 förtida återbetalningar av sitt lån på 290 miljoner euro (2,6 miljarder kronor). Den första ordinarie återbetalningen kommer att ske 2018.

En del av Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av stabilitetsfondens medel. I regeringens

skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden anges att regeringen inte utesluter att det kan finnas skäl för att de medel som inflyter till stabilitetsfonden kan placeras på ett annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (skr. 2011/12:71). Mot denna bakgrund ska en sakkunnig i Regeringskansliet få i uppdrag att lämna förslag avseende placeringsregler för stabilitetsfonden.

År 2014 beräknas nettoutlåningen bli ca 2 miljarder kronor, för att sedan variera mellan 2 till -1 miljard kronor 2015–2017.

### Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2012 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot positivt med 8 miljarder kronor (se tabell 7.9). Exportkreditnämnden genomförde en engångsvis omplacering av medel från obligationer till konto på Riksgäldskontorets nettoutlåning, vilket förbättrade saldot med ca 6 miljarder kronor. Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkade budgetsaldot negativt 2012 med ca 5 miljarder kronor. Sveaskog Holding AB genomförde en extrautdelning om ca 4 miljarder kronor under året, vilket förbättrade saldot. Ett kapitaltillskott till Ersättningsmark AB innebar vidare en minskning av saldot med 1 miljard kronor. Sammantaget beräknas summan av extraordinära utdelningar och kapitaltillskott förbättra budgetsaldot med 3 miljarder kronor 2012.

År 2013 beräknas engångseffekter påverka budgetsaldot negativt med 85 miljarder kronor. Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar budgetsaldot negativt med ca 98 miljarder kronor. Dessutom påverkar lånet till Irland saldot negativt med ca 3 miljarder kronor. I motsatt riktning verkar det beräkningstekniska antagandet om 15 miljarder kronor av försäljning av statligt aktieinnehav.

År 2014–2017 beräknas de årliga större engångseffekterna förbättra budgetsaldot med mellan 14 och 16 miljarder kronor. För dessa år görs, som tidigare nämnts, ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. År 2013–2017 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. För år 2014–2017 görs inga antaganden om extrautdelningar eller kapitaltillskott.

**Tabell 7.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>-25</b>	<b>-150</b>	<b>-17</b>	<b>38</b>	<b>80</b>	<b>114</b>
Större engångseffekter	-8	85	-14	-16	-15	-15
Varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav	0	-15	-15	-15	-15	-15
Extra utdelningar m.m. <sup>1</sup>	-3	-1				
Lån till Riksbanken <sup>2</sup>	5	98	1	-1	0	0
Exportkreditnämnden	-6					
Återbetalning lån Swedavia	-1					
Lån till andra länder	0	3	0	0	0	0
Övrigt, netto	-2					
<b>Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter</b>	<b>-33</b>	<b>-65</b>	<b>-31</b>	<b>22</b>	<b>65</b>	<b>99</b>

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

<sup>1</sup> Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

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

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

### 7.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2012 till 8 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 7.10). Åren 2012–2017 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2012 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftunderskottet. År 2013 väntas avgiftunderskottet öka med ca 14 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 återstoden av prognosperioden vara negativt.

**Tabell 7.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2012–2017**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2012, prognos 2013–2017.

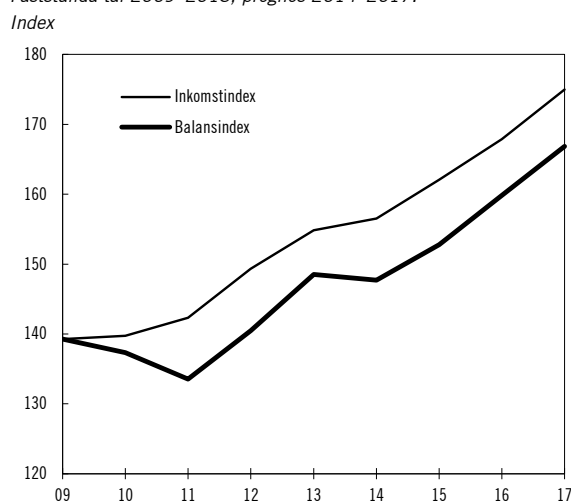
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Avgifter	223	227	234	242	253	264
Pensioner	236	254	256	268	283	297
<b>Avgiftsoverskott</b>	<b>-13</b>	<b>-27</b>	<b>-22</b>	<b>-26</b>	<b>-29</b>	<b>-32</b>
Räntor, utdelningar	25	22	22	23	25	29
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-4	-4	-4	-4
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>8</b>	<b>-9</b>	<b>-4</b>	<b>-7</b>	<b>-8</b>	<b>-8</b>
<i>Procent av BNP</i>	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

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

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner efter 65 års ålder är följksamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följksamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balansstalet 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.

**Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2017**

Fastställda tal 2009–2013, prognos 2014–2017.



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balansstalets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Balanseringen förväntas vara aktiverad under hela prognosperioden (se diagram 7.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balansstalet överstiger 1,0000. Eftersom balansstalet för 2012 och 2013 överstiger 1,0000, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år. Omvänt väntas en svagare ökning av balansindex 2014 och 2015. År 2016 väntas åter balansstalet överstiga 1,0000 (se tabell 7.11).

**Tabell 7.11 Inkomstindex, balansstal och balansindex 2012–2017**

Procentuell förändring om annat ej anges, fastställda tal 2012–2013, prognos 2014–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomstindex	4,9	3,7	1,1	3,5	3,6	4,2
Balansindex	5,2	5,8	-0,6	3,4	4,6	4,4
Följksamhetsindexering <sup>1</sup>	3,5	4,1	-2,1	1,8	3,0	2,7
<b>Balansstal<sup>2</sup></b>	<b>1,0024</b>	<b>1,0198</b>	<b>0,9837</b>	<b>0,9990</b>	<b>1,0102</b>	<b>1,0014</b>

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

<sup>2</sup> Balansstalet 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 -10 miljarder kronor 2012, vilket motsvarar -0,3 procent av BNP. Det var en förstärkning jämfört med 2011, då det finansiella sparandet uppgick till ca -13 miljarder kronor. Förbättringen jämfört med 2011 beror bl.a. på återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring på ungefär 11 miljarder kronor. Samtidigt ökade konsumtionen och investeringarna relativt kraftigt både 2011 och 2012 jämfört med 2009 och 2010. Det ekonomiska resultatet före extraordinära poster uppgick till 19 miljarder kronor 2012 (se tabell 7.12).

Det svaga konjunkturläget medför att det kommunala skatteunderlaget växte svagare 2012 jämfört med 2011. Till viss del vägdes detta upp av att kommuner och landsting sammantaget höjde medelutdebiteringen 2012.<sup>60</sup> Statsbidragen minskade något till följd av den slutliga

<sup>60</sup> Den kommunala medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012, vilket ökade skatteintäkterna med ca 1 miljard kronor.

utfasningen av de tillfälliga statsbidragen.<sup>61</sup> Detta kompenseras av återbetalningen från AFA Försäkring. Kommunsektorns intäkter ökade med 4,2 procent mellan 2011 och 2012.

Kommunsektorns konsumtion växte med 3,4 procent, motsvarande 23 miljarder kronor, i löpande priser 2012. Investeringarna växte starkt 2012, och ökade med drygt 5 miljarder kronor i löpande priser.

**Tabell 7.12 Kommunsektorns finanser 2012–2017**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Totala intäkter</b>	<b>837</b>	<b>859</b>	<b>882</b>	<b>910</b>	<b>948</b>	<b>987</b>
<i>procent av BNP</i>	23,6	23,6	23,4	23,0	22,7	22,6
Skatter	562	585	601	627	658	691
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	16	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	132	138	141	140	141	142
<i>skatter och bidrag som procent av BNP</i>	19,9	20,3	20,1	19,8	19,5	19,4
Övriga intäkter	128	120	123	127	132	137
varav moms	50	51	52	53	55	56
<b>Totala kostnader</b>	<b>847</b>	<b>871</b>	<b>897</b>	<b>925</b>	<b>961</b>	<b>991</b>
<i>procent av BNP</i>	23,8	23,9	23,8	23,4	23,0	22,7
Konsumtion	697	722	742	766	796	822
<i>Procentuell utveckling löpande priser</i>	3,4	3,6	2,8	3,2	4,0	3,3
Övriga kostnader	151	149	155	160	164	169
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-10</b>	<b>-12</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-13</b>	<b>-4</b>
<i>procent av BNP</i>	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>14</b>

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

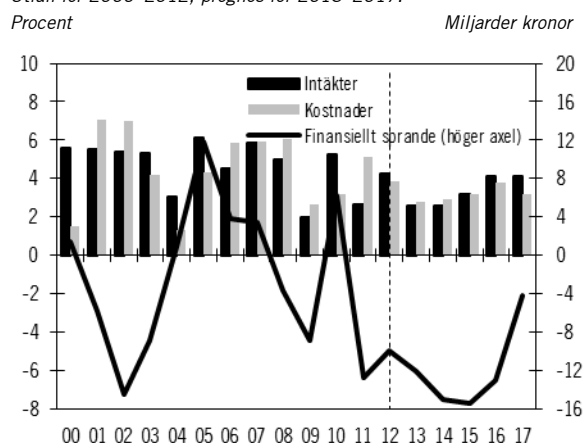
Även 2013 och 2014 väntas skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt, vilket till viss del vägs upp av att kommuner och landsting sammantaget höjt medelutdebiteringen även för 2013.<sup>62</sup> De totala intäkterna väntas öka med 2,6 procent respektive år medan kostnaderna

väntas öka i en högre takt. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför för dessa år försvagas jämfört med 2012.

I takt med att arbetsmarknaden successivt förbättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fr.o.m. 2015. Detta bidrar till att sektorns totala intäkter sammantaget beräknas öka med ca 4,1 procent per år 2016 och 2017 (se diagram 7.5). Kostnaderna ökar något svagare och därmed förstärks det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet fr.o.m. 2016.

**Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns intäkter och kostnader samt finansiella sparande 2000–2017**

Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 7.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

### Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2012 till 751 miljarder kronor, vilket motsvarade 21,1 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.

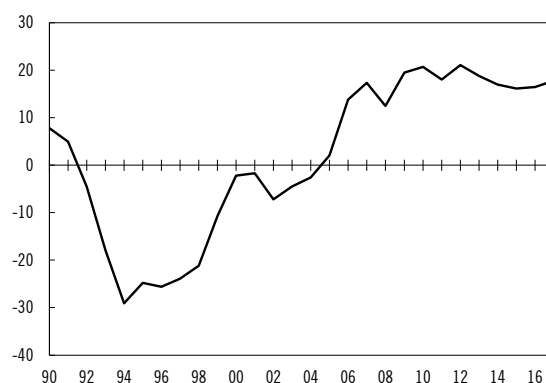
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld.

<sup>61</sup> I samband med finanskrisen höjdes statsbidragen tillfälligt med sammantaget 20 miljarder kronor 2010 och 2011. Utöver de tillfälliga stöden höjde regeringen också statsbidragen till kommunsektorn permanent med 5 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2011.

<sup>62</sup> Den kommunala medelutdebiteringen har höjts med 13 öre 2013, vilket ökar skatteintäkterna med ca 2,4 miljarder kronor.

**Diagram 7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.



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 2012 med motsvarande 3 procent av BNP, trots det negativa finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett positivt bidrag på 4 procentenheter till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,3 procentenheter (se tabell 7.13).

**Tabell 7.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2012–2017**

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Staten	-7,7	-8,8	-9,2	-8,1	-6,1	-3,4
Ålderspensions-systemet	26,4	25,6	24,6	23,3	21,9	20,7
Kommunsektorn	2,4	2,0	1,5	1,0	0,7	0,5
<b>Offentlig sektor</b>	<b>21,1</b>	<b>18,8</b>	<b>17,0</b>	<b>16,2</b>	<b>16,5</b>	<b>17,8</b>
Förändring	3,0	-2,3	-1,8	-0,8	0,3	1,3
Bidrag till förändringen						
Finansiellt sparande	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
Värdeförändringar m.m.	4,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,1
Nominell BNP-förändring	-0,3	-0,5	-0,6	-0,8	-0,9	-0,7

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förmögenheten beräknas minska i förhållande till BNP 2013–2015. År 2013 och 2014 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. Den

ökning av statsskulden som följer av Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar inte förmögenheten eftersom staten får en fordran på samma belopp som skuldökningen. För 2016 och 2017 är bidragen från det finansiella sparandet till förmögenheten som andel av BNP större än det negativa bidraget från att BNP ökar. År 2017 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 779 miljarder kronor, motsvarande 17,8 procent av BNP.

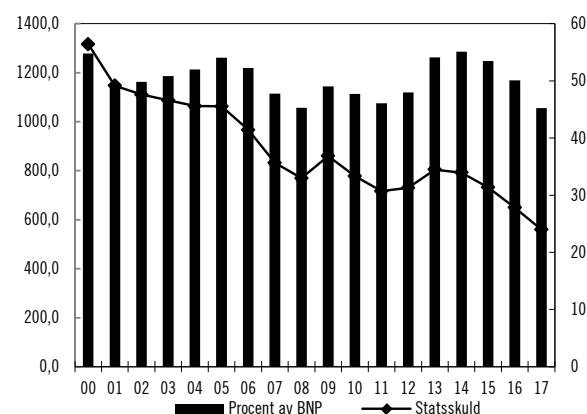
Mellan 2012 och 2017 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 28 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statskulden.

**Skuldutvecklingen***Statsskulden minskar*

Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 262 miljarder kronor år 2013, vilket är en ökning med 143 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen är främst en effekt av Riksbankens upplåning för förstärkningen av valutareserven. Rensat för denna effekt ökar statsskulden med ca 43 miljarder kronor 2013 jämfört med 2012.

**Diagram 7.7 Statsskuldens utveckling 2000–2017**

Utfall 2000–2012, prognos 2013–2017.



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas statsskulden öka med 23 miljarder kronor till 1 286 miljarder kronor. Från och med 2014 bidrar de snabbt växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och uttryckt som andel av BNP.



I slutet av 2017 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 24,1 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även ett beräknings-tekniskt 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 2013–2017, dvs. med sammanlagt 75 miljarder kronor.

**Tabell 7.14 Statsskuldens förändring 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall 2012, prognos 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Okonsoliderad stats-skuld vid ingången av året</b>	<b>1 108</b>	<b>1 153</b>	<b>1 296</b>	<b>1 321</b>	<b>1 284</b>	<b>1 206</b>
<b>Förändring av okonsoliderad statsskuld</b>	<b>45</b>	<b>144</b>	<b>24</b>	<b>-37</b>	<b>-77</b>	<b>-113</b>
varav:						
Lånebehov <sup>1</sup>	25	150	17	-39	-80	-114
Skulddispositioner m.m. <sup>2</sup>	20	-6	8	2	3	1
<b>Okonsoliderad statsskuld<sup>3</sup></b>	<b>1 153</b>	<b>1 296</b>	<b>1 321</b>	<b>1 284</b>	<b>1 206</b>	<b>1 094</b>
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-33	-34	-35	-36	-37	-38
<b>Statsskuld vid årets slut<sup>4</sup></b>	<b>1 119</b>	<b>1 262</b>	<b>1 286</b>	<b>1 248</b>	<b>1 169</b>	<b>1 056</b>
Statsskuld-förändring <sup>5</sup>	44	143	23	-38	-78	-114
Statsskuld i procent av BNP	31,5	34,7	34,2	31,6	28,0	24,1

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

<sup>1</sup> Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

<sup>2</sup> Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.

<sup>3</sup> I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

<sup>4</sup> Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

<sup>5</sup> Avser statsskuld-förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

## Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 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 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. Sedan dess har det nomi-

nella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2012 uppgå till 1 358 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2012 med 142 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2012 uppgick till 116 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.

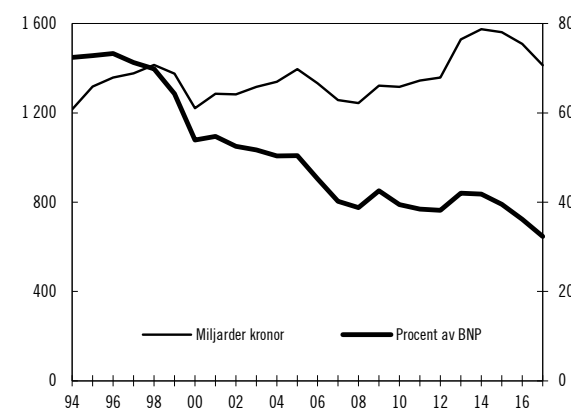
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2012 till 38,2 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 7.8).

**Diagram 7.8 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2017**

Utfall för 1994–2012, prognos för 2013–2017.

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 2011 och 2012 ökade skulden nominellt, men minskade med 0,2 procent som andel av BNP. Underskottet i det finansiella sparandet bidrog till en ökning av skuldkvoten med 0,5 procentenheter, medan stock-flödet föranledde en minskning av skuldkvoten med 0,2 procentenheter. Periodiseringar av skatter och räntor samt försäljningar av aktier bidrog till att minska skulden. Detta motverkades av en ökning av de finansiella tillgångarna. Den nominella BNP-ökningen bidrog till en minskning av skuldkvoten med 0,6 procentenheter (se tabell 7.15).

Skulden ökar relativt kraftigt 2013; som andel av BNP ökar den med 3,8 procentenheter. Ökningen beror huvudsakligen på statens

utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutareserven. Skulden fortsätter att öka nominellt 2014, men minskar som andel av BNP. År 2015–2017 minskar skulden även nominellt genom överskotten i det finansiella sparandet och det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget beräknas skulden öka med 55 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Som andel av BNP minskar skulden under prognosperioden till 32,3 procent av BNP 2017.

**Tabell 7.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2012–2017**

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Miljarder kronor	1358	1529	1574	1562	1510	1413
<b>procent av BNP</b>	<b>38,2</b>	<b>42,0</b>	<b>41,8</b>	<b>39,5</b>	<b>36,2</b>	<b>32,3</b>
Förändring	-0,2	3,8	-0,2	-2,3	-3,3	-3,8
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	-0,2	0,6	0,0	-1,0	-2,0	-2,9
Ränteutgifter (EDP)	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Stock-flöde	-0,2	3,3	0,3	-0,2	-0,1	-0,2
Periodisering av räntor och skatter	-0,3	0,4	0,1	0,2	0,0	0,0
Försäljning av aktier m.m.	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Övrigt	0,2	3,3	0,6	0,0	0,3	0,1
Nominell BNP-förändring	-0,6	-0,9	-1,4	-2,0	-2,1	-1,6

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 7.4 Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA

### Stora underskott i EU-länderna, Japan och USA

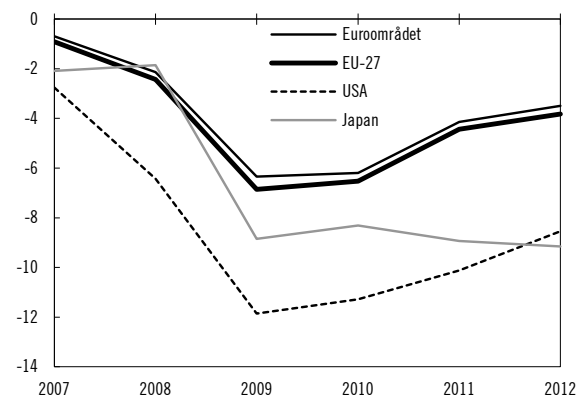
Den finansiella krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Mellan 2007 och 2010 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med 5,6 procent av BNP för EU-länderna. Efter en viss förbättring under 2011 och 2012 uppgick underskottet i det finansiella sparandet för EU-länderna som helhet till 3,8 och för euroområdet till 3,5 procent av BNP 2012. Spanien noterade ett underskott som översteg 8 procent av BNP.

Tolv länder, däribland Sverige, klarade 2012 underskottsgränsen enligt stabilitets- och tillväxtpakten på 3 procent av BNP.

För Japan och USA har de offentliga finanserna försämrats ännu kraftigare. År 2012 uppgick underskottet i Japan till 9,1 procent och i USA till 8,5 procent av BNP (se diagram 7.9).

**Diagram 7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2012**

Procent av BNP



Källa: European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

Enligt EU-kommissionens vinterprognos 2013 väntas underskottet inom EU minska 2013, men beräknas ändå överstiga 3 procent av BNP såväl för euroområdet som för EU som helhet.<sup>63</sup>

### Hög och ökande skuld i EU-ländernas offentliga sektor

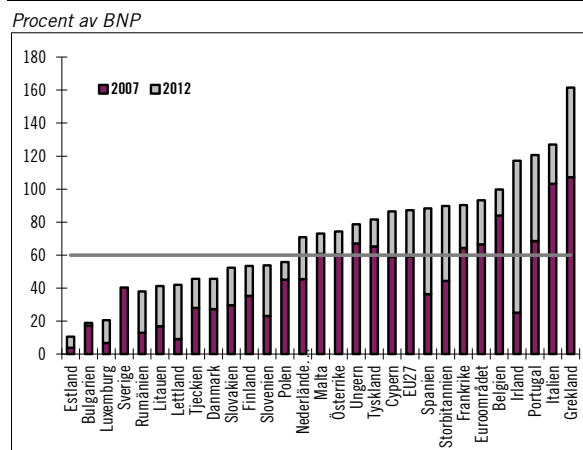
Stöd i form av lån och kapitaltillskott, främst till det finansiella systemet, har medfört att den offentliga sektorns skuld i EU-länderna ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. För EU-länderna som helhet ökade skulden mellan 2007 och 2012 med 28,2 procentenheter, från 59,0 procent av BNP till 87,2 procent av BNP (se diagram 7.10). För euroområdet uppgick skulden 2012 till 93,1 procent av BNP. Mellan 2007 och 2012 ökade skuldkvoten för alla EU-länder, med undantag för Sverige. För Grekland uppgick skulden 2012 till över 160 procent av BNP. Även för Irland, Italien och Portugal översteg skulderna 100 procent av BNP 2012.

De beräknade fortsatta underskotten i det finansiella sparandet bidrar till att skuldkvoten

<sup>63</sup> European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

fortsätter att öka 2013. I genomsnitt beräknas EU-länderna 2013 öka skulden till ca 90 procent av BNP. Av EU-länderna bedöms emellertid 13 länder 2013 fortfarande ha skulder som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP.

**Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2012**



Anm.: I Sverige minskar den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld från 40 procent av BNP 2007 till 38 procent 2012.

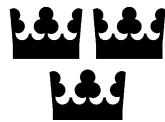
Källa: European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

Även för USA och Japan medför de beräknade fortsatta underskotten i det finansiella sparandet 2013 att skuldkvoten fortsätter att öka som andel av BNP. Enligt EU-kommissionens vinterprognos uppgick skulden 2012 för USA till 107,6 och för Japan till 237,5 procent av BNP.



8

# Kommunsektorns finansier, sysselsättning och skuldsättning





## 8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning

### Sammanfattning

---

- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila 2013–2017, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. I slutet av prognosperioden, när den svenska ekonomin som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, beräknas kommunsektorns resultat uppgå till 14 miljarder kronor, vilket bedöms vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
- Skatteintäkterna beräknas växa förhållandevis svagt t.o.m. 2014. I takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden tar fart påverkas även skatteintäkterna, som väntas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2017.
- Den kommunala konsumtionen ökade svagt 2012 jämfört med den genomsnittliga ökningstakten under den senaste tioårsperioden. År 2013–2017 bedöms konsumtionen i löpande priser öka med i genomsnitt 3,4 procent per år.
- Kommunsektorn är genom sin storlek och personalintensiva verksamhet en viktig arbetsgivare. Drygt en fjärdedel av alla sysselsatta i Sverige är kommun- eller landstingsanställda. Till detta kommer anställda bl.a. i privata företag som utför kommunalt finansierade välfärdstjänster. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner och var därmed tillbaka på samma nivå som före finanskrisen.

Utvecklingen av den kommunalt finansierade sysselsättningen varierar över prognosperioden. År 2013 och 2014 bedöms sysselsättningen öka svagt för att sedan minska något 2015 och 2016. År 2017 bedöms den öka svagt. Den kommunalt finansierade sysselsättningen som andel i ekonomin ökar tillfälligt 2013 och 2014 för att sedan återigen minska 2015–2017, enligt tidigare minskande trend.

- De senaste årens skuldkris i vår omvärld visar att det är av största vikt att inte enbart fokusera på intäkter och kostnader vid en bedömning av det ekonomiska läget. För en djupare förståelse av det ekonomiska läget i kommunsektorn bör även kommunernas och landstingens tillgångar och skulder analyseras. Kommunsektorns skuldsättning har ökat under de senaste åren, bl.a. på grund av stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur. Den finansiella situationen bedöms dock vara förhållandevis stabil i sektorn, även om spridningen mellan enskilda kommuner och landsting är stor.
- 

### 8.1 Kommunsektorn – en stor och viktig del av svensk ekonomi

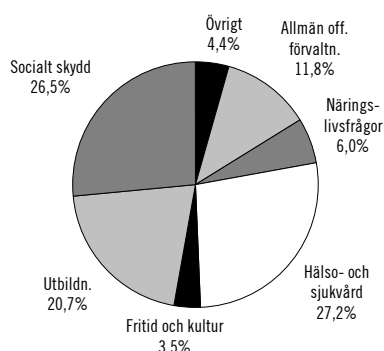
Sverige har höga välfärdsambitioner och kommunsektorn utgör en stor och viktig del av den svenska ekonomin, såväl genom den egna produktionen av välfärdstjänster såsom sjukvård,

kollektivtrafik, äldreomsorg och skola, som genom den ökande andelen kommunalt finansierad produktion i näringslivet.<sup>64</sup>

Kommunsektorns utgifter uppgick till ca 23 procent av BNP 2011. Av den offentliga sektorns totala utgifter står kommunsektorn för närmare hälften. I diagram 8.1 visas kommunsektorns utgifter fördelade efter ändamål för 2011. De tre största utgiftsposterna är hälso- och sjukvård, utbildning samt socialt skydd (består främst av vård och omsorg om äldre och funktionshindrade).

**Diagram 8.1 Kommunsektorns utgifter efter ändamål 2011**

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. verksamheter med övergripande kommunnytt, t.ex. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, kostnader för fastighetsförvaltning m.m.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorn påverkas bl.a. av den demografiska utvecklingen. In- och utvandring, antalet äldre, antalet personer i arbetsför ålder och i skolåldern påverkar såväl skatteintäkter som efterfrågan på olika välfärdstjänster.

Kommunsektorn är genom sin storlek och sin personalintensiva verksamhet också en viktig arbetsgivare. 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. Det totala antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner. Kommuner och landsting skapar också arbetstillfällen i den privata sektorn genom exempelvis investeringar i infrastruktur.

Kommunsektorn påverkar och påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen. Utvecklingen av sysselsättningen i Sverige bestämmer till stor del storleken på utbetalda

löner (lönesumman) i ekonomin.<sup>65</sup> Lönesumman och den skattesats som varje kommun och landsting beslutar om avgör i sin tur storleken på sektorns skatteintäkter, vilka står för ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna. Efter skatteintäkterna utgör statsbidragen den största intäktskällan för kommunsektorn.

Sverige har en stor andel skattefinansierad produktion av välfärdstjänster, vilket ställer höga krav på budgetkontroll och effektivitet. Det ekonomiska utrymmet för kommunalt finansierad verksamhet styrs av det övergripande finanspolitiska ramverket för stabila offentliga finanser, inte minst överskotts målet, men även av kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och en budget i balans.<sup>66</sup> De offentliga finansernas utveckling, och det bedömda utrymmet i statens budget, måste därför beaktas i samband med beslut om reformer på kommunområdet, inklusive förändringar av statsbidragen.

Sverige har sunda offentliga finanser, medan många länder i EU är kraftigt skuldtunga. Den bristande ordningen i de offentliga finanserna i andra länder de senaste åren visar på vikten av starka finanspolitiska ramverk på nationell, regional och lokal nivå, som regelbundet följs upp och utvärderas.

Riksdagen kan under särskilda omständigheter, som i samband med finanskrisen, besluta om extra stöd till kommunsektorn i form av tillfälliga statsbidrag. Avsikten med de stöd som utbetalades i samband med finanskrisen var att mildra effekterna av konjunkturedgången. Den skattefinansierade välfärden skulle bevaras genom att kommuner och landsting gavs bättre förutsättningar att upprätthålla den kommunalt finansierade sysselsättningen.

För att stärka kommuners och landstings förutsättningar att själva möta konjunkturvaria-

<sup>65</sup> Lönesumman påverkas också bl.a. av utfall i löneavtalsrörelserna.

<sup>66</sup> Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande finansiellt mål är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Se vidare avsnitt 4.5 om uppföljning av de budgetpolitiska målen.

<sup>64</sup> Exempelvis friskolor, privata vårdboenden och upphandlad kollektivtrafik.



tioner infördes den 1 januari 2013 möjligheten att skapa resultatutjämningsreserver.<sup>67</sup>

Inledningsvis beskrivs i detta avsnitt utvecklingen av kommunsektorns ekonomiska resultat och finansiella sparande.<sup>68</sup> Därefter behandlas utvecklingen av intäkter och kostnader följt av ett avsnitt om ett alternativscenario med den demografiskt framräknade efterfrågan i förhållande till kostnadsutvecklingen. Vidare redogörs för förändringen av antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsatta. Slutligen ges en samlad bild av skuldsättningen i sektorn.

## 8.2 Ekonomiskt resultat och finansiellt sparande

Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. I slutet av prognosperioden, när svensk ekonomi som helhet bedöms närma sig ett balanserat resursutnyttjande, beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket torde vara i nivå med god ekonomisk hushållning (se tabell 8.1 och diagram 8.2).<sup>69</sup>

Kommuner och landsting redovisade ett resultat före extraordinära poster på 19 miljarder kronor 2012. Resultatet blev därmed betydligt starkare än 2011, då resultatet uppgick till 7 miljarder kronor. Det starka resultatet 2012 berodde i stor utsträckning på en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder kronor, men var också en effekt av att det kommunala skatteunderlaget växte med 3,8 procent (se tabell 8.2).

Resultatet bestäms av sektorns intäkter och kostnader enligt den kommunala redovisningen. Med utgångspunkt i resultatet beräknas det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet

definieras av nationalräkenskaperna (NR) och är ett viktigt mått, bl.a. eftersom överskottsmålet för de offentliga finanserna är uttryckt i termer av finansiellt sparande som andel av BNP (se även avsnitt 4.5).

NR:s struktur är vidare utgångspunkt för prognosen för kommunsektorns finanser. Det finansiella sparandet uppgick till -10 miljarder kronor 2012 (se tabell 8.1). Skillnaderna mellan resultat och finansiellt sparande beror framför allt på att investeringar ingår som en avdragspost i det finansiella sparandet. I resultatet är investeringarna periodiserade, varför enbart avskrivningarna ingår i resultatet.

**Tabell 8.1 Kommunsektorns finanser 2012–2017**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Intäkter</b>	<b>837</b>	<b>859</b>	<b>882</b>	<b>910</b>	<b>948</b>	<b>987</b>
Skatter	562	585	601	627	658	691
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	16	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	132	138	141	140	141	142
generella bidrag	82	86	85	84	84	84
riktade bidrag	49	52	56	55	56	57
Övriga intäkter	128	120	123	127	132	137
komp. moms	50	51	52	53	55	56
<b>Kostnader</b>	<b>847</b>	<b>871</b>	<b>897</b>	<b>925</b>	<b>961</b>	<b>991</b>
Konsumtion	697	722	742	766	796	822
Övriga kostnader	151	149	155	160	164	169
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-10</b>	<b>-12</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-13</b>	<b>-4</b>
<b>Resultat</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>14</b>

Anm.: Med resultat avses ekonomiskt resultat före extraordinära poster.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Förhållandevis stabila finanser under prognosperioden trots svagt konjunkturläge*

Utvecklingen av de totala intäkterna väntas uppgå till i genomsnitt 3,3 procent per år 2013–2017, och bedöms bli svagare i början av perioden och starkare mot slutet av prognosperioden (se tabell 8.1, diagram 8.2 och 8.3). Utvecklingen av kostnaderna följer samma mönster.

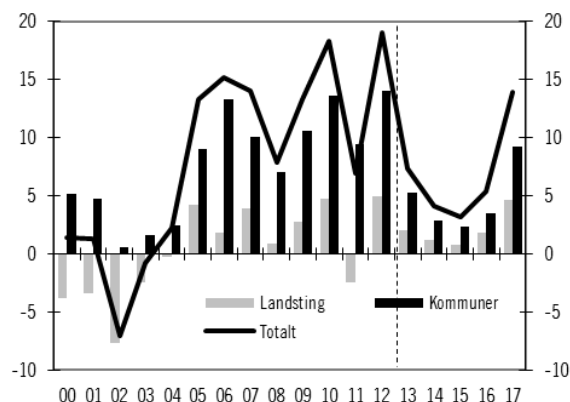
<sup>67</sup> Se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldyngd omvärld?

<sup>68</sup> Det här är en fördjupning av den redovisning av den offentliga sektorns finansiella sparande och skulduveckling som finns i avsnitt 7. Utvecklingen i kommunsektorn under de närmast föregående åren beskrivs också utförligt i regeringens skrivelse till riksdagen Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

<sup>69</sup> Med ekonomiskt resultat avses resultatet före extraordinära poster.

**Diagram 8.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet 2000–2017**

Miljarder kronor. Utfall 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den starkare konjunkturen, och framför allt återhämtningen på arbetsmarknaden fr.o.m. 2015, medför att det kommunala skatteunderlaget ökar snabbare. Samtidigt minskar vissa transfereringar något, t.ex. utbetalningarna av ekonomiskt bistånd.

De förbättrade ekonomiska förutsättningarna mot slutet av perioden bedöms stärka resultatet i kommunsektorn. När svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande förutsätts sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning, i enlighet med prognosprincipen.<sup>70</sup> Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 14 miljarder kronor per år t.o.m. 2017 (se diagram 8.2).

**8.2.1 Intäkter**

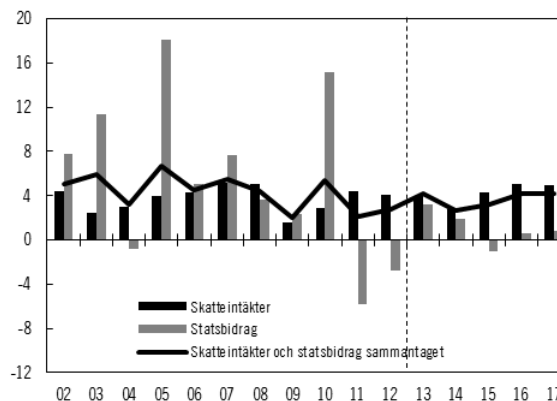
Intäkter från skatter och statsbidrag utgör tillsammans ca 83 procent av kommunsektorns totala intäkter, varav skatteintäkterna svarar för

<sup>70</sup> Enligt regeringens prognosprincip för de kommunala finanserna antas kommuner och landsting anpassa sina kostnader för att åtminstone klara balanskravet. Därmed styrs den kommunala konsumtionen, dvs. kostnaderna för den skattefinansierade delen av välfärden, i prognoserna av utvecklingen av intäkterna, dvs. en svag intäktsökning medger endast en svag ökning av konsumtionen (och vice versa). På sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, anpassas konsumtionen så att kommunsektorn redovisar ett resultat som ligger i närheten av god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella bidrag. Vidare görs prognosen utifrån beslutad politik.

ca 67 procent (skatteintäkterna beskrivs närmare i avsnitt 5.1.1).<sup>71</sup> Skatteintäkterna och statsbidragen växte med sammanlagt 4,2 procent 2012 (se diagram 8.3 och tabell 8.2).

**Diagram 8.3 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2017**

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall 2002–2012, prognos för 2013–2017.



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Skatteintäkter**

Det kommunala skatteunderlaget, och därmed skatteintäkterna, består till största delen av utbetalda löner, den s.k. lönesumman, i hela ekonomin. Den bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Skatteintäkterna beror också på de av kommuner och landsting fastställda skattesatserna.

En högre sysselsättning i ekonomin ger högre skatteintäkter och därmed förbättrade förutsättningar att upprätthålla välfärden.

Skatteintäkterna beräknas växa förhållandevis svagt t.o.m. 2014 (se tabell 8.2). I takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden tar fart påverkas även skatteintäkterna, som väntas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2017.

<sup>71</sup> Utöver intäkter från skatter och statsbidrag har kommuner och landsting också intäkter från bl.a. avgifter, den kommunala fastighetsavgiften och kompensation för mervärdesskatt samt finansiella intäkter.

**Tabell 8.2 Skatter och statsbidrag 2012–2017**

Utfall för 2012 i miljarder kronor. Prognos för 2013–2017, procentuell förändring om inte annat anges.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatter och bidrag exkl. moms	693	4,2	2,6	3,2	4,2	4,2
Skatteintäkter justerade för regleringar	562	4,2	2,8	4,3	5,1	5,0
Varav						
Skatteunderlag		3,8	2,8	4,3	5,1	5,0
Ändrad medelutdebitering		0,4				
Statsbidrag justerade för regleringar	132	3,3	2,0	-1,0	0,6	0,8
<b>Statsbidrag justerade för regleringar, mdkr</b>	<b>132</b>	<b>4,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Skatteintäkter och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012 och med 12 öre 2013. För 2014–2017 används beräkningsprincipen om en oförändrad skattesats. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Statsbidrag

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål).<sup>72</sup>

De generella statsbidragen uppgick till 82 miljarder kronor 2012 (se tabell 8.3).<sup>73</sup> Utöver de generella statsbidragen betalades 49 miljarder kronor ut som specialdestinerade statsbidrag. De specialdestinerade statsbidragen fortsätter att öka 2013 och 2014, bl.a. till följd av reformer inom migrations- och utbildningsområdet.

