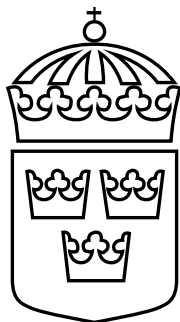


Regeringens proposition 2017/18:100

2018 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2017/18:100

2018 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2018

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2019.

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

I propositionen lämnas även förslag till ändring i riksdagsordningen med anledning av betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78) samt förslag till vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.

Innehållsförteckning

Tabellförteckning	8
Diagramförteckning	11
1 Förslag till riksdagsbeslut	17
2 Lagförslag.....	21
3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	25
3.1 Samhällsbygget – ett tryggt och hållbart Sverige	25
3.2 Utsikter för svensk ekonomi.....	30
3.3 Förutsättningar för den ekonomiska politiken	35
3.4 Fler ska komma i arbete.....	41
3.5 Sverige ska ha en jämlik kunskapsskola	45
3.6 Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland	48
3.7 Välfärden ska stärkas.....	52
3.8 Sverige ska vara säkert.....	57
3.9 Fördelningseffekter av regeringens politik.....	59
4 Den makroekonomiska utvecklingen.....	63
4.1 Utvecklingen i omvärlden 2018 och 2019	64
4.2 Utvecklingen i Sverige 2018 och 2019	65
4.3 Utvecklingen 2020 och 2021	71
4.4 Osäkerhet i prognosen.....	72
4.5 Utvecklingen enligt andra bedömare	74
4.6 Prognosrevideringar.....	75
4.7 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten	76
4.8 Regeringens mått på välbefinnande	77
5 De budgetpolitiska målen	83
5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	84
5.2 Uppföljning av skuldankaret	86
5.3 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2021	86
5.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	90
5.5 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten.....	91
5.6 En sammanhållen budgetprocess	92
5.6.1 Ärendet och dess beredning.....	92
5.6.2 Bakgrund	93
5.6.3 Lagförslag i budgetprocessen.....	93
5.6.4 Anknytningen till statens budget bör avgöras utifrån en samlad bedömning	95

5.6.5	Hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och initiativ som väcks inom riksdagen	97
5.6.6	Konsekvensanalys.....	97
5.6.7	Författningskommentar.....	97
6	Inkomster	101
6.1	Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2018	101
6.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	102
6.3	Statens inkomster	109
6.4	Uppföljning av statens inkomster 2016–2020	112
7	Utgifter.....	119
7.1	Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid	121
7.2	Utgiftsprognos för 2018.....	127
7.3	Förändring av de takbegränsade utgifterna 2019 och 2020 sedan budgetpropositionen för 2018	130
8	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	139
8.1	Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar	140
8.2	Den offentliga sektorns finanser	141
8.3	Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen.....	159
8.4	Finansiellt sparande enligt olika bedömare	163
8.5	Uppföljning av statens budgetsaldo	163
8.6	Uppföljning av offentliga sektorns finanser	164
9	Uppföljning av sysselsättningspolitiken.....	169
9.1	Regeringens inriktning på sysselsättningspolitiken.....	169
9.2	Svensk arbetsmarknad utvecklas starkt	170
9.3	Fortsatt stora skillnader på arbetsmarknaden.....	171
9.4	Obalanser på arbetsmarknaden riskerar att dämpa sysselsättningstillväxten	178
9.5	Effekter av regeringens politik.....	179
10	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	185
10.1	Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?	186
10.2	Långsiktiga utmaningar	186
10.3	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	189
10.4	Förutsättningarna kan ändras	195
10.5	Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning.....	198
10.6	En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	200
11	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	205
11.1	Riktlinjer för flytt av ändamål och verksamheter	205
11.2	Förslag till flytt av ändamål och verksamheter	206

Fördjupningsrutor

Samhällsförändring är möjlig – reformer och resultat.....	28
Regeringens ekonomiska politik har stärkt finansieringen av välfärden	40
Klimatutmaningen	51
Den demografiska utvecklingen kräver ökade resurser till välfärden.....	56
Ekonomiska effekter av klimatförändringar	73
Kommunsektorns ekonomi har stärkts.....	156
Snabbare etablering bland nyanlända.....	176

Bilagor

Bilaga 1	Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser
Bilaga 2	Fördelningspolitisk redogörelse
Bilaga 3	Regeringens insatser för ökad jämställdhet
Bilaga 4	Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock
Bilaga 5	En sammanhållen budgetprocess

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2018

Tabellförteckning

Tabell 3.1	Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018	27
Tabell 3.2	Makroekonomiska nyckeltal.....	30
Tabell 3.3	Indikatorernas utveckling från föregående mätning	32
Tabell 3.4	Regeringens redan aviserade reformer för 2019 och 2020	35
Tabell 3.5	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	38
Tabell 3.6	Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet	39
Tabell 3.7	Utgiftstakets nivåer	39
Tabell 3.8	Förändring skatteintäkter per capita	40
Tabell 3.9	Kunskapslyftet – beräknat antal platser under mandatperioden.....	43
Tabell 4.1	Arbetsmarknadens utveckling	67
Tabell 4.2	Nyckeltal	70
Tabell 4.3	Nyckeltal	70
Tabell 4.4	Jämförelse mellan olika bedömares prognoser	75
Tabell 4.5	Jämförelse mellan regeringens prognoser	76
Tabell 4.6	Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt.....	77
Tabell 4.7	Rangordningar av bedömares prognosprecision.....	77
Tabell 4.8	Indikatorernas utveckling från föregående mätning	78
Tabell 5.1	Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet	85
Tabell 5.2	Ursprungligt och faktiskt utgiftstak	88
Tabell 5.3	Utgiftstak och takbegränsade utgifter.....	89
Tabell 5.4	Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.....	92
Tabell 6.1	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2018.....	102
Tabell 6.2	Skattekvot	102
Tabell 6.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget.....	103
Tabell 6.4	Skatt på arbete.....	104
Tabell 6.5	Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	106
Tabell 6.6	Skattereduktioner	106
Tabell 6.7	Skatt på konsumtion och insatsvaror	108
Tabell 6.8	Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar	111
Tabell 6.9	Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018	112
Tabell 6.10	Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2018 och beslutad budget för 2016 och 2017.....	113
Tabell 6.11	Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetproposition för 2018	114

Tabell 6.12	Övriga inkomster, utfall 2016 och 2017 jämfört med statens budget för 2016 och 2017	115
Tabell 7.1	Utgifter under budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP	119
Tabell 7.2	Utgifter per utgiftsområde 2017–2021	120
Tabell 7.3	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år....	121
Tabell 7.5	Volymer inom olika transfereringssystem	126
Tabell 7.6	Utgifter 2017 och 2018	128
Tabell 7.7	Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2018 (exklusive statskuldräntor).....	130
Tabell 7.8	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018.....	130
Tabell 7.9	Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar	132
Tabell 7.10	Volymer inom olika transfereringssystem 2018–2020 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018.....	134
Tabell 7.11	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem	135
Tabell 8.1	Budgeteffekter av nu föreslagna reformer och finansieringar	141
Tabell 8.2	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	142
Tabell 8.3	Den offentliga sektorns skatter och avgifter.....	143
Tabell 8.4	Den offentliga sektorns utgifter.....	143
Tabell 8.5	Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	144
Tabell 8.6	Samlade budgeteffekter av regeringens reformer och finansieringen av dessa i förhållande till föregående år	145
Tabell 8.7	Scenarier: 1 Högre jämviktsarbetslöshet och 2 Lägre jämviktsarbetslöshet.....	146
Tabell 8.8	Statens inkomster och utgifter	147
Tabell 8.9	Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2017–2021	147
Tabell 8.10	Statens budgetsaldo.....	148
Tabell 8.11	Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter.....	150
Tabell 8.12	Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster.....	150
Tabell 8.13	Inkomstindex, balanstal och balansindex	151
Tabell 8.14	Kommunsektorns finanser	152
Tabell 8.15	Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2016	159
Tabell 8.16	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.....	160
Tabell 8.17	Statsskuldens förändring	161
Tabell 8.18	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen	163
Tabell 8.19	Bedömningar av finansiellt sparande.....	163
Tabell 8.20	Bedömningar av strukturellt sparande	163
Tabell 8.21	Utfall för statens budget 2017.....	164
Tabell 8.22	Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018	165
Tabell 8.23	Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018.....	165
Tabell 8.24	Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018.....	166
Tabell 10.1	Demografiskt betingad förändring i sysselsättning	192
Tabell 10.2	Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende	193
Tabell 10.3	Utträdesålder och återstående medellivslängd	196
Tabell 10.4	Hållbarhetsindikatorer.....	198

Tabell 10.5	Hållbarhetsindikatorer för Sverige	199
Tabell 10.6	Europeiska kommissionens hållbarhetsbedömningar	200

Diagramförteckning

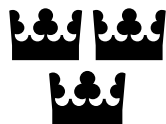
Diagram 3.1	Statsskuldkvot.....	28
Diagram 3.2	Kommunfinansierad sysselsättning.....	28
Diagram 3.3	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem	28
Diagram 3.4	PISA-resultat i Sverige	29
Diagram 3.5	Medel för klimat- och miljöpolitiken.....	29
Diagram 3.6	BNP i Sverige och omvärlden.....	31
Diagram 3.7	Sysselsättningsgrad.....	33
Diagram 3.8	Finansiellt och strukturellt sparande.....	37
Diagram 3.9	Statsskuldkvot.....	37
Diagram 3.10	Skattekvoter.....	40
Diagram 3.11	BNP och skatteintäkter per capita	40
Diagram 3.12	Extratjänster inkl. moderna beredskapsjobb	41
Diagram 3.13	Elevers läsförmåga i årskurs 4.....	46
Diagram 3.14	Sveriges BNP och nationella växthusgasutsläpp	49
Diagram 3.15	Historiska utsläpp inom ESR samt scenario med befintliga respektive planerade styrmedel till 2030.....	51
Diagram 3.16	Andel unga och äldre	56
Diagram 3.17	Kommunal konsumtion per ändamål.....	56
Diagram 3.18	Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018	59
Diagram 3.19	Förändring av individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre) till följd av reformer 2015–2018	60
Diagram 4.1	Inköpschefsindex för tillverkningsindustrin	64
Diagram 4.2	BNP och bidrag till BNP-tillväxten	65
Diagram 4.3	Sysselsättningsindikatorer	67
Diagram 4.4	Brist på arbetskraft i näringslivet	68
Diagram 4.5	BNP-prognos med osäkerhetsintervall.....	75
Diagram 5.1	Skuldankaret	86
Diagram 6.1	Totala skatteintäkter.....	102
Diagram 6.2	Skattekvot	104
Diagram 6.3	Arbetade timmar, timlön och lönesumma	105
Diagram 6.4	Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete.....	105
Diagram 6.5	Hushållens kapitalvinster.....	107
Diagram 6.6	Skatt på företagsvinster.....	107
Diagram 6.7	Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt.....	108
Diagram 7.1	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem	135
Diagram 8.1	Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande	141
Diagram 8.2	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	142
Diagram 8.3	Statens budgetsaldo.....	148
Diagram 8.4	Finansiellt sparande och resultat 1998–2021	152

Diagram 8.5	Lönesumma och kommunala skatteinkomster	153
Diagram 8.6	Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning	154
Diagram 8.7	Kommunala konsumtionsutgifter.....	154
Diagram 8.8	Fördelning av kommunernas intäkter	156
Diagram 8.9	Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	157
Diagram 8.10	Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	157
Diagram 8.11	Kommunalt finansierad sysselsättning.....	158
Diagram 8.12	Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare.....	159
Diagram 8.13	Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer	160
Diagram 8.14	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet	160
Diagram 8.15	Statsskuldens utveckling	161
Diagram 8.16	Den konsoliderade bruttoskulden	162
Diagram 8.17	De enskilda sektorernas bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld.....	162
Diagram 9.1	Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)	170
Diagram 9.2	Sysselsättningsgrad (15–74 år)	170
Diagram 9.3	Arbetskraftsdeltagande (15–74 år)	170
Diagram 9.4	Arbetslöshet (15–74 år).....	171
Diagram 9.5	Långtidsarbetslöshet (15–74 år)	171
Diagram 9.6	Arbetslöshet (15–74 år), jämförelse med EU28, 2017	171
Diagram 9.7	Jobbchanser bland inskrivna hos Arbetsförmedlingen fördelade på utsatta grupper och övriga.....	172
Diagram 9.8	Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)	172
Diagram 9.9	Sysselsättningsgrad bland inrikes födda (25–54 år).....	173
Diagram 9.10	Sysselsättningsgrad och arbetskrafts-deltagande bland utomeuropeiskt födda (25–54 år).....	174
Diagram 9.11	Arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda (25–54 år)	174
Diagram 9.12	Sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda (15–64 år), jämförelse med EU28, 2016	174
Diagram 9.13	Sysselsättningsgrad bland flyktingar (15–64 år), jämförelse med EU, 2014.....	174
Diagram 9.14	Andel förvärvsarbetande flyktingar (20–64 år) kommunmottagna 2007–2015 efter vistelsetid i Sverige	175
Diagram 9.15	Andel personer i arbete (20–64 år) efter tid sedan avslutad etableringsplan	176
Diagram 9.16	Förändring sedan 2014 av andel personer i arbete (20–64 år) efter tid sedan avslutad etableringsplan.....	176
Diagram 9.17	Andel förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar (20–64 år) två år efter mottagningsår	176
Diagram 9.18	Sysselsättningsgrad bland kvinnor och män (25–54 år) fördelad efter utbildningsnivå.....	177
Diagram 9.19	Arbetslöshet fördelad efter utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda (25–54 år)	177
Diagram 9.20	Sysselsättningsgrad fördelad efter ålder	178
Diagram 9.21	Förändring i antalet sysselsatta efter yrkets utbildningskrav	178
Diagram 9.22	Förändring i arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet, 2014–2017	179
Diagram 9.23	Arbetslöshet (15–74 år) med och utan regeringens politik	180
Diagram 10.1	Befolkningsförändringar jämfört med 2015.....	187

Diagram 10.2	Befolkningen i åldrarna 20–69 år	187
Diagram 10.3	Äldreförsörjningskvot	188
Diagram 10.4	Demografisk försörjningskvot	188
Diagram 10.5	Arbetade timmar per person och ålder	190
Diagram 10.6	Arbetskraft, timmar och sysselsättning	190
Diagram 10.7	Offentlig konsumtion per person och ålder.....	191
Diagram 10.8	Offentlig konsumtion per ändamål.....	191
Diagram 10.9	Den offentliga sektorns pensionsutgifter och pensionssystemets sparande	192
Diagram 10.10	Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende.....	194
Diagram 10.11	Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	194
Diagram 10.12	Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende	194
Diagram 10.13	Offentliga utgifter 1950–2017.....	197
Diagram 10.14	BNP per person fördelat efter användning.....	198

1

Förslag till riksdagsbeslut



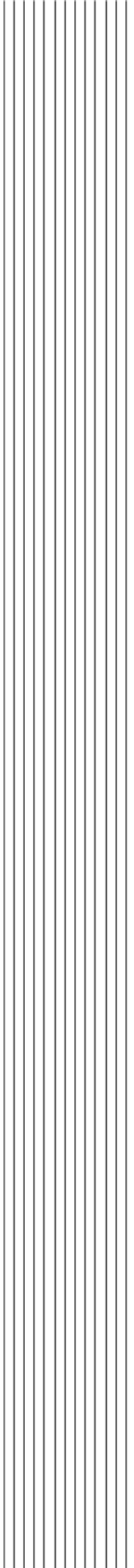
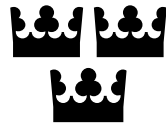
1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner förslaget till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 3),
2. antar förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 2 och 5.6),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 11),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom, utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom respektive utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 11),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 19 Regional tillväxt respektive utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering (avsnitt 11).

2

Lagförslag



2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 18 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.
18 §

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*femte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*sjätte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,
2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

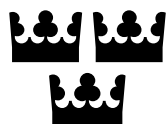
Lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en

*proposition om statens budget ska ingå
i något av besluten i tredje–femte
styckena.*

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

3

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

3.1 Samhällsbygget – ett tryggt och hållbart Sverige

Politikens uppgift är att finna lösningar på samhällsproblem och lägga grunden för en bättre framtid. Under mandatperioden har reformer genomförts för att öka tryggheten, hållbarheten och jämlikheten i hela landet. Nu tar regeringen denna mandatperiods arbete i mål med ytterligare offensiva satsningar. Jämlikheten ska öka. Valfärden ska byggas ut i hela landet. Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Etableringen av nyanlända behöver gå ännu snabbare. En nationell kraftsamling krävs för att stävja och förebygga kriminaliteten och stärka demokratin.

De gångna åren har visat att ett bättre Sverige är möjligt, när vi håller ihop och löser problem tillsammans. Med en fast politisk vilja kan det växande välståndet komma alla i landet till del. Med principen att gemensamma investeringar för framtiden går före stora skattesänkningar kan Sveriges samlade styrka öka. Med en politik som minskar skillnader i ekonomiska villkor mellan olika grupper ges förutsättningar för ett fritt och jämlikt samhälle. Så kan trygghet och framtidstro växa.

När regeringen tillträdde var underskottet i de offentliga finanserna hela 60 miljarder kronor. Ungdomsarbetslösheten var mycket hög och kunskapsresultaten i skolan sjönk. Växande klyftor, bostadsbrist och bristande utbildningsinvesteringar hämmade tillväxten. Jobben, välfärden och klimatet hade fått stå tillbaka till förmån för orättvisa och ofinansierade skattesänkningar i många år.

Regeringen har sedan 2014 i stället fört Sverige i en annan riktning. Investeringar i samhällsbygget har ersatt skattesänkningarna. Ansvar för statsfinanserna har präglat reformpolitiken. Stora underskott har vänts till ett överskott på över 50 miljarder kronor. Statsskuldskvoten beräknas 2018 bli den lägsta sedan 1977. Migrationspolitiken har lagts om. Skolresultaten har vänt uppåt. Ytterligare en kvarts miljon människor i Sverige har nu ett jobb att gå till. Ungdomsarbetslösheten är på den lägsta nivån sedan 2003. Sverige är ledande i klimatomställningen. Nu går utvecklingen åt rätt håll. Förutsättningarna för att lösa dagens samhällsproblem och rusta välfärden inför framtida lågkonjunktur är goda. Med den svenska modellen som grund och moderniseringen som verktyg kan vi bygga ett tryggt och hållbart samhälle.

Under mandatperioden har ett antal omfördelade reformer genomförts. Det arbetet ska fortsätta och Sverige ska vara ett jämlikt land. Investeringar och reformer som stärker omfördelningen och ger alla möjlighet att delta på arbetsmarknaden minskar klyftorna, ökar tilliten och stärker ekonomin. Jämlikhet och utveckling förstärker varandra.