Tabell 8.3 visar de direkta effekterna av regeringens politik för kommunsektorn, antingen som permanenta eller tillfälliga för-

<sup>72</sup> Det generella statsbidraget utgörs av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, som används dels för att reglera kommunsektorns finansiella utrymme, dels för utjämning av skillnader i skattekraft och strukturella kostnader. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidrag för läkemedelsförmåner svarar för ca 40 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Utöver de generella och specialdestinerade statsbidragen får kommuner och landsting dessutom transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskatt. Denna kompensation uppgick till ca 50 miljarder kronor 2012.

<sup>73</sup> Statsbidragen är definierade enligt nationalräkenskaperna, varför det finns avvikelser gentemot statsbidragen enligt statens budget.

stärkningar eller som andra regleringar eller justeringar.

**Tabell 8.3 Årlig förändring av statsbidragen 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2012, prognos för 2013–2017.

	Nivå 2012	Förändring				
		2013	2014	2015	2016	2017
Generellt bidrag	82	3,6	-1,1	-0,6	0,0	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
permanent						
tillfälligt	-3,0					
regleringar <sup>1</sup>	-0,2	1,7				
övrigt <sup>2</sup>	0,2	1,9	-1,1	-0,6	0,0	0,0
Specialdestinerade bidrag	49	2,8	4,0	-1,0	0,9	1,3
<b>Totala statsbidrag, faktisk utveckling</b>	<b>132</b>	<b>6,4</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>
<b>Totala statsbidrag, justerade för regleringar</b>	<b>132</b>	<b>4,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>

Anm.: Enligt nationalräkenskaperna. I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De tillfälliga statsbidragen fasas ut helt 2012.

<sup>1</sup> Regleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den tillfälliga statsbidragshöjningen 2011 redovisas i tabellen som en minskning med 3 miljarder kronor 2012.<sup>74</sup> Tillfälliga stöd kan användas för att stärka ekonomin i en lågkonjunktur. För att stabiliseringspolitiska åtgärder inte på sikt ska urholka de offentliga finanserna måste temporära åtgärder fasas ut i bättre tider. I annat fall måste skatterna höjas för att kunna finansiera en permanent högre utgiftsnivå.

Vidare åskådliggörs i tabell 8.3 effekten av regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, exempelvis det förhöjda grundavdraget för pensionärer. En sådan förändring reducerar därmed kommunsektorns skatteintäkter, varför sektorn kompenseras genom det generella statsbidraget.

Till följd av beräkningsprincipen om att enbart beslutade åtgärder inkluderas i prognosen

<sup>74</sup> I samband med finanskrisen höjdes statsbidragen tillfälligt med sammanlagt 20 miljarder kronor 2010 och 2011. Utöver de tillfälliga stöden höjde regeringen också statsbidragen till kommunsektorn permanent med 5 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2011.

är statsbidragen i stort sett oförändrade 2015-2017.

## 8.2.2 Kostnader

Kommuner och landsting ansvarar för stora delar av samhällets skattefinansierade välfärd. Sektorn är skyldig att tillhandahålla verksamheter såsom förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Att tillhandahålla vissa verksamheter, t.ex. kultur- och fritidsverksamhet, är däremot frivilligt och beslutas på lokal nivå. Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Kommuner och landsting har bl.a. rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

De kommunala finanserna påverkas av utvecklingen av kostnaderna för verksamheten och antalet sysselsatta i respektive verksamhet, som i sin tur beror på vilka uppgifter som ska utföras, demografiska och andra behov samt produktiviteten i verksamheten. Därutöver har den ekonomiska styrningen och hushållningen i den enskilda kommunen och det enskilda landstinget stor betydelse för den ekonomiska situationen. Till detta kommer också kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska samtliga kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna.

År 2012 uppgick de totala kostnaderna i kommuner och landsting till 847 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 24 procent av BNP (se tabell 8.4). Kommunsektorn svarade dessutom för närmare hälften (drygt 47 procent) av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.<sup>75</sup> Kostnaderna för de av kommunsektorn skattefinansierade delarna av välfärden, det som i nationalräkenskaperna benämns konsumtion, svarar för merparten av kostnaderna. Den största delen av kostnaderna avser verksamheter som sjukvård, äldreomsorg och skola.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Den offentliga sektorns finanser redovisas i avsnitt 7.

<sup>76</sup> För att få fram ett mått på utgifterna för välfärden redovisas kommunsektorns kostnader i termer av nationalräkenskaper, precis som det ekonomiska resultatet kan redovisas i termer av finansiellt sparande. Kostnaderna delas då in i konsumtion, investeringar, transfereringar till företag, hushåll och stat samt räntor.

**Tabell 8.4 Totala kostnader för kommuner och landsting 2012–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Konsumtion	697	722	742	766	796	822
Investeringar	70	69	71	72	74	75
Transfereringar	72	73	76	79	81	83
Räntekostnader	8	7	8	8	9	10
<b>Summa kostnader</b>	<b>847</b>	<b>871</b>	<b>897</b>	<b>925</b>	<b>961</b>	<b>991</b>

Anm.: Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade investeringarna med ca 3,5 miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Investeringar, transfereringar och räntor*

Investeringarna uppgick 2012 till 70 miljarder kronor (se tabell 8.4). Investeringarna beräknas öka med totalt 5 miljarder kronor fram t.o.m. 2017, bl.a. eftersom satsningarna på infrastruktur beräknas fortsätta.<sup>77</sup>

Transfereringarna till stat, företag och hushåll beräknas uppgå till 83 miljarder kronor i slutet av prognosperioden.

Räntekostnaderna beräknas uppgå till mellan 7 och 10 miljarder kronor per år under prognosperioden. I takt med att räntenivån normaliseras från dagens låga nivå ökar dock räntekostnaderna mot slutet av prognosperioden.

### *Konsumtion - den skattefinansierade välfärden*

Med kommunal konsumtion avses kostnader för tillhandahållande av varor och tjänster som finansieras med skattemedel - vår välfärd. Den största delen av kostnaderna avser verksamheter som vård, skola och omsorg. Den demografiska utvecklingen har en central betydelse för konsumtionsutvecklingen. Ett ökat elevantal kan exempelvis leda till att fler lärare behöver anställas. En ökning av konsumtionen kan bero både på att antalet lärare ökar och på att lärarnas löner ökar. Konsumtionen utgörs främst av personalkostnader, dvs. löner, arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar m.m (se tabell 8.5).

<sup>77</sup> De närmaste åren väntas kommunsektorn fortsätta investera i bl.a. infrastruktur, se Ekonomirapporten april 2012 (Sveriges Kommuner och Landsting).

**Tabell 8.5 Konsumtionens sammansättning 2012**

	Miljarder kronor	Procent
<b>Kostnader</b>		<b>Av summa kostnader</b>
Löner	380	47,1
Förbrukning	232	28,7
Privata utförare av välfärdstjänster	120	14,9
Övrigt <sup>1</sup>	75	9,3
<b>Summa kostnader</b>	<b>807</b>	<b>100</b>
<b>Intäkter</b>		<b>Av total konsumtion</b>
Försäljning <sup>2</sup>	106	13,1
Övrigt <sup>3</sup>	4	0,5
<b>Summa intäkter</b>	<b>110</b>	<b>13,6</b>
<b>Total konsumtion</b>	<b>697</b>	

<sup>1</sup> Avskrivningar och produktionskatter om 5,7 respektive 5,2 procent.

<sup>2</sup> Avgiftsfinansierad service såsom exempelvis sophämtning och läkarbesök.

<sup>3</sup> Egenproducerade tillgångar och produktionssubventioner.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

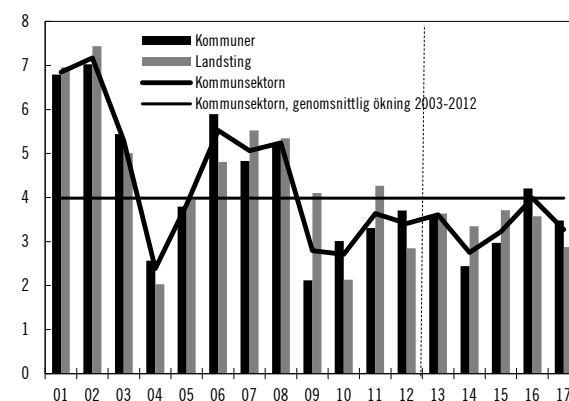
Prognosen för den kommunala konsumtionen utgår från beslutad politik, vilket bl.a. innebär antagande om oförändrande skattesatser i kommuner och landsting. Kommunerna antas även följa det lagstadgade kravet om budgetbalans (balanskravet). Som en följd får utvecklingen av kommunsektorns intäkter en stor betydelse, vilket till stor del styrs av utvecklingstakten av löner och arbetade timmar i ekonomin som helhet.

Verksamhet som bedrivs i kommunal regi bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har dock verksamhet som finansieras av kommuner och landsting i allt högre utsträckning bedrivits av privata utförare. Andelen av kostnaderna som kan hänföras till kommunfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 15 procent 2012 (se tabell 8.5).

Konsumtionen i löpande priser ökade med 3,4 procent 2012, vilket är under genomsnittet för den senaste tioårsperioden (se diagram 8.4). År 2013 och 2014 utvecklas den kommunala konsumtionen relativt svagt till följd av en svag utveckling av kommunsektorns intäkter (se tabell 8.2). Den successivt förbättrade konjunkturen 2015–2017 medför att arbetsmarknaden, och därmed tillväxten för intäkter för kommunsektorn, stärks. Detta innebär att det skapas utrymme för konsumtionen att öka i en högre takt. Under prognosperioden bedöms konsumtionen öka med i genomsnitt 3,4 procent årligen.

**Diagram 8.4 Konsumtion i kommunsektorn 2001–2017**

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2012, prognos 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

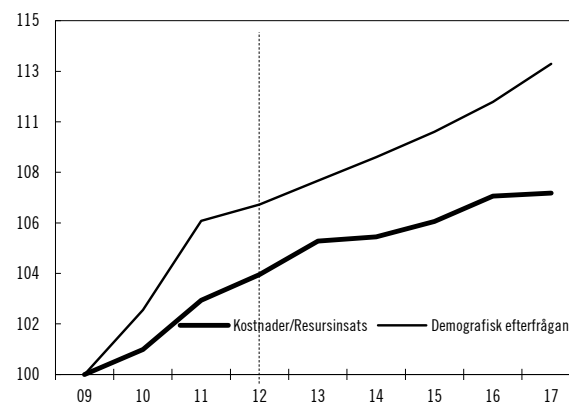
Historiskt sett följer konsumtionen i löpande priser intäkterna väl. Ökningen i konsumtionen är främst en effekt av högre löner i kommunsektorn. Lönerna ökar med mellan ca 3–4 procent per år 2013–2017.

*Alternativscenario: Demografisk framräknad efterfrågan i förhållande till kostnadsutvecklingen*  
Efterfrågan på välfärdstjänster kan antas öka i takt med att befolkningen växer. De åldersgrupper som är av störst betydelse för kommunal konsumtion är äldre personer över 80 år, barn i förskole-, grundskole- respektive gymnasieålder.

Under de senaste åren har den demografiskt framräknade efterfrågan på kommunfinansierade välfärdstjänster ökat mer än den faktiska kostnadsutvecklingen (se diagram 8.5).

**Diagram 8.5 Demografisk beräknad efterfrågan i förhållande till kostnader. Index 2009–2017**

Index



Anm.: Basår 2009, kostnader/resursinsats och demografisk efterfrågan anges i fasta priser, jämförelsen påverkas då inte av pris- eller löneförändringar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Perioden 2013–2017 inleds med en relativt svag ökning av den demografiskt framräknade efterfrågan. Men den ökar successivt under perioden, främst till följd av att antalet äldre över 80 år ökar under den senare delen av perioden. I genomsnitt ökar den demografiskt framräknade efterfrågan med 1,1 procent per år 2013–2017.

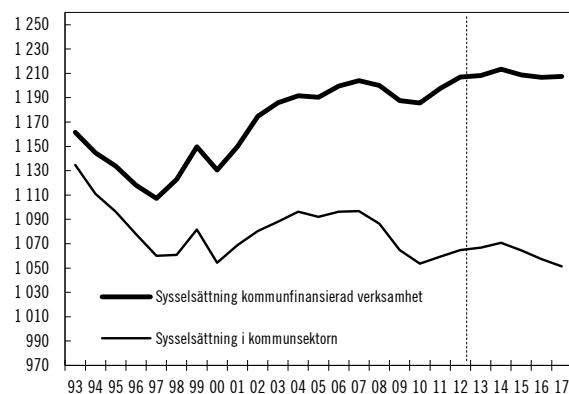
I huvudscenariot bedöms kostnaderna, justerade för pris- och löneutveckling (resursinsatsen), för den kommunala konsumtionen öka med 0,6 procent i genomsnitt 2013–2017. Kostnaderna bedöms öka snabbare än den demografiskt framräknade efterfrågan 2013, men därefter svagare. Prognosen utgår från beslutad politik och antagande om att balanskravet uppfylls, som därmed sätter begränsningar för konsumtionsutrymmet.

### 8.3 Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar

Antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner och var därmed tillbaka på samma nivå som före finanskrisen. Kommunfinansierad sysselsättning avser antalet sysselsatta i kommunsektorn och antalet sysselsatta i privat sektor<sup>78</sup> som tillhandahåller varor och tjänster som finansieras av skattemedel. Överföringen av varor och tjänster från kommunala till privata utförare har ökat under senare år och är en viktig förklaring till att sysselsättningen i kommunsektorn har haft en dämpad ökningstakt under de senaste åren jämfört med den kommunfinansierade sysselsättningen (se diagram 8.6).

**Diagram 8.6 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn 1993–2017**

Tusentals personer. Utfall 1993–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008. Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

*Kommunfinansierad sysselsättning bedöms bli oförändrad 2013–2017*

År 2013 bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 1000 personer jämfört med 2012. Därefter ökar den 2014 för att sedan minska 2015 och 2016 (se diagram 8.6). År 2017 bedöms den återigen minska något. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka med 1000 personer 2017 jämfört med 2013. I privat sektor bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka åren 2014–2017, medan sysselsättningen i kommunsektorn minskar åren 2015–2017. En förklaring till att sysselsättningen minskar i kommunsektorn är att prognosen utgår från beslutad politik och att god ekonomisk hushållning antas uppnås när ekonomin når normalt resursutnyttjande. I tabell 8.6 redovisas hur den kommunfinansierade sysselsättningen beräknas vara sammansatt 2013–2017.

Tidigare år har den minskade sysselsättningen i kommunsektorn berott på att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetat fler timmar än tidigare. Under prognosperioden bedöms inte den genomsnittliga arbetstiden förändras i någon större utsträckning.

<sup>78</sup> Det finns i dagsläget ingen statistik över antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsättningen i privat sektor. Uppgifterna för utfallsåren baseras på Konjunkturinstitutets beräkningar.

**Tabell 8.6 Kommunfinansierad sysselsättning 2012–2017**

Tusentals personer. Utfall för 2012, prognos 2013–2017.

	Tusentals personer 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunsektor <sup>1</sup>	1 065	2	4	-6	-7	-6
varav kommuner	804	1	2	-6	-6	-5
varav landsting	261	1	2	0	-1	-1
Privat sektor <sup>2</sup>	142	-1	1	2	5	7
<b>Totalt</b>	<b>1 207</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>-5</b>	<b>-2</b>	<b>1</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

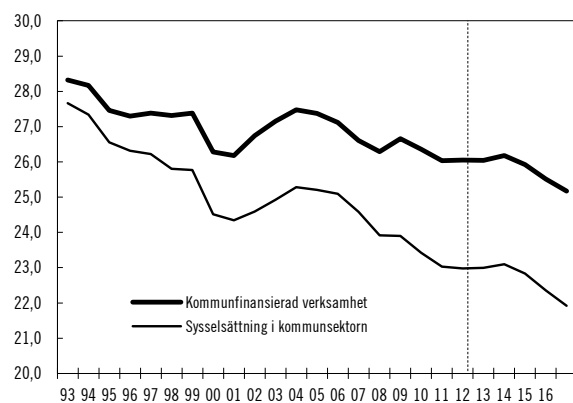
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

*Den kommunfinansierade sysselsättningen ökar tillfälligt som andel av den totala sysselsättningen 2014*

År 2014 bedöms sysselsättningen i näringslivet minska svagt, medan den kommunfinansierade sysselsättningen bedöms öka något. Till följd av detta ökar den kommunfinansierade sysselsättningen tillfälligt 2014 som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin (se diagram 8.7). Från och med 2015 bedöms återigen den kommunfinansierade sysselsättningen minska som andel av den totala sysselsättningen, enligt tidigare minskad trend.

**Diagram 8.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin 1993–2017**

Procentuell andel. Utfall 1993–2012, prognos 2013–2017



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008.

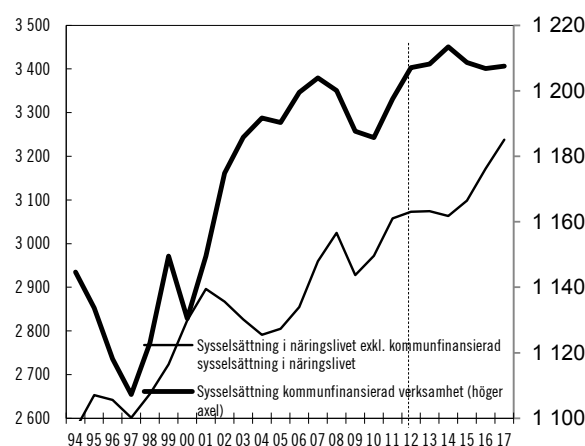
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen i den kommunfinansierade verksamheten har under 2012 ökat mer än sysselsättningen i näringslivet (se diagram 8.8). Under den senaste tioårsperioden har sysselsättningen i näringslivet ökat med i genomsnitt 0,8 procent per år medan sysselsättningen i kommunfinansierad verksamhet har ökat 0,3 procent. Nedgången i sysselsättningen till följd

av finanskrisen var 2009 mer påtagligt för sysselsättningen i näringslivet, där den minskade med 3,2 procent medan minskningen för den kommunfinansierade sysselsättningen stannade vid 1,0 procent. År 2013–2017 bedöms den genomsnittliga årliga förändringen av den kommunfinansierade sysselsättningen vara i princip oförändrad, medan sysselsättningen i näringslivet bedöms öka med i genomsnitt 1,1 procent per år.

**Diagram 8.8 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i näringslivet 1994–2017**

Tusentals personer. Utfall 1994–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008. Sysselsättning i näringslivet avser sysselsättning i näringslivet exklusive den kommunfinansierade sysselsättningen som utförs i näringslivet.

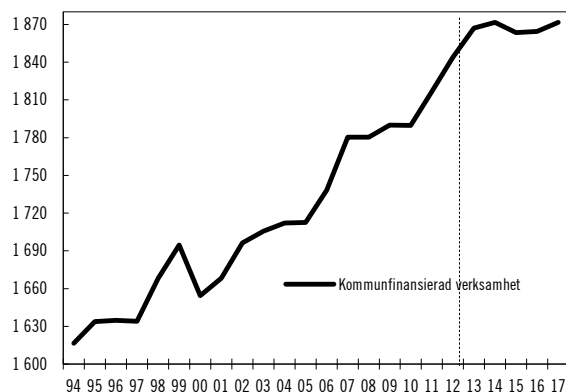
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

*Antalet kommunfinansierade timmar förändras marginellt år 2014–2017*

Antalet kommunfinansierade arbetstimmar bedöms öka 2013, dock i en lägre takt än 2012 (se diagram 8.9).

**Diagram 8.9 Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar 1994–2017**

Miljoner timmar. Utfall 1994–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

År 2017 bedöms antalet kommunfinansierade arbetstimmar ökat svagt jämfört med 2013. I den privata sektorn fortsätter antalet kommunalt finansierade arbetstimmar öka åren 2014–2017 medan antalet minskar i kommunsektorn åren 2015–2017 (se tabell 8.7).

**Tabell 8.7 Antal arbetade kommunfinansierade timmar 2012–2017**

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2012, prognos 2013–2017.

	Miljoner timmar 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunsektorn <sup>1</sup>	1617	1,5	0,2	-0,6	-0,5	-0,3
varav kommuner	1214	1,5	0,0	-0,8	-0,6	-0,3
varav landsting	403	1,4	0,8	-0,1	-0,2	0,0
Privat sektor <sup>2</sup>	227	-0,2	0,6	1,0	3,9	4,8
<b>Totalt</b>	<b>1844</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>

<sup>1</sup> Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.

<sup>2</sup> Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.



## Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldtyngd omvärld?

Hösten 2008 gick världsekonomin in i sin värsta kris sedan 1930-talet, med instabilitet i de finansiella systemen, fallande produktion och stigande arbetslöshet i många länder. Till följd av detta enades EU:s medlemsländer kring ett antal åtgärder för att dämpa krisen och förhindra ekonomisk kollaps.

### *Krav på förstärkta budgetramverk och sanktioner vid avvikelser*

Den djupa lågkonjunkturen och den expansiva politik som följde ledde till stigande budgetunderskott och ökade statsskulder i många EU-länder. Till följd av detta har EU-länderna enats om och vidtagit en rad åtgärder för att förebygga uppkomsten av framtida kriser. Sex rättsakter har antagits, det s.k. six-pack, som förstärker stabilitets- och tillväxtpakten och anger minimikrav för medlemsländernas budgetramverk. Dessutom införs en ny process för övervakning av makroekonomiska obalanser.

De ovan nämnda rättsakterna innehåller krav på transparent och frekvent statistik för hela den offentliga sektorn, inklusive delsektorerna. Redovisningsuppgifter, såsom inkomster, utgifter och resultat, ska publiceras månadsvis för staten och kvartalsvis för kommunsektorn. Vidare ska uppgifter som har en potentiell påverkan på den offentliga sektorns sparande och bruttoskuld redovisas, t.ex. information om garantiåtaganden. Syftet med införandet av de nya statistikkraven är att förbättra möjligheterna att löpande kunna följa upp stabiliteten i de offentliga finanserna i respektive medlemsland för att säkerställa en ansvarsfull politik som syftar till långsiktigt stabila offentliga finanser.

### *Regeringen värnar sysselsättningen och förstärker beredskapen i en osäker omvärld*

För Sveriges del har regeringens inriktning på att bedriva en politik för full sysselsättning i hela ekonomin stor betydelse för kommunsektorns möjligheter att klara sina åtaganden. Genom att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser har regeringen dessutom möjlighet att vid en förvärrad kris i omvärlden stödja kommunsektorn så att ett eventuellt fall i kommunfinansierad sysselsättning kan dämpas.

För att ha en god beredskap i händelse av en kraftigt försämrad konjunktur har regeringen

initierat ett omfattande analysarbete och vidtagit ett flertal åtgärder.

Både Statskontoret och Konjunkturinstitutet har på uppdrag av regeringen genomfört utvärderingar av de tillfälliga stöden till kommunsektorn under krisen. Dessa visade att kommunsektorn utan de tillfälliga stöden sannolikt hade genomfört förändringar av kostnader och skatter som förstärkt konjunkturbedgången.<sup>79</sup>

Den 1 januari 2013 infördes även en möjlighet för kommuner och landsting att utjämna intäkter över tid med hjälp av resultatutjämningsreserver (prop. 2011/12:172, bet. 2012/13:FiU15, rskr. 2012/13:58). Därmed kan en del av överskottet i goda tider sparas för att sedan tas i anspråk för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Detta skapar förutsättningar för en mer stabil utveckling av konsumtionen och sysselsättningen i sektorn.

Regeringen har också utökat och kvalitets-säkrat den kommunalekonomiska statistiken, bl.a. genom uppdrag till Statistiska centralbyrån.<sup>80</sup> Dessutom bedriver Regeringskansliet tillsammans med Sveriges kommuner och landsting ett förbättringsarbete rörande kommun- och landstingsdatabasen Kolada.<sup>81</sup> Inom Regeringskansliet har vidare en egen kommundatabas skapats, som förbättrar den löpande uppföljningen av den finansiella utvecklingen i kommunsektorn.

Den svenska skattefinansierade välfärden vilar på en stabil grund, även i en skuldtyngd omvärld. Regeringen har fört och för en aktiv sysselsättningspolitik som hållit uppe skatteintäkterna i kommunsektorn. Det finanspolitiska ramverket säkerställer långsiktigt hållbara och stabila kommunala finanser och skuldsättningsnivåer. Regeringen har dessutom under de senaste åren vidtagit åtgärder som förebygger, och förbättrar möjligheterna att upptäcka, finansiella risker.

<sup>79</sup> Se rapporten Det tillfälliga konjunkturstödet (Statskontoret 2012:7) och Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen, fördjupnings-PM nr. 16 (Konjunkturinstitutet 2012).

<sup>80</sup> Myndigheten har bl.a. fått i uppdrag att dels förbättra och vidareutveckla den ekonomiska statistiken för kommunsektorn, dels utveckla ett register över privata utförare av kommunalt finansierade tjänster (dnr Fi2012/4766 och Fi2009/2221).

<sup>81</sup> Kolada tillhandhålls av Rådet för främjande av kommunala analyser som drivs av staten och Sveriges kommuner och landsting.

## 8.4 Ekonomisk ställning och skuldutveckling

De senaste årens skuldkris i vår omvärld visar att det är av största vikt att inte enbart fokusera på intäkter och kostnader ett enskilt år vid en bedömning av det ekonomiska läget. Skuldutvecklingen är också en central variabel. Detta avsnitt syftar till att ge en djupare förståelse för det ekonomiska läget i kommunsektorn genom en redogörelse av sektorns skulder och tillgångar i balansräkningen.

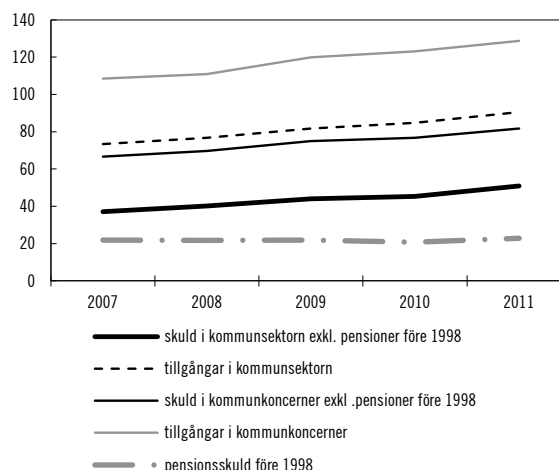
Kommunsektorns skuldsättning har ökat under de senaste åren, bl.a. på grund av stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur.<sup>82</sup> Det ekonomiska läget är dock stabilt i sektorn som helhet, även om skillnaderna mellan enskilda kommuner och landsting är stor.<sup>83</sup>

Det finns några särskilda omständigheter som bör beaktas för att ge en rättvis bild av utvecklingen av skulden i sektorn. En del kommuner och landsting har exempelvis valt att organisera delar av sin verksamhet i bolagsform, dvs. i andra juridiska personer. Detta medför att skuldsättningen i den sammanställda redovisningen, där både kommunen/landstinget och deras bolag ingår (benämns fortsättningsvis kommunkoncerner), ger en mer fullständig bild av situationen. En annan viktig faktor att beakta är att en stor del av pensionsskulden i sektorn redovisas utanför balansräkningen.<sup>84</sup>

I diagram 8.10 visas utvecklingen av skuldsättningen och tillgångarna i kommunsektorn och i kommunkoncernerna 2007–2011. Den del av pensionsskulden som intjänades före 1998 redovisas separat.

**Diagram 8.10 Skuld och tillgångar i kommunsektorn och kommunkoncernerna 2007–2011**

Tusentals kronor per invånare



Anm.: I skulden ingår avsättningar, exempelvis för pensioner intjänade efter 1998.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Något snabbare ökning av skuldsättningen i kommunsektorn än i kommunkoncernerna*

Både tillgångar och skulder har ökat under samtliga år sedan 2007. Sammantaget ökade skulderna och tillgångarna i kommunsektorn med 37 respektive 23 procent 2007–2011. Ökningen har i genomsnitt varit snabbare i kommunerna och landstingen än i koncernerna, där skulderna och tillgångarna ökade med 23 respektive 19 procent 2007–2011. En förklaring till detta skulle kunna vara att kommuner och landsting tar upp lån för vidareutlåning till bolagen. På grund av en bättre kreditvärdighet blir lånevillkoren oftast bättre för kommunerna och landstingen än för de kommunala bolagen.<sup>85</sup>

Skulderna har generellt sett haft en något högre ökningstakt än tillgångarna under de redovisade åren. Mellan 2010 och 2011 ökade exempelvis skulderna i kommunsektorn med 12 procent, medan tillgångarna endast ökade med 6 procent. Bland annat genomförde kommunala bolag stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur.

Kommunsektorn har haft positiva resultat under hela tidsperioden. Fram t.o.m. årsskiftet 2012/13 kunde överskott enligt huvudregeln inte användas kommande år. Överskottet kon-

<sup>82</sup> Se Ekonomirapporten april 2012 (Sveriges Kommuner och Landsting).

<sup>83</sup> Till skillnad från staten bör kommunsektorn inte ta lån för driftskostnader. Detta gör att det främst är investeringar som påverkar skuldsättningen i kommuner och landsting.

<sup>84</sup> Enligt 5 kap. 4 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska pensionsförmåner som är intjänade före 1998 inte tas upp som en skuld eller avsättning i balansräkningen utan i stället redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalningar av dessa pensionsförmåner ska redovisas som kostnader i resultaträkningen. Oavsett om de intjänade pensionsrätterna redovisas som en skuld eller avsättning i balansräkningen eller som en ansvarsförbindelse är kommunernas och landstingens åtagande detsamma.

<sup>85</sup> Den upplåning kommuner och landsting gör är till största delen i form av lån från kreditmarknadsbolaget Kommuninvest och lån från de svenska storbankerna. Kommuninvest står för ca 45 procent av kommunsektorns totala externa låneskuld.

soliderades i det egna kapitalet.<sup>86</sup> Detta innebär att de positiva resultaten användes till att minska skulden, investera eller stärka likviditeten. För att kunna analysera mer i detalj hur resultatet har påverkat tillgångar och skulder måste dock hänsyn tas till den vidareutlåning som sker från kommunerna och landstingen till de kommunala bolagen.

Som ovan nämnts, redovisas pensionsskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Om pensionsskulden utanför balansräkningen beaktas blir skulden högre. Denna skuld är stor jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Pensionsskulden utanför balansräkningen 2007–2011 har ökat vissa år och minskat under andra år. Sammantaget har den ökat med 4 procent under de redovisade åren.

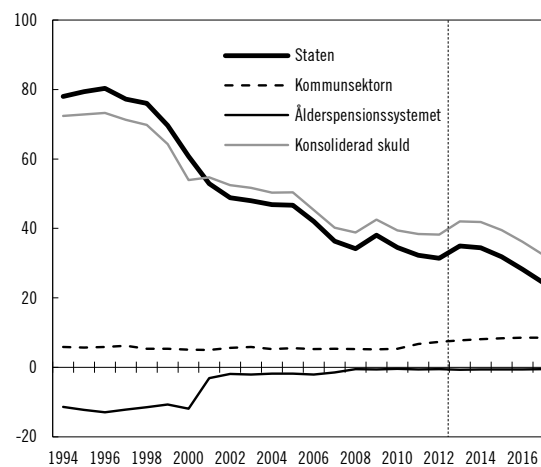
#### *Kommunsektorns andel av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ökar*

Kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden ingår i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden.<sup>87</sup> I diagram 8.11 visas den offentliga sektorns totala konsoliderade skuld som andel av BNP och skulden uppdelad på stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet.

Staten har en mycket högre skuld än kommunsektorn. Under den senaste tioårsperioden har dock statens skuld som andel av BNP minskat, medan kommunsektorns har ökat, särskilt under de senaste åren. Sedan 1994 har kommunernas och landstingens skuld ökat från knappt 6 procent av BNP till drygt 7 procent, medan statens minskat från 78 procent av BNP till drygt 32 procent. År 2012 var kommunsektorns andel av den offentliga sektorns bruttoskuld 18 procent, vilket kan jämföras med 8 procent 1994.

**Diagram 8.11 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, uppdelad på stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet 1994–2017**

Procent av BNP



Anm.: På grund av innehav av statsobligationer är ålderspensionssystemets bidrag till skulden negativt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>86</sup> I och med införandet av resultatutjämningsreserver kan kommunerna och landstingen i framtiden spara delar av uppkomna överskott och använda dessa vid en konjunkturedgång. Se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldtyngd omvärld?

<sup>87</sup> Maastrichtskulden beskrivs i sin helhet i avsnitt 7.3.

## Ekonomiska nyckeltal för olika kommungrupper

Det ekonomiska läget för kommunsektorn som helhet bedöms, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge, vara förhållandevis stabilt.<sup>88</sup> Dock är spridningen mellan enskilda kommuner stor. I denna fördjupningsruta beskrivs hur fyra nyckeltal varierar mellan olika kommungrupper<sup>89</sup> och hur utvecklingen har sett ut under en tioårsperiod. Nyckeltalen speglar olika delar av kommunernas finanser som potentiellt kan påverka den offentliga sektorns ekonomiska utveckling: skuldsättningen, de finansiella risker som är kopplade till de kommunala bolagen och förhållandet mellan intäkter och kostnader.<sup>90</sup>

### Ägande i kommunala bolag

En del kommuner väljer att organisera viss verksamhet i bolagsform, t.ex. är bostadsbolag och energibolag vanliga. Diagram 8.12 visar omfattningen av ägandet, dvs. aktier och andelar i de kommunala bolagen, för de olika kommungrupperna 2001 respektive 2011.

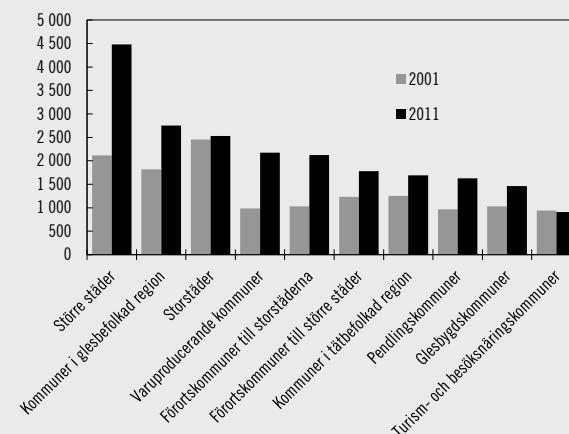
Storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö) är den kommungrupp som har störst ägande i kommunala bolag om man ser till det totala värdet. Tar man hänsyn till befolkningmängden är det i stället kommungrupperna större städer och kommuner i glesbefolkad region vars ägande är mest omfattande. I kommungruppen större städer ägde varje kommun i genomsnitt per invånare ca 4 500 kronor i aktier eller andelar i kommunala bolag 2011, jämfört med ca 900 kronor per invånare i kommungruppen turism- och besöksnäring-kommuner.

Alla kommungrupper, utom turism- och besöksnäringkommuner, har ökat sitt ägande i kommunala bolag under den redovisade perioden, speciellt större städer, varu-

producerande kommuner och förortskommuner till storstäderna.

### Diagram 8.12 Ägande i kommunala bolag för olika kommungrupper 2001 och 2011

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Kommunkoncernens skuld

Det finns stora skillnader i skuldsättning, mätt i kronor per invånare, mellan olika kommuner. I diagram 8.13 visas den genomsnittliga skulden för olika kommungrupper. Det är skulden i kommunkoncernen som avses och den pensionsskuld som ligger utanför balansräkningen är exkluderad.<sup>91</sup>

De kommunkoncerner som har de högsta skulderna per invånare har ofta åtminstone ett kommunalt bolag i koncernen verksamt inom exempelvis energi- eller fastighetsbranschen. De högsta skulderna per invånare finns i kommungrupperna större städer, turism- och besöksnäringkommuner och storstäder. Många av dessa kommuner har gjort stora investeringar under de senaste åren, vilket krävt stora lån. Kommungrupperna förortskommuner till storstäder och glesbygdskommuner har lägst skuldsättning per invånare.

<sup>88</sup> Se avsnitt 8.2 och 8.3.

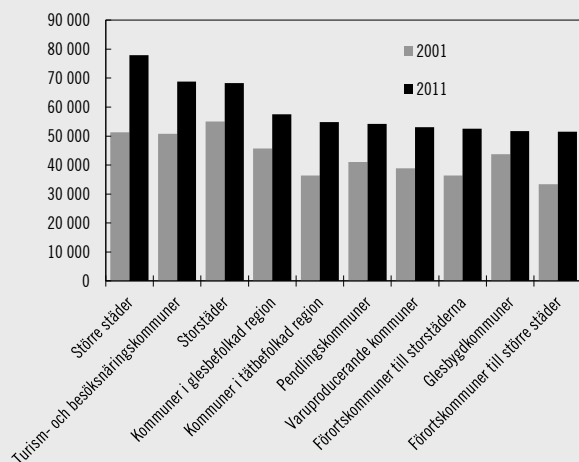
<sup>89</sup> Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning från 2011. För en fullständig beskrivning av kommungruppsindelningen se t.ex. bilaga 1 till regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2012 (skr. 2012/13:102).

<sup>90</sup> I EU-direktiv 2011/85 efterfrågas statistik angående kommunsektorn om bl.a. garantier och tillgångar/ägande i offentliga bolag (se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldyngd omvärld?).

<sup>91</sup> Pensionsskulden ska utbetalas/amorteras under en lång tid och skiljer sig därmed från andra skulder. Inkluderas pensionsskulden förändras förhållandet mellan kommungrupperna endast marginellt. Glesbygds-kommunernas skuld ökar dock avsevärt.

**Diagram 8.13 Genomsnittlig skuld i kommunkoncerner för olika kommungrupper 2001 och 2011**

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Anm.: Statistiken gäller kommunkoncerner.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

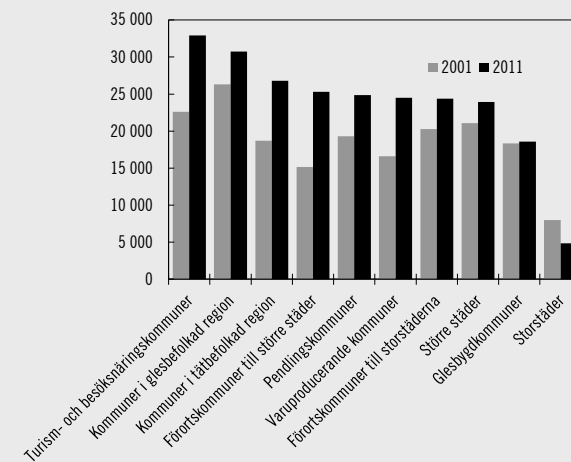
Alla kommungrupper har ökat sina skulder under 2000-talet, framför allt större städer och förortskommuner till större städer. Kommungruppen glesbygdskommuner har dock inte ökat sina skulder i lika hög grad som de andra grupperna. Denna kommungrupp har dock den högsta pensionsskulden som redovisas utanför balansräkningen, mätt i kronor per invånare, vilket i hög grad beror på en negativ befolkningsutveckling.

*Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser*  
Kommunerna har ofta borgensåtaganden och även andra förpliktelser gentemot sina bolag. I diagram 8.14 visas den genomsnittliga sammanlagda storleken på kommunernas borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser, för olika kommungrupper.<sup>92</sup>

Alla kommungrupper, utom storstäder, har ökat sina åtaganden under den redovisade perioden, några med så mycket som runt 50 procent. År 2011 hade kommunerna ansvarsförbindelser till ett värde av ca 24 000 kr per invånare mot ca 19 000 kr per invånare 2001.

**Diagram 8.14 Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser för olika kommungrupper 2001 och 2011**

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommungruppen storstäder har lägst genomsnittliga ansvarsförbindelser mätt i kronor per invånare, medan kommungrupperna turism- och besöksnäringkommuner och kommuner i glesbefolkad region har högst.

*Verksamhetens nettokostnader som andel av skatteintäkter och statsbidrag*

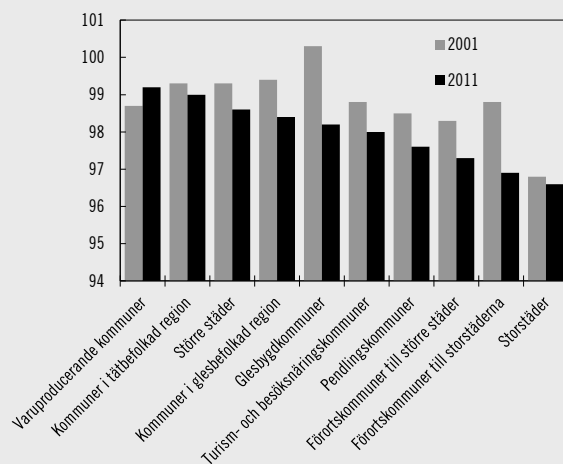
Det är intressant att jämföra hur stor del av skatteintäkterna och statsbidragen som används för att betala för verksamhetens nettokostnader och hur mycket utrymme som blir över för att konsolidera ekonomin och för exempelvis investeringar. I längden påverkar detta kommunernas förutsättningar att nå god ekonomisk hushållning.

År 2011 finansierades alla kommungruppers löpande verksamhet fullt ut av intäkterna (se diagram 8.15). I genomsnitt togs 98 procent av kommunernas intäkter i anspråk av verksamhetens nettokostnader. Lägst andel finns i kommungrupperna storstäder och förortskommuner till storstäder, medan varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region lägger störst andel av intäkterna på att finansiera verksamheten.

<sup>92</sup> Pensionsskulder intjänade före 1998 är inte inkluderade. Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser gentemot andra än kommunala bolag är däremot inkluderade.

**Diagram 8.15 Verksamhetens nettokostnader som andel av skatteintäkter och statsbidrag för olika kommungrupper 2001 och 2011**

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, procent.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I alla kommungrupper förutom varuproducerande kommuner har nettokostnadsandelen minskat under de senaste tio åren. Andelen har minskat mest i glesbygdskommuner.

Uppföljning av statens  
inkomster, utgifter och  
den offentliga sektorns  
finansiella sparande







## 9 Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande

### Sammanfattning

- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2013 har prognosen för statens skatteintäkter reviderats ned med 25 miljarder kronor 2013. För 2014–2016 har skatteintäkterna reviderats ned med mellan 39 och 47 miljarder kronor per år.
- De takbegränsade utgifterna har ökat med knappt 2 miljarder kronor för 2013 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2013. År 2014 och 2015 bedöms de takbegränsade utgifterna bli 4 respektive 3 miljarder kronor högre än bedömningen i budgetpropositionen för 2013. För 2016 har de takbegränsade utgifterna reviderats ned med 11 miljarder kronor.
- För 2013 har statens budgetsaldo reviderats ned med 143 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2013. För 2014–2016 har prognosen för budgetsaldot reviderats ned med mellan 46 och 53 miljarder kronor per år.
- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2013 blev utfallet för 2012 för den offentliga sektorns finansiella sparande 12 miljarder kronor lägre.
- Den reviderade bedömningen av den ekonomiska utvecklingen medför att den offentliga sektorns finanser försvagas 2013–2016 i förhållande till den bedömning som

redovisades i budgetpropositionen för 2013.

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 2013 samt de prognoser för inkomster, utgifter och statens budgetsaldo avseende 2013–2016 som gjordes i budgetpropositionen för 2013. Vidare redogörs för prognosförändringar för den offentliga sektorns finansiella sparande.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2011 och 2012.

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2012 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2012 (skr. 2012/13:101).

## 9.1 Inkomster i statens budget

### 9.1.1 Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2013

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2013. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2011 och 2012. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 9.2. I tabell 9.1 finns de viktigaste ekonomiska antaganden för skatteprognoserna och en jämförelse med budgetpropositionen för 2013.

**Tabell 9.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013**

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP, marknadspris <sup>1</sup>	4,9	1,6	2,3	3,4	5,0	5,6	4,7
Diff. BP13	0,0	-1,4	-1,5	-1,8	-0,2	0,9	
Arbetade timmar <sup>2</sup>	2,8	0,9	0,2	0,3	0,7	1,5	1,3
Diff. BP13	0,2	0,4	-0,4	-1,2	-0,8	0,8	
Timlön <sup>3</sup>	2,7	2,9	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6
Diff. BP13	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	5,6	3,9	3,1	3,3	3,9	5,0	5,0
Diff. BP13	0,0	0,2	-0,7	-1,7	-1,1	0,6	
Arbetslöshet <sup>4,5</sup>	7,8	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1	6,3
Diff. BP13	0,3	0,3	0,7	1,7	2,6	2,0	
Arbetsmarknads- politiska program <sup>5</sup>	3,5	3,7	4,1	4,3	4,1	3,8	3,6
Diff. BP13	0,0	0,0	0,1	0,7	0,8	0,6	
Hushållens konsumtionsutgifter <sup>1</sup>	3,5	2,8	3,4	4,3	5,3	5,5	5,3
Diff. BP13	0,1	-0,4	-0,7	-0,9	-0,1	0,4	
Kommunal medelutdebitering <sup>6</sup>	31,55	31,60	31,73	31,73	31,73	31,73	31,73
Diff. BP13	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Statslåneränta <sup>6</sup>	2,6	1,5	1,8	2,0	2,7	3,7	4,3
Diff. BP13	0,0	0,0	-0,1	-1,0	-1,5	-0,9	
KPI juni-juni	2,7	1,0	0,5	1,2	1,7	2,6	3,2
Diff. BP13	0,0	0,0	-1,1	-0,5	-0,7	0,0	
Inkomstbasbelopp <sup>7</sup>	52,1	54,6	56,6	57,3	59,3	61,4	64,0
Diff. BP13	0,0	0,0	0,0	-1,1	-1,2	-1,5	
Prisbasbelopp <sup>7</sup>	42,8	44,0	44,5	44,7	45,2	46,0	47,2
Diff. BP13	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,7	-1,1	
Inkomstindex	142,3	149,3	154,8	156,5	162,1	167,9	175,0
Diff. BP13	0,0	0,0	0,0	-3,2	-3,4	-4,1	
Skiktgräns <sup>8</sup>	383,0	401,1	413,2	423,4	436,9	453,1	474,1
Diff. BP13	0,0	0,0	0,0	-4,4	-6,7	-10,2	
Övre skiktgräns <sup>8</sup>	548,3	574,3	591,6	606,2	625,5	648,7	678,8
Diff. BP13	0,0	0,0	0,0	-6,4	-9,8	-14,8	

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

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

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

<sup>4</sup> Arbetslöshet 15–74 år.

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

<sup>6</sup> Procent.

<sup>7</sup> Tusentals kronor.

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

**Tabell 9.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2013 samt statens budget för 2011 och 2012**

Miljarder kronor

Inkomstår	Aktuell				Jämförelse med budgetpropositionen för 2013					
	Utfall	Jmf. SB	prognos	Jmf SB	Prognos					
	2011	2011	2012	2012	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Skatt på arbete</b>	<b>905,1</b>	<b>12,7</b>	<b>935,5</b>	<b>7,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-5,8</b>	<b>-20,2</b>	<b>-28,9</b>	<b>-23,5</b>
<i>Direkta skatter</i>	487,3	6,0	504,3	1,2	-0,5	-2,8	-1,2	-8,3	-10,8	-6,8
Kommunal inkomstskatt	538,2	9,8	559,8	6,9	-0,5	-2,0	-0,1	-8,4	-12,1	-9,0
Statlig inkomstskatt	44,6	2,8	44,6	0,2	-0,2	-0,8	-0,9	-1,2	-1,3	-0,3
Allmän pensionsavgift	93,5	0,1	97,4	1,0	0,0	0,0	-0,5	-2,4	-3,5	-3,1
Skattereduktioner m.m.	-189,1	-6,6	-197,5	-6,7	0,2	0,1	0,3	3,8	6,0	5,7
<i>Indirekta skatter</i>	417,8	6,6	431,2	6,3	-2,0	-1,2	-4,6	-12,0	-18,1	-16,7
Arbetsgivaravgifter	426,6	9,5	441,1	5,4	-1,4	0,5	-3,4	-11,2	-17,1	-15,1
Egenavgifter	12,5	0,0	12,2	-1,2	0,0	-0,8	-0,6	-0,9	-1,1	-1,0
Särskild löneskatt	36,2	1,8	37,7	2,1	-0,2	-0,8	-1,1	-1,8	-2,3	-2,2
Nedsättningar	-29,5	-3,8	-30,7	0,8	-0,5	-0,4	0,2	1,0	1,2	0,5
Skatt på tjänstegruppliv	1,0	0,1	0,9	-0,4	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Avgifter till premiepensionssystemet	-28,9	-0,9	-29,8	-0,3	0,0	0,1	0,1	0,6	1,0	0,9
<b>Skatt på kapital</b>	<b>183,5</b>	<b>-6,2</b>	<b>170,6</b>	<b>-21,9</b>	<b>-5,2</b>	<b>-14,5</b>	<b>-11,6</b>	<b>-18,1</b>	<b>-21,3</b>	<b>-23,3</b>
Skatt på kapital, hushåll	28,8	-4,2	24,6	-6,8	0,8	-4,7	1,1	0,3	1,1	1,5
Skatt på företagsvinster	102,8	-2,0	95,1	-14,4	-5,8	-10,7	-14,2	-18,8	-17,7	-16,5
Avkastningsskatt	11,8	0,6	10,3	0,1	0,1	0,1	-0,2	-1,0	-6,0	-9,5
Fastighetsskatt	27,5	0,7	28,8	0,6	-0,1	0,0	1,1	1,0	1,0	0,9
Stämpelskatt	8,0	-2,3	8,0	-1,2	0,0	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Kupongskatt m.m.	4,6	1,0	3,8	-0,2	0,0	0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>455,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>455,3</b>	<b>-6,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-7,3</b>	<b>-11,4</b>	<b>-15,6</b>	<b>-17,5</b>	<b>-16,8</b>
Mervärdesskatt	333,1	3,8	333,4	-2,4	-0,2	-4,0	-6,5	-10,6	-12,3	-10,6
Skatt på tobak	11,3	0,5	11,8	-0,1	0,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,4	-0,6
Skatt på etylalkohol	4,3	-0,2	4,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,7	-0,1	4,8	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Skatt på öl	3,2	-0,2	3,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Energiskatt	40,6	-1,4	40,1	-1,4	0,0	-1,1	-1,2	-1,8	-1,8	-2,1
Koldioxidskatt	25,4	-1,5	25,2	-1,4	0,0	-1,4	-1,6	-2,0	-2,0	-2,3
Övriga skatter på energi och miljö	4,5	-0,2	4,5	-0,5	0,0	-0,1	-1,3	0,0	-0,1	-0,1
Skatt på vägtrafik	15,7	-0,5	15,6	-0,6	0,0	-0,4	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5
Skatt på import	5,7	-0,5	5,3	-0,6	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6
Övriga skatter	7,3	0,2	7,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Restförda skatter och övriga skatter</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
Restförda skatter	-6,3	0,3	-6,3	-1,4	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Övriga skatter	9,8	2,4	10,4	0,9	0,0	1,2	1,7	1,6	1,7	1,7
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 547,7</b>	<b>9,1</b>	<b>1 565,6</b>	<b>-21,8</b>	<b>-7,8</b>	<b>-24,6</b>	<b>-27,1</b>	<b>-52,3</b>	<b>-66,0</b>	<b>-61,7</b>
Avgår EU-skatter	-7,2	0,5	-6,9	0,5	0,0	-0,2	-0,5	0,2	0,2	0,1
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 540,5</b>	<b>9,5</b>	<b>1 558,7</b>	<b>-21,2</b>	<b>-7,8</b>	<b>-24,4</b>	<b>-26,6</b>	<b>-52,5</b>	<b>-66,1</b>	<b>-61,8</b>
Avgår, kommunala inkomstskatter	-552,7	-9,8	-575,3	-7,4	-0,5	-1,9	0,0	-8,5	-12,1	-9,1
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-195,2	-4,0	-201,0	-2,1	0,0	0,0	-1,3	-5,0	-7,4	-6,7
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>792,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>782,4</b>	<b>-30,7</b>	<b>-7,3</b>	<b>-22,5</b>	<b>-25,4</b>	<b>-39,1</b>	<b>-46,6</b>	<b>-46,0</b>

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete 2012 har reviderats ned med 4 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det beror bl.a. på att avtalspensioner bedöms bli lägre än tidigare.

År 2013–2016 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med mellan 6 och 29 miljarder kronor. Den främsta anledningen till nedrevideringen är att lönesumman bedöms bli betydligt lägre än bedömningen i budgetpropositionen. Eftersom den reviderade lönesummeutvecklingen framför allt beror på att antalet arbetade timmar bedöms bli färre, påverkas den kommunala inkomstskatten i större utsträckning än den statliga inkomstskatten. Nedrevideringen av lönesummeutvecklingen motverkas till viss del av att utvecklingen av konsumentprisindex har reviderats ned jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. 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.

## Skatt på kapital

### *Skatt på kapital, hushåll*

Intäkterna från hushållens kapitalinkomster 2012 har reviderats ned med knappt 5 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det beror till största delen på att hushållens utgiftsräntor bedöms bli högre än tidigare. För 2013 har intäkterna reviderats upp med 1 miljard kronor, vilket huvudsakligen beror på att hushållens ränteavdrag har reviderats ned, till följd av nedreviderade räntor.

### *Skatt på företagsvinster*

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2011 uppgick till knappt 103 miljarder kronor, vilket var 6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen. För 2012–2016 har prognosen för bolagsskatteintäkterna reviderats ned med mellan 11 och 19 miljarder kronor, till följd av att driftöverskottet i företagssektorn beräknas öka något svagare än vad som bedömdes i budgetpropositionen.

### *Avkastningsskatt*

Intäkterna från avkastningsskatten har inte reviderats nämnvärt för 2011–2013. För 2014 har avkastningsskatten reviderats ned med 1 miljard kronor, jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. För år 2015 och 2016 är nedrevideringen 6 respektive 10 miljarder kronor. Det är huvudsakligen en effekt av att statslåneräntan har reviderats ned.

### *Övriga skatter på kapital*

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2012 ligger i linje med prognosen i budgetpropositionen. En översyn av prognosen för 2013–2016 har gjorts till följd av att utvecklingen på fastighetsmarknaden väntas bli starkare, vilket medfört att intäkterna reviderats upp med ca 1 miljard kronor per år.

Utfallet för intäkterna från stämpelskatt 2012 blev 0,7 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen. Prognosen för intäkterna från stämpelskatt för 2013–2016 har reviderats upp i motsvarande utsträckning.

Intäkterna från kupongskatten 2012 blev 0,1 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen. För 2013–2016 har prognosen för intäkterna från kupongskatten reviderats ned med mellan 0,2 och 0,5 miljarder kronor per år till följd av en väntat svagare utveckling av företagens vinster.

## Skatt på konsumtion

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror 2012 blev 7,3 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen till följd av att både intäkterna från mervärdesskatt och punktskatter utvecklades svagare än väntat. Det förklaras av att det svaga konjunkturläget både ledde till en lägre energi- och hushållskonsumtion.

Prognosen för 2013–2016 för intäkterna från mervärdesskatt har reviderats ned med mellan 6,5 och 12,3 miljarder kronor per år till följd av en väntat svagare utveckling av hushållens konsumtion och företagens investeringar.

Prognosen för punktskatteintäkterna för 2013–2016 har reviderats ned med 5–6 miljarder kronor per år, vilket förklaras av en väntat lägre användning av olika energislag.

## Övriga inkomster

Inkomsterna från statens innehav av aktier har reviderats ned för samtliga prognosår sedan budgetpropositionen för 2013. Inkomsterna från inkomsttyp 5000 Kalkylmässiga inkomster – främst i form av inkomster från statliga pensionsavgifter – har ökat, samtidigt som prognosen för inkomsterna under inkomsttyp 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet visar på ökade inkomster för 2014 och 2015 (se tabell 9.3). Den slutgiltiga effekten av ovanstående revideringar blir att prognosen för övriga inkomster minskar 2013, ökar 2014, för att sedan minska igen 2015 och 2016. Minskningen av statens övriga inkomster 2016 är förhållandevis stor och beror på en nedrevidering av avräkningarna samt räntor på studielån och räntor på skattekonton, utöver nedrevideringen av inkomster från statens aktier.

**Tabell 9.3 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2013 års budgetproposition**

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
2000 Inkomster av statens verksamhet	-2,1	-2,9	-0,5	-2,5	-2,7
3000 Inkomster av försäld egendom	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	-0,1	-0,1	0,6	0,6	0,9
6000 Bidrag m.m. från EU	-1,6	1,4	0,0	0,5	1,0
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-0,5	-1,6	0,7	2,7	-5,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0	0	0	0	0
<b>Övriga inkomster</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>-6,2</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### 9.1.2 Uppföljning av statens budget för 2011 och 2012

#### Skatt på arbete

Jämfört med statens budget för 2011 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med ca 13 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 husavdraget (skattereduktionen för ROT- och RUT-tjänster) blev högre än beräknat.

Intäkterna från skatt på arbete bedöms uppgå till 936 miljarder kronor 2012, vilket är knappt 8 miljarder kronor högre än enligt statens budget för samma år. De direkta och indirekta skatterna har reviderats upp med 1 respektive 6 miljarder kronor. I huvudsak förklaras revideringen av att lönesummetillväxten blev något starkare än förväntat för 2012, vilket i sin tur beror på fler arbetade timmar. Samtidigt beräknas skattereduktioner för husavdrag bli högre än beräknat, vilket minskar intäkterna med ca 5 miljarder kronor.

#### Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2011 blev intäkterna från skatt på kapital drygt 6 miljarder kronor lägre. Det är i huvudsak intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster som blev lägre än beräknat, vilket förklaras av att hushållens inkomsträntor blev lägre och av att ränteutgifterna blev högre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011. Även intäkterna från skatt på företagsvinster blev 2 miljarder kronor lägre, till följd av en svagare vinstutveckling 2011, än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2011.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2012 har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned med knappt 22 miljarder kronor. Det är framför allt intäkterna från skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalinkomster som har reviderats ned. Intäkterna från företagsvinster har reviderats ned med drygt 14 miljarder kronor 2012, vilket förklaras av att BNP-tillväxten nu bedöms bli väsentligt svagare än vad som bedömdes i de beräkningar som låg till grund för statens budget för 2012. Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster beräknas bli knappt 7 miljarder kronor lägre än i statens budget för 2012, vilket förklaras av att intäkterna från skatt på hushållens inkomsträntor nu bedöms bli lägre och av att intäkterna från skatt på hushållens utgiftsräntor nu bedöms bli högre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012.

## Skatt på konsumtion

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror 2011 blev endast 0,1 miljarder kronor lägre än vad som bedömdes i statens budget för 2011. Intäkterna från mervärdesskatten utvecklades starkare än väntat till följd av en högre privat konsumtion, samtidigt som intäkterna från punktskatterna utvecklades svagare än väntat till följd av milt vinterväder och inbromsningen av konjunkturen.

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror 2012 blev nästan 7 miljarder kronor lägre än enligt statens budget för 2012. Det berodde på lägre intäkter från både mervärdesskatt och punktskatter. Det svaga konjunkturläget under 2012 ledde till en lägre konsumtion hos både företag och hushåll, samtidigt som företagens användning av framför allt el och bensin blev lägre än väntat.

## Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster 2012 blev 24,6 miljarder kronor lägre än enligt bedömningen i statens budget för 2012 (se tabell 9.4). Den största delen av minskningen beror på att det beräkningstekniska antagandet för inkomsttyp 3000 Inkomster av försåld egendom blev knappt 15 miljarder kronor lägre på grund av uteblivna försäljningar. Utfallet för inkomsttyp 6000 Bidrag från EU m.m. blev vidare ca 3 miljarder kronor lägre på grund av försenade bidragsutbetalningar från flera EU-fonder, främst socialfonden och jordbruksfonden. Utfallet för inkomsttyp 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet blev ca 5 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten för 2012.

**Tabell 9.4 Övriga inkomster, utfall jämfört med statens budget för 2012**

*Miljarder kronor*

	Utfall 2012	Jmf SB 2012
2000 Inkomster av statens verksamhet	48,8	-0,4
3000 Inkomster av försåld egendom	0,3	-14,7
4000 Återbetalning av lån	1,3	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	-1,6
6000 Bidrag m.m. från EU	9,8	-3,2
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-74,9	-4,9
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-0,1	-0,1
<b>Övriga inkomster</b>	<b>-5,1</b>	<b>-24,9</b>

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

## 9.2 Utgifter i statens budget och takbegränsade utgifter

### 9.2.1 Utgiftsprognos 2013

I statens budget för 2013 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 831,5 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 830,2 miljarder kronor, dvs. 1,3 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2013 till 1 066,2 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 1 068,1 miljarder kronor för samma år, dvs. 1,8 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.

Att utgifterna bedöms bli högre än i statens budget för 2013 beror huvudsakligen på högre utgifter under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen och utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. De högre utgifterna för EU-avgiften beror framför allt på förväntade ändringsbudgetar på EU:s budget för 2013. Utgifterna under utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. har däremot reviderats ned, bl.a. till följd av lägre marknadsräntor.

I tabell 9.5 redovisas hur förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) påverkar anslagsnivåerna. Förslagen ingår även i de redovisade prognoserna. Totalt föreslår regeringen i propositionen högre anslagsnivåer om 5,7 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, 4,7 miljarder kronor, avser effekterna av förslag där medel tillförs främst transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. Dessa förslag är föranledda av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar på befintliga anslag. Resterande del av anslagsförändringen 2013 till följd av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013, 0,9 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 anslagseffekterna av de reformer regeringen i denna proposition aviserar för 2014–2016. Prognoserna har även reviderats till följd av satsningarna som gjorts genom omfördelning av redan anslagna medel på ett ökat antal praktik- respektive utbildningsplatser inom arbetsmarknadspolitiken samt medel till drift och underhåll av järnvägar (se utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt utgiftsområde 22 Kommunikationer). Sammantaget uppgår utgiftseffekten av dessa omfördelningar till 1,0 miljarder kronor. Vidare har hänsyn tagits till bedömda volymer i de rättighetsstyrda transfereringssystemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

**Tabell 9.5 Utgifter 2012 och 2013**

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2012		2013		Differens prognos– urspr. budget	Differens prognos– totalt anvisat	
	Utfall <sup>1</sup>	Urspr. budget <sup>2</sup>	Ändrings- budget <sup>3</sup>	Totalt anvisat <sup>4</sup>			Prognos
1 Rikets styrelse	11,5	12,0		12,0	12,0	0,1	0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13,5	16,3		16,3	16,0	-0,3	-0,3
3 Skatt, tull och exekution	10,3	10,2		10,2	10,3	0,0	0,0
4 Rättsväsendet	38,2	39,4	0,0	39,4	38,7	-0,7	-0,7
5 Internationell samverkan	1,5	2,0		2,0	1,8	-0,2	-0,2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,5	46,2	0,0	46,2	44,6	-1,6	-1,6
7 Internationellt bistånd	30,2	31,2	-0,7	30,5	30,9	-0,3	0,4
8 Migration	8,2	9,5	1,0	10,5	10,2	0,7	-0,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58,7	62,3	0,0	62,3	60,6	-1,7	-1,7
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	94,9	94,4		94,4	93,1	-1,3	-1,3
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41,3	40,0		40,0	40,1	0,1	0,1
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	75,6	78,1		78,1	78,3	0,1	0,1
13 Integration och jämställdhet	6,8	10,5		10,5	9,9	-0,5	-0,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66,6	67,2	0,8	68,0	70,1	2,8	2,1
15 Studiestöd	21,1	22,0	0,4	22,4	21,0	-1,0	-1,4
16 Utbildning och universitetsforskning	53,8	57,1	0,5	57,6	57,1	-0,1	-0,5
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,3	12,7		12,7	12,6	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,0	1,2	0,0	1,2	1,1	-0,1	-0,1
19 Regional tillväxt	3,4	3,4	0,0	3,4	3,3	-0,1	-0,1
20 Allmän miljö- och naturvård	4,8	4,9		4,9	4,8	-0,1	-0,1
21 Energi	2,7	2,8	0,0	2,8	2,8	0,0	0,0
22 Kommunikationer	42,9	44,6	0,0	44,6	44,8	0,2	0,2
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16,4	16,6		16,6	16,4	-0,2	-0,2
24 Näringsliv	5,9	5,3	0,0	5,3	5,2	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	85,1	88,9		88,9	88,9	0,0	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	27,4	22,2		22,2	19,0	-3,2	-3,2
27 Avgiften till Europeiska unionen	31,5	33,5	3,7	37,2	36,6	3,1	-0,6
Minskning av anslagsbehållningar		-3,0					
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>811,1</b>	<b>831,5</b>	<b>5,7</b>	<b>837,1</b>	<b>830,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-7,0</b>
<b>Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor</b>	<b>783,7</b>	<b>809,3</b>		<b>815,0</b>	<b>811,2</b>	<b>1,9</b>	<b>-3,8</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238,5	256,9		256,9	256,9	0,0	
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>1 022,2</b>	<b>1 066,2</b>			<b>1 068,1</b>	<b>1,8</b>	
Budgeteringsmarginal	61,8	28,8			26,9	-1,8	
<b>Utgiftstak för staten</b>	<b>1 084,0</b>	<b>1 095,0</b>			<b>1 095,0</b>		

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

<sup>1</sup> I utfallet för 2012 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2013.<sup>2</sup> Statens budget för 2013 enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2013 (bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:113).<sup>3</sup> Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.<sup>4</sup> Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2013 (bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2011/12:113) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99).

Källa: Egna beräkningar.



*Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,7 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, vilket bl.a. förklaras av lägre kostnader inom Sveriges Domstolar. Vidare har utgifterna för Kriminalvården reviderats ned till följd av effektiviseringsarbete inom myndigheten.

*Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, vilket främst förklaras av nedreviderade utgifter för fredsfrämjande förbandsinsatser. Utgifterna för anslagen *Anskaffning av materiel och anläggningar* och *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* förväntas vidare bli lägre än vad som tidigare beräknades på grund att anslagskrediten utnyttjades 2012. De negativa ingående överföringsbeloppen som därmed finns vid ingången av 2013 beräknas nu återställas till utgången av 2013.

*Utgiftsområde 8 Migration*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,7 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Framför allt beror detta på att utgifterna på anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* ökar. Antalet asylsökande bedöms öka med 13 000 personer i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen. För att täcka de ökade utgifterna föreslås anslaget tillföras ca 0,7 miljarder kronor i propositionen Vårändringsbudget för 2013. Till följd av det ökade antalet asylsökande väntas även utgifterna för anslaget *Migrationsverket* öka då fler asylärenden behöver behandlas. Anslaget föreslås därför tillföras ca 0,3 miljarder kronor i den ovan nämnda propositionen.

*Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,7 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det är främst utgifterna för tandvårds- och läkemedelsförmånerna som förväntas bli lägre. För tandvårdsförmånerna beror det på att ett antal nya tandvårdsbehandlingar som ingår i högkostnadsskyddet från och med årsskiftet 2012/2013 har varit svåra att prognosticera. För läkemedelsförmånerna beror det på att utfallet

för årets första månader blivit lägre än beräknat i statens budget.

*Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Förklaringen till den lägre prognosen är att utfallet för 2012 för anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* innebar att anslagskrediten behövde utnyttjas. För att anslagsutrymmet 2013 inte skulle belastas ökades anslagsnivån i budgetpropositionen för 2013 motsvarande den prognosticerade utnyttjade anslagskrediten för 2012. Anslagsnivån för 2013 i budgetpropositionen översteg således utgiftsprognosen för 2013.

*Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Till största del beror det på att utgifterna för anslaget *Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare* reviderats ned till följd av att andelen programdeltagare i förberedande utbildning väntas bli färre.

*Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget.

Den främsta förklaringen till utvecklingen är en sämre konjunkturutveckling än vad som förutsågs vid framtagandet av budgeten. Den försämrade konjunkturutvecklingen leder till att fler blir arbetslösa, vilket både medför fler personer i arbetslöshetsersättning och högre programvolym. Vidare har antalet anställda i företag i konkurs ökat mer än vad som tidigare beräknades. Detta bidrar till högre utgifter för lönegarantiersättning. Cirka 0,7 miljarder kronor föreslås därför tillföras anslaget *Bidrag till lönegarantiersättning* i propositionen Vårändringsbudget för 2013. Regeringen avser även öka antalet praktik- och utbildningsplatser, vilket ryms inom tidigare anvisade medel men höjer utgiftsprognosen med 0,3 miljarder kronor.

*Utgiftsområde 15 Studiestöd*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt

anvisade medel i statens budget. Detta förklaras huvudsakligen av att utgifterna under anslaget *Studiemedel m.m.* för studiemedel med den högre studienivån förväntas bli ca 1,0 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statens budget. Detta är en följd av att prognosen för antalet studerande med högre studiebidrag är lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2013. Utgifterna ökar dock på grund av att regeringen till följd av den försämrade konjunkturen tillfälligt ökar antalet utbildningsplatser inom vuxenutbildningen. Cirka 0,4 miljarder kronor föreslås därför tillföras anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* i propositionen Vårändringsbudget för 2013.

#### *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,2 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Det ekonomiska läget har skapat möjligheter att ta tillvara lediga resurser inom anläggningssektorn som kan användas till underhållsåtgärder av den statliga infrastrukturen. Den låga räntenivån har inneburit att medlen för räntor på anslaget för banhållning inte utnyttjats fullt ut och regeringen har därför beslutat överföra medel avsatta för räntebetalningar till drift och underhåll av järnvägar 2013. Detta väntas innebära en utgiftsökning om 0,7 miljarder kronor under utgiftsområdet. Medlen bedöms kunna användas effektivt och bidra till ett mer robust järnvägs-system.

#### *Utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 3,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. De lägre utgifterna beror delvis på att marknadsräntorna beräknas bli lägre än enligt den bedömning som gjordes i budgetpropositionen. Vidare förväntas även kronkursen förstärkas mer än vad som bedömdes i budgetpropositionen, vilket leder till att utgifterna för räntor på skulden i utländsk valuta minskar.

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

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 3,1 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Förändringen beror främst på att det förväntas komma relativt stora ändringsbudgetar på EU:s budget för 2013. Vidare beslutades två ändringsbudgetar sent

2012, vilka belastar anslaget 2013. Anslaget föreslås mot bakgrund av detta tillföras 3,7 miljarder kronor i propositionen Vårändringsbudget för 2013.

#### *Förändring av anslagsbehållningar*

I statens budget för 2013 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 -3,0 miljarder kronor, dvs. anslagsbehållningarna förväntades öka. I denna post ingår endast förändringar av anslagsbehållningar med effekt på den faktiska anslagsavräkningen. Kommande indrag av anslagsbehållningar som inte förväntas förbrukas ingår således inte.

I den aktuella prognosen för 2013 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2013 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 9.6).

**Tabell 9.6 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2013**

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp <sup>1</sup>	20,5
+ Anvisat på ursprunglig budget <sup>2</sup>	809,3
+ Anvisat på ändringsbudget för 2013 <sup>3</sup>	5,7
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	14,6
- Prognos	811,2
<b>= Beräknat utgående överföringsbelopp</b>	<b>9,7</b>
<b>Beräknad förändring av anslagsbehållningar</b>	<b>-10,8</b>

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

<sup>1</sup> Enligt Årsredovisning för staten 2012 (skr. 2012/13:101).

<sup>2</sup> Enligt Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2013 (bet 2012/13 FiU10, rskr 2012/13:113).

<sup>3</sup> Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99).

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet för statens budget 2012 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 20,5 miljarder kronor vid årsskiftet 2012/13. År 2013 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2012 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel i statens

budget för 2013, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I propositionen Vårändringsbudget för 2013 föreslås anslagsökningar om sammanlagt 5,7 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 14,6 miljarder kronor, motsvarande drygt 70 procent, varav merparten berör de rättighetsstyrda transfereringsanslagen.

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2013/14 beräknas uppgå till 9,7 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 10,8 miljarder kronor mellan årsskiftet 2012/13 och årsskiftet 2013/14.

**Tabell 9.7 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar**

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med vårpropositionen samt vårändringsbudgeten för 2013 i förhållande till budgetpropositionen för 2013. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2013	2014	2015	2016
<b>Reformer</b>				
<b>UO 4 Rättsväsendet</b>	<b>1</b>			
<b>UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap</b>	<b>1</b>			
<b>UO 7 Internationellt bistånd</b>	<b>-709</b>			
varav				
DAC-avräkning för ökade flyktingvolym	-709 <sup>1</sup>			
<b>UO 8 Migration</b>	<b>1 019</b>			
varav				
Ersättningar och bostadskostnader, ökade volymer	762 <sup>1</sup>			
Migrationsverket, förstärkning till följd av ökat inflöde av asylsökande	257 <sup>1</sup>			
<b>UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b>	<b>0</b>			
<b>UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv</b>	<b>756</b>	<b>300</b>		
varav				
Tillskott lönegarantin p.g.a. ökat antal konkurser	731 <sup>1</sup>			
Ökat antal praktik- och utbildningsplatser		300		
<b>UO 15 Studiestöd</b>	<b>418</b>	<b>413</b>		
varav				
Ökat antal platser inom vuxenutbildningen samt högskolor och universitet	413	413		
<b>UO 16 Utbildning och universitetsforskning</b>	<b>452</b>	<b>457</b>		
varav				
Ökat antal platser inom vuxenutbildningen	350	350		
Ökat antal högskoleplatser	107	107		
<b>UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik</b>	<b>4</b>			
<b>UO 19 Regional tillväxt</b>	<b>30</b>	<b>10</b>		
<b>UO 21 Energi</b>	<b>-1</b>			
<b>UO 22 Kommunikationer</b>	<b>0</b>			
<b>UO 24 Näringsliv</b>	<b>3</b>			
<b>UO 27 Avgiften till Europeiska unionen</b>	<b>3 700</b>			
varav				
Tillskott p.g.a. högre EU-avgift	3 700 <sup>1</sup>			
<b>Summa anslagsförändringar</b>	<b>5 673</b>	<b>1 180</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Summa ökning av takbegränsade utgifter<sup>2</sup></b>	<b>5 673</b>	<b>1 180</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Förslag i proposition Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) som föreslås tillföras främst regelstyrda transfereringsanslag till följd av förändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås.