Fler ska komma i arbete. Regeringens mål om att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet vägleder den ekonomiska politiken. Sveriges arbetsgivare står redo att anställa 100 000 personer om de hittar rätt kompetens. Därför bygger regeringen ut kunskapslyftet, med fler platser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, folkhögskola, yrkeshögskola samt universitet och högskolor, möjliggör fler extratjänster samt inför utbildningsplikt för nyanlända. Alla kvinnor och

män ska ha möjlighet till den frihet och självbestämmande som en egen arbetsinkomst innebär. Vägen framåt är kunskap, inte låga löner. Den svenska modellen förutsätter ordning och reda på arbetsmarknaden med goda arbetsvillkor och trygga anställningar. Regeringen stödjer parternas strävan att gemensamt utveckla arbetsmarknaden med etableringsjobben. Med investeringar i vägar och järnvägar, bostadsbyggande och bredband kan företagen växa och människor bo och arbeta i hela landet.

Välfärden ska finnas där människor bor och ska gå att lita på oavsett var i Sverige man befinner sig. Det föds allt fler barn i Sverige och tack vare bättre folkhälsa lever vi allt längre. Därför behöver sjukvården, skolan, barn- och äldreomsorgen byggas ut i hela landet, arbetsvillkoren förbättras och nya smarta lösningar skapas för att möta framtidens personalbehov. Det närmsta årtiondet behöver därför minst 200 000 fler anställas inom välfärden. Utbyggnaden har påbörjats. Redan i dag arbetar över 100 000 fler i välfärden än när regeringen tillträdde. Den positiva trenden med höjda kunskapsresultat för svenska elever ska förstärkas. Äldre som varit med och byggt vårt land ska inte betala högre skatt än löntagare. Styrkan i svensk ekonomi ska komma alla till del. I den gemensamt finansierade välfärden finns en stark omfördelningskraft. Sverige ska fortsatt vara ett ledande välfärdsland. Den ekonomiska ojämlikheten ska bekämpas med en aktiv fördelningspolitik.

Regeringen har genomfört de största satsningarna på miljö och klimat i svensk historia. Utsläppen från industrin, bostäder och transportsektorn minskar. Satsningar på solceller, vind, bioenergi och ny teknik ökar takten för att Sverige ska nå målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040. Minskade växthusgasutsläpp går att kombinera med ekonomisk utveckling. Hållbarheten i handeln måste öka och konsumtionens utsläpp minska. Sveriges värdefulla natur ska skötas och skyddas för både friluftsliv och den biologiska mångfalden. Det är rätt väg att gå. Riksdagen har antagit en klimatlag som utgör grunden för regeringens klimatpolitiska arbete. Nu är Sverige ledande i klimatomställningen. Dagens miljöproblem kan inte lämnas över till kommande generationer att hantera.

Trygghet är en grundsten i den svenska modellen, ett hållbart samhälle är vägen framåt. Det krävs också en kraftsamling för att stävja

brottsligheten och upprätthålla säkerhet och demokrati. Totalförsvaret ska stärkas. Tryggheten ska öka i bostadsområden, på busstationer, på sjukhus och i skolor. Polismyndigheten och Tullverket ges ökade resurser. Blåljuspersonal ska skyddas. Sveriges beredskap mot terrorattentat ska fortsatt stärkas. Narkotika och vapen ska stoppas vid gränsen. Förmågan att ingripa mot organiserad brottslighet ska öka och straffen skärpas. Polisens förmåga att utreda sexualbrott ska öka. Det förebyggande arbetet för att motverka sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling ska stärkas, bl.a. genom utbildnings- och informationsinsatser inom rättsväsendet, skolan och socialtjänsten och genom stärkt stöd till regionala skyddsombud. Samhället måste bli mycket bättre på att förebygga våld mot kvinnor och hedersvåld.

I en ny tid när falska nyheter, hot och hat, rasism och intolerans förgiftar det demokratiska samtalet måste vi gemensamt värna den infrastruktur av myndigheter, domstolar, journalister, lärare och bibliotekarier som ska värna rätts-säkerheten, faktakunskapen och det fria ordet. Sverige ska vara ett land i sammanhållning där yttrandefriheten står stark.

Regeringen har infört nya indikatorer på välbefinnande som kompletterar BNP och är bredare mått på samhällsutveckling.

Prognoserna i denna ekonomiska vårproposition sträcker sig långt in i nästa mandatperiod. De bygger på regeringens hittills förda politik och vägval framåt, på att investeringar i samhällsbygget går före stora skattesänkningar. Med en annan regering som väljer en annan politisk inriktning blir utfallet ett annat. Ett tryggt och hållbart Sverige är regeringens vägval. Sverige står nu väl rustat. Samhällsproblemen går att lösa, om vi gör det tillsammans.

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet.

Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018

Av tabell 3.1 framgår de viktigaste åtgärderna som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).

Tabell 3.1 Förslag i propositionen Vårdringsbudget för 2018

Miljoner kronor

	2018
Fler ska komma i arbete	
Fler bostäder	110
Sommarjobb för unga	100
Insatser i svenska (bl.a. sfi)	60
Övriga insatser för fler i jobb	81
Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland	
Metangasreduceringsstöd	270
Solcellsstöd	170
Elfordonspremie	45
Övriga miljö- och klimatsatsningar	14
Välfärden ska stärkas	
Bättre tillgänglighet i hälso- och sjukvård	600
Stärkt trygghet för äldre	350
Insatser för bättre etablering	200
Åtgärder mot sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling	125
Ökat stöd till kvinno- och tjejjourer	50
Fler böcker i förskolan	50
Övriga välfärdssatsningar	120
Stärkt trygghet och säkerhet	
Polismyndigheten	200
Tullverket och Skatteverket	79
Summa	2 624

Källa: Egna beräkningar.

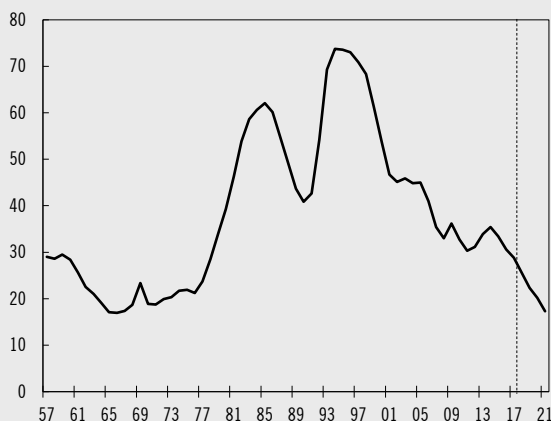
Samhällsförändring är möjlig – reformer och resultat

Regeringen har sedan 2014 bedrivit en politik som förändrat Sverige i rätt riktning. Finanspolitiken har varit ansvarsfull, samtidigt som angelägna satsningar gjorts.

- Underskottet i de offentliga finanserna på ca 60 miljarder kronor 2014 har vänts till överskott på omkring 50 miljarder kronor per år 2016, 2017 och 2018.
- Statsskuldkvoten beräknas ha minskat med ungefär 10 procentenheter under mandatperioden och beräknas i år vara på sin lägsta nivå sedan 1977.

Diagram 3.1 Statsskuldkvot

Procent av BNP. Utfall 1957–2017, prognos 2018–2021



Anm.: I diagrammet redovisas den okonsoliderade statsskulden som andel av BNP för att serien ska vara historiskt jämförbar. Den konsoliderade statsskulden, som är den definition som vanligtvis avses, började redovisas först 2002. Den konsoliderade statsskulden har i genomsnitt varit ca 50 miljarder kronor lägre än den okonsoliderade statsskulden till följd av att myndigheters innehav av statsobligationer och statsskuldväxlar eliminerats. Från och med 2012 ändrades statsskuldens redovisningsprinciper.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stora satsningar har gjorts för att skapa fler jobb och bygga ut välfärden. Fas 3 har avskaffats och långtidsarbetslösheten är bland de lägsta i EU. Regeringen har kraftigt byggt ut kunskapslyftet, som 2021 kommer att omfatta ca 100 000 utbildningsplatser. Andelen personer inom vissa transfereringssystem är i år på den lägsta nivån sedan 1981 (se diagram 3.3). Regeringen har gjort den största bostadspolitiska satsningen på 20 år för att få fram fler hyresrätter och studentbostäder med rimliga hyror. Regeringen har höjt barnbidraget med 200 kronor i månaden. Steg har tagits för att helt avskaffa skatteflyktan mellan pensionärer och löntagare genom att skatten sänkts för tre av fyra pensionärer.

Diagram 3.2 Kommunfinansierad sysselsättning

Sysselsatta per 1 000 invånare

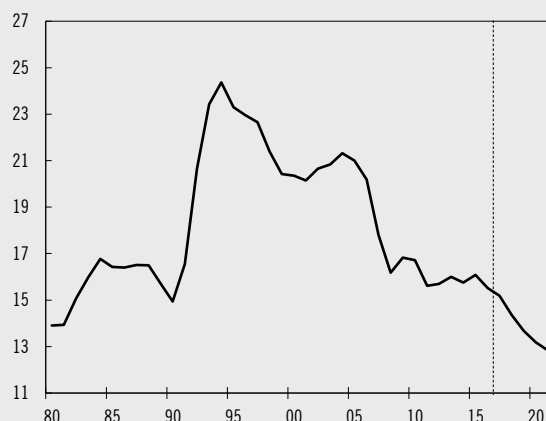


Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

- Sedan regeringen tillträdde har 250 000 fler människor ett jobb att gå till, varav över 100 000 i välfärden. Antalet sysselsatta i kommunfinansierad verksamhet har ökat kraftigt i förhållande till befolkningen.
- Sysselsättningsgraden, dvs. andelen av befolkningen som har jobb, är den högsta som Eurostat någonsin uppmätt i ett EU-land.
- Ungdomsarbetslösheten är på den lägsta nivån sedan 2003 och 90-dagarsgarantin är uppfylld.

Diagram 3.3 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Procent av befolkningen 20–64 år. Utfall 1980–2016, prognos 2017–2021



Anm.: Avser sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuklön, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadspolitiska program, etableringsersättning och ekonomiskt bistånd. En helårsekvivalent utgörs av t.ex. två personer som under ett år är arbetslösa på halvtid. Individuer kan i vissa fall erhålla stöd från flera transfereringssystem, och därmed kan dubbelräkning förekomma.

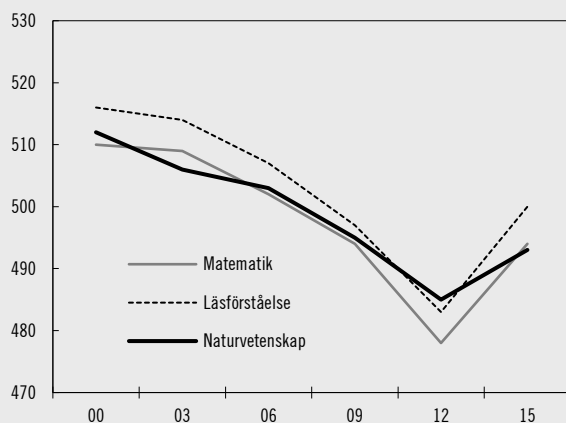
Källa: Egna beräkningar.

Efter en lång period av försvagade kunskapsresultat förbättras nu dessa enligt internationella mätningar. Samtidigt är ojämlikheten i skolan alltför stor. Regeringen har genomfört stora reformer för att stärka kunskapsresultaten och öka likvärdigheten i skolan. Barngrupperna i förskolan är de minsta sedan 1992.

- Ytterligare 28 000 personer är anställda i skolan jämfört med läsåret 2014/15.
- Lärarlönelyftet har givit 65 000 lärare höjda löner.
- Förbättrade skolresultat i internationella mätningar, där bl.a. senaste PISA-undersökningen visar att svenska 15-åringars resultat förbättras i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

Diagram 3.4 PISA-resultat i Sverige

Genomsnittspoäng



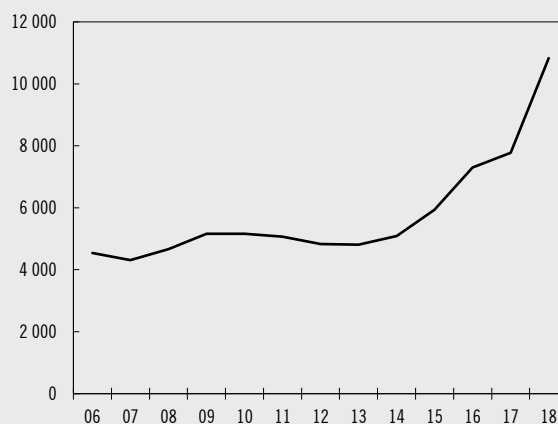
Källa: OECD.

Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Därför har ett klimatpolitiskt ramverk införts med ambitiösa klimatmål. Regeringen har också mer än fördubblat miljöbudgeten, ökat stödet till solceller med närmare 20 gånger och investerat kraftigt i klimatomställningen, bl.a. med Klimat- och Industriklivet. Utsläppen minskar, särskilt inom transportsektorn.

- Bonus–malus för nya bilar och Bränslebytet för mer och bättre biodrivmedel gör det lättare att välja det klimatsmarta alternativet.
- Regeringen har höjt och indexerat miljöskatterna samt infört en flygskatt för att bidra till att flyget i större utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader.
- Under mandatperioden har 700 nya naturreservat och en ny nationalpark inrättats.

Diagram 3.5 Medel för klimat- och miljöpolitiken

Miljoner kronor



Anm.: Utfall 2006–2017, anslagna medel 2018 (inkl. förslag i Vårändringsbudget för 2018).

Källa: Egna beräkningar.

3.2 Utsikter för svensk ekonomi

Svensk ekonomi fortsätter att utvecklas starkt

Svensk ekonomi har utvecklats starkt de senaste åren. Sedan 2014 har Sverige haft en högre tillväxt än de flesta andra jämförbara länder (se diagram 3.6). Tillväxten bedöms bli hög även 2018.

Tabell 3.2 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP ¹	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
BNP, kalenderkorrigerad ¹	2,7	2,9	2,2	1,9	1,7
BNP-gap ²	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5
Sysselsatta, 15–74 år	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Sysselsättningsgrad ³ , 15–74 år	67,8	68,4	68,5	68,6	68,6
Sysselsättningsgrad ³ , 20–64 år	81,8	82,3	82,5	82,6	82,6
Arbetade timmar ⁴	1,9	1,7	0,8	0,4	0,1
Produktivitet ^{4,5}	0,8	1,3	1,4	1,5	1,5
Arbetslöshet ⁶ , 15–74 år	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Timlön ⁷	2,5	2,8	3,1	3,4	3,4
KPI	1,8	1,6	1,9	2,8	3,4
KPIF	2,0	1,7	1,7	2,0	2,1
BNP omvärlden, KIX-vägd ^{1,8}	2,8	2,7	2,5	2,3	2,2
Inkomstspridning ⁹	0,275	0,272			

¹ Fasta priser.

² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP. Potentiell BNP är en bedömning.

³ Procent av befolkningen inom respektive åldersgrupp.

⁴ Enligt nationalräkenskaper, kalenderkorrigerad.

⁵ Förädlingsvärde i hela ekonomin till baspris per arbetad timme.

⁶ Procent av arbetskraften.

⁷ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2017.

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

⁹ Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst exklusive kapitalvinst. Framskrivning från utfall för 2016. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.

Anm.: Prognosen och framskrivningen baseras på hittills beslutad och i denna proposition aviserad politik.

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

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Enligt det klimatpolitiska ramverket ska klimatpolitiska och budgetpolitiska mål ges förutsättningar att samverka. Sedan regeringen tillträdde har sysselsättningen ökat med 250 000 personer, varav drygt hälften i den privata sektorn. Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden har fortsatt under det senaste året och sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20–64 år uppgick 2017 till 81,8 procent, 79,8 procent bland

kvinnor och 83,8 procent bland män. Det är den högsta sysselsättningsgrad som Eurostat någonsin uppmätt i ett EU-land. Konjunkturuppgången och regeringens reformer medför att efterfrågan på arbetskraft kommer att vara fortsatt hög och att arbetslösheten väntas minska till 6,2 procent 2018. Den starka tillväxten medför att resursutnyttjandet i ekonomin, mätt med BNP-gapet, bedöms vara högre än normalt 2018 och 2019 (se tabell 3.2). Därefter förväntas ekonomin gradvis gå mot ett balanserat resursutnyttjande.

Bred uppgång i omvärlden

Återhämtningen i världsekonomin, som länge varit ojämn och svag, har under det senaste året breddats och blivit allt starkare. Alla de stora ekonomierna växer i god takt. Tillväxten har ökat särskilt mycket i euroområdet, som utgör Sveriges viktigaste exportmarknad. En stark avslutning på 2017 och fortsatt höga förtroendeindikatorer talar för att tillväxten i omvärlden blir hög även 2018. Vidare väntas sammansättningen av tillväxten i omvärlden bli mer gynnsam för svensk export än vad den har varit de senaste åren. Den tidigare konsumtionsledda tillväxten i omvärlden drivs nu i allt större utsträckning av ökade kapitalinvesteringar, vilket leder till en ökad efterfrågan på investeringsvaror. Den internationella handeln har ökat, liksom den industriella produktionen.

I de avancerade ekonomierna väntas tillväxten mattas av 2019, i takt med att resursutnyttjandet i många länder går mot ett balanserat läge då penningpolitiken gradvis normaliseras. Detta gäller framför allt i USA, som återhämtat sig snabbare ekonomiskt än många andra länder. I flera länder har arbetslösheten fallit tillbaka mot de nivåer som rådde före finanskrisen, men inflationen ligger fortfarande under tidigare nivåer. Det tyder på att det fortfarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden i många ekonomier. Produktiviteten i omvärlden har utvecklats svagt under flera år, men det finns nu tecken på att den har börjat växa snabbare.

Sverige är en liten öppen ekonomi med en stor exportsektor och exporten uppgår till ca 45 procent av BNP. Sveriges ekonomiska utveckling är därför i hög grad beroende av den globala utvecklingen. Frihandel och deltagande i EU:s inre marknad (EES), dit drygt 70 procent av den

svenska exporten går, är viktiga förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Under 2018 väntas tillväxten öka i flera av de framväxande ekonomierna, bl.a. beroende på högre råvarupriser. I den kinesiska ekonomin pågår en omställning, från en export- och investeringsdriven tillväxt till en tillväxt som i större utsträckning drivs av inhemsk konsumtion. Det väntas innebära att tillväxten i Kina åter igen saktar in, efter att den tillfälligt ökat 2017.

Den sammanvägda BNP-tillväxten i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel bedöms bli 2,7 procent 2018 och därefter mattas av något.

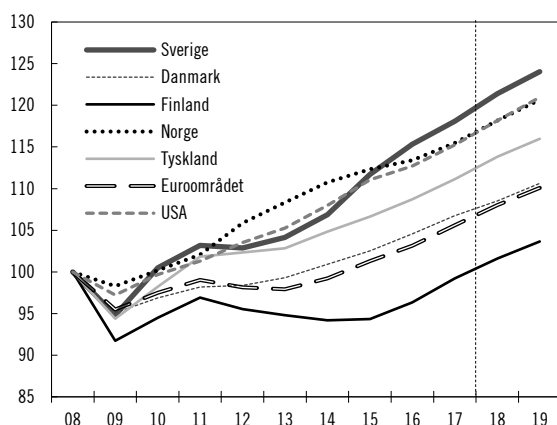
Stigande råvarupriser har bidragit till att pressa upp inflationen, men det underliggande inflationstrycket är alltså svagt bland många av Sveriges viktigaste handelspartner. Ett starkare arbetsmarknadsläge väntas dock gradvis ge en högre löneökningstakt, vilket bidrar till att hålla inflationen uppe när effekterna av de tidigare råvaruprisuppgångarna klingar av.

Stark ekonomisk tillväxt i Sverige

Både hushåll och företag i Sverige är optimistiska om den egna ekonomin och den ekonomiska utvecklingen i landet. Inom industrin är framtidstron historiskt hög. Sverige väntas för femte året i rad ha en av de högsta tillväxttakterna bland jämförbara ekonomier. BNP-tillväxten 2018 bedöms bli 2,8 procent, jämfört med 2,4 procent 2017.

Diagram 3.6 BNP i Sverige och omvärlden

Index 2008=100. Utfall 2008–2017, prognos 2018 och 2019



Anm.: Fasta priser. Norge avser fastlands-BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Macrobond och egna beräkningar.

Ökade investeringar har bidragit till en hög tillväxt de senaste åren och bedöms spela en viktig

roll också under de kommande åren. Investeringar i byggande av nya bostäder har varit särskilt viktiga för tillväxten under de senaste tre åren, men bedöms framöver dämpas något från dagens rekordnivåer. Dessa investeringar bedöms alltså ligga på en hög nivå jämfört med de senaste årtiondena. Den starka konjunkturutvecklingen i omvärlden bidrar samtidigt till att efterfrågan på svensk export ökar. Det skapar i sin tur förutsättningar för ökade investeringar inom andra branscher.

Förtroendeindikatorer tyder på god tilltro hos hushållen till både den egna ekonomin och svensk ekonomi i stort. Den mer dämpade prisutvecklingen på bostadsmarknaden bedöms därmed få relativt begränsade effekter på hushållens konsumtion. Hushållens sparande, som andel av deras disponibla inkomst, är dessutom på rekordhög nivå, vilket innebär att hushållen har förutsättningar för att kunna öka sin konsumtion. Regeringens reformer har även förstärkt hushållens ekonomi, bl.a. genom höjda barnbidrag och lägre skatt för pensionärer. De senaste årens goda inkomstutveckling, även om den är ojämnt fördelad, och en alltså fortsatt stark utveckling på arbetsmarknaden talar för en fortsatt god tillväxt av hushållens konsumtion de kommande åren. Regeringens satsningar på välfärden ger ett tillskott till kommunsektorns finanser, vilket bedöms bidra till en fortsatt god tillväxt av den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna.

För att mäta ekonomisk levnadsstandard behöver BNP-tillväxten också relateras till befolkningsutvecklingen. BNP per capita visar värdet på den samlade produktionen delad med antalet invånare och är ett vanligt mått på levnadsstandard. BNP per capita växte i genomsnitt med 0,4 procent per år 2007–2014 och med 2,2 procent per år 2015–2017.

I EU har den genomsnittliga tillväxten varit 0,7 procent per år 2007–2017. Den allmänna trenden med en dämpad utveckling av BNP per capita beror till stor del på att produktiviteten har utvecklats svagt. På lång sikt är produktivitetsutvecklingen avgörande för välfärdens utveckling. När det sker stora förändringar i befolkningens sammansättning kan BNP även behöva relateras till antalet sysselsatta personer, för att bättre fånga upp produktivitetsutvecklingen. Även mätt som BNP per sysselsatt har Sverige haft en något starkare utveckling än andra jämförbara länder. Under 2007–2017 växte

BNP per sysselsatt i genomsnitt med 0,8 procent per år, medan den genomsnittliga årliga tillväxten i EU under samma period var 0,6 procent. Regeringen har sedan den tillträdde 2014 betonat vikten av en god produktivitet utveckling samt bedrivit en politik med omfattande investeringar för att öka sysselsättningen och tillväxten. Regeringen satsar bl.a. på utbildningsinsatser inom kunskapslyftet, omfattande investeringar i klimat, infrastruktur och bostäder samt driver en aktiv närings- och innovationspolitik. Regeringens reformer beräknas ha medfört att BNP-tillväxten blir ca 0,5 procentenheter högre per år 2015–2018.

Regeringens politik syftar även till att stärka välbefindandet i bredare bemärkelse. För att bättre beskriva ekonomins långsiktiga hållbarhet och utvecklingen av befolkningens livskvalitet har regeringen tagit fram kompletterande indikatorer som belyser ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av livskvalitet (se tabell 3.3). Ramverket introducerades i 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100) och följs upp i avsnitt 4.8.

Tabell 3.3 Indikatorernas utveckling från föregående mätning

Indikator	Utfall jämfört med föregående år
Ekonomiska	
BNP per capita	Ökning
Sysselsättningsgrad	Ökning
Arbetslöshet	Minskning
Hushållens skuldsättning	Ökning
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	Minskning
Miljömässiga	
Luftkvalitet	Ingen tydlig riktning ¹
Vattenkvalitet	Ej uppdaterad ²
Skyddad natur	Ökning
Kemikaliebelastning	Ingen tydlig riktning ³
Utsläpp av växthusgaser	Minskning
Sociala	
Andel med låg ekonomisk standard	Minskning
Självskattad allmän hälsa	Oförändrad
Utbildningsnivå	Ökning
Mellanmänsklig tillit	Oförändrad
Nöjd med livet	Oförändrad

¹ Halterna av NO₂ har minskat medan halterna av PM_{2,5} är oförändrade.

² Bedömningar av vattenkvalitet görs i fleråriga förvaltningscykler, nästa förvaltningscykel avser 2017–2021.

³ Halterna av de reglerade miljöföroreningar (PCB 153, p,p -DDT, PBDE, summa PBDE, PCDD/F TEQ, PFOS, PFOA) som ingår har minskat medan halterna av de oreglerade miljöföroreningarna (summa PFNA, PFDA, PFUnDA, PFDoDA, PFTrDA) har ökat.

Källor: Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån, SOM-institutet och Vatteninformationssystem Sverige.

Arbetslösheten väntas fortsätta minska

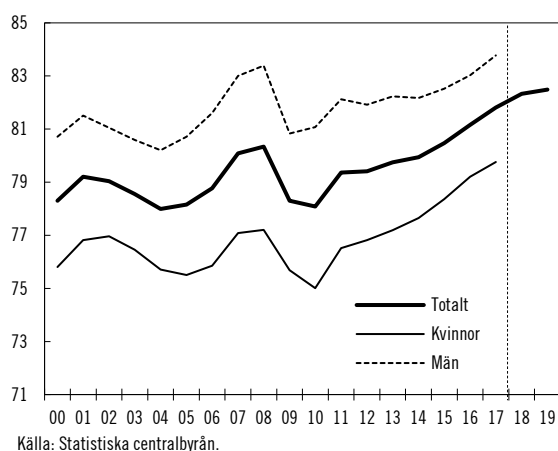
Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Sedan regeringen tillträdde har sysselsättningen ökat med 250 000 personer, varav över 100 000 arbetar i välfärden. I utbildningsväsendet har antalet anställda, i kommunala och privata verksamheter, ökat med 45 000 personer, i hälso- och sjukvården med 13 000 personer och i omsorgen med 14 000 personer. Antalet arbetade timmar har under samma period ökat med ca 5 procent. Även antalet arbetade timmar per person i befolkningen har ökat sedan 2014, trots att andelen personer i arbetsför ålder har minskat. Långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat och nivån är bland de lägsta i EU, även om den fortfarande är högre än före finanskrisen. Ungdomsarbetslösheten är på den lägsta nivån sedan 2003.

En hög efterfrågan på arbetskraft, bl.a. till följd av regeringens reformer, medförde att arbetsmarknaden utvecklades starkt 2017. Sysselsättningen ökade i god takt och arbetslösheten minskade till 6,7 procent. Arbetslösheten har minskat både bland kvinnor och män. Bland utrikes födda män har arbetslösheten minskat med 1 procentenhet, medan den är oförändrad bland utrikes födda kvinnor. Sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20–64 år uppgick 2017 till 81,8 procent (se diagram 3.7), vilket är den högsta sysselsättningsgrad som Eurostat någonsin uppmätt i ett EU-land.

Allt fler deltar i arbetskraften. Under 2017 ökade arbetskraften med över 100 000 personer. Det är av allt att döma den största ökningen, både i antal personer och i procent, sedan den kraftiga ökningen av arbetskraften under 1960- och 1970-talet, då arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor steg kraftigt. Arbetskraftsdeltagandet uppgick 2017 till 72,7 procent (70,2 procent bland kvinnor och 75,1 procent bland män) vilket är den högsta nivån sedan 1991.

Diagram 3.7 Sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen, 20–64 år. Utfall 2000–2017, prognos 2018 och 2019



Regeringens politik är en viktig orsak till att arbetslösheten har minskat sedan regeringen tillträdde och reformerna bedöms också framöver bidra till att arbetsmarknaden utvecklas starkt. Under 2018 väntas sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64 år fortsätta att öka till 82,3 procent. Sysselsättningen i den offentliga sektorn väntas fortsätta öka i god takt, till följd av regeringens välfärdssatsningar och den demografiska utvecklingen som medför en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Arbetskraftsdeltagandet bedöms stabiliseras på en historiskt mycket hög nivå. Arbetslösheten väntas minska till

6,2 procent 2018. Regeringens insatser beräknas leda till att arbetslösheten blir ca 1 procentenhet lägre 2018 jämfört med om inga reformer hade genomförts (se avsnitt 9).

Resursutnyttjandet är högre än normalt

Efter den starka tillväxten i svensk ekonomi de senaste åren bedöms resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, vara högre än normalt. Bedömningen av BNP-gapet är dock mycket osäker. Många arbetsgivare uppger att de har brist på arbetskraft, särskilt i offentlig sektor. Samtidigt är den allmänna löneutvecklingen fortfarande dämpad, vilket skulle kunna indikera att resursutnyttjandet är lägre än nuvarande bedömning. En förklaring till att lönerna utvecklats svagare än väntat kan vara att en längre tid med försiktiga löne- och prisökningar, såväl i Sverige som i omvärlden, har lett till förväntningar om en fortsatt dämpad utveckling. Om så är fallet kan det ta längre tid än vanligt innan en starkt konjunktur driver upp löne- och prisökningarna. Bristen på arbetskraft kan i så fall vara hög och arbetslösheten falla en tid utan att det medför någon omedelbar risk för överhettning. Sammantaget bedöms BNP-gapet vara högre än normalt både 2018 och 2019. Därefter förväntas ekonomin gradvis gå mot ett balanserat läge.

Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), steg till 2 procent 2017. En expansiv penningpolitik, en stark konjunktur samt faktorer av mer tillfällig karaktär bidrog till denna utveckling. Inflationen bedöms dämpas något 2018 och först 2020 åter nå målet om 2 procent.

Osäkerheter i den ekonomiska prognosen

Den svenska ekonomin har de senaste åren vuxit snabbt. Utvecklingen i omvärlden är dock osäker och kan bli både starkare och svagare än väntat. Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi kan händelser i omvärlden snabbt påverka den inhemska tillväxten.

Konjunkturuppgången i euroområdet, som Sverige har ett stort handelsutbyte med, kan bli starkare än väntat. Det visar inte minst det senaste årets utveckling, då tillväxten blev betydligt högre än vad många bedömare förväntade sig i början av

2017. Hushållens och företagens förtroendeindikatorer är på historiskt höga nivåer. Dessutom har kapacitetsutnyttjandet i tillverkningsindustrin stigit, vilket tillsammans med en fortsatt expansiv penningpolitik innebär att det finns förutsättningar för en ännu starkare investeringsutveckling. En sådan utveckling skulle gynna svensk exportindustri.

Samtidigt är osäkerheten om den ekonomiska politiken hög i flera länder. Förhandlingarna mellan EU och Storbritannien går in i en ny intensiv fas inför landets planerade utträde ur EU i mars 2019. Utgången av dessa förhandlingar kan få betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som andra europeiska länder, däribland Sverige. Det råder också osäkerhet om inriktningen på den amerikanska regeringens ekonomiska politik. Den amerikanska administrationen beslutade i mars 2018 att införa importtullar på stål och aluminium och lämnade även förslag på att införa tullar på kinesiska produkter. Det råder stor osäkerhet om hur situationen kommer att utvecklas framöver. Ökad protektionism kan leda till en väsentligt svagare global utveckling än förväntat.

Den höga och snabbt växande skuldsättningen i den kinesiska ekonomin, i såväl den offentliga som den privata sektorn, utgör sedan länge en betydande risk för den globala ekonomin. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora effekter på världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror är viktig för den globala tillväxten.

Klimatförändringar och extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället.

Inledningen av 2018 präglades av turbulens på aktiemarknaderna i många länder. Liknande episoder framöver kan inte uteslutas, t.ex. om centralbankerna, i synnerhet den amerikanska, höjer räntan snabbare än väntat. Det skulle kunna leda till snabba fall i tillgångspriser och medföra märkbara negativa effekter på realekonomin. Vidare har ett flertal europeiska banker fortfarande problem med svag lönsamhet, bl.a. till följd av en stor andel osäkra lån, vilket gör dem sårbara för finansiella störningar.

I Sverige är hushållens skuldsättning och utvecklingen av bostadspriserna fortfarande osäkerhetsfaktorer som kan påverka den ekonomiska utvecklingen. Efter flera år av kraftiga

prisökningar sjönk bostadspriserna under slutet av 2017 och inledningen av 2018, vilket bl.a. berodde på ett ökat utbud av nyproducerade bostadsrätter. Om bostadspriserna skulle sjunka ytterligare kan hushållen välja att konsumera mindre, till följd av att deras totala förmögenhet minskar. Tillsammans med minskade bostadsinvesteringar skulle det kunna leda till en lägre tillväxt. Även produktivitet och bostadsbrist kan påverkas. De senaste årens goda inkomstutveckling, den starka arbetsmarknaden och förväntningar om fortsatt låga räntor är faktorer som talar för att efterfrågan på bostäder förblir stark. Befolkningen har vidare vuxit snabbare än antalet bostäder under det senaste decenniet. Dessutom uppger de flesta kommuner att det fortfarande råder brist på bostäder, även om det nu byggs i hela landet. Mycket talar för att prisutvecklingen kommer stabiliseras framöver, vilket skulle innebära att nedgången i bostadspriser sammantaget får begränsade effekter på makroekonomin i termer av tillväxt och arbetslöshet. Hushållens samlade skulder är dock fortfarande höga och uppgår till över 180 procent av deras disponibla inkomst. Mer än 80 procent av utlåningen består av bolån, varav största delen till rörlig ränta. Om räntorna skulle stiga mer än vad hushållen har tagit höjd för kan det påverka konsumtionen negativt.

BNP-tillväxten i Sverige kan även utvecklas starkare än väntat. Hushållens sparande, som andel av deras disponibla inkomst, är på historiskt höga nivåer, vilket tyder på ett visst mått av försiktighetssparande. Samtidigt är hushållen optimistiska om utvecklingen av både den egna ekonomin och Sveriges ekonomi. Om hushållen minskar sitt sparande skulle det leda till ökad konsumtion.

De ovan beskrivna osäkerhetsfaktorerna kan leda till en annan ekonomisk utveckling än enligt regeringens prognos, vilket i förlängningen kan påverka även de offentliga finanserna. Regeringen följer därför utvecklingen noga och för en ansvarsfull finanspolitik. Det ger förutsättningar för att både kunna finansiera angelägna samhällsinvesteringar och vid behov stabilisera konjunktursvängningar.

3.3 Förutsättningar för den ekonomiska politiken

Finanspolitiken bidrar till en hållbar utveckling och minskar klyftorna

Den svenska modellen och det gröna samhällsbygget lägger grunden till ett samhälle som präglas av hållbar utveckling, högt ekonomiskt välstånd, sammanhållning, jämlikhet samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Den generella och gemensamt finansierade välfärden är en central del i denna modell. Förutom att bidra till medborgarnas välstånd är den gemensamt finansierade välfärden och transfereringarna utformade för att många ska kunna arbeta och delta i arbetskraften, kunna vara och känna sig trygga samt för en god utveckling och stark konkurrenskraft i ekonomin. Detta har bidragit till att Sverige har den högsta sysselsättningsgraden i EU. Satsningar på utbildning bidrar vidare till tillväxt i ekonomin, ökade inkomster och ökad jämlikhet. Viktiga delar i den svenska modellen är att alla bidrar till att finansiera välfärden efter förmåga och att trygghetsystemen fungerar som en försäkring när livet plötsligt ändras på grund av exempelvis sjukdom eller arbetslöshet.

För att upprätthålla och fortsätta utveckla den svenska modellen måste fler människor arbeta och bidra till finansieringen av den gemensamma välfärden. Sedan regeringen tillträdde har sysselsättningen ökat med 250 000 personer. Av dessa är cirka två tredjedelar utrikes födda. Trots det är arbetslösheten fortfarande för hög. För att kunna fortsätta bygga ett Sverige som håller ihop är det viktigt att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten ytterligare, i syfte att nå full sysselsättning.

Skattepolitiken ska finansiera den gemensamma välfärden och andra viktiga samhällsfunktioner. Den tydligaste omfördelningen sker genom det skattefinansierade välfärdsåtagandet. Skatte- och utgiftssystemen har en omfördelande roll och det finns därför anledning att särskilt beakta vilka fördelningseffekter olika åtgärder kan få. Kapitalbeskattningen och progressiviteten i skattesystemet förstärker omfördelningen. Skattepolitiken ska också skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Ett väl fungerande skattesystem, där var och en gör rätt för sig och

bidrar efter förmåga är en förutsättning för den svenska modellen. Skatteflykt och skatteundandragande drabbar alla då det innebär att resurser dras undan från vår gemensamma välfärd och skadar en fri och rättvis konkurrens. Det är därför viktigt att alla följer de regler som finns och att arbetet mot skatteflykt och skatteundandragande fortsätter. Fusk och brottsligt utnyttjande kan aldrig accepteras. Ordning och reda är en förutsättning för att alla ska kunna känna tillit till de system som ska trygga den gemensamma välfärden.