<sup>2</sup> Av de 5,7 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2013 består ca 4,7 miljarder kronor av medel som i proposition Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99) föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) utan att någon ny reform föreslås. De föreslagna reformerna uppgår därmed till 0,9 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

## 9.2.2 Utgiftsprognos 2014–2016 jämfört med budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna 2014–2016. I tabell 9.8 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2014–2016 vid en jämförelse mellan beräkningen i denna proposition och beräkningen i budgetpropositionen, fördelad på olika förklaringskomponenter. Sammantaget bedöms de takbegränsade utgifterna bli 4,5 respektive 3,2 miljarder kronor högre 2014 och 2015 samt 11,1 miljarder kronor lägre 2016 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

**Tabell 9.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med budgetpropositionen för 2013**

Miljarder kronor

	2014	2015	2016
<b>Takbegränsade utgifter budgetpropositionen för 2013</b>	<b>1 078,5</b>	<b>1 091,7</b>	<b>1 119,4</b>
Beslut/reformer	1,2	0,0	0,0
Reviderad pris- och löneomräkning	-0,6	-1,6	-3,0
Övriga makroekonomiska förändringar	-0,7	0,9	-3,1
Volymförändringar	2,9	4,7	5,9
Tekniska förändringar	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	0,0	0,6	2,1
Övrigt	1,7	-1,5	-13,0
<b>Total utgiftsförändring</b>	<b>4,5</b>	<b>3,2</b>	<b>-11,1</b>
<b>Takbegränsade utgifter i 2013 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>1 083,0</b>	<b>1 094,9</b>	<b>1 108,3</b>

Källa: Egna beräkningar.

### Reformer

Regeringen aviserar inför budgetpropositionen för 2014 reformer inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 15 Studiestöd, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt utgiftsområde 19 Regional tillväxt som sammanlagt ökar de takbegränsade utgifterna 2014 med 1,2 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2013. Aviseringarna framgår av tabell 9.7. Inom utgiftsområde 14 aviseras en satsning på 4 000 fler praktik- och utbildningsplatser för att motverka en ökning av antalet långtidsarbetslösa. Inom utgiftsområde 15 och 16 aviseras en ökning med 8 400 utbildningsplatser inom det reguljära utbildningssystemet,

varav 7 000 är tillfälliga årsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning och resten är platser inom högskolan. Inom utgiftsområde 19 aviseras medel för att motverka negativa regionala effekter av lågkonjunkturen (se tabell 2.6).

### Reviderad pris- och löneomräkning

Den slutgiltiga pris- och löneomräkningen för 2014 minskar utgifterna med 0,6 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror bl.a. på att omräkningsindex för övriga förvaltningskostnader och omräkningsindex för hyreskostnader blev lägre än vad som antogs i budgetpropositionen. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna 2015 och 2016 med 1,6 respektive 3,0 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

### Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena (se avsnitt 3) innebär sammanlagt att de beräknade utgifterna blir 0,7 miljarder kronor lägre 2014, 0,9 miljarder kronor högre 2015 och 3,1 miljarder kronor lägre 2016 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. Det försämrade konjunkturläget ökar de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna samtidigt som lägre pris- och löneökningar leder till lägre utgifter för pensioner och andra transfereringssystem. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen bidrar även lägre marknadsräntor till lägre utgifter för studiemedelsräntor.

### 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 2,9 miljarder kronor högre 2014 och 4,7 respektive 5,9 miljarder kronor högre 2015 och 2016. Ett beräknat högre antal asylsökande och ett högre antal uttagna dagar med sjukpenning 2014–2016 bidrar till högre utgifter jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Även ett högre antal personer med studiemedel och ett högre antal pensionärer som erhåller bostadsbidrag jämfört med beräkningen i budgetpropositionen bidrar till högre utgifter. En

motverkande faktor är att det beräknade antalet personer med tilläggs- och inkomstpension beräknas bli lägre 2014–2016 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Antalet personer med garantipension beräknas bli högre 2014 och 2015 samt lägre 2016. I tabell 9.9 redovisas ett urval av volymprognoserna för 2014–2016 och förändringarna av dessa prognoser jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

**Tabell 9.9 Volymprognoser 2014–2016**

Förändring mot budgetpropositionen för 2013 inom parentes

	2014	2015	2016
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	40,1 (1,3)	40,0 (1,4)	40,1 (1,5)
Antal personer med sjukersättning	315 200 (3 700)	297 100 (3 900)	281 300 (3 500)
Antal personer med aktivitetsersättning	29 600 (400)	29 900 (500)	29 900 (600)
Antal personer med garantipension	774 400 (3 600)	776 800 (500)	757 700 (-6 800)
Antal pensionärer som erhåller bostadsbidrag	263 300 (13 100)	255 900 (12 500)	247 300 (12 000)
Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	52,4 (0,2)	53,4 (0,1)	54,3 (0,0)
Antal personer med tilläggs pension	1 970 100 (-3 600)	2 012 200 (-4 000)	2 041 600 (-4 000)
Antal personer med inkomstpension	1 284 500 (-2 100)	1 388 100 (-2 400)	1 484 500 (-2 400)
Antal personer med studiemedel	512 700 (5 700)	488 200 (700)	469 100 (3 100)

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 raman-slag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslags-medel även kan använda tidigare sparade medel, vilket ger viss flexibilitet i planeringen. Myndig-heter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas gemensamt för alla ram-an-slag i beräkningsposten Minskning av anslags-behållningar som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de tak-

begränsade utgifterna. I förhållande till budgetpropositionen är den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningen oförändrad 2014. För 2015 och 2016 har utgiftsprognoserna justerats upp mer än beräknade anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslags-behållningar bedöms bli 0,6 respektive 2,1 miljarder kronor högre dessa år (se tabell 9.8).

#### *Övrigt*

Revideringar av utgiftsberäkningarna kan för-anledas 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 föränd-ringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 1,7 miljarder kronor högre 2014 och 1,5 respektive 13,0 miljarder kronor lägre 2015 och 2016 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. De lägre utgifterna 2016 beror huvudsakligen på att Sveriges rabatterade avgift till Europeiska unionen för 2014 och 2015 beräknas återbetalas retroaktivt 2016.

## 9.3 Statens budgetsaldo

### Statens budgetsaldo 2012

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2012 sker i regeringens skrivelse Års-redovisning för staten 2012 (skr. 2012/13:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statens budgetsaldo 2012 visade ett underskott på 25 miljarder kronor.

Utfallet för statens budgetsaldo för 2012 blev 6 miljarder kronor lägre än den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2013 (se tabell 9.10).

Skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen och utfallet för utgifterna förklaras till övervägande del av Riksgälds-kontorets nettoutlåning. Att Riksgäldskontorets nettoutlåning blev lägre än förväntat beror främst på en tillfällig insättning från Kärn-avfallsfonden. Bland de takbegränsade utgifterna var det främst utgifterna för integration och jämställdhet, areella näringar, landsbygd och livs-

medel och avgiften till Europeiska unionen som blev lägre än beräknat.

Inkomsterna blev knappt 788 miljarder kronor 2012, vilket är 26 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Statens skatteinkomster uppgick 2012 till 792 miljarder kronor och övriga inkomster till -4,8 miljarder kronor. Det är främst lägre intäkter från skatt på kapital som förklarar avvikelserna gentemot budgetpropositionen.

**Tabell 9.10 Utfall för statens budget 2012**

Miljarder kronor

	Prognos i BP13	Utfall	Differens utfall – prognos
<b>Inkomster</b>	<b>813,5</b>	<b>787,6</b>	<b>-25,9</b>
Statens skatteinkomster <sup>1</sup>	814,4	792,4	-22,0
Övriga inkomster <sup>1</sup>	-0,9	-4,8	-3,9
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>832,5</b>	<b>812,5</b>	<b>-20,1</b>
Utgifter exkl. statsskuldsräntor <sup>2</sup>	786,9	783,7	-3,2
Statsskuldsräntor m.m.	27,8	27,4	-0,5
Riksgäldskontorets nettoutlåning	17,3	1,0	-16,3
Kassamässig korrigerings	0,4	0,4	0,0
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-19,0</b>	<b>-24,9</b>	<b>-5,9</b>

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

<sup>1</sup> För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Statens budgetsaldo 2013–2016

Budgetsaldot för 2013 beräknas bli 143 miljarder lägre än det saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2013 (se tabell 9.11). År 2014 beräknas budgetsaldot bli 53 miljarder kronor lägre, 2015 beräknas det bli 46 miljarder kronor lägre och 2016 ca 51 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Sedan budgetpropositionen beslutades har konjunkturläget försämrats, vilket framför allt har inneburit att statens inkomster nu beräknas bli lägre 2013–2016. Det är främst intäkterna från inkomstskatt och mervärdesskatt som beräknas bli lägre än vad som förutspåddes i budgetpropositionen.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli ca 101 miljarder kronor högre 2013 än bedömningen i budgetpropositionen. Revideringen beror huvudsakligen på att

vidareutlåningen till Riksbanken har ökat (se avsnitt 7.2.1).

**Tabell 9.11 Förändring av statens budgetsaldo 2013–2016 jämfört med budgetpropositionen för 2013**

Miljarder kronor

	2013	2014	2015	2016
<b>Statens budgetsaldo i budgetpropositionen för 2013</b>	<b>-7,6</b>	<b>36,2</b>	<b>84,5</b>	<b>131,3</b>
<b>Inkomster</b>	<b>-42,9</b>	<b>-48,4</b>	<b>-49,2</b>	<b>-57,1</b>
Statens skatteinkomster	-41,3	-50,9	-50,7	-52,6
Övriga inkomster	-1,7	2,4	1,3	-4,5
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>99,6</b>	<b>4,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-5,9</b>
Utgifter exkl.				
Statsskuldsräntor	1,9	8,3	7,0	-7,2
Statsskuldsräntor	-3,2	-2,7	-8,9	2,3
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	100,9	-0,9	-1,4	-1,1
Kassamässig korrigerings	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring av statens budgetsaldo</b>	<b>-142,5</b>	<b>-53,0</b>	<b>-46,0</b>	<b>-51,1</b>
<b>Statens budgetsaldo i 2013 års ekonomiska vårproposition</b>	<b>-150,0</b>	<b>-16,8</b>	<b>38,6</b>	<b>80,2</b>

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 2012 blev 12 miljarder kronor, eller 0,4 procent av BNP, lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2013 (se tabell 9.12). Det beror på att skatteinkomsterna blev 20 miljarder kronor lägre än beräknat, vilket följer av att den ekonomiska tillväxten blev sämre än väntat. Statens och den kommunala sektorns finansiella sparande blev lägre medan sparandet i ålderspensionssystemet blev högre än beräknat.

Den finansiella nettoställningen blev 114 miljarder kronor starkare än beräknat, trots att det finansiella sparandet blev sämre än beräknat. Det beror på värdeförändringar m.m. som inte beaktas i prognosen. Den konsoliderade bruttoskulden blev endast 2 miljarder kronor högre än beräknat.

För 2013–2016 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats ned med 1,0-1,6 procent av BNP per år och den finansiella

ställningen beräknas bli starkare fram t.o.m. 2014 men svagare 2015 och 2016 än vad som beräknades i budgetpropositionen.

**Tabell 9.12 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013**

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2013</b>	<b>-13</b>	<b>-23</b>	<b>13</b>	<b>70</b>	<b>108</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>1,7</i>	<i>2,5</i>
Förändringar					
<b>Inkomster</b>	<b>-14</b>	<b>-26</b>	<b>-52</b>	<b>-71</b>	<b>-68</b>
Skatter	-20	-27	-53	-66	-62
Staten	-20	-25	-39	-47	-46
Ålderspensions-systemet	1	-1	-5	-7	-7
Kommunsektorn	-1	0	-8	-12	-9
Övriga inkomster	5	1	1	-5	-7
<b>Utgifter</b>	<b>-2</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>-3</b>	<b>-7</b>
Kommunal konsumtion	-1	1	-5	-6	-4
Ålderspensioner	0	0	-4	-4	-4
Övriga primära utgifter	8	12	14	11	3
Ränteutgifter	-9	-2	-4	-3	-1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-12</b>	<b>-36</b>	<b>-53</b>	<b>-68</b>	<b>-61</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,4</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,4</i>
Staten	-6	-30	-41	-51	-46
Ålderspensions-systemet	2	1	-1	-5	-5
Kommunsektorn	-9	-6	-11	-12	-11
<b>Finansiellt sparande i 2013 års vårproposition</b>	<b>-25</b>	<b>-59</b>	<b>-39</b>	<b>2</b>	<b>47</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>

Källa: Egna beräkningar.

Den svagare ekonomiska utvecklingen 2013–2016 jämfört med prognosen i budgetpropositionen medför att den offentliga sektorns skatteininkomster reviderats ned för alla delsektorer. För den kommunala sektorn förutses dock lägre skatteininkomster leda till lägre konsumtionsutgifter. Även utgifterna för ålderspensionerna har reviderats ned. Övriga primära utgifter för staten och den kommunala sektorn har reviderats upp 2013–2015 (se tabell 9.12).

Nedrevideringen av det finansiella sparandet 2013–2016 har bidragit till att den offentliga sektorns finansiella nettoställning reviderats ned med 118 miljarder kronor för 2016, och att den

konsoliderade bruttoskulden reviderats upp med 338 miljarder kronor för 2016, jämfört med beräkningen i budgetpropositionen (se tabell 9.13).

**Tabell 9.13 Offentliga sektorns finansiella ställning Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013**

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Budgetpropositionen för 2013</b>					
Nettoställning	637	614	626	697	806
<i>procent av BNP</i>	<i>17,7</i>	<i>16,5</i>	<i>15,9</i>	<i>16,9</i>	<i>18,6</i>
Konsoliderad skuld	1 356	1 378	1 363	1 290	1 172
<i>procent av BNP</i>	<i>37,7</i>	<i>36,9</i>	<i>34,7</i>	<i>31,2</i>	<i>27,1</i>
<b>Förändringar</b>					
Nettoställning	114	70	12	-57	-118
Konsoliderad skuld	2	151	212	272	338
<b>2013 års vårproposition</b>					
Nettoställning	751	684	638	640	687
<i>procent av BNP</i>	<i>21,1</i>	<i>18,8</i>	<i>17,0</i>	<i>16,2</i>	<i>16,5</i>
Konsoliderad skuld	1 358	1 529	1 574	1 562	1 510
<i>procent av BNP</i>	<i>38,2</i>	<i>42,0</i>	<i>41,8</i>	<i>39,5</i>	<i>36,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 9.5 Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2013

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2013 har kommunsektorns finansiella sparande reviderats ned med mellan 2 och 12 miljarder kronor 2011–2016 (se tabell 9.14). Resultatet för 2012 har reviderats upp med 2 miljarder kronor, medan resultatet har reviderats ned med mellan 4 och 9 miljarder kronor för 2013–2016.

För 2011 har det finansiella sparandet reviderats ned med 2 miljarder kronor, vilket beror på nya utfall bl.a. avseende inkomstskatter och konsumtion.

För 2012 beror nedrevideringarna på att intäkterna överskattades med knappt 4 miljarder kronor, medan kostnaderna underskattades med 6 miljarder kronor. På intäktssidan var det främst kompensationen för ingående mervärdesskatt avseende icke skattepliktig verksamhet som



underskattades. På kostnadssidan är det framför allt övriga kostnader som underskattats. Investeringarna<sup>93</sup> underskattades med ungefär 4 miljarder kronor och transfereringar till företag, hushåll och staten underskattades med ungefär 3 miljarder kronor.

Nedrevideringarna 2014–2016 beror till största delen på att utvecklingen av den svenska ekonomin bedöms bli svagare än bedömningen i budgetpropositionen för 2013. Intäkterna har reviderats ned med mellan 11 och 15 miljarder kronor 2014–2016, främst till följd av en svagare arbetsmarknad, vilket i sin tur leder till lägre skatteintäkter. På kostnadssidan har konsumtionen anpassats till ett lägre ekonomiskt utrymme. Även räntor och inflation bedöms bli lägre, vilket minskar både ränteintäkter och räntekostnader. Nedrevideringarna motverkas till viss del av att kostnaderna för ekonomiskt bistånd har reviderats upp jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

**Tabell 9.14 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2013**

*Miljarder kronor*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Totala intäkter</b>	-7	-4	-3	-11	-15	-13
Skatter	-2	0	0	-8	-12	-9
Kommunal fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	0	-2	-1	1	2	2
Övriga intäkter	-5	-1	-2	-3	-5	-6
<i>varav</i> <i>kompensation för mervärdesskatt</i>	-3	-3	-3	-4	-4	-4
<b>Totala kostnader</b>	-5	6	3	0	-3	-2
Konsumtion	-6	-1	1	-5	-6	-4
Övriga kostnader	2	7	3	5	3	2
<b>Finansiellt sparande</b>	-2	-9	-6	-11	-12	-11
<b>Resultat före extra-ordinära poster</b>	0	2	-4	-7	-9	-8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>93</sup> I investeringarna ingår även mark och fastighetsinköp samt -försäljningar.



10

# En uppföljning av sysselesättningspolitiken





# 10 En uppföljning av sysselsättningspolitiken

## Sammanfattning

---

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift har sedan regeringen tillträdde 2006 varit att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap.
- Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Sysselsättningen och antalet personer i arbete har ökat mer sedan 2006 än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturrella faktorer.
- Den svenska arbetsmarknaden har också klarat lågkonjunkturen betydligt bättre än många andra europeiska länder. Sysselsättningsgraden har åter börjat öka. I flera andra europeiska länder syns inte samma förbättring.
- Den utdragna lågkonjunkturen har dock medfört att vissa strukturella problem på arbetsmarknaden har förstärkts. Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har försvårats. Att höja sysselsättningen i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara detta måste arbetsmarknaden bli mer inkluderande och flexibel.
- Inriktningen på politiken är att höja sysselsättningen varaktigt genom en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet av

och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.

- Regeringen arbetar också för att, i samverkan med parterna på arbetsmarknaden, öppna upp för nya vägar in på arbetsmarknaden och öka flexibiliteten.
- 

## 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 stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.

### Högre sysselsättning leder till högre välfärd åt alla

Något förenklat bidrar sysselsättningspolitiken på två sätt till att ge högre välfärd för alla: 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 eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.<sup>94</sup> 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 och bidrar till att skatteuttaget kan minskas.

Eftersom alla i samhället drar nytta av de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller, såsom rättsväsende, infrastruktur, barnomsorg, utbildning och olika försäkringar vid inkomstbortfall, är det viktigt att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till finansieringen av dessa tjänster. När fler bidrar till försörjningen 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. Kostnaderna för t.ex. äldreomsorg och sjukvård kommer att öka om inte produktiviteten i produktionen av dessa tjänster ökar markant. 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 förblir på en hög nivå eller ökar.<sup>95</sup>

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. Även om de allra flesta människor värdesätter offentlig välfärd, värderar de också möjligheterna att kunna anpassa hur mycket de vill arbeta beroende på vilken fas i livet de befinner sig i. Ju större omfattning på den offentliga välfärden som

efterfrågas, desto större blir dock kraven på deltagande i arbetslivet.

*Minskat utanförskap leder till ökad välfärd*

Det omfattande utanförskapet indikerar att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. För personer i utanförskap uppstår kostnader i form av risk för ohälsa, brist på gemenskap och den 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 de offentliga utgifterna ökar. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

**En uppföljning av sysselsättningspolitiken**

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Ramverket syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. En viktig del i ramverket är att analysera olika indikatorer som på ett tidigt stadium identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden. En annan del i ramverket är att skapa så goda kunskaper som möjligt om hur arbetsmarknaden fungerar och hur olika tänkbara åtgärder verkar.<sup>96</sup> En tredje del är att följa upp om de åtgärder som vidtagits har avsedda effekter. Sysselsättningsramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik.

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.

<sup>94</sup> Det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Detta antal kan öka dels genom att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

<sup>95</sup> Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna behandlas i avsnitt 11.

<sup>96</sup> Den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) var hur arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras. Betänkandet liksom remissynpunkterna utgör ett värdefullt bidrag i det fortsatta arbetet med att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitiken.

## 10.2 Läget på arbetsmarknaden

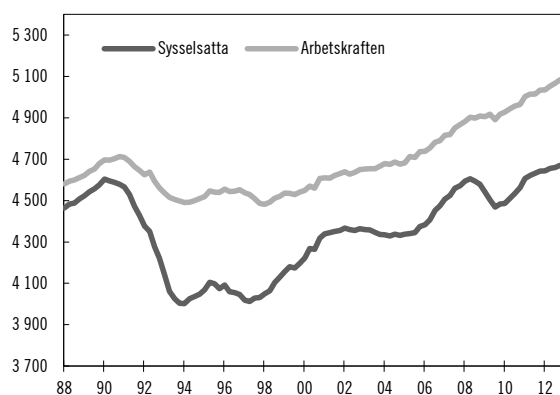
I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste åren med hjälp av en stor uppsättning indikatorer.<sup>97</sup> Syftet är att översiktligt belysa de styrkor och svagheter som den svenska arbetsmarknaden uppvisar och identifiera de allvarligaste problemen på arbetsmarknaden.

### 10.2.1 Förhållandevis stark arbetsmarknad trots utdragen lågkonjunktur

Trots en utdragen lågkonjunktur i omvärlden har den svenska arbetsmarknaden utvecklats förhållandevis starkt. Sysselsättningen föll i samband med inledningen av finanskrisen, men har ökat stadigt sedan slutet av 2009 (se diagram 10.1). I dag är betydligt fler sysselsatta än före finanskrisens utbrott hösten 2008. Även sett i ett längre perspektiv har utvecklingen varit god. Sedan regeringen tillträdde 2006 har sysselsättningen ökat med ca 225 000 personer.

**Diagram 10.1 Arbetskraft och sysselsatta 15–74 år**

Tusental



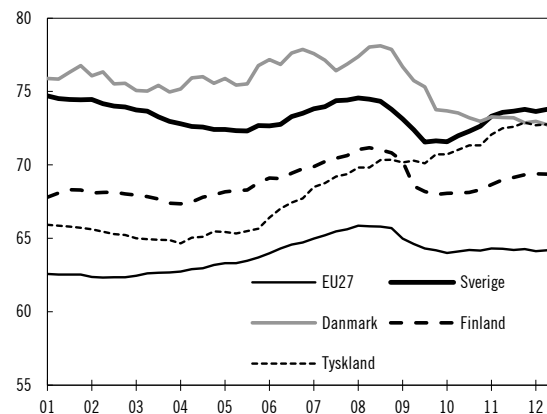
Anm.: Säsongsrensad data. Avser åldersgruppen 15–74 år. Länkad data från Statistiska centralbyrån (2001–2005) och Konjunkturinstitutet (1988–2000).  
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Den svenska arbetsmarknaden framstår som stark även vid en internationell jämförelse (se diagram 10.2). Sysselsättningsgraden i Sverige, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, är högre än i de flesta andra europeiska länder och den ökade

under konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011. I många europeiska länder har sysselsättningsgraden inte ökat från den tidpunkt då finanskrisen var som djupast. När konjunkturen åter försvagades i slutet av 2011, till följd av ökade statsfinansiella problem i flera EU-länder, bröts dock uppgången av sysselsättningsgraden i Sverige.

**Diagram 10.2 Sysselsättningsgrad, internationell jämförelse**

Procent av befolkningen 15–64 år



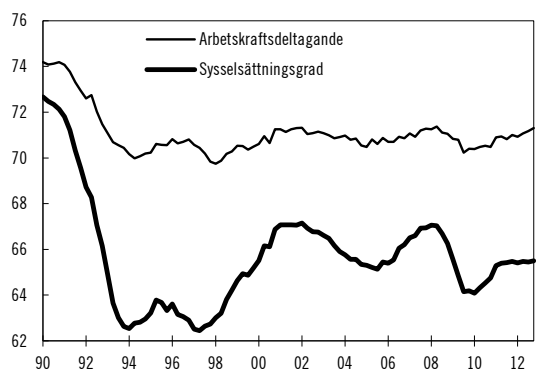
Anm.: Säsongsrensad data. Avser åldersgruppen 15–64 år. Utfall t.o.m kvartal 3 2012.  
Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Även arbetskraften har ökat starkt under de senaste åren (se diagram 10.1). 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 ökat. I regel sjunker arbetskraftsdeltagandet när konjunkturläget kraftigt försämras. Under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturer har dock arbetskraftsdeltagandet upprätthållits i högre grad än under tidigare lågkonjunkturer. I dag är arbetskraftsdeltagandet på samma nivå som under åren med högkonjunktur 2001 och 2007 (se diagram 10.3).

<sup>97</sup> 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 10.3 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.

Den positiva utvecklingen framgår även av att andelen personer i befolkningen som faktiskt arbetar har ökat med 0,4 procentenheter mellan 2006 och 2012. Att andelen personer i arbete har ökat beror främst på att sjukfrånvaron bland de sysselsatta har minskat. Även det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen (15–74 år) har ökat, från 20,2 timmar till 20,4 timmar per vecka, vilket motsvarar en ökning med 0,8 procent.

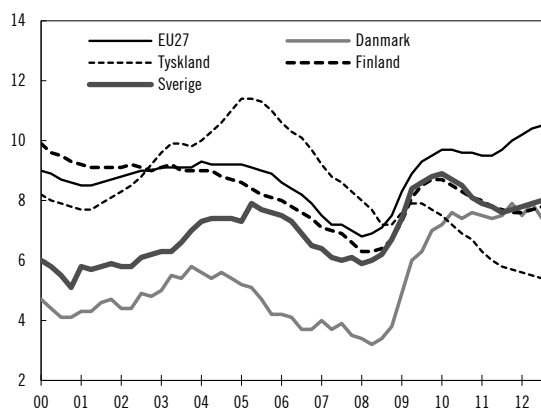
### 10.2.2 Arbetslösheten är fortsatt hög

Arbetslösheten är emellertid fortsatt hög. Den minskade i samband med konjunkturåterhämtningen 2010 och 2011, men när konjunktoren åter försvagades i slutet av 2011 bröts nedgången. Arbetslösheten är dock i nivå med andra nordiska länder, som Finland och Danmark, och väsentligt lägre än i de flesta andra länderna i Europa (se diagram 10.4).

Under hösten 2012 försämrades konjunktutsiktterna ytterligare till följd av en svagare inhemsk och internationell efterfrågan. Antalet varsel steg, vilket är ett tydligt tecken på att arbetslösheten kommer fortsätta öka den närmaste tiden (se diagram 10.5). Även andra framåtblickande indikatorer på arbetskraftsefterfrågan, t.ex. nyanmälda lediga platser, tyder på en svag arbetsmarknadsutveckling den närmaste tiden (se diagram 10.6).

**Diagram 10.4 Arbetslöshet, internationell jämförelse**

Procent av arbetskraften



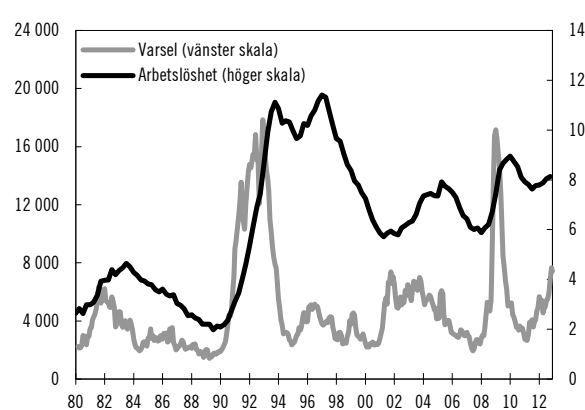
Anm.: Säsongrensad data. Avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Eurostat.

**Diagram 10.5 Arbetslöshet och varsel**

Antal

Procent av arbetskraften

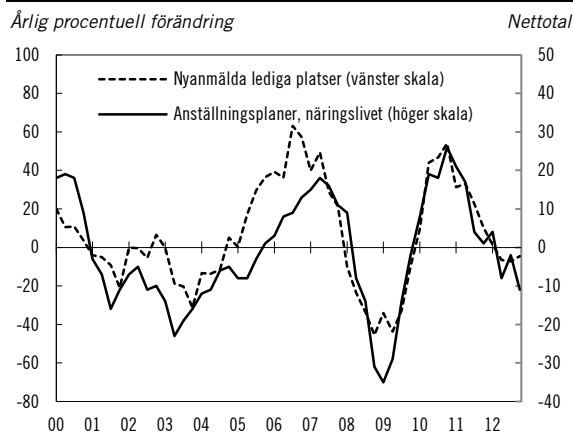


Anm.: Säsongrensad data. Tre månaders glidande medelvärde för varsel, kvartalsdata för arbetslöshet.

Källor: Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Regeringens bedömer att sysselsättningen i princip kommer att vara oförändrad under 2013, samtidigt som arbetskraften fortsätter att öka. Detta medför att arbetslösheten stiger till drygt 8 procent i slutet av 2013. Arbetslösheten bedöms ligga kvar på ungefär samma nivå 2014, för att därefter gradvis minska i takt med att konjunktoren förbättras.



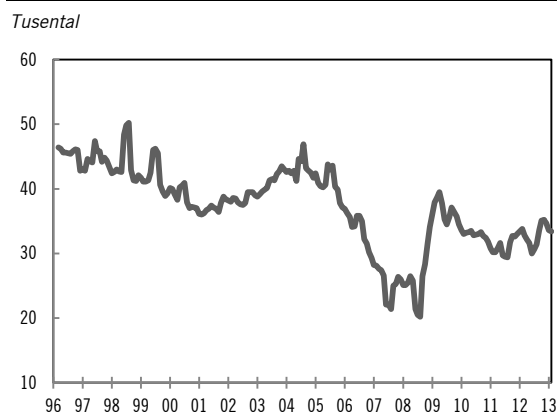
**Diagram 10.6 Urval av sysselsättningsindikatorer**

Anm.: Nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen. Anställningsplaner avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern (säsongrensad data). Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar. Källor: Konjunkturinstitutet och Arbetsförmedlingen.

Den höga arbetslösheten beror på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft varit svag under den utdragna lågkonjunkturen. En tillfällig uppgång i arbetslösheten till följd av att arbetskraftsdeltagandet ökar behöver i sig inte vara problematiskt; personer som träder in på arbetsmarknaden har generellt sett betydligt större chanser att få ett arbete än personer som står utanför arbetsmarknaden. Det svaga konjunkturläget är däremot mer bekymmersamt. Det finns framför allt en risk att den svaga efterfrågan på arbetskraft leder till att arbetslösheten kommer att ligga kvar på en hög nivå under lång tid, s.k. persistens.

De individer som drabbas av arbetslöshet bär en hög andel av lågkonjunktorens kostnader. De som drabbas värst av arbetslöshet i samband med en lågkonjunktur är i regel inte i första hand de som varslas om uppsägning. Av de som varslats om uppsägning har under de senaste åren endast omkring 20 procent blivit arbetslösa. I stället är det ofta de som redan är arbetslösa när lågkonjunkturen inleds som drabbas hårdast genom att deras chanser att hitta ett arbete minskar. Detta mönster tycks ha upprepats även under den senaste lågkonjunkturen. Detta blir tydligt om man delar upp ökningen av arbetslösheten sedan finanskrisens utbrott hösten 2008 i hur många som blivit arbetslösa (inflödet) respektive hur långa arbetslöshetsperioderna har varit (varaktigheten). Av diagram 10.7 framgår att antalet personer som blir inskrivna

på Arbetsförmedlingen är på jämförelsevis låga nivåer, trots att arbetslösheten är hög.<sup>98</sup> Det indikerar att uppgången i arbetslöshet i huvudsak förklaras av att de som har blivit arbetslösa är det under längre perioder, dvs. varaktigheten har ökat. Som framgår av diagram 10.7 har dock antalet personer som skrivs in vid Arbetsförmedlingen ökat något det senaste året. Det tyder på att antalet uppsägningar har ökat eller att fler av de som har trätt in på arbetsmarknaden har blivit arbetslösa under det senaste året.

**Diagram 10.7 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen**

Anm.: Avser åldersgruppen 15–64 år. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

### Långtidsarbetslösheten fortsätter att öka

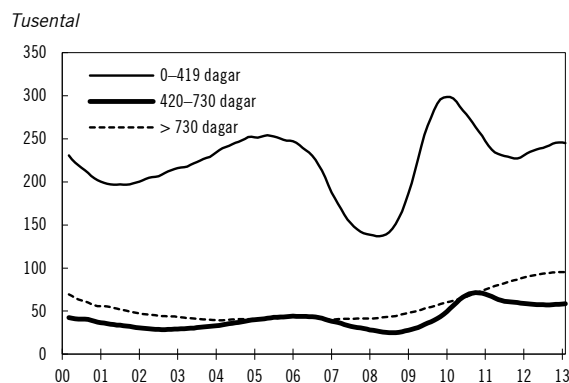
Antalet personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än två år (dvs. mer än 730 dagar) har ökat sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008 och är i dag ungefär dubbelt så högt som före finanskrisen (se diagram 10.8).<sup>99</sup> Även i de flesta andra EU-länder har långtidsarbetslösheten ökat i spåren av finanskrisen. Av diagram 10.9 framgår att långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften är betydligt högre i

<sup>98</sup> Omläggningar av politiken sedan 2006, t.ex. borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, kan ha bidragit till att en mindre andel av de arbetssökande söker sig till Arbetsförmedlingen.

<sup>99</sup> Det finns ingen formell 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.

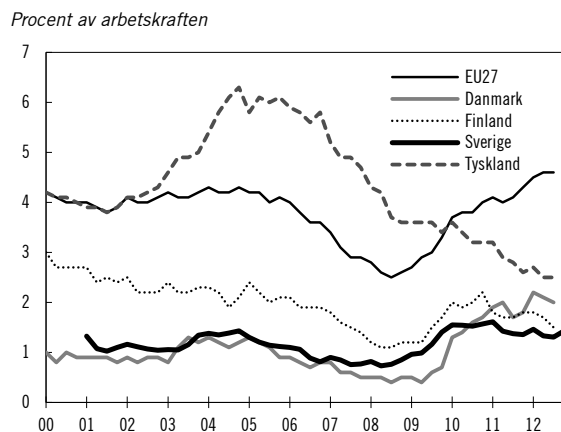
genomsnitt inom EU än i Sverige och att den har ökat mer sedan finanskrisen inleddes.

**Diagram 10.8 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen**



Anm.: Arbetslösa avser inskrivna arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen. Inskrivningstid mätt i kalenderdagar. Avser åldersgruppen 16–64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

**Diagram 10.9 Långtidsarbetslöshet, internationell jämförelse**



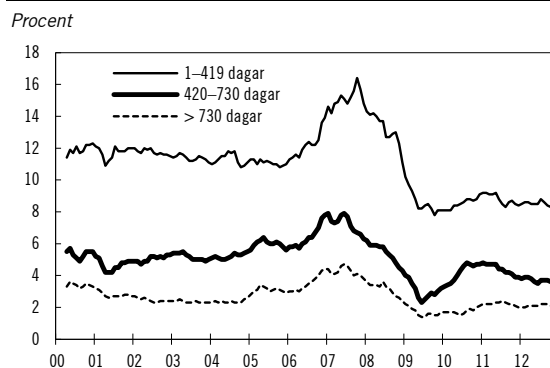
Anm.: Långtidsarbetslöshet definieras som arbetslösa längre än ett år som andel av arbetskraften.  
Källor: Eurostat och Statistiska centralbyrån.

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett särskilt allvarligt problem eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös (se diagram 10.10). Det kan bero på att den som varit arbetslös en längre tid tappar sin motivation 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 varit borta länge från arbetsmarknaden. Flera studier som använder

s.k. fiktiva ansökningar tyder på att långa arbetslöshetsperioder minskar sannolikheten att bli kallad till intervju.<sup>100</sup>

Vidare kan arbetslösa med långa inskrivningstider ha svårare att få ett arbete till följd av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i utgångsläget har olika förutsättningar att få ett jobb-erbjudande. Det medför att de personer som redan från början hade relativt sämre möjligheter att få ett arbete utgör en allt större andel av gruppen med långa inskrivningstider.

**Diagram 10.10 Jobbchanser fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen**



Anm.: Diagrammet visar antalet personer som har fått ett osubventionerat arbete aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad. Avser åldersgruppen 16–64 år. Säsongsrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Som framgår av diagram 10.10 började jobbchanserna falla redan innan finanskrisen 2008. Det är ett vanligt konjunkturmönster att de som redan är arbetslösa är de som drabbas först i en lågkonjunktur genom att deras jobbchanser minskar. Under 2009 började jobbchanserna öka igen, framför allt bland de som då hade varit inskrivna 420–730 dagar vid Arbetsförmedlingen. Men sedan avmattningen hösten 2011 har chanserna att få ett arbete återigen minskat något. Jobbchanserna för samtliga grupper är i dag betydligt lägre än före krisen, vilket till stor del förklaras av att efterfrågan på arbetskraft är svag.

Regeringen bedömer att långtidsarbetslösheten kommer att fortsätta att öka den närmaste tiden och ligga kvar på en hög nivå under en lång tid framöver. Den höga långtids-

<sup>100</sup> Se Eriksson och Rooth, Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment, (IZA DP No. 6235, 2011) och Kroft m.fl., Duration Dependence and Labor Market Conditions: Theory and Evidence from a Field Experiment, (NBER WP 18387 2012).

arbetslösheten är bekymmersam, särskilt med tanke på att en långvarig arbetslöshetsperiod försvårar möjligheten att få ett jobb när väl konjunkturen normaliseras. 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 arbetslöshetsstider att få ett arbete.