Regeringens redan aviserade reformer

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018 omfattande investeringar i bl.a. jobb, klimat och välfärd (prop. 2017/18:1). Under förutsättning att regeringen får förnyat förtroende kommer dessa investeringar att fortsätta byggas ut 2019 och 2020 i enlighet med aviseringarna i budgetpropositionen för 2018. Detta innebär bl.a. att fler kommer att kunna delta i kunskapslyftet, att vård, skola och omsorg kan stärkas ytterligare samt att angelägna investeringar kan göras i miljö- och klimatarbetet. Ett förnyat förtroende för regeringen innebär också att skatteflyktan mellan pensionärer och löntagare kan avskaffas. De redan aviserade satsningarna uppgår till 21 miljarder kronor 2019 och 38 miljarder kronor 2020 (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Regeringens redan aviserade reformer för 2019 och 2020

	2019	2020
<i>Miljarder kronor</i>		
Reformer BP18		
Fler ska komma i arbete	2,84	4,10
Sverige ska ha en jämlik kunskapsskola	2,12	4,58
Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland	2,84	4,95
Välfärden ska stärkas	5,87	11,09
Styrkan i svensk ekonomi ska komma alla till del	6,54	10,95
Sverige ska vara tryggt	1,61	3,00
Övrigt	-0,80	-0,72
Summa reformer	21,02	37,95
Finansiering BP18	1,46	5,40
Effekt offentliga finanser	-19,56	-32,55

Källa: Egna beräkningar.

Jämställdhetsbudgetering stärker fokus på kvinnors och mäns villkor

Skillnader i livsvillkor och fördelning av makt och resurser baserade på kön är samhällsproblem som

kan och ska motverkas bl.a. genom politiska beslut. I bilaga 3 presenteras regeringens insatser för ökad jämställdhet med utgångspunkt från de jämställdhetspolitiska målen. En del av regeringens arbete på detta område är att använda jämställdhetsbudgetering som en integrerad del av budgetarbetet. På så sätt beaktas konsekvenser för jämställdheten redan från början när förslag och reformer utformas och när beslut fattas om inriktning på politiken och fördelning av resurser.

Agenda 2030 för en hållbar utveckling

Sverige ska vara ledande i arbetet med att genomföra FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling och har redan nått långt i arbetet med att uppnå agendans 17 mål. Utöver det nationella genomförandearbetet bidrar Sverige även till det internationella arbetet med Agenda 2030. Nära kopplat till det nationella genomförandet är Politiken för global utveckling (PGU) som tar hänsyn till fattiga människors perspektiv och mänskliga rättigheter. PGU:n utgör tillsammans med svenskt utvecklingsbistånd och Sveriges engagemang i FN och EU en viktig del i det internationella arbetet med Agenda 2030. Under 2018 kommer regeringen att ta fram en nationell handlingsplan som ska fokusera på de områden där Sverige har störst utmaningar och möjligheter att uppnå agendans mål.

Klimatpolitiskt ramverk

En hållbar ekonomisk och social utveckling förutsätter en politik som anpassas till de nationella och internationella klimatmål som Sverige ställer sig bakom. För att klimatpolitiken ska bli mer långsiktig och transparent har regeringen infört ett klimatpolitiskt ramverk, med ett rättsligt stöd i form av en klimatlag. Regeringen ska enligt klimatlagen bedriva det klimatpolitiska arbetet så att klimatpolitiska och budgetpolitiska mål ges förutsättningar att samverka med varandra. Det klimatpolitiska arbetet ska syfta till att förhindra farlig störning i klimatsystemet, bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring, vara inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och vila på vetenskaplig grund. Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen och vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Från den 1 januari 2018 finns ett klimatpolitiskt råd med uppgift att utvärdera hur regeringens samlade

politik är förenlig med de klimatmål som riksdag och regering har beslutat.

Bred överenskommelse om det finanspolitiska ramverket

Som en del i arbetet med att upprätthålla sunda offentliga finanser stärker regeringen det finanspolitiska ramverket. Regeringen bedömde i 2017 års ekonomiska vårproposition, i enlighet med förslaget från den parlamentariska Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67), att nivån på överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Vidare bedömdes att ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den s.k. Maastrichtskulden), på 35 procent av BNP. Dessutom bedömde regeringen att uppföljningen av överskottsmålet bör stärkas genom en tydligare definition av vad som är en målavvikelse och en tydligare plan för att återgå till målet vid en avvikelse. I propositionen anfördes även att Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll i uppföljningen. Den nya nivån på överskottsmålet och införandet av skuldankaret antogs av riksdagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2018. Den nya nivån på överskottsmålet ska gälla fr.o.m. 2019 och tills vidare, men ska ses över varannan mandatperiod. Detsamma gäller för skuldankaret och dess nivå.

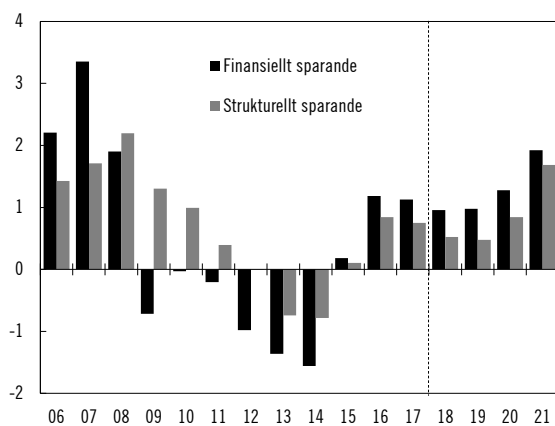
De offentliga finanserna stärks

Regeringen har sedan den tillträdde 2014 bedrivit en ansvarsfull finanspolitik, samtidigt som angelägna satsningar gjorts. Detta arbete har, tillsammans med den starka utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden, bidragit till en snabb förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande (se diagram 3.8).

De offentliga finanserna har uppvisat överskott sedan 2015. Det finansiella sparandet uppgick 2017 till över 1,1 procent av BNP. Överskottet i de offentliga finanserna beräknas uppgå till ca 1 procent av BNP såväl 2018 som 2019 och därefter stiga fram t.o.m. 2021. Även det strukturella sparandet bedöms ligga över den nya nivån på överskottsmålet och förstärkas i slutet av prognosperioden.

Diagram 3.8 Finansiellt och strukturellt sparande

Procent av BNP. Utfall 2006–2017, prognos 2018–2021



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De allt starkare offentliga finanserna har inneburit att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har kunnat falla till 40,3 procent av BNP 2017 och förväntas minska ytterligare till under 30 procent av BNP 2021 (se tabell 3.5). Bruttoskulden påverkas dock även av andra faktorer än det finansiella sparandet. Statsskuldskvoten beräknas 2018 bli den lägsta sedan 1977 (se diagram 3.9).

Diagram 3.9 Statsskuldskvot

Procent av BNP. Utfall 1957–2017, prognos 2018–2021



Anm.: I diagrammet redovisas den okonsoliderade statsskulden som andel av BNP för att serien ska vara historiskt jämförbar. Den konsoliderade statsskulden, som är den definition som vanligtvis avses, började redovisas först 2002. Den konsoliderade statsskulden har i genomsnitt varit ca 50 miljarder kronor lägre än den okonsoliderade statsskulden till följd av att myndigheters innehav av statsobligationer och statsskuldväxlar eliminerats. Från och med 2012 ändrades statsskuldens redovisningsprinciper.
Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De budgetpolitiska målen nås

När regeringen tillträdde var det nödvändigt att minska de stora underskotten i det finansiella sparandet som den förra regeringen hade lämnat efter sig. Skattesänkningar hade prioriterats före

stabila statsfinanser och nödvändiga investeringar i välfärden och klimatet. Samtidigt hade arbetslösheten bitit sig fast på en hög nivå.

Sedan regeringen tillträdde har finanspolitiken lagts om i en mer ansvarsfull riktning. Omfattande satsningar har genomförts på välfärd, klimat och ekonomisk trygghet för personer med låga inkomster, vilket har haft stora positiva effekter på sysselsättningen och tillväxten. Dessa satsningar har i stor utsträckning finansierats genom skatthöjningar och utgiftsminskningar, som har haft mycket begränsade negativa tillväxt- och sysselsättningseffekter. Konjunkturinstitutet och internationella institutioner som Europeiska kommissionen, IMF och OECD bedömer att satsningar på välfärden och offentliga investeringar är de mest effektiva sätten att snabbt öka tillväxten och sysselsättningen. Generella skattesänkningar har däremot mindre effekt på tillväxten och sysselsättningen i närtid.

Inriktningen på regeringens politik har gjort det möjligt att vända de stora underskotten från 2014 till betydande överskott. Nya reformer har huvudsakligen varit finansierade genom budgetförstärkande åtgärder. Samtidigt beräknas regeringens reformer ha medfört att BNP-tillväxten blir ca 0,5 procentenheter högre per år 2015–2018 och att arbetslösheten blir ca 1 procentenhet lägre 2018 än vad som hade varit fallet utan den aktiva finanspolitiken.

Tabell 3.5 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor respektive procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2012–2017, prognos 2018–2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	-36	-51	-61	8	52	52	46	49	67	104
<i>Procent av BNP</i>	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Staten ¹	-1,0	-1,1	-1,2	0,3	1,6	1,5	1,3	1,4	1,7	2,3
Ålderspensionssystemet ¹	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Kommunsektorn ¹	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,5	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Strukturellt sparande ²	0,0	-0,7	-0,8	0,1	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7
Statsskuld, okonsoliderad	1 147	1 277	1 394	1 403	1 347	1 328	1 240	1 125	1 056	939
<i>Procent av BNP</i>	31,1	33,9	35,4	33,4	30,6	28,8	25,7	22,4	20,2	17,3
Statsskuld, konsoliderad	1 113	1 236	1 347	1 352	1 292	1 265	1 176	1 060	990	872
<i>Procent av BNP</i>	30,2	32,8	34,2	32,2	29,3	27,5	24,3	21,1	18,9	16,1
Konsoliderad bruttoskuld	1 405	1 537	1 792	1 857	1 856	1 855	1 803	1 718	1 653	1 575
<i>Procent av BNP</i>	38,1	40,8	45,5	44,2	42,1	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0

¹ Procent av BNP.² Procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Överskottsmålet

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har åtgärdat avvikelsen från överskottsmålet som uppstod under den förra mandatperioden. Från och med 2016 bedöms sparandet vara i linje med den nuvarande målnivån på 1 procent av BNP. Regeringen anser att den finanspolitiska inriktningen därefter innebär en lämplig övergång till det nya överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Regeringen bedömer att sparandet 2019 ligger i linje med det nya överskottsmålet.

Regeringen gör även bedömningen att den finanspolitiska inriktningen är välvägd ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Även om resursutnyttjandet bedöms vara högre än normalt finns det ett flertal faktorer som talar emot en kraftigt åtstramande inriktning på finanspolitiken. Till att börja med saknas ett tydligt underliggande inflationstryck. Både pris- och löneinflationen är dämpade och det mesta tyder på en måttlig utveckling även framöver. Risken för en överhettning av svensk ekonomi bedöms därmed vara begränsad. Riksbanken fortsätter att bedriva en mycket expansiv penningpolitik, men möjligheterna att ytterligare stimulera ekonomin de senaste åren har av allt att döma varit begränsade. Finanspolitiken har därmed varit viktig för att upprätthålla ett högt resursutnyttjande.

Sverige befinner sig därtill i ett läge då många av de asylsökande kvinnor och män som kom till landet hösten 2015 och som därefter beviljats uppehållstillstånd behöver etablera sig på arbetsmarknaden. Deras möjligheter till snabbt inträde

på svensk arbetsmarknad underlättas av ett högt efterfrågetryck i ekonomin. En kraftigt åtstramande finanspolitik skulle leda till att arbetslösheten blir högre och att personer med svag förankring på arbetsmarknaden får svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Det skulle i förlängningen kunna leda till att den varaktiga sysselsättningen blir lägre.

De demografiska förändringar som nu sker i Sverige, med en ökande andel unga och gamla, innebär dessutom att det finns ett underliggande efterfrågetryck på offentligfinansierade tjänster. Därmed finns även ett underliggande tryck på de offentliga utgifterna. Det budgetutrymme som finns tillgängligt i förhållande till överskottsmålet används därför till investeringar i välfärden. Den förda politiken medför att de demografiskt betingade behoven kan mötas samtidigt som överskottsmålet nås för samtliga år.

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Om det finansiella sparandet systematiskt avviker från överskottsmålet under flera års tid kan det leda till oönskade skuldnivåer. Sådana ackumulerade avvikelser kan motivera att målnivån för sparandet ändras vid nästa översyn av överskottsmålet.

Det genomsnittliga finansiella sparandet 2010–2017 uppgick till -0,2 procent av BNP

(se tabell 3.6). Den låga nivån förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, framför allt skattesänkningar, som genomfördes av den förra regeringen. Det genomsnittliga sparandet har sedan 2016 legat över 1 procent av BNP.

Tabell 3.6 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Bakåtblickande åttårsnitt	–0,2				
Strukturellt sparande ¹	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7

¹ Procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld bedöms vidare vara förenlig med det riktmärke som ges av skuldankaret på 35 procent av BNP (se tabell 3.5).

Utgiftstakets nivå för 2021

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

Regeringen lämnar i denna proposition en bedömning av nivån på utgiftstaket för det tredje tillkommande året, dvs. 2021. Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2021 bör uppgå till 1 492 miljarder kronor (se tabell 3.7). Bedömningen innebär att nivån på utgiftstaket 2021 ökar jämfört med 2020 och att utgiftstaket som andel av potentiell BNP minskar jämfört med 2020.

Den bedömda nivån på utgiftstaket medger att utgifterna kan öka och därmed att nya reformer kan föreslås i kommande budgetpropositioner. Reformerna på utgiftssidan kan dock genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet.

Tabell 3.7 Utgiftstakets nivåer

Miljarder kronor om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021
Utgiftstakets nivå	1 337	1 397	1 471	1 492 ¹
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,0	28,1	28,4	27,7
Takbegränsade utgifter	1 282	1 311	1 343	1 364
Budgeteringsmarginal	55	86	128	128
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	4,3	6,5	9,5	9,4

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2021 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

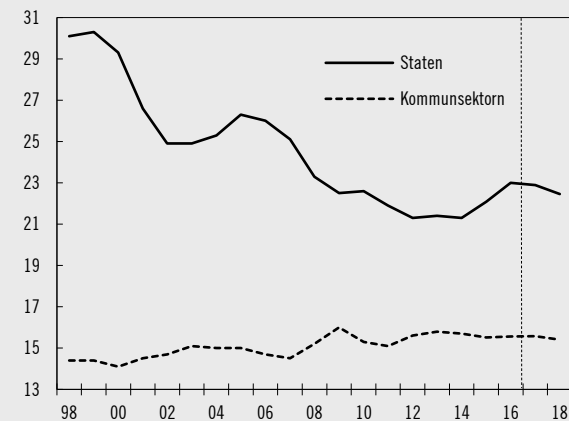
Regeringens ekonomiska politik har stärkt finansieringen av välfärden

Under den föregående regeringen sänktes skatten ofinansierat med 141 miljarder kronor. Hälften av den föregående regeringens reformer tillföll de tre högsta inkomstdecilerna och allra mest fick den högsta inkomstdecilen.

Under innevarande mandatperiod har regeringen i stället konsekvent prioriterat investeringar i samhällsbygget före ofinansierade och orättvisa skattesänkningar. Då regeringen ärvt ett underskott i de offentliga finanserna på runt 60 miljarder kronor har dessa investeringar delvis behövt finansieras genom höjda skatter, främst genom avskaffandet av de nedsatta socialavgifterna för unga, förändringar av husavdraget samt förändringar av ett flertal punktskatter. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra stabila skatteintäkter även bl.a. bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Förändringarna bidrog till att skattekvoten i staten ökade med 1,7 procentenheter mellan 2014 och 2016 (se diagram 3.10). Skattekvoten i kommunsektorn minskade samtidigt något.

Diagram 3.10 Skattekvoter

Procent av BNP. Utfall 1998–2016, prognos 2017 och 2018



Anm.: Staten avser enbart statliga skatter.

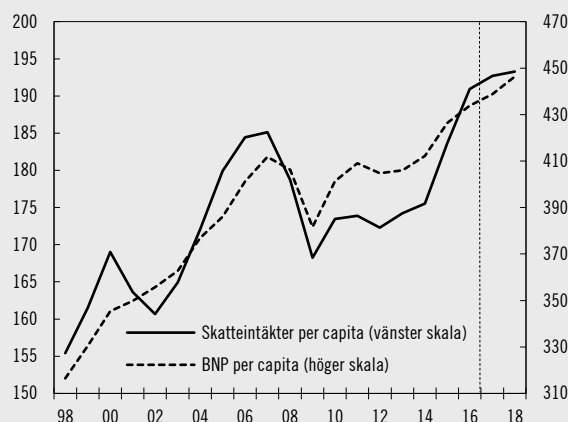
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid oförändrade skatteregler ökar skatteintäkterna normalt i takt med tillväxten i ekonomin. Det beror på att faktorer som påverkar BNP, som antalet arbetade timmar, hushållens konsumtion och investeringar, även är viktiga skattebaser. Skatteintäkterna påverkas även av förändringar i skattesystemet. År 1998–2006 sänktes skatterna med 87 miljarder kronor, varav den allra största delen avsåg skattereduktion för allmän pensionsavgift. Under 2007–2014 sänktes skatterna med ytterligare 141 miljarder kronor. Huvuddelen av

skattesänkningarna avsåg skattereduktion för jobbskatteavdrag och ROT- och RUT-tjänster samt nedsatta socialavgifter för unga.

Diagram 3.11 BNP och skatteintäkter per capita

Tusental kronor. Utfall 1998–2016, prognos 2017 och 2018



Anm.: Fasta priser. Skatteintäkterna avser offentlig sektor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid en analys av skatternas utveckling över tid bör även befolkningstillväxten och prisutvecklingen beaktas. År 1998–2006 ökade skatteintäkterna i den offentliga sektorn med 19 procent i fasta priser, motsvarande 29 000 kronor, per individ (se tabell 3.8). Skatternas utveckling följde således utvecklingen i ekonomin, trots att skatterna under samma period sänktes något för att kompensera för den allmänna pensionsavgiften. År 2006–2014 minskade intäkterna med 5 procent, motsvarande 9 000 kronor, per individ. Skatteintäkterna minskade alltså betydligt mer än ekonomin i stort (se diagram 3.11). De statliga skatterna stod för hela minskningen. På kommunsidan höjde 261 av 290 kommuner skattesatsen. Skatteintäkterna har fr.o.m. 2014 följt utvecklingen i ekonomin.

Tabell 3.8 Förändring skatteintäkter per capita

Tusental kronor, fasta priser, om inte annat anges. Utfall 1998–2016, prognos 2017 och 2018

	1998 –2018	1998 –2006	2006 –2014	2014 –2018
Offentliga sektorns skatter	38	29	–9	18
Statlig skatt	7	11	–16	12
Kommunalskatt	23	13	6	4
Ålderspensionssystemet	8	5	2	1
BNP per capita	130	85	11	34
BNP-deflator ^{1,2}	40	12	16	8
Befolkningstillväxt ²	15	3	7	5

¹ BNP-deflators är ett mått på prisutvecklingen och beräknas som kvoten BNP löpande priser delat i BNP fasta priser.

² Procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.4 Fler ska komma i arbete

En väl fungerande arbetsmarknad tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta. När fler arbetar minskar inkomstklyftorna och förutsättningar skapas för att stärka den generella välfärden. Alla som arbetar ska ha goda arbetsvillkor och möjligheter till utveckling i arbetet som gör det möjligt att orka arbeta heltid ett helt arbetsliv. En hög sysselsättning bland både kvinnor och män är en central del av den svenska modellen.

Arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas starkt, med fler som deltar i arbetskraften och en allt större andel av befolkningen som arbetar. Arbetslösheten har minskat från 7,9 procent 2014 till 6,7 procent 2017. Arbetslösheten är nu 6,4 procent bland kvinnor och 6,9 procent bland män. Det är särskilt ungdomsarbetslösheten som har minskat. Även långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat.

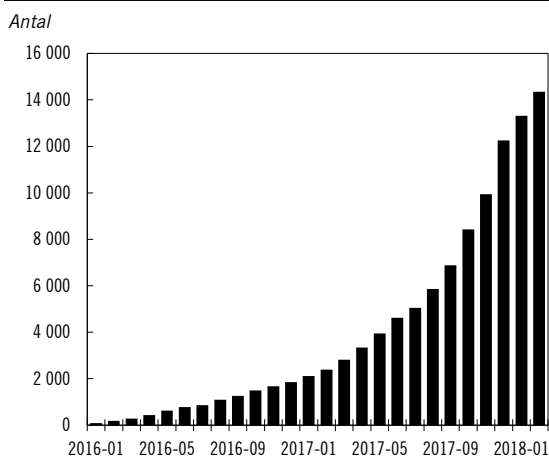
Trots den positiva utvecklingen finns det fortsatt utmaningar på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är fortfarande för hög, särskilt bland dem som inte gått ut gymnasieskolan och bland personer födda utanför Europa. Denna utmaning ökar i och med det stora antalet nyanlända som nu deltar i insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt går det allt snabbare för nyanlända att komma i arbete. Det har tidigare tagit upp till tio år innan hälften av de nyanlända har etablerat sig på arbetsmarknaden. Statistik från Statistiska centralbyrån visar att nästan hälften, 48,5 procent, av dem som mottogs 2011 hade jobb efter fem år. Stora utmaningar kvarstår dock, inte minst vad gäller nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper är bristen på arbetskraft också stor i många sektorer. Bristen är särskilt stor inom yrken som kräver högskoleutbildning eller yrkesutbildning på gymnasienivå.

Regeringen har sedan den tillträdde haft en bred jobbagenda, med fokus på fler och enklare vägar till jobb, ett kunskapslyft som svarar mot arbetsmarknadens kompetensbehov, en aktiv närings- och innovationspolitik samt investeringar i klimat, välfärd, infrastruktur och bostäder. Det finns alltså behov av fortsatta investeringar på dessa områden.

Det ska finnas fler och enklare vägar till jobb

Arbetsmarknadspolitiken syftar till att ta till vara människors kompetens och vilja att arbeta. De subventionerade anställningarna är ett av de viktigaste verktygen för att kunna få de som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden i arbete. För att både höja kvaliteten i välfärden och skapa fler och enklare vägar till jobb har regeringen infört möjligheter för kommuner, landsting och vissa ideella aktörer att anställa personer på extratjänster i välfärden. Regeringen har också infört moderna beredskapsjobb, som är en form av extratjänster, i statliga myndigheter. Antalet extratjänster, inklusive moderna beredskapsjobb, ökade kraftigt 2017 och uppgick i februari 2018 till drygt 14 000, varav 1 000 var moderna beredskapsjobb (se diagram 3.12).

Diagram 3.12 Extratjänster inkl. moderna beredskapsjobb



Källa: Arbetsförmedlingen.

Regeringen förenklar och förstärker också systemet för anställningsstöden, bl.a. genom att introduktionsjobben införs och ersätter fem tidigare stödformer, samtidigt som taket i lönebidragen stegvis höjs fram t.o.m. 2020. Färre, enklare och mer kraftfulla stöd bedöms bidra till att öka arbetsgivares vilja att anställa personer med svag förankring på arbetsmarknaden och därigenom minska arbetslösheten.

Regeringen gör även en riktad satsning för att skapa enklare vägar till jobb i de gröna näringarna. Nyanlända och långtidsarbetslösa får arbetslivserfarenhet samtidigt som eftersatta behov, som exempelvis slyröjning och upprustning av vandringsleder, kan tillgodoses.

Nyanländas kunskaper behöver bättre och snabbare tas till vara på den svenska arbetsmarknaden. En förutsättning för en effektiv etablering är en väl fungerande samverkan mellan

berörda myndigheter och aktörer, inte minst mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna, arbetsmarknadens parter och civilsamhället.

Regeringen har stärkt insatserna redan under tiden som prövningen av ansökan om uppehållstillstånd pågår, bl.a. genom att öka tillgången till samhällsinformation och insatser i svenska språket. Regeringen har även lagt om regelverket för etableringsuppdraget så att samma krav ställs på nyanlända som på övriga arbetssökande. Den svenska modellen bygger på att rättigheter och skyldigheter står i balans. Regeringen har kraftigt förstärkt möjligheterna att ta del av utbildning. En utbildningsplikt för nyanlända har införts.

För att stärka kommunernas möjlighet att låta ensamkommande unga som fyllt 18 år, och som fortfarande har möjlighet att få stanna i Sverige, att bo kvar i den kommun där de vistas, föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2018 att det tillfälliga kommunbidraget förstärks med 200 miljoner kronor under 2018.

Möjligheten för asylsökande att ordna sitt eget boende, s.k. EBO, kan ha positiva effekter i form av självbestämmande och stärkt integration. Det kan dock också i vissa kommuner leda till problem med trångboddhet och utsatthet. Regeringen avser att begränsa dessa negativa sociala konsekvenser.

Sverige har en reglerad invandring och asylrätten ska värnas. De som har fått ett lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut ska återvända så snart som möjligt. De som får uppehållstillstånd ska ha goda förutsättningar att etablera sig och bygga en framtid.

Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Det är dock betydligt färre utrikes födda kvinnor än utrikes födda män som deltar i arbetskraften. Regeringen har därför avskaffat vårdnadsbidraget och infört förändringar i föräldraförsäkringen som underlättar kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Regeringen har också tillfört medel för insatser särskilt riktade till utrikes födda kvinnor, bl.a. för att de ska kunna utveckla sina kunskaper i svenska språket under föräldraledigheten. Även medlen till studieförbundens uppsökande verksamhet har förstärkts. Mer resurser har även tillförts för insatser för att stärka utrikes födda kvinnors företagande.

Regeringen har vidare infört 90-dagarsgarantin som innebär att alla unga arbetslösa ska få ett erbjudande om jobb, utbildning eller insats inom 90 dagar. I dag är det endast ett fåtal unga som

inte får ett sådant erbjudande inom 90 dagar. 90-dagarsgarantin är därmed uppnådd.

Det är viktigt att det finns förutsättningar för unga att tidigt få arbetslivserfarenhet och kontakter inför det kommande arbetslivet. Därför föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2018 att 100 miljoner kronor avsätts för att öka kommunernas möjligheter att ordna sommarjobb, t.ex. inom äldreomsorg och förskola, till ungdomar.

Regeringen genomför även betydande investeringar i kompletterande utbildning och bedömningsverksamhet för de personer som har utländsk utbildning.

Etableringsjobb för fler i arbete

Regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv är överens om att s.k. etableringsjobb bör införas. Etableringsjobb baseras på ett förslag från arbetsmarknadens parter och kommer att innebära en helt ny modell för att stimulera att anställningar för nyanlända och långtidsarbetslösa kommer till stånd. Syftet är att fler ska etablera sig på arbetsmarknaden, samt att underlätta arbetsgivarnas framtida kompetensförsörjning. Den svenska modellen bygger på starka och ansvarstagande parter. Att parterna tillsammans med regeringen nu tar gemensamt ansvar för att fler personer med svag förankring på arbetsmarknaden ska få ett arbete ökar möjligheterna till en bättre fungerande arbetsmarknad med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet.

Kunskapslyftet byggs ut

För att arbetslösheten ska fortsätta att minska krävs satsningar på utbildning och kompetensutveckling som svarar mot arbetsmarknadens behov. Inom många yrken råder brist på arbetskraft. Regeringen har därför kraftigt byggt ut kunskapslyftet som 2021 kommer att omfatta ca 100 000 utbildningsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux och lärlingsvux), folkhögskola, yrkeshögskola samt universitet och högskolor (se tabell 3.9). Utbildningssatsningarna i kunskapslyftet ger människor i hela landet bättre förutsättningar på arbetsmarknaden och möjliggör omställning under hela livet. En god tillgång till utbildning är också central för att säkra kompetensförsörjningen och

Sveriges ställning som konkurrenskraftig kunskapsnation. I flera branscher har företagen svårt att hitta arbetskraft med rätt kompetenser och med kommande års stora pensionsavgångar inom vård och skola behöver välfärdens personalförsörjning säkras. Kunskapslyftet ger offentliga verksamheter och växande företag ökade möjligheter att rekrytera för framtidens arbetsmarknad. Regeringen har också infört en rätt till behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

Tabell 3.9 Kunskapslyftet – beräknat antal platser under mandatperioden

Antal platser				
	2018	2019	2020	2021
Yrkesvux	39 000	41 000	41 000	41 000
Yrkesförutbildning	1 000	1 000	1 000	1 000
Läringsutbildning för vuxna	3 150	3 150	3 150	3 150
Yrkes högskolan	7 100	11 000	15 700	18 800
Folkhögskolan – allmän och särskild kurs	8 000	8 000	8 000	8 000
Folkhögskolan – kurser för långtidsarbetslösa m.m.	4 000	4 000	3 000	3 000
Universitet och högskola	20 000	22 500	23 900	25 200
Utbildningsplatser för tidsbegränsat anställda inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård	4 000	4 000	1 000	
Totalt antal platser	86 250	94 650	96 750	100 150

Anm.: Beräkningsgrunderna för vad som utgör en plats inom yrkesvux har ändrats sedan budgetpropositionen för 2018 vilket medför att det totala antalet platser har justerats. Omfattningen av utbildningen är dock sammantaget oförändrad. Källa: Egna beräkningar.

Fler arbetslösa behöver övergå till utbildning för att skaffa sig de kunskaper som behövs på arbetsmarknaden. Regeringen avser att ge Arbetsförmedlingen och Statens skolverk i uppdrag att samverka för att få fler arbetssökande att övergå till utbildning. För att rekrytera fler till studier har regeringen bl.a. infört ett studiestartsstöd och fr.o.m. den 1 juli 2018 höjs bidragsdelen inom studiemedlet med ca 300 kronor per studiemånad. Regeringens omfattande investeringar i fler utbildningsplatser vid universitet och högskolor i hela landet främjar också möjligheterna att läsa vidare oavsett var i landet man bor. Många jobb kräver att den sökande har körkort. För att förbättra möjligheten till etablering på arbetsmarknaden avsatte regeringen i budgetpropositionen för 2018 medel för att kunna införa en möjlighet till lån för utbildning för B-körkort.

Hela landet ska växa

Den regionala utvecklingen ska stärkas

En aktiv näringspolitik och regional tillväxtpolitik bidrar till att stärka konkurrenskraften i hela landet. Samtidigt behöver potentialen i områden utanför storstadsområdena tas till vara bättre. Regeringen lämnade i mars 2018 en landsbygdsproposition (prop. 2017/18:179). Förslagen i propositionen baseras på den parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1). I propositionen föreslås satsningar bl.a. för ett förbättrat företagsklimat på landsbygden och för att stärka möjligheterna till utbildning och kompetensförsörjning i hela landet.

Regeringen har därutöver redan genomfört flera satsningar för att förbättra förutsättningarna att bo, studera, arbeta och driva företag i hela landet. För att stärka besöksnäringen som skapar jobb och växtkraft i hela landet har bl.a. mer medel tillförts Visit Sweden AB och mervärdesskatten för förevisning av naturområden sänkts. För att stödja kommersiell service i glesbygd har stödet till särskilt utsatta butiker utökats och förlängts.

Regeringen har även beslutat att omlokalisera flera myndigheter och skapa en ny serviceorganisation i Statens servicecenter. På detta sätt säkras lokal statlig service och statliga arbetstillfällen sprids runt om i landet.

Fler och växande företag skapar jobb

Fler och växande företag behövs för att skapa jobb i hela landet. Regeringen driver därför en aktiv näringslivspolitik, bl.a. för att stärka små och medelstora företags möjligheter att växa och anställa. I detta syfte har ett växa-stöd på uppemot 63 000 kronor per år för enmansföretagare som anställer sin första medarbetare införts. Regeringen har också gått vidare med arbetet inom ramen för nyindustrialiseringsstrategin Smart industri. Strategin presenterades i februari 2016 och i juni samma år kom den första handlingsplanen med konkreta åtgärder för att stärka svensk industri. Nyligen presenterades en andra handlingsplan, som bl.a. inkluderar Industriklivet för att stödja arbetet för tekniskifte och minskade utsläpp inom processindustrin, lanseringen av ett Robotlyft för att främja automatisering och digitalisering i små och medelstora industriföretag samt en investering i ett testcenter för elektromobilitet för att

stödja industrins utveckling av elfordon och batterier. Regeringen satsar även på att etablera regionala exportcentra över hela landet för att stödja små och medelstora företag att ta sig ut på den internationella marknaden. Det är också viktigt att svensk industri är väl rustad för att kunna överbygga en tillfälligt minskad efterfrågan vid konjunktursvängningar och att det statliga stödet vid korttidsarbete därför är konkurrenskraftigt.

Hela Sverige ska kopplas upp

Tillgång till bredband håller på att bli en förutsättning för att kunna ta del av grundläggande samhällsservice och att fullt ut vara delaktig i samhället. För att Sverige ska bli helt uppkopplat genomför regeringen satsningar för att alla ska ha tillgång till snabbt bredband och stabila mobila tjänster av god kvalitet. Regeringen har målsättningen att 95 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s 2020. Till 2025 bör hela Sverige vara uppkopplat, varav 98 procent av samtliga hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 1 Gbit/s. Utgångspunkten är att detta ska ske genom en marknadsdriven utbyggnad kompletterad med offentliga insatser, i samklang med det offentligas behov och ansvar för långsiktig hållbar tillgång till viktig infrastruktur.

Regeringen har dessutom beslutat att inrätta Myndigheten för digital förvaltning, som ska ha i uppgift att utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av statliga myndigheter samt förvaltningen i kommuner och landsting.

Bostäderna ska bli fler och infrastrukturen bättre

Investeringar i infrastruktur och bostäder är centrala för att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Inom det s.k. 22-punktsprogrammet för fler bostäder arbetar regeringen bl.a. för att effektivisera plan- och byggprocesserna. Allt fler bostäder byggs med hjälp av investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande. År 2017 beviljade Boverket stöd för motsvarande ca 10 000 lägenheter. Investeringsstödet har stimulerat byggandet av hyresbostäder i hela landet, även på orter där nybyggandet tidigare har varit svagt. Regeringen bedömer att efterfrågan på investeringsstödet även fortsättningsvis kommer att vara stort. Regeringen har därför utökat investeringsstödet samt infört en bonus för påbyggnad som sker på en befintlig byggnad.

Regeringen lämnade 2016 en infrastrukturproposition med en historiskt stor satsning på

Sveriges infrastruktur, 622,5 miljarder kronor 2018–2029 (prop. 2016/17:21). I direktiv till Trafikverket om att ta fram ett förslag till en nationell plan för utveckling av transportsystemet lyfter regeringen fram investeringar i infrastruktur för ett ökat bostadsbyggande, för att förbättra förutsättningarna för näringslivet och för att stärka sysselsättningen i hela landet, samt för omställningen till ett fossilfritt välfärdsland.

Regeringen avser att under våren 2018 besluta om en ny nationell plan för utvecklingen av transportsystemet 2018–2029. Den nationella planen kommer fokusera på att värna kvaliteten i den befintliga infrastrukturen och på att säkerställa en samhällseffektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Regeringens mål är vidare att nya stambanor ska färdigställas för höghastighetståg, som knyter samman Stockholm, Göteborg och Malmö, med moderna och hållbara kommunikationer med korta restider som främjar en tydlig överflyttning av resor från flyg till tåg. En utbyggnad ska ske i en takt som ekonomin tillåter och på ett kostnadseffektivt sätt. En fungerande transportinfrastruktur är en viktig förutsättning för jobb, regional utveckling, tillgänglighet och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringen har därför avsatt ytterligare resurser för förbättrad kollektivtrafik och vägunderhåll i landsbygden samt för utökad nattågstrafik till Jämtland.

Företagssektorn ska få nya skatteregler

Ett konkurrenskraftigt och dynamiskt företagsklimat är grunden för hållbar tillväxt och jobbskapande. Villkoren för företagande ska vara internationellt konkurrenskraftiga, främja investeringar, ha sin grund i förutsebara regelverk och stödja en sund konkurrens. Detta är en förutsättning för att hela landet ska växa.

Regeringen vill motverka skatteplanering med ränteavdrag samt förbättra neutraliteten mellan finansiering med eget och lånat kapital. Därför har regeringen lagt fram lagrådsremissen Nya skatteregler för företagssektorn.

Nyhetsjournalistik i hela landet

För att ytterligare stärka förutsättningarna för en mångfald av kvalitativ nyhetsjournalistik i hela landet avser regeringen att, så snart det är möjligt med hänsyn till de förändringar av mervärdesskattedirektivet som diskuteras inom EU, lägga fram förslag om en sänkning av mervärdesskatten för digitala publikationer till 6 procent, så att

nyheter på nätet beskattas på samma sätt som papperstidningar. Mot bakgrund av den digitala omställningen för tidnings- och bokbranschen, och då journalistiken är under särskild press, är det angeläget att EU:s mervärdesskattedirektiv ändras i syfte att möjliggöra en sådan sänkning. Sverige driver aktivt denna fråga på EU-nivå.

Regeringen har även föreslagit en förstärkning av stödet till nyhetsmedier genom införandet av två nya former av teknikneutrala mediestöd. Stöden syftar till att stärka lokal journalistik i de delar av landet som har begränsad eller ingen medial bevakning samt till att främja utveckling och innovation inom nyhetsmedier. Regeringen har också föreslagit höjningar av nivåerna för drifts- och distributionsstöden.

Ordning och reda ska råda på arbetsmarknaden

Den svenska modellen förutsätter ordning och reda på arbetsmarknaden. Svenska löner och villkor ska gälla för alla som arbetar i Sverige. Upphandlande myndigheter och enheter ska ställa krav på arbetsrättsliga villkor motsvarande svenska kollektivavtal i sina upphandlingar.