### 10.2.3 Unga och utrikes födda drabbas hårt av lågkonjunkturen

De grupper på arbetsmarknaden som drabbats hårdast av den utdragna lågkonjunkturen är de som redan före finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden: unga, personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, funktionsnedsatta med 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).

**Tabell 10.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad för olika grupper 2012**

Procent av befolkningen samt procent av arbetskraften

	Arbetslöshet	Sysselsättningsgrad
<b>Totalt (15–74 år)</b>	8,0	65,6
<b>Kön</b>		
Män	8,2	67,9
Kvinnor	7,7	63,0
<b>Ålder</b>		
15–19 år	36,5	19,5
20–24 år	18,8	57,9
25–34 år	7,9	80,7
35–54 år	5,0	87,3
55–64 år	5,2	73,1
65–74 år	-	14,9
<b>Utbildning</b>		
Förgymnasial	18,9	34,9
Gymnasial	7,5	70,6
Eftergymnasial	5,0	77,7
<b>Födelseland</b>		
Utanför Europa	21,6	54,0
Europa utom Sverige	10,5	60,3
Sverige	6,4	67,2

Källa: Statistiska centralbyrån.

Dessa grupper har även i regel en svagare ställning på arbetsmarknaden i bemärkelsen att de i större utsträckning än andra grupper har

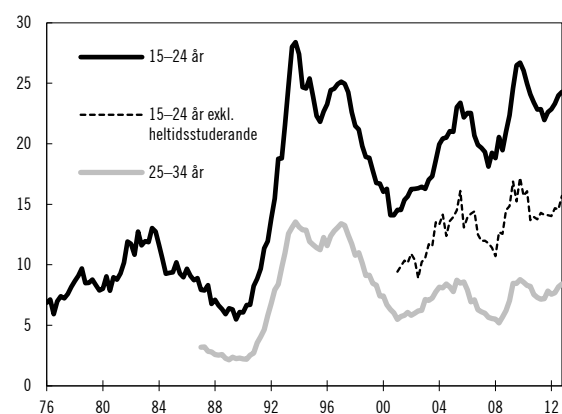
tillfälliga anställningar och arbetar deltid. Av både konjunkturella och strukturella skäl är det därför särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper.

### Svårt för en del unga att komma in på arbetsmarknaden

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) är betydligt högre än för andra åldersgrupper och har ökat kraftigt sedan finanskrisen inleddes hösten 2008. År 2012 uppgick ungdomsarbetslösheten till ca 24 procent (se diagram 10.11). Gruppen unga arbetslösa är mycket heterogen och för att förstå problemen kring ungdomsarbetslösheten är det viktigt att beakta såväl dess sammansättning, som hur arbetslöshet definieras i statistiken.

**Diagram 10.11 Arbetslöshet för olika åldersgrupper**

Procent av arbetskraften



Anm.: Data för 2001–2005 länkade 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.

Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

En viktig aspekt är att nära hälften av de unga arbetslösa är heltidsstuderande som söker arbete (se diagram 10.11). 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 detta arbetskraftsutbud utgör inte denna grupp av unga ett allvarligt arbetslöshetsproblem.

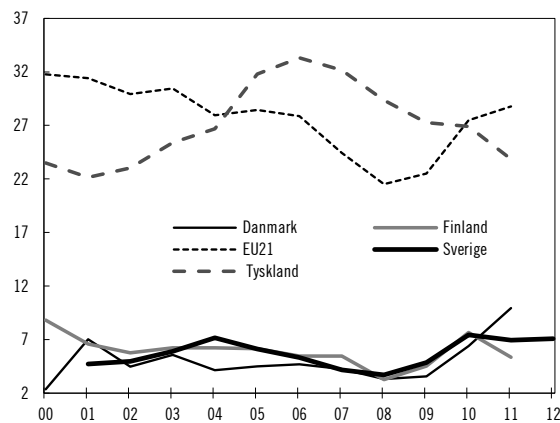
Att ungdomar blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv. Jämfört med andra åldersgrupper har unga arbetslösa dock generellt goda jobbchanser, vilket medför att de allra flesta unga har relativt korta arbetslöshetsperioder (se diagram 10.13). I samband med finanskrisen minskade dock även

de ungas jobbchanser betydligt och har därefter legat kvar på en lägre nivå.

Långtidsarbetslösheten bland unga är låg både jämfört med andra åldersgrupper och i förhållande till andra länder (se diagram 10.12 och diagram 10.15). Några få korta perioder av arbetslöshet för ungdomar kan därmed betraktas som ett uttryck för deras etableringsprocess på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är också betydligt lägre och sysselsättningsgraden betydligt högre för åldersgruppen 25–34 år (se diagram 10.11 och tabell 10.1), vilket bekräftar att de flesta unga så småningom etablerar sig på arbetsmarknaden. Det är emellertid viktigt både för ungdomarna själva och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden går så smidigt som möjligt.

**Diagram 10.12 Långtidsarbetslöshet unga, internationell jämförelse**

Procent av totalt antal arbetslösa i åldersgruppen 15–24 år



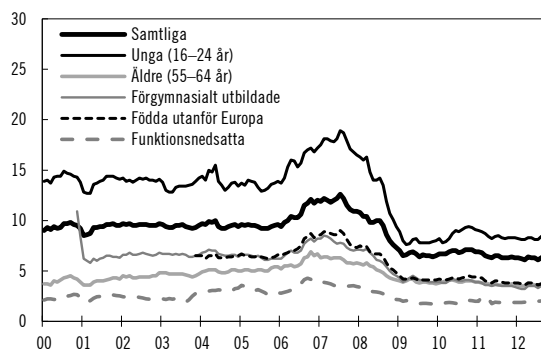
Anm.: Långtidsarbetslösa unga avser här arbetslösa längre än ett år.  
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

För vissa grupper av unga kan det emellertid ta betydligt längre tid att få fast förankring på arbetsmarknaden än för unga i genomsnitt. Detta gäller i synnerhet ungdomar utan slutförd grundskole- eller gymnasieutbildning, födda utanför Europa samt unga med nedsatt arbetsförmåga. I dessa grupper av unga är riskerna att hamna i långvarig arbetslöshet betydligt större. Det finns också en grupp unga som befinner sig utanför arbetsmarknaden och som varken studerar eller söker arbete. Kunskapen om denna grupp är mycket begränsad, men det kan t.ex. handla om unga som befinner sig utomlands eller unga som blir försörjda av sina föräldrar. Det handlar också om unga som har okänd försörjning. I denna grupp finns det troligen vissa som löper stor risk att fastna i passivitet och utanförskap. Regeringen

har tillsatt en utredning för att se över hur arbetet med att stödja dessa unga kan utvecklas (dir. 2012:70). Utredningen lämnade i februari 2013 ett delbetänkande Ungdomar utanför gymnasieskolan (SOU 2013:13).

**Diagram 10.13 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. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

### Låg sysselsättningsgrad bland utrikes födda

Lågkonjunkturen medför att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer för utrikes födda. Arbetslösheten är särskilt hög bland personer födda utanför Europa (se diagram 10.14). I denna grupp ökade långtidsarbetslösheten särskilt kraftigt i samband med finanskrisen (se diagram 10.15). Trots återhämtningen på arbetsmarknaden 2010–2011 fanns det inga tecken på att problemen med långa arbetslöshetstider i gruppen födda utanför Europa minskade. Givet det fortsatt svaga konjunkturläget kommer sannolikt långtidsarbetslösheten att fortsätta öka i den här gruppen under både 2013 och 2014.

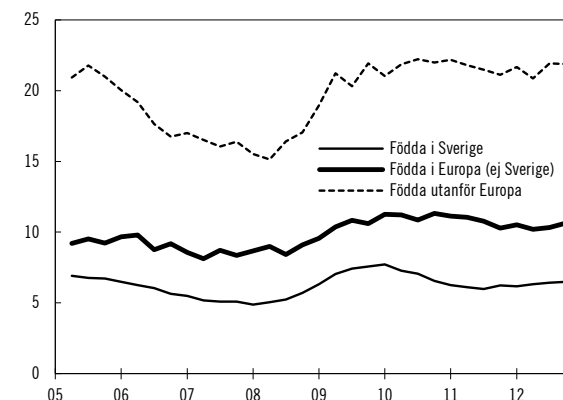
Utrikes födda utgör en allt större del av den svenska arbetsmarknaden. År 2012 var ca 15 procent av de sysselsatta i Sverige födda utanför Sverige. Utrikes födda svarade även för största delen av den sysselsättningsökning som skedde mellan 2006 och 2012. Antalet sysselsatta som är födda utanför Sverige har ökat med ca 150 000 personer sedan 2006. En förklaring till den starka sysselsättningsökningen i gruppen är en hög nettoinvandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda. En ytterligare förklaring är att utrikes födda i stor utsträckning arbetar i tjänstebranscher, där arbetskrafts-

efterfrågan har ökat i god takt, trots det svaga konjunkturläget.

Utrikes födda har dock fortfarande ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande och en högre arbetslöshet än inrikes födda. Det gäller i synnerhet gruppen födda utanför Europa. Kvinnor födda utanför Europa deltar i arbetslivet i särskilt liten utsträckning. Arbetskraftsinvandrare och personer som invandrar från andra nordiska länder har däremot i regel inga stora problem att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

**Diagram 10.14 Arbetslöshet fördelat på födelse land**

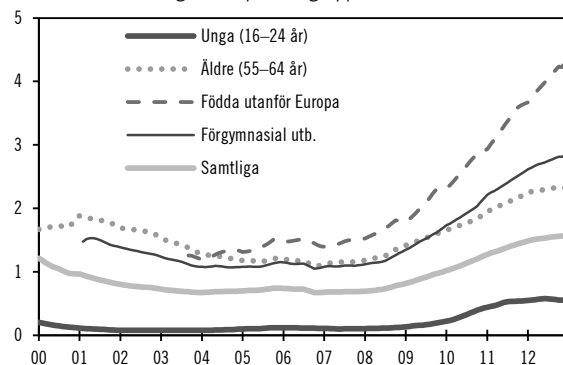
Procent av arbetskraften



Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

**Diagram 10.15 Arbetslösa med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen, fördelat på olika grupper**

Procent av befolkningen i respektive grupp



Anm.: Arbetslösa vid Arbetsförmedlingen avser kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med inskrivningstid mer än två år. Säsongrensad data.

Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

## Personer utan gymnasial utbildning har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden

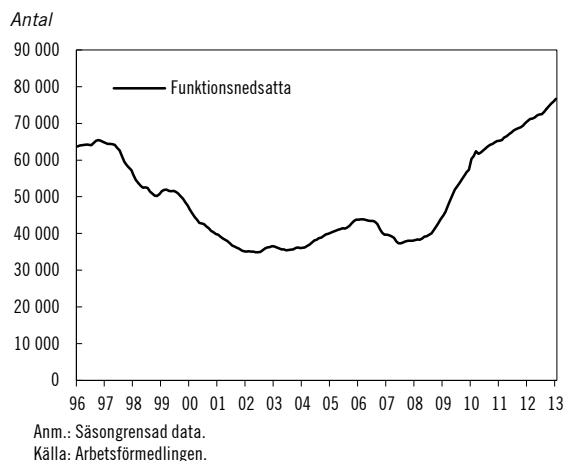
Många av de som drabbats hårt av lågkonjunktoren har högst förgymnasial utbildning. I denna grupp finns många äldre som sökt sig till arbetsmarknaden direkt efter grundskolan när utbildningskraven var lägre och unga som söker jobb under gymnasietiden. Även många utrikes födda har endast förgymnasial utbildning.

Långtidsarbetslösheten bland dem med högst förgymnasial utbildning är i dag betydligt högre än före finanskrisen. Trots återhämtningen på arbetsmarknaden 2010–2011 fanns det inga tecken på att problemen med långa arbetslöshetstider minskade i den här gruppen.

## Svår arbetsmarknadssituation för personer med funktionsnedsättning

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt sedan 2008 (se diagram 10.16). En förklaring till detta kan vara att rationaliseringar och neddragningar i samband med finanskrisen och den efterföljande skuldkrisen ledde till att många med funktionsnedsättning förlorade jobbet. Samtidigt har regeringens reformer inom bl.a. sjukförsäkringen bidragit till att fler personer med delvis nedsatt arbetsförmåga står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. de är inskrivna vid Arbetsförmedlingen i stället för att stå utanför arbetskraften, t.ex. som förtidspensionärer.

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.

**Diagram 10.16** Antal funktionsnedsatta inskrivna på Arbetsförmedlingen

### Allt fler äldre arbetar

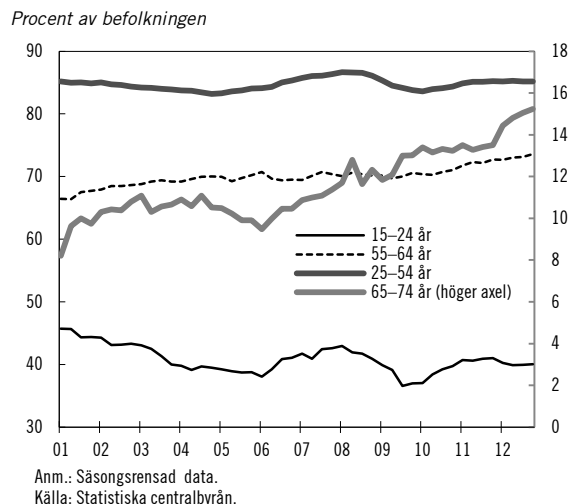
Äldre (55–74 år) i Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. En viktig förklaring till detta är att äldre kvinnor deltar på arbetsmarknaden i betydligt större utsträckning än kvinnor i andra länder. För äldre män är dock sysselsättningsgraden fortfarande lägre än under 1960- och 1970-talen, trots en bättre hälsa och ett mindre fysiskt krävande arbetsliv.

Sysselsättningsgraden för äldre har ökat starkt under de senaste åren (se diagram 10.17). Sysselsättningsgraden minskar dock snabbt med stigande ålder. 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 väljer också att lämna arbetskraften i förtid med avtalspension.

Arbetslösheten är låg bland de äldre. Men av de som drabbas av arbetslöshet är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa (se diagram 10.15). Det är också 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 strukturrationaliseringar. Om de hade stannat kvar i arbetskraften hade de sannolikt blivit långvarigt arbetslösa.

Kvinnor i Sverige har generellt en hög sysselsättningsgrad jämfört med andra länder. Kvinnor har dock i flera avseenden fortfarande en svagare ställning på arbetsmarknaden än män. Bland annat har de ett lägre arbetskrafts-

deltagande, högre sjukfrånvaro, lägre genomsnittlig lön och arbetar i större utsträckning deltid än män.<sup>101</sup> En viktig uppgift för politiken är därför att fortsätta arbetet med att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

**Diagram 10.17** Sysselsättningsgrad för olika åldersgrupper

### Hög andel äldre och funktionsnedsatta i jobb- och utvecklingsgarantin

Att äldre som blir arbetslösa löper jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet framgår av att drygt var tredje som träder in i sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin vid Arbetsförmedlingen är över 55 år (se tabell 10.2). Av de som är kvar i sysselsättningsfasen efter ett år (dvs. har varit arbetslösa över 3,5 år) är nära hälften över 55 år.

Även personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga löper jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet. Drygt 30 procent av de som träder in i sysselsättningsfasen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Och av de som är kvar i sysselsättningsfasen efter ett år har drygt 40 procent en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

För unga är situationen den omvända eftersom jämförelsevis många blir arbetslösa, men få hamnar i långvarig arbetslöshet (se tabell 10.2). Nära 40 procent av de som skrivs in vid

<sup>101</sup> Se budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan m.m. bilaga 4) för en utförlig analys av skillnader i mäns och kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen är under 25 år. Men av de som träder in i sysselsättningsfasen är bara 2 procent under 25 år.

Även gruppen födda utanför Europa är överrepresenterad bland de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen. De utgör 9 procent av befolkningen i arbetsför ålder, men 18 procent av de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen. Till skillnad från unga löper de dock även en jämförelsevis hög risk att hamna i långvarig arbetslöshet (se tabell 10.2).

**Tabell 10.2 Inskrivna vid Arbetsförmedlingen**

Procent av totalt inflöde 2008–2012

	Procent av befolkningen <sup>1</sup>	Inflöde AF	Inflöde JUG <sup>2</sup>	Inflöde fas3 <sup>3</sup>	Fas3 (>365 dagar)
<b>Kön</b>					
Män	51	56	54	53	52
Kvinnor	49	44	46	47	48
<b>Ålder</b>					
<25 år	17	39	16	2	0
25–54 år	52	54	62	64	51
55–64 år	17	7	23	35	49
<b>Födelseland</b>					
Sverige	82	73	71	69	70
Europa utom Sverige	9	9	11	13	13
Utanför Europa	9	18	18	19	17
Ej funktionsnedsatta		97	77	66	58
Funktionsnedsatta		3 <sup>4</sup>	23	34	42
<b>Utbildning</b>					
Förgymnasial	21	23	29	32	33
Gymnasial	43	53	51	47	45
Eftergymnasial	36	24	20	21	22

Anm.: 1) Procent av befolkningen 15–74 år 2) Personer som varit arbetslösa länge (i regel över 1 år) kan delta jobb och utvecklingsgarantin (JUG). 3) Personer som är utan arbete efter 450 dagar i JUG får delta i sysselsättningsfasen (fas 3). 4) Denna siffra är sannolikt en underskattning, eftersom många inte är klassificerade som funktionsnedsatta när de inledningsvis skrivs in vid Arbetsförmedlingen.

Källa: Arbetsförmedlingen.

#### 10.2.4 Arbetskraftsefterfrågans sammansättning

Arbetsgivare i både 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 2012.

För att förstå utvecklingen på arbetsmarknaden och varför vissa grupper har svårt att få ett arbete är det inte bara nivån på den aggregerade efterfrågan på arbetskraft som är betydelsefull, utan även vilken typ av arbetskraft som efterfrågas. Erfarenheterna visar att det är utbudet av arbetskraft som på lång sikt bestämmer sysselsättningsnivån. För att utbudet av arbetskraft snabbt ska omsättas i sysselsättning krävs en flexibel arbetsmarknad som kan anpassa sig efter strukturella och konjunkturella förändringar.

Sett över en längre tid har branschsammanställningen förändrats. Bland annat har antalet industrianställda trendmässigt minskat och antalet anställda inom tjänstebanscherorna ökat sedan början av 1980-talet. Samtidigt har utbildningskraven ökat och arbetskraftsefterfrågan främst ökat i storstadsregionerna. Ett tecken på att den svenska arbetsmarknaden har en förhållandevis hög flexibilitet är den relativt låga arbetslösheten bland industriarbetare. Antalet arbetslösa industriarbetare inskrivna vid Arbetsförmedlingen är för närvarande färre än under början av 2000-talet, trots att sysselsättningen inom industrisektorn har minskat kraftigt sedan finanskrisen bröt ut hösten 2008.

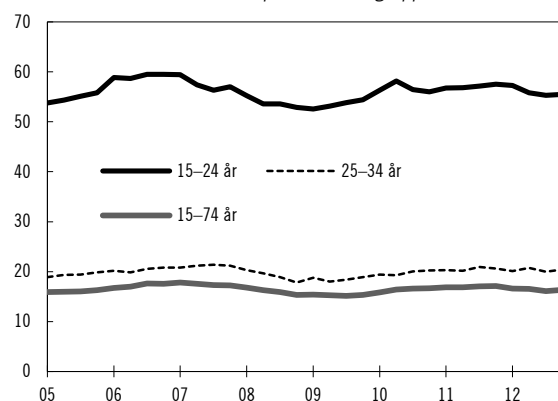
*Framför allt unga har tidsbegränsade anställningar*  
Sedan 1990-talets början har andelen sysselsatta som är anställda på tidsbegränsade anställningar ökat från ca 11 procent 1993 till ca 16 procent 2012. För arbetsgivaren kan tidsbegränsade anställningar ge en större anpassningsbarhet till ändrade efterfrågeförhållanden. För individen kan en tidsbegränsad anställning vara en språngbräda till en tillsvidareanställning. För arbetsgivare kan det också vara en fördel att använda tidsbegränsade anställningar för att bedöma en persons produktivitet innan en tillsvidareanställning erbjuds.

Det kan dock finnas risk för att vissa personer blir kvar i tidsbegränsade anställningar under 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.<sup>102</sup> 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.

**Diagram 10.18** Visstidsanställda som andel av totalt anställda för olika åldersgrupper

Procent av totalt anställda i respektive åldersgrupp



Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Av diagram 10.18 framgår att det framför allt är unga som har tidsbegränsade anställningar. I åldersgruppen 25–34 år är det däremot jämförelsevis få som har tidsbegränsade anställningar. Det tyder på att tidsbegränsade anställningar många gånger är en språngbräda till en tillsvidareanställning och att de flesta får en fast etablering på arbetsmarknaden. En stor andel tidsbegränsade anställningar bland unga bör därför inte ses som ett strukturellt problem, utan snarare ett tecken på en flexibel arbetsmarknad som underlättar ungas etablering på arbetsmarknaden. En ytterligare indikation på att det inte finns några tydliga tecken på en dual 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.<sup>103</sup> Det är dock viktigt att bevaka frågan om människor fastnar i tidsbegränsade anställningar med dåliga villkor under långa perioder.

<sup>102</sup> Se t.ex. Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11) eller Economic Surveys Sweden (OECD 2011).

<sup>103</sup> Se Forslund m.fl. Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

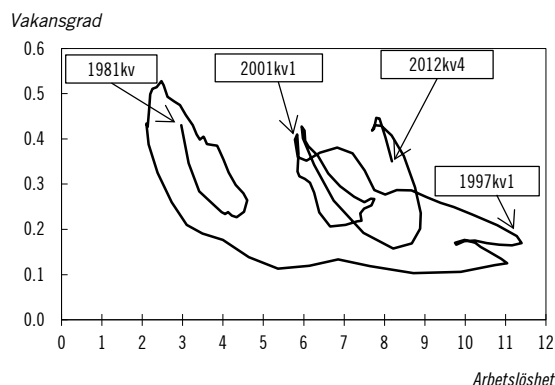
## 10.2.5 Matchning på arbetsmarknaden

För att företagens efterfrågan på arbetskraft ska leda till ökad sysselsättning är det viktigt att det finns tillgänglig arbetskraft. Det handlar bl.a. om att arbetslösa ska ha rätt kompetens, vara geografiskt rörliga och att de ska söka de jobb som finns. Om arbetsgivarna har svårt att finna arbetskraft uppkommer bristsituationer, som dämpar sysselsättnings- och produktionsökningen. En väl fungerande matchning är således av avgörande betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden. Det finns en del indikatorer 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 samt hur indikatorer ska tolkas.

### En del 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 10.19). Den relaterar antalet vakanser som andel av arbetskraften (vakansgraden) till arbetslösheten. I regel finns det ett negativt samband mellan vakansgrad och arbetslöshet. Under en konjunkturåterhämtning stiger antalet vakanser och arbetslösheten sjunker. Det omvända gäller när konjunkturen försvagas.

**Diagram 10.19** 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 på kvarstående lediga platser. Data är säsongrensad och trendad.  
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.



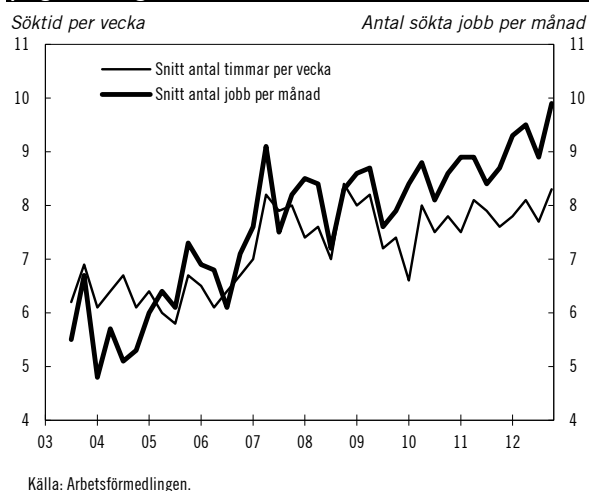
Som framgår av diagram 10.19 har Beveridgekurvan skiftat utåt sedan 1980-talet, dvs. arbetslösheten är högre givet samma nivå på vakanserna. Beveridgekurvan ser även ut att ha skiftat utåt något i samband med den senaste lågkonjunkturen. Ett skift utåt i Beveridgekurvan kan vara ett tecken på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats eftersom arbetslösheten är högre vid en given nivå på vakansgraden. Även en del andra indikatorer tyder på att matchningen kan ha försämrats något under de senaste åren.<sup>104</sup>

### Varför tyder en del indikatorer på att matchningen har försämrats?

Det kan finnas flera förklaringar till varför en del indikatorer tyder på att matchningen har försämrats. En förklaring kan vara att arbetssökande och arbetsgivare har svårare att hitta varandra. Sökintensiteten hos de arbetsökande har dock ökat (se diagram 10.20).

Arbetsförmedlingens uppdrag att fokusera på de arbetssökande som står längst från arbetsmarknaden kan emellertid ha inneburit att traditionellt förmedlingsarbete nedprioriterats. Det är därför viktigt att se över Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter i syfte att förbättra matchningen, även med en bibehållen prioritering av svaga grupper.

**Diagram 10.20** Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare

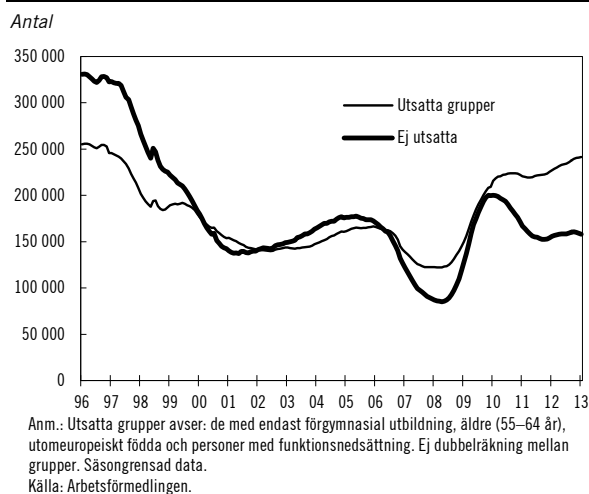


<sup>104</sup> Se exempelvis Lönebildningsrapporten (Konjunkturinstitutet 2012) för en redogörelse av andra matchningsindikatorer.

*Obalanser på arbetsmarknaden har tillfälligt ökat*  
En annan förklaring till varför en del indikatorer tyder på att matchningen har försämrats kan vara att obalanserna mellan arbetssökandes kvalifikationer och arbetsgivarnas kravspecifikationer har ökat. Det leder i sin tur till att det tar längre tid för efterfrågan och utbudet att anpassa sig till varandra, vilket medför att arbetslösheten är högre vid ett givet antal vakanser.

Detta bedöms vara en förhållandevis viktig förklaring till att indikatorerna tyder på att matchningen har försämrats under de senaste åren. Det beror framför allt på att antalet arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden har ökat (se diagram 10.21). Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland svaga grupper är dock mycket positivt, även om det temporärt leder till en något högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får förr eller senare ett arbete.

**Diagram 10.21** Inskrivna vid arbetsförmedlingen, utsatta och ej utsatta grupper



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 höga långtidsarbetslösheten är en viktig förklaring till att en del indikatorer pekar på att matchningen har försämrats. En ytterligare orsak kan vara att företagen ändrar sitt rekryteringsarbete i en lågkonjunktur. Om företagen är osäkra på när återhämtningen verkligen kommer kan de välja att lysa ut vakanser men vara försiktiga med att tillsätta tjänsterna. Det leder till att rekryterings-

tiderna förlängs, vilket medför att Beveridgekurvan skiftar utåt.

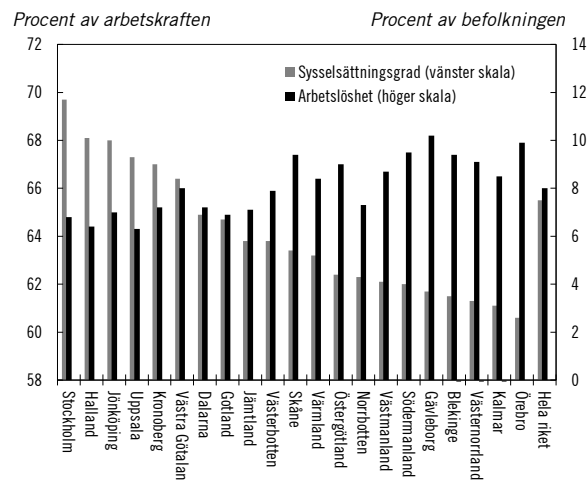
### Geografiska och yrkesmässiga obalanser försvårar matchning

Det finns yrkesmässiga och regionala obalanser som försvårar matchningen på arbetsmarknaden. Både Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån redovisar undersökningar av inom vilka yrken det råder brist respektive överskott på sökande.<sup>105</sup> För yrken med brist på arbetskraft gäller generellt att de ställer högre krav på utbildning. På motsvarande sätt förenas många överskottsyrken av att de endast förutsätter utbildningar på högst gymnasienivå.

Det finns emellertid även stora obalanser mellan yrken som kräver eftergymnasial utbildning. Det råder t.ex. brist på bl.a. läkare och civilingenjörer medan det finns ett överskott på sökanden till yrken som exempelvis journalist, jurist, socionom och bibliotekarie. Bristen på t.ex. läkare och civilingenjörer har funnits en längre tid, vilket indikerar att de utbildningsmässiga obalanserna på arbetsmarknaden i stor utsträckning är bestående.

Det finns även regionala skillnader på arbetsmarknaden (se diagram 10.22).<sup>106</sup> Men de regionala skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad är oftast mindre än variationen mellan olika yrken. År 2012 var arbetslösheten knappt 4 procentenheter högre i det län med högst arbetslöshet (Gävleborg) jämfört med länet med lägst arbetslöshet (Halland). Det visar på behovet av geografisk rörlighet och en tillväxtpolitik som kommer hela landet till del.

**Diagram 10.22 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet fördelat på län 2012**



Källa: Statistiska centralbyrån.

### Goda förutsättningar för en förbättrad matchning på sikt

I takt med att konjunkturen normaliseras och regeringens utbudsreformer får fullt genomslag på sysselsättningen bedöms obalanserna på arbetsmarknaden minska. Minskade obalanser leder, i kombination med en hög sökaktivitet, till att det finns goda förutsättningar för att matchningen förbättras på sikt. Vissa faktorer bedöms dock bidra till en mer varaktig försämring. Dit hör den förändrade sammansättningen av arbetskraften.

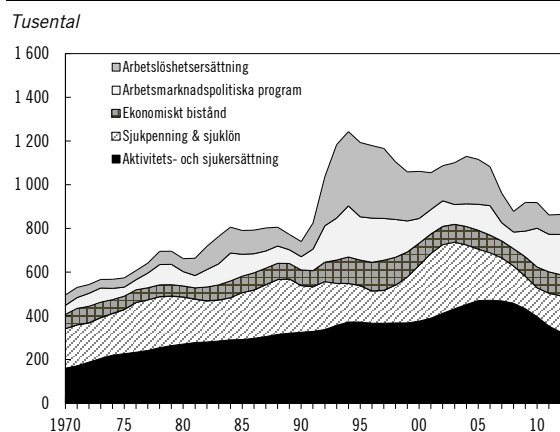
## 10.3 Regeringens strategi för högre varaktig sysselsättning

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 som fick ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som helårsekvivalenter trendmässigt hade ökat sedan 1970-talet (se diagram 10.23).<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Se rapporterna *Var finns jobben?* (Arbetsförmedlingen 2013:1) och *Arbetskraftsbarometern* (Statistiska centralbyrån 2012).

<sup>106</sup> Sysselsättningsgraden och arbetslösheten på länsnivå för enskilda år ska tolkas med viss försiktighet. Särskilt för län med liten befolkning kan nivåerna variera relativt kraftigt från år till år, bl.a. på grund av migration och demografi.

<sup>107</sup> 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.

**Diagram 10.23 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem**

Det finns flera förklaringar till att utanförskapet ökade och till att effekterna av 1990-talskrisen dröjt sig kvar. Forskningen har identifierat ett antal olika förklaringar.

För det första är utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemet av stor betydelse för individens drivkrafter att gå från utanförskap till arbete eller öka sitt arbetsutbud.<sup>108</sup> 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 anförts, 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 innebär 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 högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb gav löner som var fördelningspolitiskt oacceptabla. Det kan också vara svårt att kombinera alltför låga löner med att alla individer ska ha tydliga ekonomiska incitament

att arbeta samtidigt som ersättningsnivåerna vid arbetslöshet, sjukdom och pensionering ska vara på rimliga nivåer.

För att vända utvecklingen och minska utanförskapet har regeringen genomfört åtgärder inom flera olika områden sedan den tillträdde. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som både stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan. Vidare har flera åtgärder vidtagits för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. 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 omfattande åtgärder har vidtagits för att dämpa lågkonjunktorens varaktiga effekter.

### 10.3.1 Omfattande utbudsstimulerande åtgärder

Regeringen viktigaste reform för att stärka drivkrafterna till arbete är jobbskatteavdraget som hittills har genomförts i fyra steg. Genom jobbskatteavdraget stimuleras fler att delta på arbetsmarknaden och till att öka sitt arbetsutbud.

Regeringen har även stärkt arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Bland annat trappas numera ersättningsnivåerna av med tiden i arbetslöshet i syfte att korta arbetslöshetstiderna. För att minska ohälsotalen och öka sysselsättningen har regeringen även genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen. Reformerna syftar till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna och skapa drivkrafter till arbete.

Vidare har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete och de konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att stärka deltagarnas anställningsbarhet och sökaktivitet för att därmed öka chanserna att hitta ett arbete. I stor utsträckning riktas insatserna till de personer som varit arbetslösa en längre tid och har svårt att hitta ett arbete. Det är emellertid också viktigt att redan tidigt urskilja personer som löper stor risk att bli långtidsarbetslösa och i ett tidigt skede ge dem ändamålsenligt stöd.

<sup>108</sup> Se t.ex. Taxation and Employment, (OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing 2011) och Bassanini, A. & Duval, R. Unemployment, Institutions, and Reform Complementarities: Reassessing the Aggregate Evidence for OECD Countries, (Oxford Review of Economic Policy 25(1), 2009).

Regeringen har även vidtagit reformer inom det reguljära utbildningssystemet i syfte att öka anställningsbarheten hos de som träder in på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 10.3.3).

### 10.3.2 Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft och förbättra matchningen

#### *Åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft som står långt från arbetsmarknaden*

För att de utbudsstimulerande åtgärderna så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt har regeringen vidtagit åtgärder som på olika sätt stimulerar efterfrågan på arbetskraft på personer som står långt från arbetsmarknaden och som har svårt att hitta ett arbete till rådande lönestruktur. För att stärka konkurrenskraften för personer som varit utan arbete i minst ett år har regeringen infört nystartsjobb och andra former av subventionerade anställningar. Genom att dessa personer får anställning och ny erfarenhet förbättras kompetensen bland de arbetsökande, vilket bidrar till att en varaktigt högre sysselsättning kan upprätthållas.

Regeringen har även infört det s.k. husavdraget och sänkt mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster.<sup>109</sup> Dessa åtgärder bedöms stimulera efterfrågan på tjänster som till stor del utförs av personer med relativt låga kvalifikationer eller av personer med osäker produktivitet.

#### *Åtgärder för fler och växande företag*

För att ekonomin ska kunna hantera de påfrestningar den utsätts för i form av t.ex. konjunkturella störningar, demografiska förändringar och strukturomvandling måste både arbetskraften och företagen ha god anpassningsförmåga. Ett bra företagsklimat där nya företag kan starta och etablerade företag växa på internationellt konkurrenskraftiga villkor är således av central betydelse för både sysselsättningen och reallöneutvecklingen. Regeringen har vidtagit ett brett spektrum av

åtgärder som syftar till att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag i Sverige. En viktig åtgärd är den sänkta bolagsskatten. En sänkt bolagsskatt gör det mer gynnsamt för företag att etablera sig och öka sina investeringar i Sverige, vilket i sin tur ökar sysselsättningen. Andra viktiga åtgärder är öppnandet av nya marknader för privata entreprenörer, vidgade möjligheter för visstidsanställningar, regel-förenklingar och sänkta socialavgifter.

#### *Åtgärder för att förbättra matchningen*

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Bland annat bedöms de omfattande åtgärder som genomförts inom det reguljära utbildningssystemet (se avsnitt 10.3.3) på sikt förbättra matchningen. Även Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmens tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet syftar till att förbättra matchningen.

Goda kontakter mellan potentiella arbetsgivare och de arbetssökande är en annan viktig del i en förbättrad matchning. Regeringen har i detta syfte gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla sina arbetsgivarkontakter. Det är framför allt viktigt att Arbetsförmedlingen stödjer personer med svag förankring på arbetsmarknaden och underlättar för de arbetsgivare som har svårt att hitta rätt arbetskraft.

### 10.3.3 Regeringens insatser för att stärka grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

#### *Åtgärder för att minska den höga arbetslösheten bland unga*

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Regeringen bedömer att brister i utbildningssystemet och i övergången mellan skola och arbetsliv är viktiga förklaringar till den höga arbetslösheten och låga sysselsättningsgraden bland unga.<sup>110</sup> Svenska högstadielävers

<sup>109</sup> Husavdraget omfattar skattereduktion för hushållarbete (s.k. RUT-arbete) och för reparationer-, ombyggnads- och tillbyggnadsarbete (s.k. ROT-arbete).