Under mandatperioden har regeringen gjort flera satsningar för att stärka skyddet för arbetstagare, stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv och motverka osund konkurrens. Regeringen har drivit på för att ändra EU:s utstationeringsdirektiv och välkomnar att framsteg görs i processen för lika lön för lika arbete. Regeringen vill ytterligare stärka skyddet för arbetstagare och öka möjligheten till ett hållbart arbetsliv. Alla som arbetar ska ha goda arbetsvillkor. Tillsviareanställningar ska vara grunden på svensk arbetsmarknad. Tillfälliga anställningar ska inte präglas av godtycke. När bemanningsanställningar används ska det inte undergräva goda arbetsvillkor. Här har arbetsmarknadens parter ett stort ansvar. Regeringen har skärpt reglerna för att stoppa stapling av visstidsanställningar. Regeringen har även tillsatt en utredning om arbetstidsfrågor för ett hållbart arbetsliv, bl.a. för att se över arbetstages skydd mot förändrade anställningsförhållanden i samband med omreglering av arbetstidsmättet vid arbetsbrist, s.k. hyvling, samt skydd i anställningen för intermitterant anställda. För att skydda arbetstagare från utnyttjande och motverka fusk och kriminalitet vill regeringen

införa ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen.

Osund konkurrens ska motverkas. Arbetsmiljöverket har tillsammans med sju andra myndigheter fått i uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. För att stärka det nationella och internationella arbetsmiljöarbetet inrättas Myndigheten för arbetsmiljökunskap den 1 juni 2018.

Den svenska modellen bygger på starka parter, med en hög organisationsgrad, som tillsammans tar ansvar för lönebildningen och den huvudsakliga regleringen av villkoren på svensk arbetsmarknad. Fackförbundens arbete är en viktig hörnsten i den svenska arbetsmarknadsmodellen och regeringen har därför föreslagit att den skattelättnad för fackföreningsavgifter som tidigare fanns ska återinföras (prop. 2017/18:127). Förslaget innebär att en fackföreningsmedlem fr.o.m. den 1 juli 2018 får en skattereduktion med 25 procent av medlemsavgiften.

3.5 Sverige ska ha en jämlik kunskapsskola

I skolan läggs grunden för varje barns utveckling och förutsättningar för framtiden. Därmed lägger skolan grunden för samhällsbygget. Alla elever ska ges goda möjligheter att rustas för vidare studier, framtida arbete och samhällsliv. Flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Regeringens mål är en jämlik kunskapsskola, som håller samma höga kvalitet i hela landet och i vilken samtliga elever utifrån sina förutsättningar får möjlighet att utvecklas fullt ut. Alla elever ska få möta kompetenta lärare som har tid och rätt förutsättningar för undervisningen. Ingen elev ska lämnas efter och ingen ska hållas tillbaka.

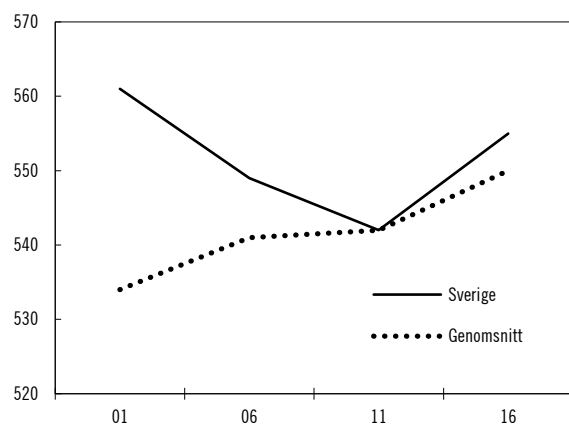
Alla skolor ska vara bra skolor

Efter en lång period av försvagade kunskapsresultat förbättras nu svenska elevers resultat i internationella mätningar (se diagram 3.4 och diagram 3.13). Samtidigt är ojämlikheten i skolan alltför stor. För att kunskapsresultaten ska

fortsätta att förbättras och ojämlikheten minska krävs fortsatta insatser.

Diagram 3.13 Elevers läsförmåga i årskurs 4

Genomsnittspoäng i PIRLS



Anm.: PIRLS står för Progress in International Reading Literacy Study. Genomsnittet beräknas för de 17 länder som deltagit vid samtliga undersökningar.
Källa: Statens skolverk.

Skolkommissionen – för en jämlik och stark kunskapskola

Regeringen tillsatte 2015 en skolkommision, med representanter från bl.a. forskning och profession, som skulle lämna förslag för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Av kommissionens slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) framgår att det finns svagheter i skolans styrning, bl.a. i form av bristande likvärdighet, splittrad ansvarsfördelning, otillräcklig kompensatorisk resursfördelning samt problem med skolegregation. Regeringen delar Skolkommissionens bild av nuläget i skolan och har utifrån dess förslag vidtagit en rad åtgärder.

En central åtgärd är att möjligheterna att fördela resurser utifrån behov kraftigt förstärks genom ett nytt statligt stöd. Regeringen har avsatt 1 miljard kronor för 2018, 3,5 miljarder kronor för 2019 och 6 miljarder kronor per år fr.o.m. 2020 för detta stöd. Stödet ska fördelas utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. De tillförda medlen ska leda till ökade insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass och grundskola.

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att ytterligare insatser behövs för att bryta skolegregationen och dess negativa effekter. Resultatskillnaderna mellan skolor och mellan kommuner har ökat sedan början av 1990-talet och elever med samma bakgrund går i dag oftare

på samma skolor. Mycket tyder på att fristående skolors etablering i områden där föräldrar har hög utbildningsnivå bidrar till ökad segregation. I grundskolan är andelen elever med stark socioekonomisk bakgrund generellt sett större i fristående skolor. Den socioekonomiska och etniska bostadssegregationen befästs i skolorna. Denna uppdelning av eleverna riskerar att leda till ökade kvalitetsskillnader och att alla elever inte får den likvärdiga utbildning de har rätt till. Därför har regeringen i propositionen Samling för skolan (prop. 2017/18:182) bl.a. lämnat förslag om att huvudmännen för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på sina skolenheter.

Som ett led i regeringens satsning på en förbättrad styrning av skolan genomförs en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen.

Mer kunskap för alla elever

Tidiga insatser är avgörande

Alla barn har rätt att få en bra och likvärdig grund för fortsatt lärande. För att alla elever ska få det stöd de behöver i sin utveckling och sitt lärande är det avgörande att stödinsatser sätts in tidigt. Samtidigt är det viktigt att lärarnas administrativa börda inte ökar. För att öka antalet anställda i lågstadiet har regeringen avsatt medel, som samtliga kommuner tagit del av. Sedan regeringen tillträdde har drygt 28 000 fler personer anställts i skolan.

Genom tidiga insatser i förskoleklassen kan alla barn få stöd i sin utveckling och sitt lärande. Från och med läsåret 2018/19 förlängs därför skolplikten med ett år och blir tioårig genom att förskoleklassen blir en obligatorisk skolform.

Regeringen har i propositionen Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser (prop. 2017/18:195) lämnat förslag om en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet. Garantin ska säkerställa att alla elever som har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd får rätt stöd i rätt tid. Tidiga insatser är viktiga för barnens självkänsla och insatser i grundläggande färdigheter, som att läsa och skriva, kan även motverka att eleven får svårigheter i flera ämnen. Tidiga insatser behöver inte heller bli lika omfattande som insatser som sätts in först under de senare skolåren. Regeringen har

också satsat på att förstärka den specialpedagogiska kompetensen genom medel för att anställa och utbilda fler specialpedagoger, samt genom att generellt stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan.

Regeringen har också stärkt förskolan, bl.a. genom satsningen på mindre barngrupper som ger mer tid för varje barn. Barngrupperna i förskolan är nu de minsta sedan 1992. Skolverket har fått i uppdrag att göra en översyn av deltagandet i förskolan som särskilt ska belysa gruppen nyanlända.

Läsning är grunden för fortsatt lärande. Därför satsar regeringen på flera läsfrämjande insatser, bl.a. initiativet Hela Sverige läser med barnen. Läsdelegationen främjar ökat läsande, och läslyftet har utvidgats till att också omfatta förskolan. Förstärkning har gjorts i skolbiblioteken. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2018 en satsning på läsfrämjande insatser och inköp av litteratur vid förskolor om 50 miljoner kronor.

Sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling inom skolan måste motverkas, vilket bl.a. initiativen inom #metoo har riktat uppmärksamheten mot. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2018 att medel tillförs för att utveckla sex- och samlevnadsundervisningen och arbetet mot kränkande behandling i skolan genom kompetensutvecklingsinsatser. Sexuella trakasserier ska bekämpas. I betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) har bl.a. föreslagits att ansvaret för utredning av sexuella trakasserier i skolorna flyttas från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Fler ska bli behöriga till gymnasieskolan

Nyanlända elever som kommer till Sverige i grundskolans senare årskurser behöver på kort tid komma ikapp sina jämnåriga svenska klasskamraters ämneskunskaper samtidigt som de lär sig ett nytt språk. Elever som invandrar efter 12 års ålder uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program i betydligt lägre utsträckning än de elever som invandrar i yngre ålder. Regeringen har därför i propositionen Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas (prop. 2017/18:194) lämnat förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna att nå behörighet till gymnasieskolans nationella

program för nyanlända elever som tas emot inom skolväsendet i högstadiet.

Kvaliteten i gymnasieskolan ska bli bättre

Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Ungefär var tredje elev uppnår dock inte kraven för en sådan examen inom tre år efter att de påbörjat sin utbildning. Bland annat fungerar inte övergångarna inom och mellan skolformer tillräckligt väl för att skapa förutsättningar för en välfungerande skolgång utan avbrott. Regeringen har därför i propositionen En gymnasieutbildning för alla lämnat förslag som ska förbättra kvaliteten och genomströmningen i gymnasieskolan (prop. 2017/18:183). I propositionen har regeringen även föreslagit ytterligare åtgärder för att skapa bättre struktur och kvalitet på introduktionsprogrammen. I budgetpropositionen för 2018 stärkte regeringen även introduktionsprogrammen. Regeringen har också beslutat om en proposition med förslag som syftar till att yrkesprogrammen ska bli mer attraktiva genom ökade möjligheter till grundläggande högskolebehörighet och förslag om att ett estetiskt ämne ska införas på alla nationella gymnasieprogram (prop. 2017/18:184).

Läraryrket ska vara attraktivt

Lärarna är avgörande för att höja elevernas kunskapsresultat. Bristen på legitimerade och behöriga lärare är därför mycket oroande. Regeringen har mot denna bakgrund vidtagit en rad åtgärder. Sedan 2015 pågår en utbyggnad med fler än 10 000 utbildningsplatser inom förskolläro- och lärarutbildningarna. Insatser genomförs för att underlätta vidareutbildning av obehöriga lärare och av högskoleutbildade som vill bli lärare. För att höja yrkets attraktivitet avsätter regeringen 3 miljarder kronor per år till höjda lärarlöner. Regeringen har också förstärkt den kompletterande pedagogiska utbildningen för att möjliggöra för fler ämnesutbildade att söka sig till läraryrket. För att lärarstudenter snabbare ska kunna genomföra sin utbildning genomför regeringen även en satsning på sommarkurser vid elva lärosäten i landet. Regeringen har även stärkt kvaliteten i lärarutbildningen genom att tillföra riktade kvalitetsmedel till utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap.

3.6 Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Som en central del i det moderna samhällsbygget samt för att säkra vårt globala ledarskap och vår konkurrenskraft, ska Sverige bli världens första fossilfria välfärdsland.

Samhällsbygget ska vara hållbart och fossilfritt

Sverige har infört ett klimatpolitiskt ramverk

Efter förslag från regeringen beslutade riksdagen i juni 2017 med bred majoritet att införa ett klimatpolitiskt ramverk med en klimatlag och nya ambitiösa klimatmål. Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Utsläppen i Sverige, från de sektorer som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre 2040. Dessa utsläpp kommer främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk. Utsläppen från inrikes transporter, förutom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Regeringen har inrättat ett klimatpolitiskt råd med uppgift att löpande genomföra en oberoende utvärdering av den samlade politik som regeringen lägger fram i syfte att säkerställa att klimatmålen kan nås.

Klimatarbetet ska fortsatt förstärkas

I april 2018 avser regeringen att överlämna en skrivelse till riksdagen där regeringens klimatstrategi beskrivs. Strategin omfattar åtgärder för att nå de klimatpolitiska målsättningarna (se även fördjupningsrutan Klimatutmaningen). Efter som konsekvenserna av klimatförändringarna märks redan i dag, och kommer att bli allt mer påtagliga under kommande år, behöver också arbetet med att klimatanpassa samhället utvecklas. Regeringen har tagit steg för att stärka det nationella arbetet med klimatanpassning och överlämnade i mars 2018 en proposition med förslag till en strategi för klimatanpassning till riksdagen (prop. 2017/18:163). Regeringens övergripande mål för samhällets anpassning till ett förändrat klimat är att utveckla ett långsiktigt

hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och tillvarata möjligheter.

I syfte att stärka konkurrenskraften i den svenska biogaskedjan och påskynda omställningen mot förnybara energikällor föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2018 en utökning av stödet för metangasreducering med 270 miljoner kronor.

För att understödja omställning i hela samhället har regeringen även genomfört insatser för att få finansmarknaden att investera mer hållbart. Sedan 2016 är hållbarhet en del av målen för finansmarknadsområdet och fr.o.m. 2018 ska fondförvaltare tillhandahålla information om hur hållbarhet beaktas vid förvaltningen av fonder. Målet att bli ett fossilfritt välfärdsland förutsätter att även finansmarknaden utvecklas åt samma håll.

Utvecklingen i våra städer är avgörande för möjligheten att nå många av miljömålen. Regeringen avser i skrivelsen Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling presentera en strategi som innehåller övergripande mål för hållbara städer, prioriteringar och nya insatser med tyngdpunkt på miljömässigt hållbar stadsutveckling. Strategin bidrar till uppfyllelsen av de nationella miljömålen och nationella mål inom andra politikområden.

Fossilfria transporter och resor ska främjas

Transportsektorn står för en tredjedel av utsläppen av växthusgaser i Sverige. Minskade utsläpp från transportsektorn är därför avgörande för att nå klimatmålen. Regeringen arbetar för elektrifiering av transportsektorn i hela landet och genom Klimatklivet har stöd beviljats för ungefär 14 000 nya laddpunkter. Med ladda hemma-stödet som införts 2018 blir det enklare för hushåll att installera laddpunkter för elfordon i hemmet. För att ytterligare öka andelen fossilfria resor i samhället har regeringen avsatt 350 miljoner kronor per år 2018–2020 för en elfordonspremie, som subventionerar privatpersoners köp av elcyklar och elmopeder m.m. Regeringen har för avsikt att utöka premien till att även omfatta eldrivna utombordsmotorer och föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2018 att ytterligare 45 miljoner kronor tillförs för satsningen.

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon införs fr.o.m. den 1 juli 2018. Genom systemet kommer bonus att ges för fordon med låga

koldioxidutsläpp och förhöjd fordonsskatt tas ut för fordon med höga utsläpp. Bonus-malus-systemet innebär en väsentligt starkare styrning mot minskade utsläpp av koldioxid från lätta fordon än dagens fordonsskattesystem. Ytterligare en viktig del för att nå en fossilfri fordonsflotta är att skapa långsiktiga spelregler för hållbara biodrivmedel. Därför införs Bränslebytet den 1 juli 2018. Reformen innebär ett reduktionspliktssystem som i kombination med ändrade skatteregler syftar till att minska utsläppen från bensin och dieselbränslen genom ökad inblandning av biodrivmedel. En skatt på flygresor infördes den 1 april 2018 för att bidra till att flyget i större utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader.

En promemoria om en ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik har remitterats. Promemorian behandlar en avläsningsbar vägslitageskatt med syfte att skapa ordning och reda i åkeribranschen och bidra till minskad miljöpåverkan, samtidigt som företagens och regionalpolitiska intressen tydligt tas till vara (Fi2018/01103/S2).

Det går att kombinera minskade växthusgasutsläpp med ekonomisk utveckling

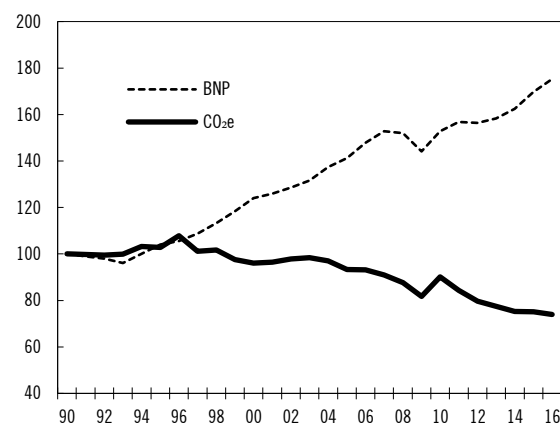
Mellan 1990 och 2016 minskade utsläppen av växthusgaser i Sverige med 26 procent. Under samma period ökade BNP med 75 procent (se diagram 3.14). Stora utsläppsminskningar har skett framför allt inom bostadssektorn, där oljebaserad individuell uppvärmning har ersatts av fjärrvärme, värmepumpar och bibränslen. Även utsläppen från industrin och från avfallsdeponering har minskat betydligt sedan 1990.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige med regeringens politik kommer att nå de nationella klimatmålen för 2020 givet de styrmedel som fanns på plats i juni 2016. Hälften av betinget från 1990 till 2030 är redan avklarat. Fler åtgärder behövs dock för att nå de långsiktiga klimatmålen.

Regeringen anser att en hållbar konsumtion har stor betydelse. Hållbarheten i handeln måste öka och konsumtionens utsläpp minska. Genomförandet av den nyligen antagna strategin för hållbar konsumtion är en viktig del i detta. För att få mer tillförlitlig statistik av konsumtionens utsläpp har Naturvårdsverket fått i uppdrag att utveckla mätmetoder och indikatorer. Underlaget används som utgångspunkt vid utvecklandet av nya och förbättrade åtgärder.

Diagram 3.14 Sveriges BNP och nationella växthusgasutsläpp

Index 1990=100



Anm.: BNP i fasta priser.

Källor: Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån.

Energisystemet ska bli mer hållbart

Sverige ska ha ett robust elsystem, med en hög leveranssäkerhet, en låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Regeringens målsättning är 100 procent förnybar energi. Regeringen arbetar intensivt med att genomföra energiöverenskommelsen som ingicks mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna den 10 juni 2016 i den parlamentariska Energi-kommissionen. Regeringen har lagt fram konkreta åtgärder om ett förlängt och utökat elcertifikatsystem (prop. 2016/17:179) och ett antal skatteförändringar i enlighet med energiöverenskommelsen, som också antagits av riksdagen (prop. 2016/17:142). Regeringen har också presenterat förändringar rörande kärnavfallsfonden.

Energiöverenskommelsen omfattar ett mål om 100 procent förnybar elproduktion 2040 samt ett mål om 50 procent effektivare energianvändning 2030 jämfört med 2005. Under april 2018 avser regeringen att lägga fram en proposition för att slå fast de överenskomna målen inom ramen för energiöverenskommelsen. Regeringen avser även att lägga fram förslag om moderna miljökrav för vattenkraft och andra vattenverksamheter.