<sup>110</sup> För en utförligare analys av vad som förklarar ungdomsarbetslösheten, se t.ex. fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m.).

kunskaper har försämrats det senaste decenniet, särskilt i matematik och naturvetenskap. I början av 1990-talet uppvisade svenska högstadiel elever internationellt sett goda eller mycket goda resultat. Nu är prestationerna genomsnittliga.

Andra tecken på brister i skolan är att mer än var tionde elev som lämnar grundskolan saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program. Inom gymnasieskolan är genomströmningen svag. Många elever klarar inte målen på utsatt tid och lämnar gymnasieskolan utan godkända betyg. Av eleverna i gymnasieskolan är det bara ca två tredjedelar som tar ut slutbetyg inom tre år. Huvuddelen av avhoppet görs från yrkesprogrammen eller från programmen avsedda för elever som saknar behörighet till ett nationellt program. Unga utan slutförd gymnasial utbildning har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns också tecken på att övergången från yrkesprogrammen i gymnasieskolan till arbetslivet fungerar bristfälligt. Många elever är inte ”jobbklara” när de tar examen.

Regeringen har genomfört omfattande reformer inom det reguljära utbildningssystemet i syfte att förbättra de ungas kunskaper och därmed deras framtida anställningsbarhet. Den nya gymnasieskolan och lärlingsutbildningen är exempel på reformer som regeringen har genomfört för att motverka avhopp från gymnasieskolan och underlätta arbetsmarknadsinträdet. När det gäller grundskolan har bl.a. nya läroplaner införts och resultatuppföljningen har förbättrats genom att obligatoriska nationella prov har introducerats i fler ämnen och årskurser.

Inom arbetsmarknadspolitiken har regeringen infört jobbgarantin för ungdomar, med syftet att unga antingen ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Vidare har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att aktivt arbeta med ungdomar redan från första dagen i arbetslöshet.

Många unga har inte tillräcklig kompetens och erfarenhet för att det ska vara lönsamt att anställa dem till rådande ingångslöner. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att bedöma produktiviteten hos en ung person som saknar tidigare arbetslivserfarenhet. I syfte att stimulera efterfrågan på ung arbetskraft har regeringen därför sänkt socialavgifterna för unga.

*Åtgärder för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda...*

Det finns flera orsaker till varför utrikes födda, och i synnerhet de som kommer till Sverige som skyddsbehövande, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. En orsak är att många nyanlända, särskilt kvinnor, har haft en bristfällig och kort utbildning i hemlandet. Det gör att många som invandrat efter sju års ålder får stora problem att klara sin skolgång i Sverige, vilket senare försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Vidare visar studier att goda kunskaper i svenska är viktiga för en lyckad arbetsmarknads-etablering.<sup>111</sup> Det tar dock lång tid för många utrikes födda att lära sig det svenska språket och en del uppnår aldrig ens den kunskapsnivå som grundskolan ska ge, oavsett vistelsetid i Sverige. Dessutom förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Flera reformer har genomförts för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden av nyanlända invandrare, som etableringsreformen för skyddsbehövande och deras anhöriga och insatser för att förbättra svenskundervisningen för invandrare (sfi). För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande och för anhöriginvandrare har regeringen dessutom infört instegsjobb och nystartsjobb.

En försvårande omständighet för utrikes födda är också att det under lång tid har saknats gemensamma verktyg för att rättvist validera deras kompetens. En viktig åtgärd för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden i den här gruppen är därför den stärkta valideringen av utländsk utbildning som regeringen genomfört.

*...och för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*

Den svaga förankringen på arbetsmarknaden bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga kan bl.a. bero på att vissa verksamheter har svårt att göra den typ av organisatoriska anpassningar som krävs för att anställa dessa personer. Det kan även bero på att gruppen har en generellt sett lägre utbildningsnivå och till större del är borta ifrån arbetsmarknaden på grund av sjukdom. En

<sup>111</sup> Se t.ex. Rooth och Åslund Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrare? (SNS förlag, Stockholm 2006).

annan förklaring kan vara att arbetsgivare har svårt att bedöma arbetsförmågan eller saknar kunskap om den hjälp de kan få för att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att öka efterfrågan på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bl.a. genom ökade resurser till subventionerade anställningar och andra insatser för att underlätta deras etablering på arbetsmarknaden.

#### *Åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland äldre*

I takt med att medellivslängden ökar är det viktigt att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs. Att de flesta fortfarande tar ut ålderspension det år de fyller 65 avspeglar sannolikt att normer i stor utsträckning styr beteendet på arbetsmarknaden. Andra förklaringar till den låga sysselsättningsgraden bland äldre går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft och att företagens lönekostnader för äldre tenderar att vara höga i förhållande till äldres produktivitet.

För äldre är den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet 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 kvalificerar sig personer i åldern 55–64 år till nystartsjobb redan efter sex månader och kan få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid jämfört med vad som gäller för personer i åldern 26–54 år.

#### **10.3.4 Politiken har anpassats efter konjunkturläget**

Den ekonomiska politiken bidrar till att dämpa konjunkturedgångar genom penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna. Vid framför allt djupa och utdragna lågkonjunkturer kan det dock även finnas behov av diskretionära finanspolitiska åtgärder för att dämpa sysselsättningsfallet och minska risken 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 temporärt utökade resurser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken motverka att de som drabbas av arbetslöshet slås ut från

arbetsmarknaden och att de har tillräcklig kompetens för att få ett arbete när konjunkturen väl förbättras.

En viktig restriktion för politiken är dock att budgetutrymmet är begränsat och att stabiliseringspolitiska åtgärder aldrig får äventyra hållbarheten i de offentliga finanserna. Det gäller därför att finna åtgärder som är kostnads-effektiva och som samtidigt leder till att sysselsättningen upprätthålls i så stor utsträckning som möjligt.

Sedan budgetpropositionen för 2009 beslutades har regeringen vidtagit omfattande åtgärder för att motverka att lågkonjunkturen får varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Flera av de åtgärder som redogjorts för ovan har även varit konjunkturrellt motiverade eftersom de stimulerat efterfrågan på kort sikt samtidigt som de varit strukturellt riktiga. Utöver dessa reformer har regeringen vidtagit betydande temporära åtgärder, bl.a. temporärt höjda statsbidrag till kommunsektorn, för att stimulera efterfrågan på arbetskraft och motverka att arbetslösheten blir kvar på en hög nivå.

### **10.4 Effekter av regeringens politik**

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med knappt 225 000 personer och att jämviktsarbetslösheten sjunker med 1,6 procentenheter fram till 2020 till följd av de strukturella reformer som regeringen har genomfört sedan 2007 (se tabell 10.3). Merparten av effekterna bedöms ha slagit igenom 2017. Bedömningarna baseras på den forskning som finns om effekter av strukturella reformer.

112

<sup>112</sup> Se rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktions-sätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1) för en beskrivning av beräkningarna.

**Tabell 10.3 Förväntade långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet av regeringens politik**

Förändring i procent om annat ej anges.

	Arbets- kraft	Syssel- sättning <sup>1)</sup>	Arbets- löshet <sup>2)</sup>	Årsarbets- krafter <sup>3)</sup>
Jobbskatteavdrag	1,6	106 000	-0,6	120 000
Arbetslöshets- försäkring	0,2	45 000	-0,7	39 000
Arbetsmarknads- politik	0,1	13 000	-0,2	11 000
Sjukförsäkring	0,9	16 000	0,5	19 000
HUS-avdraget	0,2	25 000	-0,3	27 000
Sänkta socialavgifter	0,2	16 000	-0,2	14 000
Skiktgräns	0,0	0	0,0	13 000
Sänkt tjänstemoms	0,0	4 000	-0,1	6 000
Höjt bostadsbidrag	-0,05	-2 000	0,0	-2 000
<b>Summa strukture reformer</b>	<b>3,1</b>	<b>223 000</b>	<b>-1,6</b>	<b>247 000</b>

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.

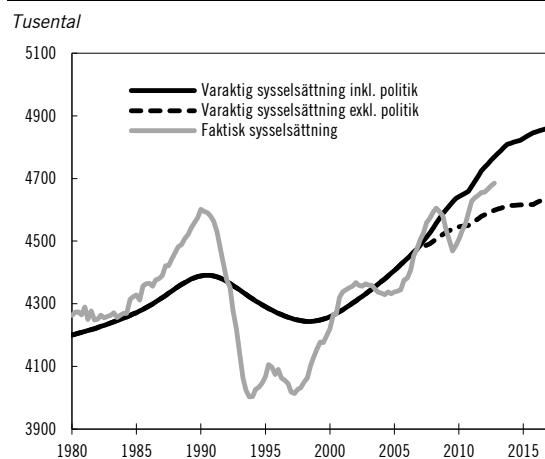
Bedömningen av effekterna är dock osäker, särskilt bedömningen av hur snabbt de uppstår. Det är därför viktigt att löpande följa upp hur reformerna verkar. Uppföljningarna kan ge vägledning om hur politiken behöver kompletteras och om den behöver ändra inriktning.

#### 10.4.1 Regeringens politik har ökat den varaktiga sysselsättningen

I diagram 10.24 visas hur den varaktiga sysselsättningen bedöms utvecklas fram till 2017, inklusive och exklusive regeringens reformer. Den streckade linjen i diagrammet visar utvecklingen av den varaktiga sysselsättningen exklusive regeringens politik. Den visar, något förenklat, hur sysselsättningen skulle ha utvecklats enbart till följd av den demografiska utvecklingen.<sup>113</sup> Framskrivningen kan därmed ses som den förväntade utvecklingen av sysselsättningen i frånvaro av både strukturella

<sup>113</sup> I utvecklingen av den varaktiga sysselsättningsgraden ingår även vissa persistenseffekter till följd av den utdragna lågkonjunkturen och effekter av oförändrade regelverk, t.ex. oförändrat tak i arbetslöshetsförsäkringen. Betydelsen av den demografiska utvecklingen är dock klart dominerande.

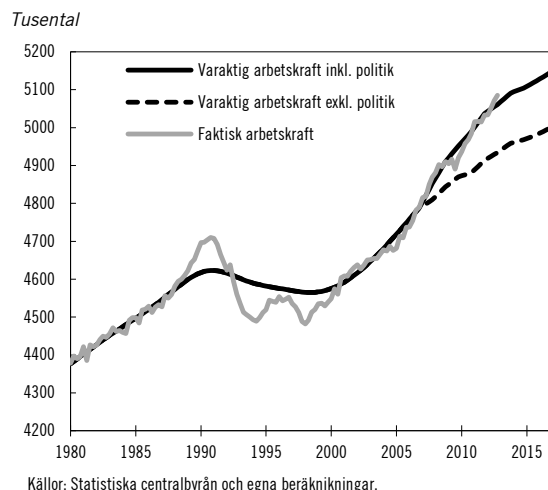
reformer och konjunkturella variationer.<sup>114</sup> Genom att addera bedömningarna av regeringens reformer till den varaktiga sysselsättningen exklusive politik erhålls den varaktiga sysselsättningen inklusive politik, dvs. den tjocka heldragna linjen i diagram 10.24.

**Diagram 10.24 Varaktig sysselsättning inklusive och exklusive regeringens politik**

Av diagrammet framgår att om regeringens reformer inte hade genomförts skulle, allt annat lika, den faktiska sysselsättningen 2012 ha varit högre än den varaktiga sysselsättningen. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden skulle då ha varit ansträngt.

Indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden visar dock att det fanns lediga resurser på arbetsmarknaden 2012 (se diagram 10.6). Det tyder på att regeringens reformer redan har haft en tydlig effekt på sysselsättningen. Det indikerar också att sysselsättningen kan fortsätta att öka snabbare än befolkningsökningen utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt.

<sup>114</sup> Bedömningen görs med utgångspunkt i sysselsättningsgraden för olika demografiska grupper ett visst basår. Genom att hålla sysselsättningsgraden konstant i de olika grupperna erhålls sysselsättningsutvecklingen utifrån en framskrivning av den demografiska utvecklingen. I framskrivningen görs dock antagandet att utträdesåldern från arbetsmarknaden ökar något.

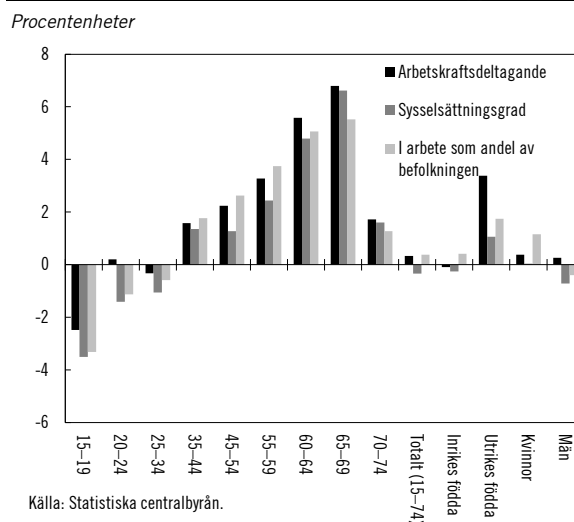
**Diagram 10.25** Varaktigt arbetskraft inklusive och exklusive regeringens politik*Regeringens reformer har ökat arbetsutbudet*

Det finns också tydliga indikationer på att även arbetskraften har ökat till följd av regeringens reformer (se diagram 10.25). Att regeringens politik redan har fått ett så pass stort genomslag på arbetskraften, trots det svaga konjunkturläget, tyder på att effekterna av regeringens politik om något är större än den bedömning av effekterna som redovisas i tabell 10.3. Det höga arbetskraftsdeltagandet indikerar även att det finns en fortsatt stor potential för sysselsättningen att öka de närmaste åren utan att flaskhalsar och bristsituationer på arbetsmarknaden uppkommer.

*Bred förbättring på arbetsmarknaden*

Av diagram 10.26 framgår att arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet personer i arbete som andel av befolkningen ökade i alla åldersgrupper, utom bland de under 35 år, mellan 2006 och 2012.

Den genomsnittliga sysselsättningsgraden har dock minskat mellan 2006 och 2012. Det beror främst på att äldre och unga, som har en lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet, utgör en större andel av befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) 2012 jämfört med 2006.

**Diagram 10.26** Förändring av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och personer i arbete som andel av befolkningen, från 2006 till 2012, för olika grupper

Bland de äldre har utvecklingen varit särskilt stark. Empiriska studier visar att det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre i kombination med socialavgiftssänkningen för äldre har bidragit till den ökade sysselsättningsgraden i den här gruppen.<sup>115</sup> 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.

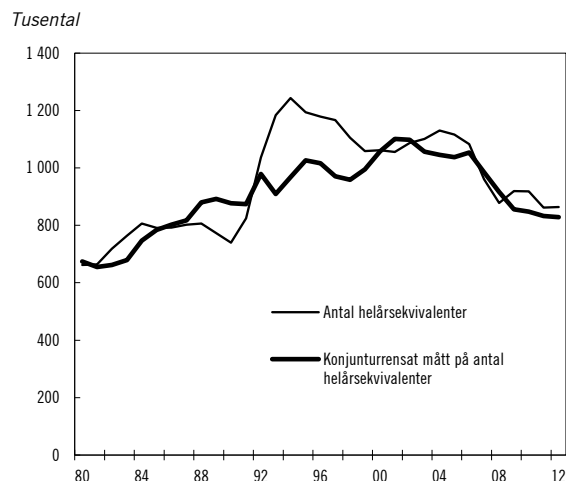
**10.4.2 Regeringens politik har minskat utanförskapet**

Det finns även en del indikatorer på att regeringens reformer har minskat utanförskapet. Av diagram 10.27 framgår att antalet personer som får ersättningar från olika trygghetssystem, mätt som antalet helårsekvivalenter, har minskat kontinuerligt sedan 2006.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Se Laun, Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (IFAU 2012:16) samt bilaga 5 i 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

<sup>116</sup> De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).



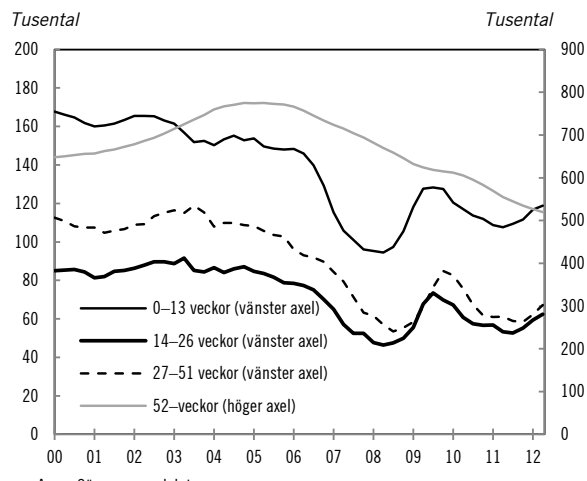
**Diagram 10.27 Antal personer som får ersättning från vissa trygghetssystem**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagrammet framgår att minskningen av antalet helårsekvivalenter sedan 2006 huvudsakligen beror på strukturella faktorer. Till följd av lågkonjunkturen har det faktiska antalet helårsekvivalenter varit högre än den strukturella nivån sedan 2008.

Helårsekvivalenterna 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.

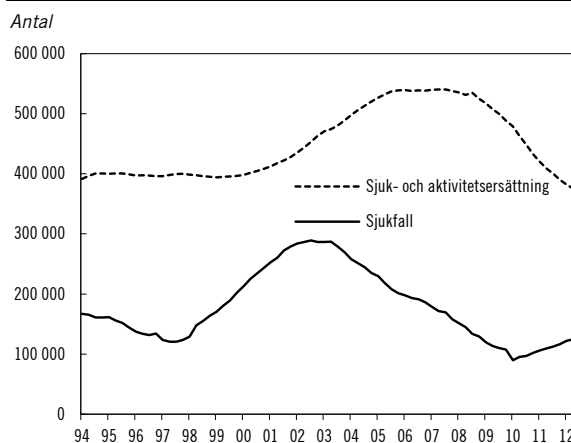
Antalet personer med ersättningsperioder som är längre än ett år har trendmässigt minskat sedan 2005 (se diagram 10.28).<sup>117</sup> Korta ersättningsperioder minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen när arbetslösheten ökade under den finansiella krisen.

**Diagram 10.28 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat efter ersättningsperiodens längd**

Anm.: Säsongrensad data.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Antalet personer med sjukpenning och sjukersättning har minskat

De viktigaste förklaringarna till att antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen har minskat är att färre är sjukskrivna och att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning har minskat (se diagram 10.29). Den minskade sjukfrånvaron har medfört att antalet personer som arbetar har ökat. I dag är den svenska sjukfrånvaron nere på vad som kan betraktas som en låg nivå. Sverige utmärker sig inte längre i relation till andra länder med motsvarande system och förmåner.

**Diagram 10.29 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt antal personer med sjukpenning**

Anm.: På grund av vissa förändringar i sjuklöneperioden finns det tidseriebrott mellan 1997 och 1998 samt mellan 2003 och 2004. Sjukfall är säsongrensad.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

<sup>117</sup> Ersättningsperioden avser den totala sammanhängande tiden i trygghetssystem oavsett ersättningslag. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

Det finns många möjliga förklaringar till att sjukfrånvaron har minskat sedan början av 2000-talet. Mycket tyder på att en viktig förklaring är att olika reformer har samverkat med förändrade

attityder och normer. Finanspolitiska rådet har granskat reformerna och bedömer att de med stor sannolikhet har varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron.<sup>118</sup>

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 samt borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008. Av diagram 10.29 framgår att antalet personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning började minska därefter.

Mycket tyder på att minskningen av inflödet till sjukersättning har bidragit till att öka den varaktiga sysselsättningen. Antalet personer som får ersättning från olika trygghetssystem har minskat jämfört med 2008, trots att antalet personer med arbetslöshetsersättning och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har ökat till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Det indikerar att det minskade inflödet till sjukersättningen inte fullt ut har medfört en ökning i något annat ersättningsystem, utan att de har fått inkomster på annat sätt.

Sedan 2010 har dock antalet sjukfall ökat något, vilket bl.a. beror på att personer som tidigare uppnått maximal tid i sjukförsäkringen återvänder till sjukförsäkringen. Ökningen beror också på ett ökat inflöde av nya sjukfall. Det är därför viktigt att noga följa sjukfrånvarons fortsatta utveckling.

#### *Arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning, men stora 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.

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.<sup>119</sup> Det

finns dock fortfarande potential att förbättra nystartsjobben, bl.a. vad gäller träffsäkerheten och volymerna.

Det finns också andra indikationer på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning. Som tidigare nämnts visar statistik från Arbetsförmedlingen att sökaktiviteten bland de arbetslösa ligger på en högre nivå nu än före 2007 (se diagram 10.20). En hög sökaktivitet är en förutsättning för en väl fungerande matchning. Jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen är troligen viktiga förklaringar till den ökade sökaktiviteten.

#### *Flödet från garantierna till arbete har ökat under 2012*

I jobb- och utvecklingsgarantin finns personer med stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför mycket positivt att utflödet till både subventionerat och osubventionerat arbete ökade 2009–2012 i garantins samtliga faser. Det visar att även de långtidsarbetslösa fick del av den ökande efterfrågan.<sup>120</sup> Av diagram 10.30 framgår också att subventionerade anställningar är en viktig väg till arbete för personer i jobb- och utvecklingsgarantin även för de som befinner sig i sysselsättningsfasen.

Av de ungdomar som lämnar jobbgarantin är det relativt många som går till ett osubventionerat arbete, vilket är mycket positivt. Flödet till subventionerat arbete är betydligt lägre (se diagram 10.31). 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 alltsedan jobbgarantin infördes. Mer problematiskt är att även andelen personer som lämnar jobbgarantin för jobb- och utvecklingsgarantin uppvisar en trendmässig ökning.

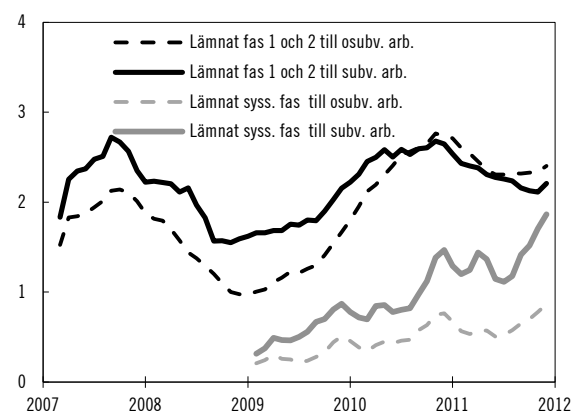
<sup>118</sup> Finanspolitiska rådet (2010).

<sup>119</sup> Se Liljeberg, Sjögren och Vikström, Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? (IFAU 2012:6).

<sup>120</sup> I spåren av den finansiella krisen ökade långtidsarbetslösheten och med detta hamnade fler personer med relativt sett stark anknytning till arbetsmarknaden i jobb- och utvecklingsgarantin. En sådan sammanställningseffekt kan vara en bidragande förklaring till det ökade utflödet.

**Diagram 10.30 Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin som andel av de kvarstående i garantin**

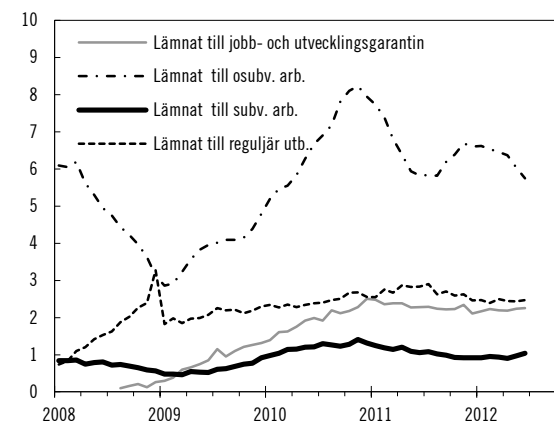
Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Säsongrensat tre månaders glidande medelvärde för fas 1 och 2. Tre månaders glidande medelvärde för sysselsättningsfasen.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

**Diagram 10.31 Utflödet från jobbgarantin för ungdomar**

Procent av kvarstående i garantin



Anm.: Säsongrensat tre månaders glidande medelvärde för Lämnat till osubventionerat arbete. Övriga serier är endast säsongrensade.  
Källa: Arbetsförmedlingen.

Den utdragna lågkonjunkturen har, som tidigare nämnts, bidragit till att fler har blivit långtidsarbetslösa. Av denna anledning har antalet personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar vuxit snabbt, samtidigt som garantierna fortfarande varit i uppbyggnadsfasen. Implementeringen av garantierna har inte varit problemfri. Det finns indikationer på att kvaliteten i garantierna kan höjas. Aktiviteterna har inte heller kunnat erbjudas i den omfattning som var tänkt på grund av det stora inflödet. Med ett förbättrat innehåll i garantierna kan utflödet till jobb förväntas öka.

## 10.5 Utmaningar för att få fler i arbete

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att varaktigt öka sysselsättningen främst genom ett minskat utanförskap. Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken har varit ändamålsenlig. Sedan 2006 har sysselsättningen och antalet personer som är i arbete ökat mer än vad som kan förklaras av demografiska och konjunkturella faktorer.

Till följd av den utdragna lågkonjunkturen har dock reformerna hittills haft större effekt på arbetskraftsdeltagandet än på sysselsättningen. Det har inneburit att arbetslösheten ökat. En viktig utmaning för politiken är därför att säkerställa att alla som har sökt sig till arbetsmarknaden får ett arbete.

### *Lågkonjunkturen förstärker strukturella problem*

Den utdragna lågkonjunkturen har bidragit till att en del kvarvarande strukturella problem på arbetsmarknaden förstärkts (se avsnitt 10.2). Långtidsarbetslösheten har ökat och etableringen på arbetsmarknaden för bl.a. unga och utrikes födda har försvårats. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att den svenska arbetsmarknaden klarat lågkonjunkturen betydligt bättre än många andra länder i Europa. Exempelvis är arbetslösheten förhållandevis låg jämfört med andra länder i Europa (se avsnitt 10.2). Det tyder på en inneboende styrka i svensk ekonomi.

Regeringen ser trots detta mycket allvarligt på de kvarvarande strukturella problemen. Att vissa grupper, som unga, utrikes födda, funktionsnedsatta och långtidsarbetslösa, får bära stora kostnader i termer av arbetslöshet och utanförskap efter en lågkonjunktur är fördelningspolitiskt oacceptabelt. Att höja sysselsättningen och minska utanförskapet i dessa grupper är en av regeringens viktigaste utmaningar de närmaste åren. För att klara dessa utmaningar måste politiken även i fortsättningen omfatta åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl.

### *Matchningen på arbetsmarknaden kan förbättras*

Det finns en del indikatorer på att matchningen i Sverige, USA och i flera länder i Europa har försämrats något under de senaste åren (se avsnitt 10.2). Dessa indikatorer fångar såväl

möjligheterna för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra som obalanser mellan utbud och efterfrågan på olika delarbetsmarknader. Bedömningen är att ökade obalanser är en viktig förklaring till att matchningen de senaste åren har försämrats något. Lågkonjunktorens inverkan och det faktum att arbetskraftsdeltagandet har ökat i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har bidragit till detta. Det ökade arbetskraftsdeltagande i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden är dock i grunden mycket positivt även om det temporärt leder till högre arbetslöshet. De allra flesta som söker sig till arbetsmarknaden får förr eller senare ett arbete.

Mer eller mindre varaktiga obalanser är ett uttryck för att arbetsmarknaden har svårt att anpassa sig efter nya efterfråge- och utbudsförhållanden. En viktig utmaning för politiken är därför att verka för att flexibiliteten på arbetsmarknaden ökar. Det handlar framför allt om att underlätta arbetskraftens rörlighet och omställningsförmåga samt att upprätthålla incitamenten att söka jobb. En flexibel arbetsmarknad förutsätter också en väl fungerande lönebildning som möjliggör att relativlönerna anpassas efter nya utbuds- och efterfrågeförhållanden.

#### *Ett längre arbetsliv nödvändigt*

Det svenska folket blir friskare och lever allt längre efter pensioneringen, vilket är mycket positivt. 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, är ett långt och produktivt arbetsliv. Det är därför långsiktigt angeläget att fortsätta 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. Vidare är det angeläget att ta tillvara kvinnors arbetsutbud bättre genom att minska skillnaderna i kvinnors och mäns närvaro på arbetsmarknaden. Kvinnor har fortfarande ett lägre arbetskraftsdeltagande och jobbar i större utsträckning deltid än män.

### **10.5.1 Mot en mer flexibel och inkluderande arbetsmarknad**

Arbetsmarknadens utveckling påverkas i hög grad av politikens utformning, men också av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, har arbetsmarknadens parter en stark ställning. Det tar sig bl.a. uttryck i att många viktiga frågor regleras i kollektivavtal, bl.a. ingångslöner, löneutvecklingen och avsteg från delar av arbetsrättslagstiftningen.

Den svenska modellen fungerar i huvudsak väl. Hög sysselsättning har kunnat kombineras med hög reallönetillväxt de senaste decennierna. Samtidigt har den ökande konkurrensen och globaliseringen medfört att förutsättningarna på arbetsmarknaden ser annorlunda ut i dag jämfört med för några decennier sedan. Det har blivit svårare för inträdande grupper och för långtidsarbetslösa att etablera sig på arbetsmarknaden. Flera av dessa problem har förstärkts vid varje lågkonjunktur sedan 1990-talskrisen. En viktig utmaning framöver är därför att säkerställa att arbetsmarknaden blir mer inkluderande och flexibel.

Regeringen har ett stort ansvar för att uppnå detta, men ansvaret vilar också på arbetsmarknadens parter. Regeringen ser därför positivt på de initiativ som arbetsmarknadens parter de senaste åren har tagit för att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden och för att bevara jobb i djupa lågkonjunkturer. Regeringen är också positiv till förhandlingarna mellan Privattjänstemannakartellen (PTK) och Svenskt Näringsliv om ett utvecklat anställningsavtal. Det är angeläget att parterna på hela arbetsmarknaden finner lösningar för hur arbetstagarnas behov av trygghet kan kombineras med arbetsgivarnas behov av flexibilitet. Regeringen bedömer att lagstiftning på detta område inte är en lika effektiv åtgärd som en partsöverenskommelse. Regeringen vill därför lyssna till parterna och stödja deras arbete med att nå överenskommelser.

Regeringen vill stödja initiativ från alla delar i partssystemet som syftar till att göra arbetsmarknaden mer inkluderande och flexibel. Det är i ljuset av detta som regeringen sedan hösten 2011 för samtal med arbetsmarknadens parter, de s.k. trepartssamtalen. Regeringen anser att kollektivavtalen även fortsättningsvis ska ha samma centrala roll på arbetsmarknaden och att

lönebildningen ska vara parternas ansvar. En vidareutveckling av den svenska modellen åstadkoms bäst i samförstånd med parterna. Syftet med trepartssamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter är därför att finna gemensamma lösningar på kvarvarande problem. Regeringens målsättning med samtalen är att hitta åtgärder som sänker jämviktsarbetslösheten och ökar den varaktiga sysselsättningen, särskilt genom att förbättra möjligheterna till jobb för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

### **Underlätta inträdet på arbetsmarknaden**

*Öppna nya vägar in på arbetsmarknaden för unga*  
En konkret diskussion som regeringen för med parterna handlar om att skapa nya vägar in på arbetsmarknaden för ungdomar.

En grundläggande förutsättning för att unga ska klara övergången mellan skola och arbetsliv smidigt är att arbetsgivare efterfrågar och anställer unga arbetssökande. Många unga saknar dock i dag den kompetens och erfarenhet som krävs för att det ska vara lönsamt för arbetsgivaren att anställa dem till rådande ingångslöner.

I detta syfte har regeringen och arbetsmarknadens parter diskuterat s.k. yrkesintroduktionsavtal. De flesta av dessa avtal bygger på principen att en ung person utan erfarenhet i yrket erbjuds handledning eller utbildning under en del av arbetstiden. Denna del av arbetstiden är inte lönegrundande.<sup>121</sup> Att lönen varierar med erfarenhet och ålder är inget nytt utan ett vanligt förekommande inslag i kollektivavtalen.<sup>122</sup>

Syftet med yrkesintroduktionsavtalen är att arbetsgivaren ska kunna erbjuda ändamålsenlig handledning och utbildning för nyanställda unga så att de, efter en kortare period yrkes-

introduktion, är anställningsbara till rådande löneläge. Denna avtalskonstruktion är tänkt att bidra till att öka arbetsgivarnas vilja att anställa unga personer med låg eller osäker produktivitet.

Dessa avtal har funnits i olika former på arbetsmarknaden under en tid, men relativt få personer har anställts på sådana avtal. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal kan bidra till en smidigare övergång från studier till arbete och därmed till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras och ungdomsarbetslösheten minskar.

Regeringen vill därför, tillsammans med parterna, verka för att fler sådana avtal tecknas och att fler anställs inom avtalen. Regeringen förbereder bl.a. förslag i syfte att genom lönesubventioner och ekonomiskt stöd till handledning stimulera anställning av unga genom de yrkesintroduktionsavtal som tecknas av parterna. Lönesubventionen bedöms öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer utan relevant yrkeserfarenhet och utbildningsinnehållet förväntas bidra till att höja individernas kompetens. Regeringen kommer att ta ställning till ett eventuellt statligt stöd till yrkesintroduktionsavtal i samband med budgetpropositionen för 2014. En departementspromemoria (Ds 2013:20) med lagförslag har remitterats.

För att skapa bättre förutsättningar för att anställa ungdomar med yrkesintroduktionsavtal har parterna inom ramen för trepartssamtalen även efterfrågat stöd för att handleda de unga på ett mer effektivt sätt på arbetsplatserna. Mot denna bakgrund utreds inom Regeringskansliet dels vilket stöd som behövs, dels vad staten och parterna kan bidra med för att stärka och underlätta lärandet på arbetsplatsen.

### *Kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssystemet är fortsatt angelägna*

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga är det också viktigt med insatser för att stärka de ungas kvalifikationer. Kvaliteten i utbildningen måste förbättras och kopplingen mellan skola och arbetsliv behöver stärkas. Bristfälliga skolresultat och tidiga avhopp medverkar till högre ungdomsarbetslöshet och ökad risk för långtidsarbetslöshet bland unga. För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier kan steget från skola till yrkesliv bli alltför stort.

<sup>121</sup> Ett exempel är det avtal om yrkesintroduktion för unga under 25 år som IF Metall och Teknikarbetsgivarna ingått. Avtalet innebär en möjlighet att anställa unga på tidsbegränsad anställning i tolv månader (med möjlighet till tolv månaders förlängning) till en lön som motsvarar 75 procent av ingångslönen inom avtalsområdet. Varje anställning ska förenas med handledning och en individuell utvecklingsplan ifråga om arbetsuppgifter och utbildnings- och introduktionsinsatser.

<sup>122</sup> Se Forslund m.fl., Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Regeringen har genomfört och aviserat omfattande reformer inom utbildningssystemet. Det är nu viktigt att arbeta för en ändamålsenlig implementering av dessa reformer och följa upp att de ger avsett resultat. Även ytterligare insatser bör övervägas för att fler elever ska gå ut grundskolan med tillräckliga kunskaper för att kunna påbörja gymnasiestudier. Det är i synnerhet viktigt med tidiga insatser i grundskolan för att hjälpa de elever som annars riskerar att senare avbryta eller inte ens påbörja en gymnasieutbildning.

Även för elever som fullföljer sina gymnasie-studier kan steget mellan skola och arbetsliv vara stort. Regeringen har genomfört flera reformer för att förbättra de yrkesinriktade programmen på gymnasiet, bl.a. införandet av lärlingsutbildning och ett närmare samarbete mellan gymnasieskola och arbetsliv genom inrättande av nationella programråd för varje yrkesprogram. Men arbetet med att förbättra kvaliteten på de yrkesinriktade programmen måste 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 också av stor vikt att eleverna får ordentlig handledning och uppföljning.

Goda kontakter mellan skola och arbetsliv är en förutsättning för framgångsrika yrkesutbildningar. Flera andra länder har framgångsrika lärlingsutbildningar som kan fungera som föredömen för hur de svenska lärlingsutbildningarna skulle kunna utvecklas.

På sikt är det viktigt att utbildningssystemet är bättre anpassat till arbetsmarknadens behov. Det kan finnas behov av att se över hur dimensioneringen av gymnasieskolan kan förbättras. Det är därför angeläget att säkerställa att unga gör välinformerade utbildningsval. En förhållandevis snabb åtgärd är att se till att unga får bättre information om utbildningsvalets betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan därför finnas behov av att se över hur studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan kan effektiviseras.

#### *Utrikes födda möter särskilda svårigheter som måste övervinnas*

Det behövs särskilda åtgärder för att underlätta för framför allt de som kommit till Sverige som skyddsbehövande att etablera sig på arbetsmarknaden. Etableringsreformen har stärkt

arbetsmarknadsperspektivet i de nyanländas etablering. Det tar dock fortfarande för lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Fokus på arbete och drivkrafterna för att söka jobb i etableringsprocessen kan ytterligare behöva stärkas.