I propositionen Vårändringsbudget för 2018 föreslår regeringen att ytterligare medel om 170 miljoner kronor tillförs för att förstärka investeringsstödet för solceller och för att ge länsstyrelserna möjlighet att omhänderta och snabbare besluta om ansökningar för detsamma. Detta innebär att investeringsstödet för 2018

sammantaget kommer att uppgå till över 1 miljard kronor, vilket innebär en ökning med närmare 20 gånger jämfört med 2014.

Miljömålen ska nås

Det är regeringens ambition att miljömålen ska nås. Miljömålen är en viktig utgångspunkt i det nationella genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Arbetet med miljömålen ska fortsätta och regeringen har gett i uppdrag till berörda myndigheter att ta fram förslag till ytterligare etappmål i syfte att bidra till att nå miljömålen.

Regeringen kommer under våren 2018 överlämna en samlad redovisning av arbetet med miljömålen till riksdagen. Under mandatperioden har beslut tagits om nya etappmål och om en precisering av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan som ligger i linje med Parisavtalets mål. Regeringen har utvecklat och tydliggjort myndigheternas ansvar i miljömålssystemet. Ansvaret innebär bl.a. att myndigheterna ska verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla miljöarbetet.

Regeringen har under mandatperioden väsentligt ökat anslagen för åtgärder och skydd av värdefull natur, i syfte att höja ambitionen i arbetet med skötsel och förvaltning av skyddad natur, bevarande av biologisk mångfald samt insatser för friluftslivet. Dessa satsningar har inneburit att fler värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv har kunnat skyddas.

Sverige verkar för ett globalt ramverk för kemikalier, för att effektivare kunna ge en internationell respons på globala hälso- eller miljöproblem orsakade av den ökande och komplexa mängden kemikalier. Kunskapen om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper samt deras användning och spridning i miljön är fortfarande bristfällig. En fortsatt kunskapsuppbyggnad är därför nödvändig bl.a. eftersom det förbättrar förutsättningarna att få till stånd en ambitiös global överenskommelse. Swetox verksamhet om kemikaliers påverkan på miljö och hälsa är vidare av stor betydelse i arbetet för en giftfri miljö.

Miljöskadliga subventioner behöver fasas ut i såväl Sverige som globalt. Reformering av sådana subventioner diskuteras i flera internationella processer. Naturvårdsverket har på uppdrag av

regeringen gjort en kartläggning av potentiellt miljöskadliga subventioner som överlämnades i juni 2017. Rapporten analyseras nu inom Regeringskansliet.

Myndigheternas senaste uppföljning av miljö kvalitetsmålen visar att ytterligare åtgärder behövs för att nå 14 av de 16 målen. Uppföljningen visar också att det finns positiva trender för flera miljö kvalitetsmål, t.ex. målen Frisk luft och Bara naturlig försurning. Under mandatperioden har regeringen gjort historiskt stora satsningar för att nå miljömålen.

Klimatutmaningen

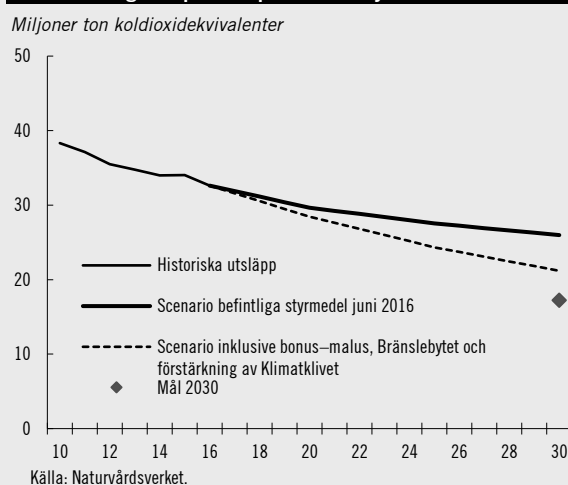
Parisavtalet från 2015 innebär att alla länder ska bidra till att hålla den globala uppvärmningen väl under 2 grader och att länderna ska sträva efter att hålla den under 1,5 grader. För att lyckas kommer det att krävas att alla samhällssektorer bidrar till klimatomställningen. Riksdagen har under 2017 antagit en klimatlag samt ett klimatpolitiskt ramverk, med nya klimatmål för Sverige, som anger ramarna för svenskt klimatarbete.

Naturvårdsverket har gjort en första uppföljning av de etappmål för klimat som gäller till 2030. Etappmålen är en del av miljömålssystemet. Det första av dessa gäller samtliga sektorer i Sverige som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR). För dessa sektorer ska utsläppen senast 2030 vara minst 63 procent lägre än 1990, varav 8 procentenheter kan täckas av kompletterande åtgärder, t.ex. åtgärder som leder till ökat upptag av koldioxid i skog eller genom att investera i olika klimatprojekt utomlands. Dessa utsläpp kommer främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar samt bostäder och jordbruk, och ingår inte i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det andra etappmålet handlar specifikt om inrikes transporter. Utsläppen från dessa (förutom flyget, som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter) ska ha minskat med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. De senaste scenarierna för utsläpp och upptag av växthusgaser i Sverige togs fram under 2016 och 2017. De utgår ifrån att de styrmedel som fanns i juni 2016 behålls under hela perioden till 2030. Utfallet landade på en minskning av utsläppen med 44 procent fram till 2030 jämfört med 1990 i ESR och en minskning med 35 procent jämfört med 2010 i transportsektorn. Nästan hälften av betinget från 1990 till 2030 är därmed uppfyllt och det återstår att minska utsläppen med drygt 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att nå ESR-målet. Detta scenario illustreras i diagram 3.15 av scenariot befintliga styrmedel juni 2016. För transportmålet måste utsläppen minska med drygt 10 miljoner ton.

Naturvårdsverket har kvantifierat effekten för tre av de större klimatsatsningarna som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018: ett bonus-malus-system för nya lätta fordon, Bränslebytet och utökningen av Klimatklivet. När de beräknade effekterna av dessa tre satsningar adderas till de scenarier som utgår från

de styrmedel som var på plats t.o.m. sommaren 2016 minskar gapen till målen, vilket illustreras av scenariot nya och befintliga styrmedel i diagram 3.15. Gapet för att nå ESR-målet beräknas då till ungefär 2–4 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030. För att nå målen till 2030 för inrikes transporter beräknas gapet till ungefär 1–3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Resultatet i scenarioräkningarna är osäkra och påverkas av de antaganden som görs, däribland antagandet om att reduktionsnivån inom Bränslebytet ökar till 40 procent till 2030. I dessa scenarier är antagandet att kompletterande åtgärder inte används.

Diagram 3.15 Historiska utsläpp inom ESR samt scenario med befintliga respektive planerade styrmedel till 2030



Transportsektorn behöver stå för huvuddelen av de totala utsläppsminskningarna till 2030. Naturvårdsverket bedömer att etappmålet för transportsektorn kan nås med en kombination av åtgärder inom områdena transporteffektivt samhälle, energieffektivare fordon och ökad andel förnybara bränslen. Även i övriga sektorer finns viktiga möjligheter till ytterligare utsläppsminskningar fram till 2030. Det handlar bl.a. om åtgärder inom områdena jordbruk, arbetsmaskiner, avfallsdeponier och bostäder.

Regeringen gör bedömningen att flera viktiga steg och beslut har tagits för att stärka arbetet och öka takten för att nå klimatmålen. Trots detta behövs ytterligare insatser från såväl regeringen som andra aktörer för att målen ska kunna nås. Som ett steg i det fortsatta arbetet kommer regeringen i april 2018 att presentera en klimatstrategi med de åtgärder som regeringen hittills har vidtagit för att nå klimatmålen och riktningen för det fortsatta arbetet.

3.7 Valfärden ska stärkas

Det gemensamma samhällsbygget ska fortsätta och den generella valfärden ska utvecklas. Alla ska bidra efter förmåga och alla ska få ta del av det växande välståndet efter behov. En väl utformad gemensamt finansierad generell välfärd främjar en god ekonomisk utveckling, samtidigt som den jämnar ut människors livsvillkor och bidrar till ökad trygghet, jämlikhet och jämställdhet. Det är en garanti för tillgång till en grundläggande trygghet och välfärd i hela landet.

En väl utbyggd välfärd är också av stor betydelse för kvinnors livsvillkor. Kvinnor utgör en stor del av valfärdens anställda och är oftast de som tar huvudansvaret för äldre och sjuka anhöriga. En trygg och väl fungerande välfärd bidrar därför både till goda arbetsvillkor för en stor grupp kvinnor och främjar kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.

Vård, skola och omsorg ska stärkas ytterligare

Sverige växer, både ekonomiskt och med fler invånare. Att kvinnor och män lever längre och att fler barn föds är mycket positivt. Samtidigt gör den demografiska utvecklingen med en växande befolkning, särskilt fler barn och äldre, att behoven av välfärdstjänster ökar. Valfärden ska gå att lita på oavsett var i Sverige man bor.

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har skapat överskott i de offentliga finanserna. Det utrymme som en växande ekonomi skapar gör det möjligt att ge kommuner och landsting bättre förutsättningar att möta de större utmaningar som de nu ställs inför. Regeringen har redan tidigare presenterat tillskott till valfärden i kommuner och landsting. Tillskottet på 10 miljarder kronor årligen till kommunerna och landstingen är den enskilt största permanenta höjningen av de generella statsbidragen till kommunsektorn sedan detta infördes. Satsningen är en viktig del i att bygga valfärden starkare och öka jämlikheten. De under mandatperioden genomförda förstärkningarna innebär sammantaget att regeringen satsat över 35 miljarder kronor på vård, skola och omsorg under 2018 och mer än så för åren framöver. Valfärdssatsningarna under mandatperioden har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn har ökat starkt de senaste åren. De hittills genomförda satsningarna 2018 motsvarar kostnaderna för att

anställa ytterligare 60 000 personer i välfärdssektorn.

Den generella valfärden ska fortsätta att utvecklas och regeringen har därför i budgetpropositionen för 2018 aviserat 5 miljarder kronor fr.o.m. 2019 och ytterligare 5 miljarder kronor fr.o.m. 2020 för att permanent höja det generella statsbidraget till kommuner och landsting. Regeringen bedömer att det kommer krävas ytterligare statliga tillskott under den kommande mandatperioden för att hantera den demografiska utmaningen och de behov av personalförsörjning i valfärden som följer därav. Tillskotten till valfärden i kommunsektorn minskar behovet av att höja kommunalskatterna för att kunna möta den demografiska utmaningen, samtidigt som de ger kommuner och landsting förutsättningar att utveckla, effektivisera och förbättra den generella välfärdens verksamheter (se fördjupningsrutan Den demografiska utvecklingen kräver ökade resurser till valfärden). Sverige ska ha en trygg, värdig och jämlik äldreomsorg. En stärkt bemanning leder till bättre äldreomsorg genom att skapa utrymme för personalen att tillbringa mer tid med de äldre, men också större möjlighet att gemensamt utveckla verksamheten. Regeringen har under mandatperioden avsatt medel för att stärka bemanningen i äldreomsorgen. Den demografiska utvecklingen innebär fortsatt stora behov inom äldreomsorgen.

I propositionen Vårändringsbudget för 2018 satsar regeringen ytterligare 350 miljoner kronor för att öka kvaliteten och tillgängligheten i äldreomsorgen genom investeringar i välfärdsteknik, som t.ex. digital teknik och mobila trygghetslarm samt stödande applikationer till mobiler och surfplattor.

Vården ska gå att lita på i hela landet

En god och jämlik folkhälsa är en angelägenhet för hela samhället. Att alla ska ges samma förutsättningar för en god hälsa utgör grunden för det folkhälsopolitiska arbetet och är en del av regeringens mål att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Hälso- och sjukvården ska bidra till en god hälsa i hela befolkningen. Ojämlikheten ska inte förstärkas av att tillgången till vård varierar mellan olika grupper. Den med störst behov av vård ska ges företräde. En tillgänglig, jämlik och jämställd vård

som minskar omotiverade skillnader i hälsa är uttryck för ett väl fungerande samhälle. Omfattande satsningar har gjorts för att minska köerna och förbättra samordningen mellan olika delar av vården. Flera av regeringens satsningar riktas mot att stärka och öka tillgängligheten i primärvården och därigenom frigöra kapacitet vid bl.a. akutmottagningar och inom psykiatri.

Regeringen har under mandatperioden genomfört de största satsningarna på sjukvården i modern tid. Det handlar om stora satsningar för ökad tillgänglighet och kortare köer genom att ge personalen bättre förutsättningar och fler kollegor. Riktade satsningar har gjorts för ökad psykisk hälsa, med en särskild satsning på barn och unga, kortare köer och en mer jämlik cancervård, förbättrad tandhälsa, skärpt vårdgaranti i primärvården och patientkontrakt för ökad kontinuitet. Därtill bidrar regeringens satsningar på kvinnors hälsa i primärvården, förlossningsvården och avgiftsfri screening för vissa cancerformer till en jämställd hälsa. Tillgången till välutbildad personal är viktig för att alla ska kunna erbjudas behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet. Regeringen investerar därför i en förstärkning av vårdens kompetensförsörjning genom ökade resurser till nya utbildningsplatser för sjuksköterske-, specialistsjuksköterske-, läkar- och barnmorskeutbildningarna.

Med dagens ansträngda personalsituation behöver mer göras för att öka vårdens tillgänglighet. I propositionen Vårändringsbudget för 2018 föreslår regeringen utökade medel till landstingen för att förstärka de områden som har störst behov av att garantera en säker och trygg vård som ges i rimlig tid. Medel tillförs för att förbättra tillgängligheten till hälso- och sjukvården och korta köerna. I satsningen ingår 200 miljoner kronor i ökade medel till landstingen för att bl.a. behålla och anställa vårdpersonal med bristkompetenser som har intresse att arbeta kvar i vården efter 65 års ålder. I satsningen ingår ytterligare 400 miljoner kronor som kan användas av landstingen för bl.a. förstärkning under sommaren, mobila team i primärvården för en snabbare vård nära medborgarna samt genom att vårdens personal används så att alla kompetenser tas till vara, t.ex. i form av multidisciplinära vårdteam.

Viktiga reformer har också initierats och genomförts för att möta framtidens strukturella

utmaningar och stärka vården utifrån ett patientperspektiv. Primärvården ska vara kärnan i den svenska hälso- och sjukvården. Arbetet med att stärka den patientnära vården vid t.ex. vårdcentraler och öppna mottagningar har inletts och kommer att fortsätta under flera år. Delar av vårdens resurser bör förflyttas från sjukhusvård till primärvård. Som ett viktigt steg har regeringen genomfört en vässad och professionsneutral vårdgaranti i kombination med stora satsningar på vårdens personal. Samverkan mellan kommuner och landsting i vårdens övergångar ska säkras.

Det finns stora sociala skillnader i barns hälsa. Barn till föräldrar med låg inkomst och låg utbildning löper större risk att drabbas av både fysisk och psykisk ohälsa. För att alla barn ska få samma tillgång till hälso- och sjukvården krävs fortsatta insatser för tidigt stöd till barn via barnhälsovården.

En växande och åldrande befolkning kräver en effektiv styrning av sjukvårdens resurser. För att den bästa och mest avancerade vården ska kunna erbjudas koncentreras den högspecialiserade vården till färre orter. Införandet av den nationella läkemedelslistan kommer vidare att öka patientsäkerheten och ge en mer effektiv sjukvård. För första gången kommer det att finnas strukturerad information om läkemedel på nationell nivå, vilket ger behörig hälso- och sjukvårdspersonal möjlighet att se vilka läkemedel som förskrivits till en patient, oavsett vem som har förskrivit dem.

Styrkan i svensk ekonomi ska komma alla till del

Allmänna socialförsäkringar är en viktig del i den svenska modellen. Sjukförsäkringen ska skydda människor med såväl låga som höga inkomster mot inkomstbortfall när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Taket i sjukförsäkringen kommer därför att höjas från 7,5 till 8 prisbasbelopp fr.o.m. den 1 juli 2018.

Personer som har sin försörjning från sjukersättning får varken något jobbskatteavdrag eller det förhöjda grundavdraget för äldre. För att förbättra situationen för dessa personer har en skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning införts fr.o.m. 2018. Regeringen har också föreslagit att garantinivån i sjuk- och aktivitetsersättningen ska höjas fr.o.m. den 1 juli 2018.

En välfungerande sjukförsäkring är en grundläggande trygghet när man blir sjuk och

innebär att individen vid behov ges stöd för att återfå hälsan och kunna arbeta. Regeringen har därför presenterat ett åtgärdsprogram som syftar till att stärka stödet till individen och samverka mellan myndigheterna. Den som blir sjuk ska kunna lita på att sjukförsäkringen bidrar till att täcka det inkomstbortfall som uppstår genom frånvaron från arbetet.

Det är viktigt att fortsätta utveckla våra offentliga trygghetssystem för att ge ett gott stöd åter till hälsa och arbete. En välfungerande sjukförsäkring kan både bidra till en hög sysselsättning och en hög produktivitet. Regeringen har bl.a. avskaffat den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. Regeringen har identifierat flera delar där arbetet behöver utvecklas för en sjukförsäkring som ger såväl trygghet som stöd. En översyn har startat inom Regeringskansliet som genomför en fördjupad analys av regelverket för sjukersättning för att säkerställa att gränsdragningen mellan vilka långtidssjukskrivna som fortsätter med sjukpenning och vilka som i stället beviljas sjukersättning är ändamålsenlig. I det fortsatta arbetet har regeringen identifierat två utvecklingsområden där det behövs ytterligare insatser, det handlar om att stödet till individen behöver öka och att samverka mellan myndigheter behöver stärkas. Regeringen kommer att tillsätta en utredning i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och rättssäker sjukförsäkring. Uppdraget innebär bl.a. att begreppet normalt förekommande arbete ska analyseras.

Regeringen har även satsat på att förbättra de ekonomiska villkoren för familjer med barn. Bland annat har barnbidragets grundbelopp fr.o.m. den 1 mars 2018 höjts med 200 kronor i månaden, efter att ha varit oförändrat sedan 2006.

Under mandatperioden har regeringen arbetat för att stärka a-kassan och förbättra skyddet för den som blir arbetslös. Regeringen har bl.a. höjt taket i den inkomstrelaterade ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen, höjt grundbeloppet och förbättrat möjligheten till ersättning för deltidsarbetslösa. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring är viktig för trygghet och omställning på arbetsmarknaden. Inkomstbortfallsprincipen är en central del av den svenska modellen.

Skattekllyftan mellan pensionärer och löntagare ska avskaffas

Pensionärer har rätt till ekonomisk trygghet. De har genom ett långt yrkesliv bidragit till att bygga dagens välfärd. Pension är uppskjuten lön, men beskattas i dag i flera fall högre än löneinkomst. Skillnaden i beskattning beror på de jobbskatteavdrag som infördes 2007–2014.

Under mandatperioden har regeringens politik minskat skillnaden i beskattningen mellan pension och löneinkomst. Det senaste steget trädde i kraft den 1 januari 2018. Regeringen anser dock att skillnaden i beskattning mellan löneinkomst och pension ska tas bort helt. I budgetpropositionen för 2018 aviserades därför ytterligare två steg till 2020. Ett förslag kommer att remitteras där skatten i ett första steg 2019 sänks med ungefär hälften av den kvarvarande skattekllyftan.