Goda kunskaper i svenska språket ökar chanserna för utrikes födda att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att förbättra kvaliteten och resultaten i svenska för invandrare (sfi). Undervisningen i svenska för invandrare kan bl.a. i större utsträckning individanpassas och ha en tydligare koppling till arbetslivet. Det är viktigt att det finns tydliga incitament att jobba eller att utbilda sig inom yrken där chansen att få ett arbete är stor.

Unga utrikes födda som kommit till Sverige i skolåldern har ofta problem med att slutföra skolan och därmed även svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är angeläget att finna ytterligare sätt att stödja dessa unga att fullfölja skolan och förbättra sina studieprestationer.

#### *Förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete*

Många personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står långt ifrån arbetsmarknaden och denna grupp förväntas öka ytterligare den närmste tiden till följd av att fler personer kommer in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringssystemen. Framför allt är det antalet personer med olika psykiska besvär som har ökat de senaste åren. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste förbättras.

#### **Motverka långa tider utan arbete**

##### *Temporära satsningar för att mildra lågkonjunkturrens effekter på arbetsmarknaden*

Läget på arbetsmarknaden försämrades under hösten 2012. Långtidsarbetslösheten förväntas därmed stiga ytterligare den närmaste tiden och bl.a. unga kommer att ha fortsatt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen bedömer att det svaga konjunkturläget motiverar särskilda temporära insatser för att motverka långtidsarbetslösheten. Därför utökas temporärt åtgärder inom såväl arbetsmarknads- som utbildningsområdet.

Inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken möjliggörs genom omfördelning fler praktik- och

utbildningsplatser under 2013 och 2014 till personer som riskerar att blir långtidsarbetslösa. Regeringen utökar också antalet studieplatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) under 2013 och 2014 i syfte att stärka individens kompetens och öka deras anställningsbarhet (se tabell 2.5 i avsnitt 2).

#### *Stärka långtidsarbetslösas jobbchanser*

Utöver de ovan nämnda temporära förstärkningarna är det viktigt att fortsätta det långsiktiga arbetet med att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa och stärka jobbchanserna för de som är långtidsarbetslösa. Insatser för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa bör främst ske genom förmedlingsinsatser och en förbättrad uppföljning av de korttidsarbetslösas jobbsökande. För att använda de arbetsmarknadspolitiska resurserna på bästa sätt är det viktigt att tidiga programinsatser riktas till dem som har störst risk att bli långtidsarbetslösa.

För att öka jobbchanserna för dem som är långtidsarbetslösa är det viktigt att höja aktivitetsnivån och kvaliteten inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Detta gäller inte minst jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Det är fortsatt viktigt att Arbetsförmedlingen aktivt stödjer användandet av lönesubventionerade anställningar och nystartsjobb, med särskilt fokus på de som har svårast att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Det är angeläget att få fördjupad kunskap om vad det är som håller tillbaka arbetsgivarnas intresse att anställa med lönesubventioner. Ett problem tycks vara att arbetsgivare har bristfällig information om vilka lönesubventionerade anställningar som finns att tillgå och hur de är utformade. Arbetsförmedlingen har därför fått i uppdrag att förstärka sina informationsinsatser till arbetsgivare. Det är även viktigt att arbetsgivare uppfattar regelverken för de subventionerade anställningarna som transparenta och enkla. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll att spela för att de allra mest utsatta ska få möjlighet att komma till en arbetsplats.

#### **System för statligt stöd vid korttidsarbete under synnerligen djupa kriser**

Om lågkonjunkturen skulle förvärras och fördjupas väsentligt kan det krävas särskilda

åtgärder för att hålla nere arbetslösheten. Under finanskrisen ingick arbetsmarknadens parter s.k. krisavtal inom vissa branscher. Krisavtalen innebar att parterna kom överens om att under en begränsad tid korta arbetstiden och samtidigt gå ned i inkomst. För företag som mötte kraftigt fallande efterfrågan under krisen var dessa avtal ett alternativ till att säga upp personal. På så sätt bidrog krisavtalen till att sysselsättningen hölls uppe och arbetslösheten ökade mindre än vad som annars skulle ha varit fallet. Avtalen gjorde också att företagen kunde öka produktionen snabbare och effektivare när ekonomin började återhämta sig eftersom de då inte behövde börja med att rekrytera arbetskraft.

Regeringen ser mycket positivt på dessa initiativ och har under 2012 låtit en arbetsgrupp inom Regeringskansliet arbeta fram ett förslag på hur staten kan stödja överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter om korttidsarbete.<sup>123</sup> Statligt stöd vid korttidsarbete är endast tänkt att användas i synnerligen djupa lågkonjunkturer. Åtgärden bedöms bidra till att motverka att arbetslösheten stiger under lågkonjunkturen och dämpa lågkonjunkturons varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Anställda som har svårt att få ett nytt jobb, t.ex. äldre, kan undvika långvarig arbetslöshet genom att jobben bevaras. Det finns dock en risk att korttidsarbete, om det används för ofta och felaktigt, dämpar strukturomvandlingstakten i ekonomin. Vidare kan korttidsarbete påverka lönebildningen negativt och därigenom försvåra för inträdande grupper att få jobb. Det är därför viktigt att korttidsarbete inte används annat än i händelse av mycket djupa lågkonjunkturer.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Se departementspromemorian Statligt stöd vid korttidsarbete - en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59) för en beskrivning av utformningen av förslaget och under vilka förutsättningar stödåtgärderna skulle aktiveras.

<sup>124</sup> En lagrådsremiss med förslag till statligt stöd vid korttidsarbete har den 15 mars 2013 överlämnats till Lagrådet. Regeringen avser att återkomma till Riksdagen med detta förslag. Förslaget förutsätter notifiering hos Europeiska kommissionen för att säkerställa att stödåtgärden är förenlig med EU:s statsstödsregler.

## Förbättra matchningen

Regeringen fortsätter arbetet med att skapa förutsättningar för en bättre fungerande matchning. För att förbättra matchningen behövs ett brett angreppssätt. Utbildningssystemet bör svara mot arbetsmarknadens behov och möjligheterna till omskolningen senare i livet och att flytta eller att pendla dit jobben finns måste vara goda. Vidare ska arbetslösa ha tydliga incitament att aktivt söka jobb. Arbetsförmedlingen ska i detta avseende bidra med tydliga krav och förbättrad uppföljning av individens arbetssökande eftersom det finns indikationer på att förmedlingsinsatser som innebär ökat stöd och kontroll kan leda till högre sysselsättning. Det är även viktigt att det ges tid för den enskilde arbetsförmedlaren att möta och stödja individen i sitt arbetssökande. Vidare är det centralt att Arbetsförmedlingen har väl fungerande arbetsgivarkontakter. Särskilt unga och nyanlända utrikes födda saknar ofta jobbrelaterade nätverk. Här har Arbetsförmedlingen en central roll att fylla.

För att förbättra matchningen bör arbetet med att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet fortsätta. Under de senaste åren har Arbetsförmedlingen fått ett bredare uppdrag med ökat fokus på att hjälpa grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det kan ha påverkat myndighetens möjligheter att spela en aktiv roll i matchningen på arbetsmarknaden. För att förbättra matchningen är det bland annat viktigt att se över Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter, förenklings-möjligheter och renodling av regelverken samt att användningen av kompletterande aktörer utvecklas på ett effektivt sätt.

### *Stimulera ökad rörlighet på arbetsmarknaden*

En förutsättning för att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft ska ske effektivt är att den geografiska och yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden är hög. Det är därför viktigt att arbetssökande 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 arbetssökande för att så snabbt som möjligt få ett jobb.

Vidare kan svårigheter att få tag i ett flexibelt och billigt boende medföra att framför allt ungas möjligheter och incitament att flytta för att få ett arbete är begränsade. 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 där jobben finns. I december 2012 beslutade riksdagen om en ekonomisk ram för infrastrukturen under perioden 2014–2025. De markant höjda ekonomiska ramarna kommer att ge utrymme för omfattande infrastrukturinvesteringar under det närmaste decenniet. En väl utbyggd infrastruktur kan också i sig bidra till att skapa större möjligheter och incitament för ett ökat bostadsbyggande.

En annan åtgärd för att minska de geografiska obalanserna kan vara att stimulera företag att etablera sig i områden med hög arbetslöshet. Ett förslag om s.k. nystartszoner bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det innebär i korthet att staten genom bl.a. sänkta socialavgifter stimulerar företag att etablera sig inom områden med hög arbetslöshet.<sup>125</sup> För att företagen ska få del av lättnaden krävs att en viss andel av de anställda bor i nystartszonen.

## 10.5.2 Fortsätta att stärka incitamenten för ett långt arbetsliv

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, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt.

Utöver inkomstskattesänkningar kan åtgärder inom utbildningssystemet för att premiera en snabb studietakt på eftergymnasiala utbildningar övervägas. Det är också viktigt att kontinuerligt se över utformningen av det ekonomiska biståndet och andra transfereringssystem så att dessa ger drivkrafter för att hitta ett arbete. Vidare är det angeläget att ytterligare förstärka de ekonomiska incitamenten och möjligheterna till ett längre arbetsliv.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Se betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50).

<sup>126</sup> Pensionsåldersutredningen lämnade i april 2013 sitt slutbetänkande om de pensionsrelaterade åldersgränserna och åtgärder för att stärka incitamenten och möjligheterna till ett längre arbetsliv.



### 10.5.3 Stärkt företagande för ökad sysselsättning

För att säkerställa en långsiktigt 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 (dir. 2011:1). Kommitténs huvuduppdrag handlar om att göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och lån (se avsnitt 2.4.2). I syfte att skapa tillväxt och fler jobb ser regeringen även kontinuerligt över möjligheterna att förenkla villkoren och sänka kostnaderna för företag och företagande. Regeringen tillsatte i april 2012 en utredning om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). Vidare har regeringen tillsatt en utredning i syfte att förenkla beskattningen för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (dir. 2012:116).

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. I regeringens forsknings- och innovationsproposition (prop. 2012/13:30) presenterades insatser som innebar en successiv ökning av anslagen till forskning till 4 miljarder kronor i ökad nivå 2016. Satsningarna syftar till att ytterligare förbättra förutsättningarna för företagande, innovationer och tillväxt i det svenska näringslivet.



11

Bedömning av  
finanspolitikens  
långsiktiga hållbarhet





# 11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- De hållbarhetsberäkningar för Sveriges offentliga finanser som redovisas i detta avsnitt visar att den långsiktiga hållbarheten är god och i allt väsentligt oförändrad sedan föregående års beräkningar.
- Hållbarheten skapar en marginal för finanspolitiken att möta både den utdragna lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av de demografiska förändringarna på lång sikt.
- År 2020–2040 karaktäriseras av ett betydande demografiskt utgiftstryck. 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 börjar öka kan medföra att finanspolitiken drabbas av betydande hållbarhetsproblem.
- Sverige står inför ett antal samhällsekonomiska förändringar som tillsammans utgör påtagliga risker för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Utgifterna väntas öka inte enbart på grund av en åldrande befolkning utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen förvärvsaktiva som ska finansiera de ökade utgifterna.
- Ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en bra ekonomisk standard även som pensionärer och för att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster av god

kvalitet i önskvärd omfattning. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män, såväl utrikes som inrikes födda, samt att inträdet på arbetsmarknaden tidigareläggs och utträdet senareläggs.

- Förutsättningarna för en hållbar finanspolitik, med en fortsatt hög nivå på de offentligt finansierade tjänsterna, förbättras om befolkningens hälsa fortsätter att förbättras och om produktiviteten inom offentlig sektor höjs.
- 

Den alltjämt pågående skuldcrisen i Europa illustrerar tydligt hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentlig-finansierade verksamheterna, med stora kostnader för individer och företag som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta åtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt samt en rimlig fördelning av välfärden. De i många fall helt ofrånkomliga skattehöjningarna och neddragningarna i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och troligtvis även förlängs. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige skaffat sig bättre förutsättningar att hantera skuldcrisen. Kraftfulla stabiliseringspolitiska insatser har genomförts utan att äventyra förtroendet för finanspolitiken. Det är viktigt att den finanspolitik som bedrivs i Sverige 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 den förda finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med hållbarhetsanalyser är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder kan vidtas för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden försvåras förändringsarbetet och problemen förvärras, samtidigt som kraftigare och mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger således mer tid åt väl genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre period.

Sverige står inför flera samhällsekonomiska förändringar som med tiden kan leda till en omläggning av finanspolitiken 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 offentligfinansierade tjänster 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 enbart mötas av sänkta ambitionsnivåer inom den offentliga verksamheten eller av högre skatter. I avsnitt 11.2 behandlas ett antal möjliga alternativ för att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, förbättra integrationen, öka kvinnors arbetsutbud, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig sektor kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

## 11.1 Finanspolitiska utmaningar på lång sikt

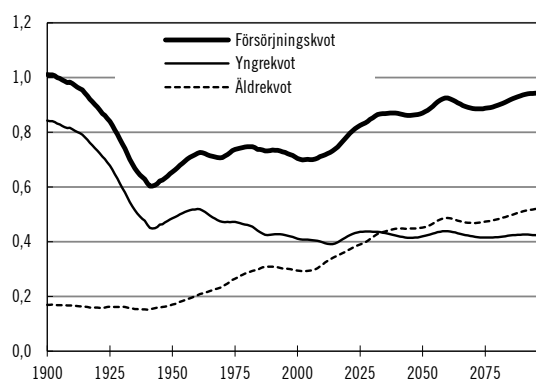
Finanspolitiken står inför ett antal utmaningar på längre sikt: den åldrande befolkningen, den s.k. kostnadssjukan i den offentliga sektorn och ökad efterfrågan på offentliga tjänster. Dessa utmaningar behandlas nedan.

### 11.1.1 Demografin och de offentliga finanserna

Medellivslängden ökar och därmed ökar även andelen äldre i befolkningen.<sup>127</sup> I diagram 11.1 illustreras utvecklingen med hjälp av försörjningskvoten.<sup>128</sup> År 2013 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkesverksam ålder behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. Till år 2050 ökar försörjningskvoten till 0,87 och till 2100 ytterligare till 0,94.

**Diagram 11.1 Försörjningskvoter 1900–2099**

Procentuell andel



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

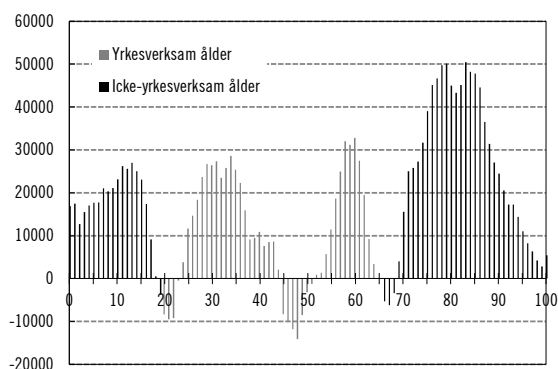
Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal, men även i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar förändras mellan 2012 och 2050. Gruppen 65 år eller äldre ökar med 897 000 personer, medan de i yrkesverksam ålder ökar med 484 000. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

<sup>127</sup> Den framtida befolkningens utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2012–2060 (Statistiska centralbyrån 2012).

<sup>128</sup> Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i icke-yrkesverksam ålder dividerat med antalet i yrkesverksam ålder. En försörjningskvot på 0,5 betyder att varje person i yrkesverksam ålder måste försörja 0,5 personer i icke-yrkesverksam ålder. Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år. Till personer i icke-yrkesverksam ålder räknas personer i åldern 0–19 och 65 år eller äldre. Försörjningskvoten kan delas upp i två komponenter; yngre- och äldrekvoten. Yngrekvoten beräknas som antalet personer i åldern 0–19 år i förhållande till antalet i yrkesverksamma, medan äldrekvoten på samma sätt anger förhållandet mellan antalet 65 år eller äldre och antalet yrkesverksamma.

**Diagram 11.2 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050**

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

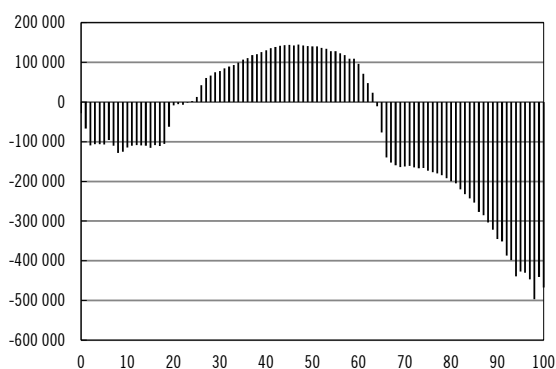
Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras genom fördelningen av de offentliga nettobidragen efter ålder.<sup>129</sup> Av diagram 11.3 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 20 år, är negativt. De offentliga utgifterna under dessa år består framför allt av barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 25–65 år är nettobidragen positiva, eftersom individerna i genomsnitt bidrar mer i form av skatter och avgifter än vad de får tillbaka i form av transfereringar och välfärdstjänster. Vid 65 års ålder blir nettobidragen återigen negativa eftersom många väljer att gå i pension. Utgifterna ökar med ålder på grund av stigande utgifter för äldreomsorg och sjukvård. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort och för en 95-åring är t.ex. nettobidraget ca 430 000 kronor per person och år (2008 års priser).

Den offentligfinansiella utmaning som den framtida demografiska utvecklingen kan ge upphov till blir tydlig om förändringen i folkmängd (diagram 11.2) kombineras med de offentliga nettobidragen (diagram 11.3). Den stora ökningen i folkmängden bland de äldre sammanfaller till stor del med de grupper där nettobidragen är som mest negativa. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur nettobidragen per ålder förändras. Exempelvis kan förbättrad hälsa leda till en förskjutning av nettobidragen längre upp i åldrarna (se avsnitt 11.2.4).

<sup>129</sup> Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

**Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person efter ålder, 2008**

Kronor



Anm: Negativt nettobidrag betyder att kostnaden för konsumerade tjänster och erhållna transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärtom vid positiva värden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 11.1.2 Kostnadssjukan i den offentliga sektorn

Ytterligare en utmaning för de offentliga finanserna är att produktivitetstillväxten för arbetsintensiva tjänster tenderar att vara lägre än för mindre arbetsintensiv produktion. Det kan vara svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg genom t.ex. förbättrad teknologi. Samtidigt följer lönerna i dessa sektorer i stort utvecklingen i de sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket leder till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.<sup>130</sup> Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en viss omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg kan tendera att öka över tiden i förhållande till varor eller tjänster som produceras i en sektor med högre produktivitetstillväxt. Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för hela den offentliga sektorn. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll

<sup>130</sup> Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57: 415 ff., 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76:1072 ff., 1986.

## Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Med en hållbar finanspolitik menas att den offentliga sektorn bedöms kunna fullfölja sina åtaganden på lång sikt utan att finanspolitiken behöver läggas om. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet utgår i denna proposition från de fyra nedanstående bedömningsgrunderna.<sup>131</sup> Tonvikten är dock på punkt 1, medan en bedömning av punkterna 2–4 endast görs i begränsad utsträckning.

### 1. Finansiellt hållbara offentliga finanser

I finansiell mening innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de offentliga finanserna, sett över en längre tidsperiod, ska uppvisa balans. Detta kan mer formellt beskrivas som att den initiala nettoförmögenheten (dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och finansiella skulder) tillsammans med nuvarande och framtida offentliga inkomster ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden. Detta kallas ibland för det intertemporala budgetvillkoret. Om detta villkor är uppfyllt är finanspolitiken finansiellt hållbar på lång sikt.

För att bedöma om finanspolitiken är finansiellt hållbar har Europeiska kommissionen tagit fram en indikator som kallas för S2. Denna visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att det intertemporala budgetvillkoret ska vara uppfyllt.<sup>132</sup>

### 2. Hållbar utveckling av skuld och sparande

Utöver att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar ska skulden och det finansiella sparandet utvecklas på ett sätt som ligger inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer på de finansiella marknaderna uppfattar som hållbart och trovärdigt. Ett minskat förtroende för finanspolitiken kan leda till höjda riskpremier, och därmed

höjda räntor, med en snabbt stigande och ohållbar offentlig skuld som följd. För en övergripande bedömning av hållbarheten i detta avseende används i första hand de uppsatta reglerna inom Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt<sup>133</sup> samt det svenska överskottsmålet<sup>134</sup> som utvärderingsgrund. Dessa utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som både skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator användas. S1 visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ska uppgå till 60 procent av BNP år 2030.<sup>135</sup>

### 3. En rimlig fördelning av välfärden

Finanspolitiken bör inte medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt orimlig kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas.<sup>136</sup>

### 4. Begränsad målkonflikt mellan politiska mål

Ett lågt finansiellt sparande under längre perioder ger ett mindre utrymme för att genomföra stabiliseringspolitiska åtgärder samt fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Det kan då uppstå en konflikt mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Denna målkonflikt bör vara begränsad.

<sup>131</sup> För en mer djupgående redogörelse för hållbarhetsbegreppet som används i denna proposition se avsnitt 13 i 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

<sup>132</sup> S2-måttet ger en bild av den finansiella hållbarheten ur ett oändligt tidsperspektiv. S2 kan även tolkas som en indikator på hur mycket budgeten, en gång för alla, måste ändras för att nettoskulden som andel av BNP inte ska växa okontrollerat över tiden. En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013), på regeringens hemsida.

<sup>133</sup> 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. Se även avsnitt 4.

<sup>134</sup> Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

<sup>135</sup> S1 är en ändlig version av S2 där syftet är att nå en viss skuld vid en viss tidpunkt. Notera att S1 tidigare definierades som den budgetförstärkning/försvagning som måste genomföras för att skulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2060, i stället för 2030.

<sup>136</sup> En mer komplett utvärdering av konsekvenserna av finanspolitiken för olika generationer görs inte i denna proposition. Finansdepartementet utvecklar för närvarande en ny hållbarhetsmodell som möjliggör generationsanalyser.



inom den offentliga sektorn.<sup>137</sup> Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den offentliga sektorn, exempelvis inom sjukvården.<sup>138</sup> Det är dock i allmänhet svårt att belägga produktivetsförändringar inom offentlig sektor eftersom merparten av den offentliga produktionen utförs på en marknad utan fri prissättning.

Det är inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen även leder till att utgifterna ökar. De offentliga utgifterna bestäms i en politisk process som är resultatet av efterfrågan och utbud av offentligt finansierade tjänster. De högre enhetskostnaderna kan genom denna process leda till minskad produktion. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket verkligen leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar dock att kostnadssjukan är så pass allvarlig att åtgärder snarast måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.<sup>139</sup>

### 11.1.3 Grundscenario

Nedan görs en beräkning, ett grundscenario, som beaktar de ovannämnda utmaningarna. Grundscenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna som beskrivits i avsnitt 11.1.1. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivetsutvecklingen mellan näringslivet och offentlig sektor enligt redogörelsen i avsnitt 11.1.2. Det bör understrykas att grundscenariot inte nödvändigtvis illustrerar den mest sannolika utvecklingen för de offentliga finanserna. Ambitionen med grundscenariot är i stället att det ska spegla en utveckling med

oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande.

### Beräkningsförutsättningar

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är prognosen för tiden t.o.m. 2017 som presenterats i avsnitt 3 i denna proposition. År 2012 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -1,8 procent av BNP.<sup>140</sup> År 2014–2017 sker en gradvis anpassning mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2017 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 1,1 procent av BNP, vilket skapar ett gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I den offentliga sektorn antas däremot att arbetsproduktiviteten är konstant. Skillnaden i produktivetsutvecklingen mellan offentlig och privat sektor leder, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen i offentlig sektor följer löneutvecklingen i näringslivet, till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i offentlig sektor än i näringslivet (dvs. Baumoleffekten).

I grundscenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2017 så att arbetsutbud (dvs. arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid) efter ålder och kön förblir konstant. Detta innebär t.ex. att en 50-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en 50-årig kvinna i dag.

Scenariot är även baserat på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skatterna hålls på samma nivå som 2017, vilket innebär att deras andel av skattebaserna är konstanta. För den offentliga konsumtionen antas att standarden per brukare förblir densamma över tid. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många hembesök som en 90-åring i dag. Ersättningsgraderna i transfererings-

<sup>137</sup> Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaper som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Detta innebar att produktivetsutvecklingen i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivetsutvecklingen inom vissa delar av den offentliga sektorn.

<sup>138</sup> 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).

<sup>139</sup> Se Lindbeck, Sustainable Social Spending, International Tax and Public Finance 13:303 ff., 2006. En sammanfattning av kritiken mot hypotesen om Baumols kostnadssjukan finns i Hindriks och Myles, Intermediate Public Economics, MIT, 2006.

<sup>140</sup> Det primära finansiella sparandet är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet avser sparandet när räntebetalningar och kapitalinkomster inkluderas.

systemen hålls även oförändrade så att transfereringarna är konstanta i förhållande till de förvärvsaktivas löneinkomster. Detta betyder att transfereringar som enligt regelverket följer pris- eller löneutvecklingen respektive är nominellt fastställda antas öka i takt med genomsnittslönen.

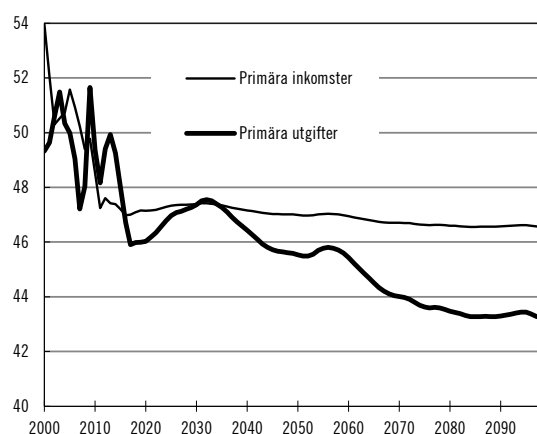
Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommunerna i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten på lång sikt har det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärdspolitiken och statsbidragen anpassas i kalkylen, så att det kommunala balanskravet och kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.<sup>141</sup>

## Resultat

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar tydliga variationer i de primära utgifterna över tiden (se diagram 11.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2032, för att därefter falla tillbaka. Ökningen är drygt 1,5 procent av BNP och orsakas av att den stora generationen som är född 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 finansiella sparandet är svagare jämfört med utgångsläget och ligger på knappt 1 procent av BNP under en lång period kring 2030 (se diagram 11.5).

**Diagram 11.4 Offentliga inkomster och utgifter 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Demografin varierar allt mindre med tiden och de primära utgifterna minskar till närmare 43 procent av BNP 2099. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP. En viktig anledning till minskningen är att det antas att det inte sker någon standardförbättring i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna trots att BNP, dvs. inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också över tiden som andel av BNP, om än inte lika mycket.

I tabell 11.1 redovisas utvecklingen för de primära offentliga utgifterna samt olika ändamål. Det kan noteras att medan i stort sett alla delar av den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP, ökar äldreomsorgen kraftigt från 3,6 procent av BNP 2012 till 6 procent av BNP 2099. Transfereringarna minskar kraftigt som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. Anledningen till minskningen är att pensioner i högre grad kommer att utbetalas från premiepensionssystemet (PPM) i stället för ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningar från PPM redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM inte är en del av denna sektor.

<sup>141</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013). I denna redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

**Tabell 11.1 Primära offentliga utgifter**

Procent av BNP

	2012	2017	2050	2099
<b>Primära utgifter</b>	<b>49,4</b>	<b>45,9</b>	<b>45,5</b>	<b>43,2</b>
Offentlig konsumtion	26,9	25,4	26,0	24,7
Sjukvård	6,2	6,1	6,1	5,6
Äldreomsorg	3,6	3,6	5,2	6,0
Utbildning	4,2	4,1	3,8	3,5
Annat	12,8	11,8	10,9	9,6
Investeringar	3,5	3,2	3,2	2,9
Transfereringar	19,0	17,4	16,3	15,6

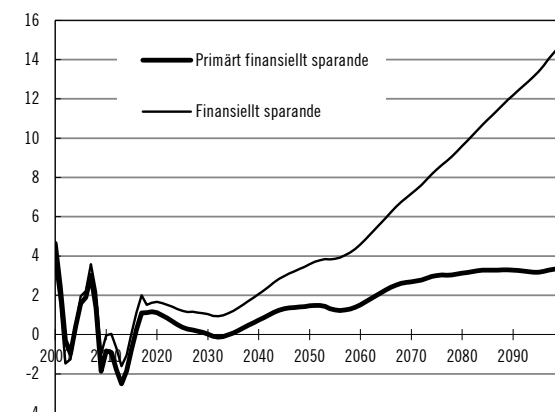
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Baserna för de offentliga skatteinkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer. De primära inkomsterna uppgår till mellan 46,6 och 47,5 procent av BNP.

Till följd av de ökade offentliga utgifterna sjunker det primära finansiella sparandet från 1,1 procent av BNP 2017 till -0,1 procent 2032 (se diagram 11.5). Därefter sker en förstärkning efterhand och det primära sparandet uppgår till 3,4 procent av BNP 2099.

**Diagram 11.5 Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099**

Procent av BNP



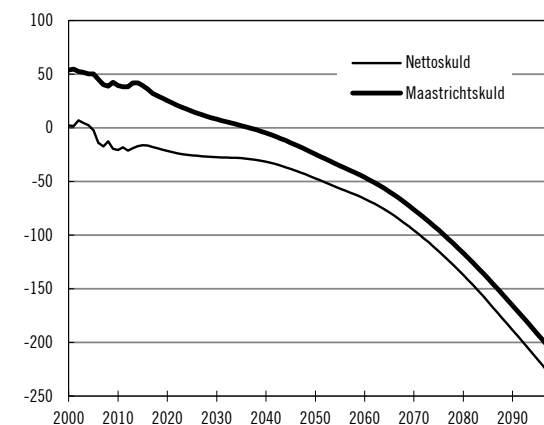
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden (se diagram 11.6). Den beräknas uppgå till 32 procent av BNP 2017, men minskar successivt och har 2037 helt återbetalats. Därefter

byggs i stället tillgångarna gradvist upp.<sup>142</sup> Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, starkt och uppgår 2099 till 14,8 procent av BNP.

**Diagram 11.6 Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hållbarhetsindikatorn S2 visar att de offentliga finanserna är finansiellt hållbara på lång sikt. S2-indikatorn är -2,4 procent av BNP, vilket betyder att det finansiella sparandet kan försvagas, omgående och permanent, med 2,4 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt.

Utvecklingen av sparandet och den konsoliderade bruttoskulden ligger väl inom ramarna för stabilitets- och tillväxtpaktens krav. S1-indikatorn uppgår till -1,1 procent av BNP, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030 kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om 1,1 procent av BNP. Tre viktiga krav för att politiken ska betraktas som trovärdig av de finansiella marknaderna är därmed uppfyllda med god marginal.

Den starka utvecklingen av det finansiella sparandet i grundscenariot skapar en förhållandevis bred marginal för t.ex. stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella akuta kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten

<sup>142</sup> Maastrichtskulden kan definitionsmässigt inte understiga noll. I diagram 11.6 blir dock Maastrichtskulden negativ. Tolkningen av detta är att det sker en uppbyggnad av tillgångar i den offentliga sektorn.

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 vara långsiktigt hållbar. Det bör dock understrykas att denna bedömning bygger på beräkningar som är utförda under relativt strikta antaganden. En förutsättning är exempelvis att det inte sker någon ökning av standarden i de tjänster som tillhandahållas av den offentliga sektorn.

#### 11.1.4 Efterfrågeeffekter av stigande välstånd

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, har ökat över en längre period och förväntas fortsätta att öka. Ett stigande välstånd möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra ett förändrat beteende och en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som kan försvaga den finansiella hållbarheten.

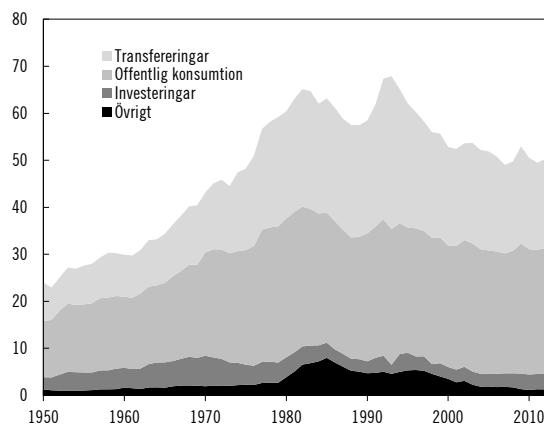
För det första kan ett förbättrat ekonomiskt välstånd leda till att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre.<sup>143</sup> Mer fritid och färre arbetade timmar medför minskande offentliga skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid sett över livet. En ökad livslängd bland de äldre, som inte för med sig en lika stor ökning i pensionsåldern, medför att tiden som pensionär ökar. Antalet arbetade timmar kan då vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag trots mer fritid.

För det andra kan ett ökat ekonomiskt välstånd innebära att även det offentliga välfärdså-

tagandet ökar. Fenomenet, som ibland benämns Wagners lag, innebär att den offentliga sektorn växer som andel av BNP i takt med tillväxten.<sup>144</sup> Ett skäl till detta kan vara att samhället med ett ökat 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 ett ökat krav på högre standard på offentligt finansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård. För de offentliga finanserna innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem, eftersom de offentliga utgifterna kontinuerligt ökar som andel av BNP när ekonomin växer.

**Diagram 11.7 Offentliga utgifter 1950–2012**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

För Sveriges del ökade de offentliga utgifterna kontinuerligt som andel av BNP från 24 procent 1950 till 65 procent 1982 (se diagram 11.7). Det var framför allt den offentliga konsumtionen och transfereringarna som ökade. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet, men ökade sedan kraftigt till följd av 1990-talskrisen och uppgick 1993 till 68 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till närmare 50 procent av BNP 2012, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att sambandet mellan utgiftskvot och tillväxt är svagt i Sverige. Resultaten från de studier som försöker uppskatta sambandet mellan ökat ekonomiskt välstånd och

<sup>143</sup> Fritid kan tas ut i flera olika former under livet t.ex. genom minskad ordinarie veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigarelagt utträde från arbetsmarknaden, senare inträde på arbetsmarknaden eller genom mer deltidsarbete. Det ska dock påpekas att högre realinkomster inte nödvändigtvis behöver leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet. Högre inkomster innebär nämligen att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som oppförs på grund av ökad fritid, blir större (den s.k. substitutions-effekten).

<sup>144</sup> Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för offentlig sektor som helhet är större än ett.

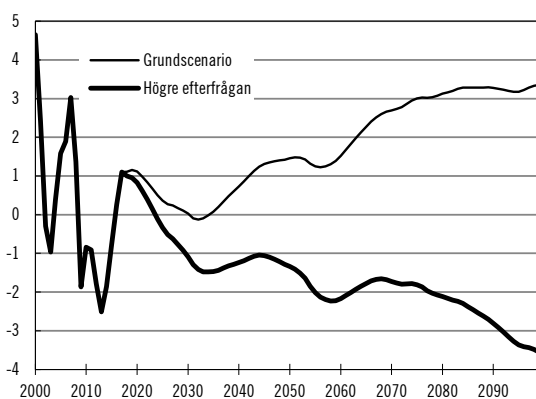
utvecklingen av den offentliga sektorns storlek, samt pröva om det finns empiriskt stöd för Wagners lag, är tvetydiga och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.<sup>145</sup>

### Alternativscenario: Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

I grundscenariot antas en fortsatt långsiktig tillväxt och ökat välstånd. I alternativscenarioet, Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, är avsikten att visa på följderna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år<sup>146</sup> jämfört med grundscenariot, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer med 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat.<sup>147</sup> Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som offentlig sektor erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

**Diagram 11.8 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan, 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i alternativscenarioet jämfört med grundscenariot, vilket försämrar hållbarheten betydligt

(se diagram 11.8). S1-indikatorn uppgår till -0,6, vilket är en försvagning med 0,5 procent av BNP jämfört med grundscenariot. S2-indikatorn uppgår till 2,6, vilket är en försvagning med 5 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därför långsiktigt ohållbara i detta scenario. Försämringen beror till ungefär en tredjedel på att efterfrågan på fritid ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på offentligt finansierad välfärd ökar.

I alternativscenarioet väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. På lång sikt antas medelarbetstiden vara drygt 90 timmar lägre per person och år jämfört med i grundscenariot (motsvarande mer än två arbetsveckor). Därmed minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den offentligt finansierade välfärden minskar. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av den gradvis ökande standarden i de offentliga tjänsterna. Lärartätheten och personaltätheten inom vården antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i offentlig sektor 18 procent högre 2099 jämfört med grundscenariot. I takt med att uttaget av fritid ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden förbättras, utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### 11.1.5 Välfärdens finansiering

Utmaningarna som behandlats ovan tyder på att de offentliga finanserna med tiden kan komma att utsättas för press. På utgiftssidan kan kostnaderna komma att öka på grund av den åldrande befolkningen, kostnadssjukan och den ökade efterfrågan när välståndet stiger.<sup>148</sup> Dessa utgifter ska finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva, som med stigande inkomster möjligtvis önskar att arbeta i allt mindre utsträckning.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med offentliga medel. En allt större privat välfärdssektor har vuxit fram under de senaste

<sup>145</sup> Se t.ex. Durevall och Henrekson, *The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditures*, 2011 och Agell, Lindh och Ohlsson, *Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay*, *European Journal of Political Economy*, 13:1, 33 ff., 1997.

<sup>146</sup> Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009.

<sup>147</sup> Utvecklingen 1980–2007 visar att utgifterna i reala termer årligen har ökat med 0,7 procentenheter mer än vad som varit demografiskt betingat.

<sup>148</sup> Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av 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).

åren och möjligheterna för individerna att själva köpa välfärdstjänster har därför ökat.

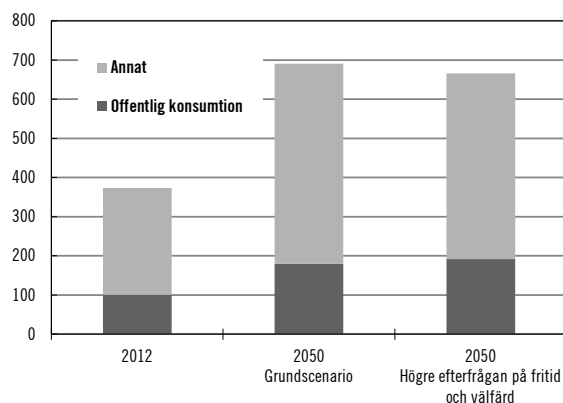
Möjligheten att köpa privata tjänster är dock kopplad till inkomst och inkomsterna är inte jämnt fördelade i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn. På detta sätt säkras att välfärdstjänsterna utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen och kan ge upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som förutsätts vara till nytta inte enbart för dem som brukar dem utan även för samhället i stort. Av dessa anledningar bör ett ökat behov av välfärdstjänster framöver i viss utsträckning finansieras offentligt.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör dock en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta det finansiella dilemmat ökar. Diagram 11.9 visar att BNP per person i fasta priser kommer att vara nästan dubbelt så stor 2050 jämfört med i dag. Befolkningen 2050 kommer därmed att ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora politiska utmaningen är därför inte att det kommer saknas resurser i framtiden utan att ta ställning till hur dessa resurser ska användas för att finansiera de ökande behoven. I vilken utsträckning välfärdstjänsterna ska finansieras offentligt eller privat är en avvägning mellan fördelningspolitiska hänsyn och strukturpolitiska överväganden, där såväl positiva externa effekter som effektivitetsförluster till följd av högre skatter måste beaktas. Det är därmed inte självklart att den högre efterfrågan på välfärdstjänster utöver dagens nivå uteslutande ska finansieras offentligt.

**Diagram 11.9 BNP per person 2012 och 2050, olika scenarier**

Tusental kronor, 2012 års priser



Anm.: BNP har beräknats med hjälp av kedjeprisindex och offentlig konsumtion har deflaterats med hjälp av BNP-deflatorn.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 11.2 Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras?

Sverige bedöms ha långsiktigt hållbara offentliga finanser i grundscenariot. Denna bedömning grundar sig, som redovisats i avsnitt 11.1, emellertid på vissa restriktiva antaganden. Det kan med andra ord finnas 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 förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och minska risken för att hållbarhetsproblem ska uppstå. Genom att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet, förbättra integrationen, öka kvinnors arbetsutbud, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan ett eventuellt tryck 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 långsiktiga hållbarhet är att förlänga arbetslivet

genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

### Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden

Den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden har sedan 1970-talet ökat med tre år till knappt 21 år 2010.<sup>149</sup> Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige är den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år, vilket är en av de högsta inom OECD. Genomsnittet är 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.<sup>150</sup> Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är att svenskar påbörjar sina studier sent. I genomsnitt är en svensk studerande 22,4 år när denne påbörjar en högre utbildning, medan genomsnittet i OECD-länderna är 20,3 år.

Tidigareläggs studierna ökar individens livsinkomst, eftersom perioden med högre inkomst, som högre utbildning resulterar i, blir längre. Med lägre examensåldrar 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 transfereringarna blir lägre både under studietiden, men även efter examen. Beräkningar visar att det offentliga nettobidraget av ett års tidigarelagt examen i genomsnitt är ca 70 000 kronor per student.<sup>151</sup> Detta innebär att om en årskull av studerande tar examen ett år tidigare blir det totala nettobidraget för de offentliga finanserna drygt 4 miljarder kronor (i 2009 års priser).<sup>152</sup>

Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern kan

<sup>149</sup> Se Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011). Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 40-åring (som redan deltar i 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 SCB:s arbetskraftsundersökningar.

<sup>150</sup> Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Examensåldrarna avser 2007.

<sup>151</sup> Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man tar utgångspunkt i och varierar mellan 30 000–110 000 kronor.

<sup>152</sup> Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att det årligen utexamineras ca 60 000 personer från svenska universitet och högskolor.

förutsättningarna för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden förbättras.

### Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre period som pensionär jämfört med tidigare generationer. Utträdesåldern från arbetsmarknaden har över en 30-årsperiod i genomsnitt sjunkit, samtidigt som medellivslängden har ökat (se tabell 11.2). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern i Sverige jämförelsevis hög. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är utträdesåldern så låg som 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år.<sup>153</sup>

**Tabell 11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd**

	Kvinnor		Män	
	1970	2011	1970	2011
Utträdesålder	61	63	66	64
Återstående medellivslängd vid 65	17,5	21,2	14,1	18,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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 i dag än tidigare och personer med högre utbildning lämnar arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.<sup>154</sup> Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionen är numera 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.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

<sup>154</sup> Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011).

<sup>155</sup> Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs medför detta att pensionärernas inkomster blir lägre i förhållande till de förvärvsaktivas. Den främsta orsaken är att pensionsystemet ger en lägre ingångspension när medellivslängden ökar och den intjänade pensionen måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem eftersom allt fler pensionärer kan bli 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.

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 slutredovisades den 9 april 2013,<sup>156</sup> föreslår bl.a. att en riktålder för pension införs som följer medellivslängdens utveckling. Riktåldern syftar till att vara ett tydligt alternativ för pensionering för de äldre som vill få en godtagbar pensionsnivå. Åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet och närliggande system knyts till riktåldern. Det föreslås vidare att åldersgränsen för tidigaste uttag av ålderspension höjs till 62 år 2015. Utifrån gällande prognos innebär förslaget om riktåldern att åldersgränsen för tidigast uttag av ålderspension 2019 höjs till 63 år och 65-årsgränsen för bl.a. nybeviljade garanti-pensioner och sjukersättningar till 66 år. Därutöver föreslås 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 olika andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Utredningen föreslår därför ett åtgärds paket som omfattar bl.a. insatser för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekono-

miska incitamenten, motverka åldersdiskriminering med mera.

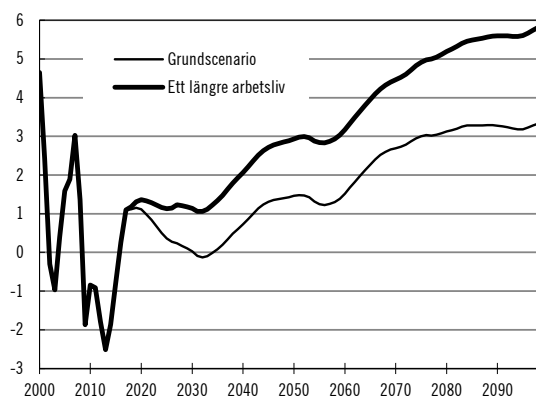
Regeringen har även genomfört ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senare utträde som en avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65 år. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för de äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

### Alternativscenario: Ett längre arbetsliv

I detta alternativscenario analyseras effekterna av ett längre arbetsliv. Mellan 2017 och 2027 antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år. Utträdesåldern antas stiga fortlöpande med hälften av ökningen i den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Till 2050 har utträdesåldern ökat med drygt ett år och till 2099 med drygt tre år. Jämfört med grundscenariot förstärks hållbarheten påtagligt (se diagram 11.10). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -1,6 och S2-indikatorn förbättras med 2 procent av BNP till -4,4.<sup>157</sup> Scenariot visar att ett förlängt arbetsliv på ett betydande sätt kan underlätta finansieringen av välfärden på lång sikt.

**Diagram 11.10 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>156</sup> Se betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

<sup>157</sup> För S1 har sänkningen i inträdesåldern lika stor betydelse som ökningen i utträdesåldern. Mätt med S2 förbättras hållbarheten med 0,7 procent av BNP på grund av lägre inträdesålder och med 1,5 procent av BNP på grund av högre utträdesålder.



### 11.2.2 Förbättrad integration av utrikes födda

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är väsentligt sämre än hos inrikes födda (se även avsnitt 10). Sysselsättningsgraden är 57 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år jämfört med 67 procent bland de inrikes födda. Vidare är 16 procent av arbetskraften bland utrikes födda arbetslösa 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 i högre grad arbetslösa än övriga.

Det finns flera skäl till att integrationen bland utrikes födda fungerar mindre bra. Som exempel kan nämnas låg efterfrågan på utrikes föddas kunskaper eller olika former av diskriminering.<sup>158</sup> Med en förbättrad integration av utrikes födda kan finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förbättras genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

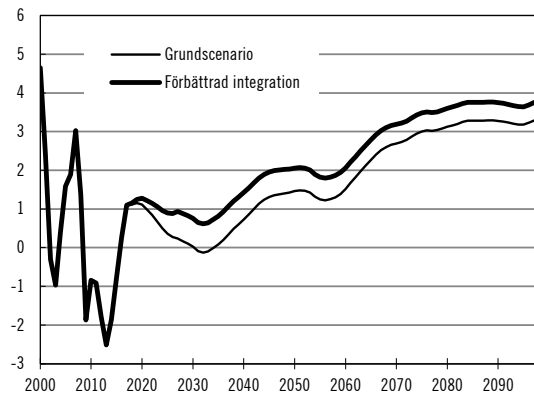
Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare har generellt utformade reformer som syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för de utrikes föddas integration på arbetsmarknaden. Därtill har riktade åtgärder vidtagits. Bland annat har instegsjobb och nystartsjobb införts för att öka incitamenten att anställa utrikes födda, och olika reformer har genomförts för att stärka och synliggöra de utrikes föddas kunskaper. Trots dessa åtgärder är integrationsproblemen fortfarande betydande.

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 2027. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 1,8 procent fram till 2027. Detta medför att det primära finansiella sparatet blir högre (se diagram 11.11) samt att S1 och S2 för-

stärks med 0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma en förbättrad integration av utrikes födda.

**Diagram 11.11 Primärt finansiellt sparande med en förbättrad integration 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 11.2.3 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 kunna stärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, medan olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle sjunka. I den mån ett ökat arbetsutbud sker genom minskad sjukfrånvaro 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 förmodligen begränsad. Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade hemarbetet minskar,<sup>159</sup> skulle detta ha

<sup>158</sup> Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).

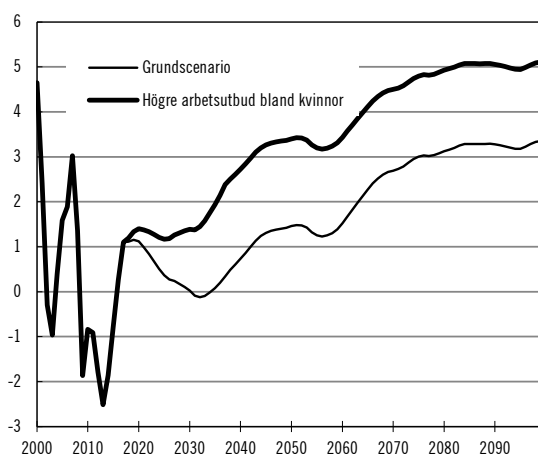
<sup>159</sup> Exempelvis på grund av att det omvandlats till en privat producerad tjänst.

en positiv inverkan på de offentliga finansernas 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 offentliga transfereringar, t.ex. lägre utbetalningar till garantipensioner, änkepensioner och bostadstillägg för pensionärer.

**Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande med ett högre arbetsutbud bland kvinnor 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnors arbetsutbud kan öka på flera olika sätt. Det antas i en känslighetskalkyl att kvinnornas arbetstid ökar och att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor därmed halveras fram till 2037. Även antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas minska. Sammantaget innebär detta att det totala antalet arbetade timmar i ekonomin är 6,6 procent högre jämfört med grundscenariot år 2099. Detta medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.12) och att S1 förstärks med 0,6 procent av BNP, medan S2 förstärks med 1,6 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med ett ökat arbetsutbud bland kvinnor, t.ex. ökande kostnader för barnomsorg.

#### 11.2.4 Förbättrad hälsa

Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste 20 åren. Flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger

att de har sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv.<sup>160</sup> En fortsatt förbättring av hälsan kan innebära en betydande positiv effekt för de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga kostnaden för vård och omsorg uppgår exempelvis till drygt 11 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till 69 000 kronor per person i åldern 70–74 år och till 214 000 kronor per person i åldern 85–89 år (2010 års priser). En minskad risk för insjuknande, särskild bland de äldre, reducerar därför kostnaderna avsevärt. Detta kan vara centralt för hållbarheten i de offentliga finanserna inte minst när antalet äldre i befolkningen ökar.

Det framtida behovet av vård och omsorg kan reduceras genom att hälsan i befolkningen fortsätter att förbättras. Genom att identifiera riskgrupper, samt påverka livsstil och levnadsvanor genom förebyggande och hälsofrämjande insatser, kan risken för insjuknande minska.

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 stor.<sup>161</sup> Detta kan i så fall påverka de offentliga utgifterna i negativ riktning.

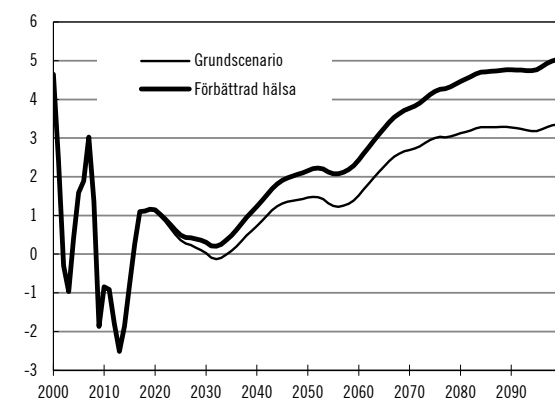
För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd kan tänkas påverka hållbarheten antas i en känslighetskalkyl att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär alltså ett relativt sett friskare år. År 2099 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2099 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.13) samt förstärker S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,2 procent av BNP.

<sup>160</sup> Den ljusnande framtid är vård (Socialdepartementet 2010).

<sup>161</sup> Se exempelvis Klevmarken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, Contribution to Economic Analysis 285, 2008.

**Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande med förbättrad hälsa 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 11.2.5 Produktivitetens betydelse

Högre produktivitet i näringslivet medför att de samlade löneinkomsterna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock även effekter i motsatt riktning. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer, som tidigare nämnts, i allmänhet utvecklingen i den privata, vilket innebär att produktivitetens ökning i privat sektor spiller över på löneutvecklingen i offentlig verksamhet. Därmed ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att offentliga transfereringar på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket ökar utgifterna än mer. Effekten av ekonomisk tillväxt som uppkommer genom produktivitetens ökning i näringslivet förbättrar därför inte nödvändigtvis de offentliga finanserna.

Produktivitetens ökning i den offentliga sektorn kan däremot få en stor betydelse för hållbarheten, eftersom en ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser eller samma produktion till en lägre kostnad.

Det finns stora skillnader mellan olika sjukhus och olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.<sup>162</sup> Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna inom hälso- och sjukvårdssektorn i Sverige kunna

minska med drygt 2,8 procent av BNP, om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna.<sup>163</sup> I en liknande beräkning för utbildningssektorn bedömer OECD att kostnaderna skulle kunna minska med ca 0,7 procent av BNP.

I en känslighetskalkyl antas att arbetsproduktiviteten i den offentliga sektorn ökar med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,1 procent av BNP.

## 11.3 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas känsligheten i beräkningarna för olika antaganden och en jämförelse görs med hållbarhetsbedömningen som gjordes i 2012 års ekonomiska vårproposition.

### 11.3.1 Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att de offentliga finanserna är långsiktigt finansiellt hållbara i grundscenariot. Resultaten bör dock tolkas med stor 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 som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. För att kvantifiera och illustrera osäkerheten redovisas i tabell 11.3 hur de alternativantaganden, som ligger till grund för beräkningarna i avsnitt 11.1 och 11.2, påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.<sup>164</sup>

<sup>163</sup> Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011 (OECD 2011).

De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet är Schweiz och Australien enligt OECD.

<sup>164</sup> I känslighetsanalyserna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster. I analyserna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder är antagandena desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv.

<sup>162</sup> Hälso- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges kommuner och Landsting 2009).

**Tabell 11.3 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot**

Procent av BNP

	Förändring i S1	Förändring i S2
<b>Försämrar hållbarheten</b>		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	0,5	5,0
Mer fritid	0,2	1,5
Ökad standard	0,3	3,2
Högre jämviktsarbetslöshet	0,2	0,4
Försämrat utgångsläge	1,0	1,0
<b>Förbättrar hållbarheten</b>		
Längre arbetsliv	-0,5	-2,0
Lägre inträdesålder	-0,4	-0,7
Högre utträdesålder	-0,2	-1,5
Förbättrad integration	-0,3	-0,5
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-0,6	-1,6
Förbättrad hälsa	-0,1	-1,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-0,1	-1,1
Högre sysselsättningsgrad	-0,2	-0,3

Anm.: S1 är -1,1 och S2 är -2,4 i grundscenariot. Positiva värden anger en försämring av hållbarheten medan negativa värden anger en förbättring av hållbarheten relativt grundscenariot. S2 i alternativscenariot Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster är större än summan av kalkylerna Mer fritid och Ökad standard.

Källa: Egna beräkningar.

I känslighetsberäkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre samtliga år 2018–2099, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är en procentenhet högre 2027–2099. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.<sup>165</sup>

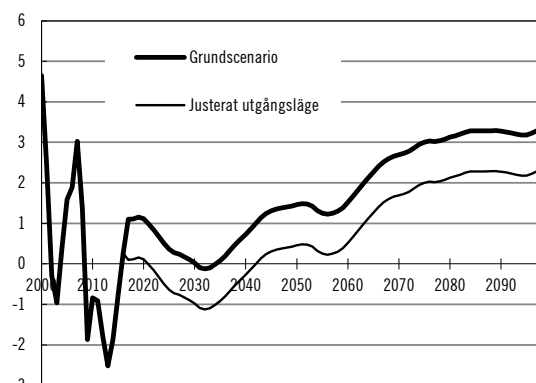
I prognosen fram till 2017 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen blir därför mycket gott, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet framöver. Det är troligt att ett flertal reformer kommer genomföras fram till 2017 och att utgångsläget därmed försämrar. Detta medför att det primära finansiella sparandet under beräkningsperioden

försämrar i motsvarande mån, vilket även försämrar den finansiella hållbarheten.

För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas att det finansiella sparandet är 1 procent av BNP 2017, vilket är den nuvarande nivån på överskottsmålet. Detta är 1 procentenhet lägre än i grundscenariot. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1 procentenhet för hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.14.

**Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med detta antagande försämrar S1 och S2. Indikatoren S1 blir -0,1 och S2 blir -1,4 och visar således fortsatt att finanspolitiken är finansiellt hållbar även om det finansiella sparandet är lägre i utgångsläget.

År 2020–2040 karaktäriseras dock också av ett stigande utgiftstryck på grund av de demografiska förändringarna. En försvagning av nivån i utgångsläget förändrar därför bilden av den finanspolitiska hållbarheten betydligt, trots att de offentliga finanserna bedöms vara finansiellt hållbara enligt S2. Det primära sparandet är svagare och det uppstår ett primärt underskott på mer än 1 procent av BNP under en lång period kring 2030. Detta leder till att skulden under denna period ökar med uppemot 20 procent av BNP. Om en sådan utveckling uppkommer kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och resultera i skärpta upplåningsvillkor, trots att det demografiska trycket i detta fall är övergående. Dessutom skärps målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Fallhöjden för stabiliseringspolitiska åtgärder är betydligt lägre och eventuella marginaler för att möta lågkonjunkturer och kriser

<sup>165</sup> I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013) finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

kan komma i konflikt med önskemål om struktur- eller fördelningspolitiska reformer.

### 11.3.2 Jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I grundscenariot bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. S1 uppgår till -1,1 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP. I 2012 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,6 procent av BNP och S2 till -3,9 procent av BNP. Skillnaderna mellan beräkningarna kan huvudsakligen förklaras av att det strukturella sparandet i utgångsåret för beräkningarna (2017) är 1,4 procent av BNP lägre än i utgångsåret i 2012 års ekonomiska vårproposition (2016).<sup>166</sup> Detta innebär att hållbarheten försämrats i enlighet med det som i avsnitt 11.3.1 anförts om betydelsen av utgångsläget.

Statistiska centralbyrån har även gjort en större revidering av sin befolkningsprognos 2012. Enligt de senaste beräkningarna kommer medellivslängden att öka snabbare än enligt tidigare prognoser. Medellivslängden vid födelsen antas exempelvis i den senaste prognosen vara ca 1,5 år högre 2050 jämfört med tidigare, framför allt på grund av att de äldre antas leva längre.<sup>167</sup> Dessutom förväntas fruktsamheten på lång sikt ligga på en högre nivå än tidigare. Tidigare minskade det summerade fruktsamhetstalet<sup>168</sup> från 1,94 barn per kvinna år 2012 till 1,83 barn per kvinna år 2050. I den senaste prognosen minskar det summerade fruktsamhetstalet i stället från 1,92 barn per kvinna år 2012 till 1,91 barn per kvinna år 2050. Sammantaget innebär detta att antalet barn och antalet äldre ökar mer än tidigare. Därmed kommer även den offentliga konsumtionen att öka snabbare jämfört med grundscenariot i 2012 års ekonomiska vårproposition.

<sup>166</sup> Det strukturella sparandet 2016 bedömdes i 2012 års ekonomiska vårproposition uppgå till 3,7 procent av BNP, medan det strukturella sparandet för 2017 i denna proposition bedöms uppgå till 2,3 procent av BNP.

<sup>167</sup> Se Sveriges framtida befolkning 2012–2060 (Statistiska centralbyrån 2012).

<sup>168</sup> Det summerade fruktsamhetstalet anger hur många barn en kvinna i genomsnitt skulle föda under sin fruktsamma period utifrån den, vid tidpunkten för beräkningen, gällande fruktsamheten.

### En ny modell för utvärdering av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finansdepartementet utvecklar för närvarande en ny modell för bl.a. att möjliggöra en fördjupad utvärdering av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Modellen är en s.k. allmän jämviktsmodell med livscykelperspektiv och rationella framåtblickande individer. Allmänna jämviktsmodeller har fördelen att de tar hänsyn till att när många enskilda individer agerar likadant, t.ex. ökar sitt arbetsutbud, får detta effekter på makroekonomin, exempelvis på timlönen, vilket i sin tur har en påverkan på de enskilda individernas beteende. Denna återkoppling från individnivå till makronivå, och sedan tillbaka till individnivå, beaktas i allmänna jämviktsmodeller. Om hänsyn inte tas till dessa återkopplingar kan viktig information missas i analysen av effekterna av en fördpolitik.

Med en modell av det aktuella slaget kan vidare förändringar i politik analyseras på ett konsistent sätt. I modellen tar hushållen olika ekonomiska beslut, t.ex. om hur mycket av den disponibla inkomsten de ska konsumera och spara samt hur mycket de ska arbeta. Vid förändringar i transfererings- eller skattesystemen kommer hushållen att justera dessa ekonomiska beslut. I det svenska pensionssystemet minskar t.ex. pensionsutbetalningarna när medellivslängden ökar (vid given pensionsålder). Eftersom individer i arbetsför ålder antas förutse en lägre framtida pension kommer de i denna modell även att öka sitt privata sparande och arbetsutbud.

I och med att modellen även har ett livscykelperspektiv kan man genomföra s.k. generationsanalyser. Under deras arbetliv betalar individerna skatt till den offentliga sektorn, tar emot transfereringar och konsumerar offentliga tjänster. När individerna pensioneras lever de på de medel de sparar ihop under sina arbetsliv (inklusive avtalspensioner), på den pension som de får genom ålderspensions- och premiepensionssystemet samt eventuella andra transfereringar. Därmed kan beräkningar göras av om en generation är nettoinbetalare till offentlig sektor, dvs. om de sammantaget betalar in mer i skatter och avgifter till offentlig sektor än de får tillbaka genom bidrag och transfereringar (eller tvärtom).

Modellen kommer att tas i användning efter att den har kvalitetsgranskats.

## 11.4 Andras bedömningar av den finansiella hållbarheten

Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedöms även av ett antal andra bedömare såväl i Sverige som i utlandet. I detta avsnitt redovisas några aktuella utvärderingar av svensk finanspolitik och några internationella jämförelser.

### 11.4.1 Jämförelse mellan olika bedömare

Den svenska finanspolitiken är långsiktigt hållbar i finansiell mening enligt samtliga bedömare som inkluderas i denna sammanställning.

**Tabell 11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1 (eller motsvarande)	S2
Regeringen	-1,1	-2,4
Konjunkturinstitutet (feb 2013)	-	-0,7
Finanspolitiska rådet (maj 2012)	-	1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-3,6	1,7
OECD (jan 2012)	0,0	-
IMF (apr 2013)	0,6	-

Anm.: - anger att värdet inte har beräknats. S1 och S2 värdena 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), 50 procent av BNP 2050 (OECD), dagens nivå 2030 (IMF) respektive 60 procent av BNP 2030 (regeringen). S2 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att finanspolitiken ska vara exakt långsiktigt hållbar.

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD och IMF samt egna beräkningar.

Hållbarhetsmättet S1 baserar sig i de flesta fallen på ett krav om att Maastrichtskulden ska uppgå till 50–60 procent av BNP vid någon tidpunkt framöver. Eftersom Sveriges Maastrichtskuld ligger under kravet med god marginal är svensk finanspolitik vanligtvis finansiellt hållbar när S1 används som hållbarhetsindikator (se tabell 11.4).

Även när S2 används som hållbarhetsindikator bedöms finanspolitiken i allmänhet vara finansiellt hållbar på lång sikt. Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till -0,7 procent av BNP. Finanspolitiska rådet<sup>169</sup> och Europeiska kommissionen rapporterar visserligen S2-värden

som innebär att en åtstramning om mellan 1–2 procent av BNP skulle behövas för att göra finanspolitiken exakt långsiktigt hållbar. Samtliga bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.

Skillnaden mellan regeringens och övriga bedömares beräkningar av S2 är emellertid stor: 2–5 procentenheter. Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av vad som avses med oförändrad politik är olika. Regeringen utgår vid sina beräkningar vanligtvis från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant på dagens nivå t.ex. att antalet läroböcker per elev hålls konstant, medan de övriga bedöarna 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 0,7 procent av BNP och ligger därmed närmare övriga bedömares beräkningar.

En annan viktig anledning till att beräkningarna av S2 skiljer sig åt är att regeringen använder nettoskulden i beräkningarna, medan Europeiska kommissionen och Finanspolitiska rådets indikatorer utgår ifrån bruttoskulden. Genom att använda bruttoskulden försämras hållbarheten något. S2 försämras med 0,5 procentenheter och uppgår till -1,9 procent av BNP när bruttoskulden används i regeringens beräkningar.<sup>170</sup>

En tredje anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare använder olika slutår. Det antas i S2 beräkningarna att det primära finansiella sparandet som finns i slutåret för framskrivningen ligger kvar i all oändlighet. I regeringens beräkningar används 2099 som slutår, medan Europeiska kommissionen och Konjunkturinstitutet i stället använder 2060 som slutår. Om det primära finansiella sparandet inte har hunnit stabilisera sig kan valet av slutår få stor betydelse. I grundscenariot uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 3,4 procent av BNP 2099, medan det uppgår till 1,5 procent av BNP 2060. Genom att använda 2060 som slutår skulle

<sup>169</sup> Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

<sup>170</sup> Genom att använda nettoskulden tas hänsyn till tillgångar samt kapitalinkomster, vilket förbättrar S2.

S2 försvagas med 1,1 procent av BNP och uppgår till -1,3 procent av BNP.

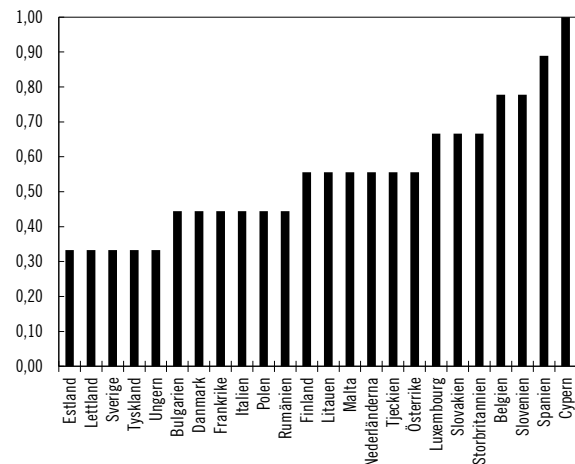
I en kalkyl där alla tre ovanstående faktorer beaktas, dvs. där det antas att standarden ökar, bruttoskulden används i stället för nettoskulden och slutåret antas vara 2060 i stället för 2099, uppgår S2 till 1,3 procent av BNP – nära Finanspolitiska rådets och Europeiska kommissionens bedömning.

Det ska nämnas att beräkningarna även kan skilja sig av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden kring de demografiska förändringarna, prisutvecklingen samt den realekonomiska utvecklingen (den ekonomiska tillväxten, räntan, jämviktsarbetslösheten m.m.).

#### 11.4.2 Jämförelse med andra länder

Den finansiella hållbarheten är även god sett ur ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och Internationella valutafonden (IMF) gör återkommande internationella jämförelser av hållbarheten i olika länder. Europeiska kommissionen gör exempelvis en bedömning av hållbarheten i EU-länderna utifrån tre indikatorer. I diagram 11.15 redovisas ett index för hållbarhetsrisk baserat på Europeiska kommissionens indikatorer och bedömningar.<sup>171</sup> Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av Europeiska kommissionen klassificerats med en hög hållbarhetsrisk enligt samtliga indikatorer, medan det lägsta värdet 0,33 ges till länder som klassificerats med en låg hållbarhetsrisk enligt samtliga indikatorer. Sverige är ett av fem länder som bedöms ha låg hållbarhetsrisk utifrån alla tre indikatorer.

Diagram 11.15 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet

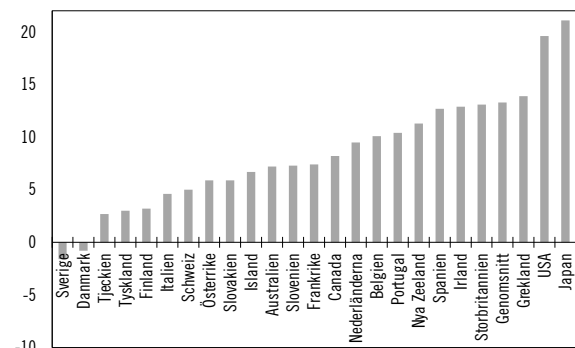


Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Även i OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha lägst hållbarhetsrisk. I diagram 11.16 nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn motsvarar Europeiska kommissionens S1 indikator. I denna jämförelse har Sverige lägst hållbarhetsrisk.<sup>172</sup>

Diagram 11.16 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.

<sup>171</sup> För varje indikator (S0, S1 och S2) delar Europeiska kommissionen medlemsländerna in i olika riskgrupper (hög, medel, låg). Regeringen har utifrån detta beräknat ett riskindex 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 ta summan av poängen för de tre indikatorerna och dividera med 9 (dvs. högsta möjliga risk nivå). Resultatet blir en 7-gradig skala som varierar mellan 0,33 och 1.

<sup>172</sup> Det bör noteras att IMF:s hållbarhetsindikator bygger på prognoser för det strukturella primära sparandet som även tar hänsyn till de förväntade ekonomiska effekterna av de omfattande reformer som flera krisdrabbade länder under senare år har genomfört.

### 11.4.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Grundscenariot i denna proposition utgår från att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs förutom de som redan är beslutade eller aviserade i denna proposition. Under dessa förutsättningar kan finanspolitiken bedömas vara finansiellt långsiktigt hållbar där S1 uppgår till -1,1 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP.

Utvecklingen av det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även inom ramar för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas bedömning av hållbarheten uppfyllda och risken för högre risk-premier och räntor till följd av bristande trovärdighet för de offentliga finanserna kan därför bedömas vara begränsad.

Utvecklingen av det finansiella sparandet i grundscenariot visar även att målkonflikten mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål är begränsad.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, men om utträdesåldern inte senareläggs minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivitas. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv föreligger då en risk att finanspolitiken på längre sikt måste läggas om för att tillgodose framtida pensionärens behov och krav.

Perioden 2020–2040 karaktäriseras av ett demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. minska med ca 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger en lägre fallhöjd för stabiliseringspolitiska åtgärder och minskat utrymme för ofinansierade fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov och krav, t.ex. på grund av att pensionerna upplevs som otillräckliga, kan finanspolitiken tvingas att hantera allt skarpare målkonflikter.

Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därför ställa finanspolitiken inför hållbarhetsproblem, trots att politiken är finansi-

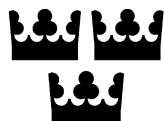
ellt hållbar. Mot denna bakgrund är det långsiktiga finanspolitiska manöverutrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar, enligt grundscenariot, mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt långsiktig politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. 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 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 samt att arbetslivet förlängs.



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 tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana beslut.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2014. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

#### 12.1.1 Tillhandahållande av utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser tillhandahållande av utbildningar i ämnen rörande Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och som finansieras från anslaget 1:1 *Statskontoret* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Uppgiften att tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i statsförvaltningen överfördes den 1 januari 2013 från Kompetensrådet för

utveckling i staten (Krus) till Svenska institutet för europapolitiska studier vars verksamhet finansieras från anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Krus upphörde som myndighet den 31 december 2012.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser tillhandahållande av utbildningar i ämnen rörande Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och som finansieras från anslaget 1:1 *Statskontoret* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsramarna för 2014 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med motsvarande belopp.

#### 12.1.2 Värdegrundsarbetet i statsförvaltningen

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser värdegrundsarbete i statsförvaltningen och som finansieras från anslaget 1:1 *Statskontoret* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har beslutat om en satsning med 5 miljoner kronor årligen 2013–2016 för att fortsatt främja värdegrundsarbetet i den statliga förvaltningen (prop. 2012/13:1 utg.omr. 2, bet. 2012/13:FiU2, rskr. 2012/13: 132).

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att det inom Regeringskansliet ska tillsättas en arbetsgrupp, Värdegrundsdelegationen, som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen.

För att skapa en bättre och mer rationell hantering av denna satsning föreslås att de ändamål och verksamheter avseende värdegrundsarbetet i statsförvaltningen som finansieras från anslaget 1:1 *Statskontoret* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsramarna för 2014 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 5 000 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med motsvarande belopp.

### 12.1.3 Sjukvård i internationella förhållanden

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser turistvård samt sjuk- och tandvårdstjänster och som finansieras från anslaget 1:7 *Sjukvård i internationella förhållanden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har i lagrådsremissen Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning lämnat förslag till hur Europaparlamentets och Europeiska unionens råds direktiv 2011/24/EU om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, det s.k. patientrörlighetsdirektivet, ska genomföras i Sverige. Regeringen avser att under våren 2013 lämna en proposition till riksdagen med de förslag som föranleds av direktivet.

Förslagen innefattar bl.a. en ny lag om ersättning för kostnader till följd av vård i ett

annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt en ny lag om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet. I den sistnämnda lagen föreslås landstingen och kommunerna överta delar av det kostnadsansvar för ersättningar avseende gränsöverskridande vård som staten har i dag. Landstingens och kommunernas kostnadsansvar ska avse vissa ersättningar som har betalats ut till personer som vid tiden för den vård som ersättningen avser var bosatta inom landstinget eller var kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades i landstinget.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser turistvård och sjuk- och tandvårdstjänster och som finansieras från anslaget 1:7 *Sjukvård i internationella förhållanden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2014 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

Staten kommer även fortsättningsvis att ha ett initialt betalningsansvar för den vård som landstingen och kommunerna föreslås överta betalningsansvaret för. Enligt förslaget är det Försäkringskassan som betalar ut ersättningen för vård i ett annat land. Därefter ska landstingen ersätta Försäkringskassan för utbetalda ersättningar. Försäkringskassans initiala betalningsansvar bör finansieras genom en kredit som regeringen avser att begära från riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2014.

### 12.1.4 Europeiska integrationsfonden

---

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser bidrag från Europeiska integrationsfonden flyttas från utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet till utgiftsområde 8 Migration.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Sverige erhåller bidrag från ett antal EU-fonder för vissa projekt. Bidragen redovisas mot inkomsttitel. Vid genomförandet av projekten används anslagsmedel. För närvarande finansieras bidrag

från den Europeiska flyktingfonden III och den Europeiska återvändandefonden med medel från utgiftsområde 8 Migration. Bidrag från Europeiska integrationsfonden finansieras med medel från anslag 1:6 *Från EU-budgeten finansierade insatser för integration av tredjelandsmedborgare* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Från och med nästa programperiod 2014–2020 kommer de ovan nämnda fonderna att slås samman till den Europeiska asyl- och migrationsfonden.

Eftersom verksamheten i den nya fonden till övervägande del avser socialförsäkringsutskottets ansvarsområde bör bidrag från fonden finansieras under utgiftsområde 8 Migration. Det innebär att även integrationsåtgärder inom ramen för den nya fonden kommer att finansieras från detta utgiftsområde. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bidrag från Europeiska integrationsfonden och som finansieras från anslaget 1:6 *Från EU-budgeten finansierade insatser för integration av tredjelandsmedborgare* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2014 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.