Bostadstillägget har en stor betydelse för att minska den ekonomiska utsattheten bland såväl pensionärer som personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Efter förslag i budgetpropositionen för 2018 höjdes bostadstillägget.

Fusk med skatter och ersättningar ska bekämpas

Att stöd bara går till dem som har rätt till det är en förutsättning för att bevara tilliten till våra gemensamma trygghetssystem. Regeringen har under mandatperioden genomfört ett flertal åtgärder och genom sina myndigheter förstärkt arbetet med att se till att stöd ska nå de grupper som stöden är avsedda för och inte utbetalas till oseriösa aktörer eller kriminella. Ytterligare reformer är dock nödvändiga.

Folkbokföringen utgör en viktig del i arbetet för att motverka välfärdsbrottslighet. Korrekta personuppgifter bidrar till korrekta beslut. Regeringen har därför i propositionen Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen (prop. 2017/18:145) bl.a. föreslagit att folkbokföringsbrott återinförs. Regeringen vill även försvåra för kriminella att använda företag i sin verksamhet och har därför gett Bolagsverket i uppdrag att förbättra kontrollerna vid sin registrering av företagsuppgifter. Vidare har regeringen påbörjat ett arbete med att förbättra spårbarheten i löneutbetalningar för subven-

tionerade anställningar. De fackliga organisationerna har ofta konkret kunskap om arbetsgivare som använder sig av subventionerade anställningar. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga de samråd som hålls mellan myndigheten och arbetstagarorganisationerna. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att täppa till luckor som gör det möjligt att utnyttja våra välfärdssystem, t.ex. genom att se över möjligheterna att samordna utbetalningarna i välfärdssystemen, begränsa antalet utfärdare av identitetshandlingar och förbättra kontrollen av deras äkthet och giltighet.

Ett väl fungerande skattesystem, där var och en gör rätt för sig, är en förutsättning för den svenska modellen och vår skattefinansierade välfärd. Skatteflykt och skatteundandragande är stora samhällsproblem. Det undandrar samhället stora resurser och övervältrar skattebördan på andra grupper. Det undergräver också sammanhållningen och förtroendet för vårt samhälle och våra myndigheter. Därför ska uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå framöver normalt lämnas till Skatteverket månadsvis i arbetsgivardeklARATIONER. Regeringen arbetar vidare med ett förslag från Skatteverket som innebär att utländska företag med viss verksamhet i Sverige ska göra skatteavdrag och kontrolleras på samma sätt som svenska företag. Regeringen har även överlämnat propositionerna Personalliggare i fler verksamheter (prop. 2017/18:85) och Skattetillägg vid rättelse på eget initiativ (prop. 2017/18:144) till riksdagen. Regeringen har också tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att införa en skyldighet för bl.a. skatterådgivare att informera Skatteverket om skatteupplägg. I den nya lagstiftningen om offentlig upphandling ställs tydliga krav på att leverantörer ska betala skatt och sociala avgifter och att upphandlande myndighet ska utesluta sådana leverantörer som inte uppfyller dessa krav.

För att motverka aggressiv skatteplanering är det viktigt med internationellt samarbete. I december 2017 beslutade Europeiska unionens råd om att införa en förteckning över icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet som medlemsstaterna ska tillämpa administrativa motåtgärder mot. Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att särskilt granska transaktioner med dessa jurisdiktioner. Avtalet om att tillämpa den globala standarden för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton har numera

undertecknats av 98 länder. Det är viktigt att även låg- och medelinkomstländer ska kunna motverka försök att undvika skatt. Regeringen har därför gett Skatteverket och Sida i uppdrag att anordna en internationell konferens om kapacitetsutveckling på skatteområdet.

Konsumenternas rättigheter ska stärkas

Ett starkt konsumentskydd, med trygga och rimliga villkor för konsumenter, är viktigt för att åstadkomma väl fungerande marknader. Färre personer ska riskera att fastna i en skuldspiral. Regeringen föreslår därför bl.a. att det införs ett räntetak och ett kostnadstak som kan skapa förutsättningar för rimligare villkor på marknaden för snabbblån (prop. 2017/18:72). Regeringen har även föreslagit att det inte längre ska vara möjligt att ingå avtal muntligen vid telefonförsäljning, samt lämnat förslag för att stärka skyddet för resenärer och främja en väl fungerande resemarknad.

Den demografiska utvecklingen kräver ökade resurser till välfärden

Sveriges befolkning växer just nu mycket snabbt och beräknas nå 11 miljoner invånare 2026. Utvecklingen med en ökad medellivslängd och högre födelsetal är i grunden positiv.

Statistiska centralbyrån bedömer att antalet barn och unga under 20 år kommer att öka med 17 procent och att de som är 75 år eller äldre kommer att öka med 46 procent till 2030. Samtidigt ökar antalet personer i åldern 20–64 år enbart med 8 procent. Det leder till att antalet unga och äldre som andel av befolkningen kommer att öka markant fram till 2030 (se diagram 3.16).

Diagram 3.16 Andel unga och äldre

Andel av befolkningen som är 0–19 år eller över 74 år, procent



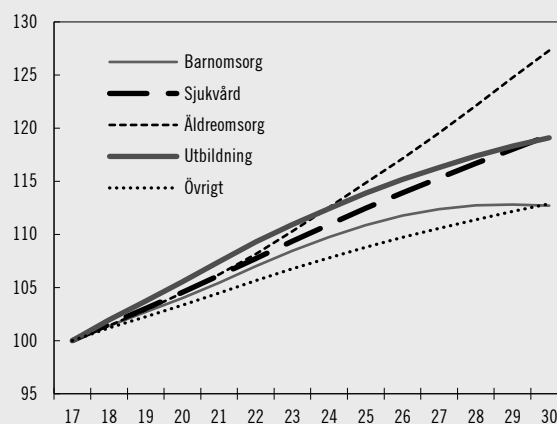
Detta innebär att behovet av välfärdstjänster kommer att öka kraftigt framöver. Behoven av kommunal service ökar mycket snabbare än vad befolkningen växer, till följd av den förändrade befolkningssammansättningen. De skattefinansierade tjänsterna inom vård, skola och omsorg utnyttjas nämligen inte i samma utsträckning i alla åldrar. Den årliga kommunala konsumtionsutgiften för barn och unga under 20 år är i genomsnitt ungefär dubbelt så hög som för personer i förvärsaktiv ålder, och ännu högre för personer som är 75 år och äldre.

Diagram 3.17 visar hur mycket de olika välfärdstjänsternas omfattning behöver öka

enbart för att upprätthålla nuvarande kvalitet¹ fram till 2030.

Diagram 3.17 Kommunal konsumtion per ändamål

Volymindex 2017=100



Anm.: Konsumtionsutgifter inom ändamålet Övrigt avser framför allt kollektivt konsumerade tjänster som kommuner och landsting producerar.
Källa: Egna beräkningar.

Ett växande antal barn och unga medför att behoven av barnomsorg och skola ökar med 13 respektive 19 procent mellan 2017 och 2030. Den kraftiga ökningen av personer som är 75 år eller äldre medför att behoven av sjukvård och äldreomsorg beräknas öka med 19 respektive 27 procent t.o.m. 2030. Med samma personaltäthet som 2017 medför det att antalet kommunalt finansierade sysselsatta behöver öka med 22 000 personer inom barnomsorgen, 57 000 personer inom skolan, 65 000 personer inom sjukvården, 93 000 personer inom äldreomsorgen och 23 000 personer i övriga verksamheter till 2030.

Regeringen vill att Sverige ska vara ett ledande välfärdsland. Välfärd och utveckling förutsätter varandra. Att behoven av välfärdstjänsterna ökar snabbare än antalet personer i förvärsaktiv ålder innebär en utmaning för kommuner och landsting att finansiera och bemanna den kraftiga utbyggnaden av skola, vård och omsorg som krävs. Sammantaget kommer det att krävas betydande statliga tillskott till kommunsektorn för att hantera den demografiska utmaningen under 2020-talet. Även arbetet med effektiviseringar av verksamheten är angeläget.

¹ Med oförändrad kvalitet menas att välfärdstjänsterna produceras på samma sätt, med samma mängd personal och insatsvaror, i framtiden som i dag.

3.8 Sverige ska vara säkert

Sverige ska vara tryggt och säkert. Hög sysselsättning, bra skolor och en generell välfärd lägger grunden för ett tryggt samhälle. Det krävs också kraftsamling för att stävja brottslighet och upprätthålla säkerheten. Brottsligheten ska förebyggas och fler brott klaras upp. Det gäller såväl vardagsbrotten som sexualbrott, hedersrelaterat våld och förtryck och mord. Regeringen fortsätter också kampen mot brottslighet som utgör ett hot mot det demokratiska samhället, som organiserad brottslighet, terrorism och hatbrott. Regeringen bedriver ett intensivt arbete mot terrorism och hela samhället behöver gemensamt bidra till att motverka dess driv- och dragningskrafter – inte minst för att förhindra att människor dras in i våldsbejakande extremistiska miljöer. Sverige arbetar också aktivt för att öka uppmärksamheten kring klimatrelaterade säkerhetsrisker internationellt. För att skapa ett tryggare Sverige gör regeringen stora satsningar på Polismyndigheten, Tullverket och totalförsvaret samt vidtar åtgärder för att förhindra organiserad brottslighet och terrorism.

Säkerheten och tryggheten ska öka i hela landet

Polisen ska finnas närmare medborgarna i hela landet och bli bättre på att förebygga och bekämpa brott. Utredningsverksamheten behöver fortsatt stärkas och utvecklas, liksom bekämpningen av den organiserade brottsligheten och det dödliga våldet. Regeringens målsättning är att öka antalet polisanställda med 10 000 personer till 2024. Regeringen har därför föreslagit och aviserat historiskt stora tillskott till Polismyndigheten. Regeringen har också lämnat i uppdrag till Polismyndigheten att vidta åtgärder för att fler poliser ska stanna kvar i yrket och för att fler poliser ska utbildas. Regeringen har i december 2017 beslutat att en ny polisutbildning ska etableras i Malmö. Polismyndigheten undersöker också förutsättningarna för att etablera ytterligare en polisutbildning i västra Sverige.

Efter att under lång tid ha minskat har det dödliga våldet ökat under de senaste åren. Det är särskilt påtagligt i samband med konflikter i kriminella kretsar. Detta är en utveckling som måste stoppas. Nationella trygghetsundersökningen från Brottsförebyggande rådet visar att andelen av befolkningen som utsatts för

trakasserier och sexualbrott har ökat under de senaste åren. För att höja förmågan att ingripa mot organiserad brottslighet och terrorism samt stärka kompetensen avseende sexualbrott föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2018 en ökning av Polismyndighetens anslag med 200 miljoner kronor.

För att säkerställa effektiv samverkan mellan aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar ser regeringen behov av ett utvecklat och säkert mobilt ip-baserat kommunikationssystem. Frågan bereds i Regeringskansliet.

Sverige ska hålla ihop

Alla ska ha goda möjligheter att utvecklas, oavsett var man bor. Regeringen vill därför motverka segregationen och öka jämlikheten genom såväl generella som riktade insatser. Det kan exempelvis handla om tidiga insatser för barn och unga, satsningar på utbildning, ökad trygghet, ökad sysselsättning och insatser för att stärka demokratin och det civila samhället. Det förebyggande arbetet ska stärkas och tryggheten öka i områden med socioekonomiska utmaningar. Barnens skolresultat ska inte vara beroende av föräldrarnas inkomst eller utbildningsbakgrund.

Inrättandet av Delegationen mot segregation är ett led i regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation. Myndigheten ska främja samverkan mellan olika aktörer i uppgift att bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte, följa utvecklingen inom forskningen, göra analyser och uppföljningar samt fördela statsbidrag. Regeringen genomför även en långsiktig satsning på kommuner och områden med socioekonomiska utmaningar i syfte att stärka lokal ekonomisk och social utveckling.

Insatser mot gränsöverskridande brottslighet ska förstärkas

Tullkontrollerna vid gränserna ska öka så att den illegala handeln med narkotika och vapen stoppas redan vid gränsen. Genom myndighetssamverkan kan flera myndigheter samarbeta för att förhindra brottslighet. Regeringens uppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten att gemensamt förhindra den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor har bl.a. inneburit att de s.k. spritbussarna slagits

ut och att en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten försvunnit. På motsvarande sätt har Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen fått i uppdrag att bekämpa internationella organiserade stöld- och inbrottslikor som verkar i landet. Enligt regeringen kan det även finnas skäl att se över Tullverkets befogenheter när det gäller utförelse av stöldgods. I propositionen Vårändringsbudget för 2018 föreslår regeringen en ökning av Tullverkets anslag med 72 miljoner kronor, bl.a. för att förstärka den tekniska kapaciteten och därigenom förbättra myndighetens förutsättningar att genomföra framgångsrika insatser mot organiserad brottslighet.

Totalförsvarets förmåga ska utvecklas

Regeringspartierna har tillsammans med Moderaterna och Centerpartiet kommit överens om förstärkningar av totalförsvaret med 2,7 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2018. Inom det civila försvaret tillförs resurser för att bl.a. kommuner och berörda myndigheter ska kunna fullfölja och intensifiera totalförvarsplaneringen. Åtgärder vidtas för att krigsförbanden ska kunna öka sin krigsduglighet. Som en del i arbetet med att bygga upp ett modernt totalförsvaret kommer regeringen även att inrätta en ny myndighet med ansvar för det psykologiska försvaret.

Internationellt samarbete ska ge ökad säkerhet

Den svenska säkerhetspolitiken syftar ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Vår alliansfrihet bidrar till stabilitet och säkerhet. Den förutsätter en aktiv, bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik i kombination med fördjupade försvarssamarbeten och en trovärdig nationell försvarsförmåga.

Mot bakgrund av det växande antalet konflikter i världen och den försämrade säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde fortsätter regeringen att förstärka Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Regeringen driver en feministisk utrikespolitik för fred, säkerhet och hållbar utveckling, med ett tydligt jämställdhetsfokus. Sverige arbetar också aktivt för att öka uppmärksamheten kring klimatrelaterade säkerhetsrisker

internationellt, inte minst ur ett konfliktförebyggande perspektiv.

Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd kommer under 2018 att utgöra en viktig möjlighet till svenskt inflytande. Sverige verkar för att FN ska arbeta mer med fredsfrämjande och konfliktförebyggande åtgärder samt för att utveckla EU:s civila och militära krishanteringsförmåga. Regeringen bidrar till samarbetet Pesco, EU:s permanenta strukturerade samarbete på försvarsområdet. Tillsammans med Finland och Tyskland leder regeringen utvecklingen av EU:s civila förmåga att förebygga och hantera konflikter. I alla samarbeten främjar regeringen dialog som verktyg samt verkar för att öka kvinnors aktiva inflytande i fredsprocesser. Satsningen på dialog och fredsprocesser fortsätter.

Regeringen har successivt ökat biståndet, som uppgick till 0,96 procent av BNI 2014, till 1 procent av BNI 2018. Biståndets fokus på konfliktförebyggande samt freds- och statsbyggande ligger fast. Det gör även satsningarna på jämställdhet och klimat.

Sexuella trakasserier ska motverkas

De många initiativen inom #metoo har riktat uppmärksamhet mot förekomsten av sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling inom flera sektorer och branscher i samhället. Regeringen har därför bl.a. gett Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket i uppdrag att genomföra särskilda insatser för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier i arbetslivet. Regeringen anser att ytterligare insatser är nödvändiga för att stärka det förebyggande och kompetenshöjande arbetet. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2018 att 125 miljoner kronor tillförs för en rad insatser. Bland annat föreslås ytterligare medel för de informations- och utbildningsinsatser som Brottsoffermyndigheten har getts i uppdrag att genomföra, med anledning av den nya sexualbrottslagstiftningen. Regeringen föreslår även att medel tillförs för utbildnings- och informationsinsatser inom rättsväsendet, skolan och socialtjänsten. Arbetet med att förebygga sexuella trakasserier i arbetslivet föreslås vidare stärkas genom utbildnings- och informationsinsatser med stöd till arbetsgivare och stärkt stöd till regionala skyddsombud.

3.9 Fördelningseffekter av regeringens politik

I ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. De senaste två decennierna har dock inkomstskillnaderna ökat på ett oroande sätt. De samlade kapitalinkomsterna är skevt fördelade och en stor del går till hushåll i den yttersta toppen av inkomstfördelningen. Hushållens totala kapitalinkomst uppgick 2016 till 376 miljarder kronor, eller ca 50 000 kronor i genomsnitt per vuxen i befolkningen. Samma år tillföll 53 procent av de totala kapitalinkomsterna den hundradel av befolkningen som hade högst ekonomisk standard. För att möta den ekonomiska ojämlikheten behöver omfördelningen stärkas. Hur resurser fördelas och investeras påverkar hela samhällets utveckling. Åtgärder behövs också för en fortsatt utveckling mot ekonomisk jämställdhet.

Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder för att motverka ekonomisk ojämlikhet. Sverige ska ta ett globalt ledarskap i arbetet för att minska klyftorna.

Regeringen har en bred strategi för ett jämlikt och hållbart samhälle. Jämlikhet, utveckling och sammanhållning ska uppnås i hela landet. Grundbulven för den ekonomiska politiken är att pressa ner arbetslösheten och öka sysselsättningen. När fler arbetar minskar inkomstklyftorna, samtidigt som resurser skapas för en generell välfärd som ytterligare bidrar till jämlikhet och jämställdhet. Insatser för en jämlik kunskapsskola och möjligheter att bygga på med ny kunskap senare i livet bidrar vidare både till en uthållig ekonomisk utveckling och till jämlikhet. Ytterligare utjämning uppnås genom skatter och transfereringar som utformas så att de även främjar arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och produktivitetsutveckling.

Reformerna har bidragit till jämnare ekonomisk fördelning

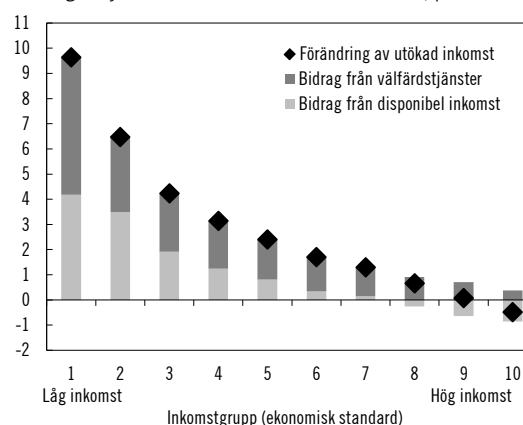
Till följd av den samlade politiken under mandatperioden bedömer regeringen att inkomstspridningen kommer att minska fr.o.m. 2017. Betydande satsningar har genomförts inom vård, skola och omsorg samt på reformer riktade till hushåll med låga inkomster. De höjningar av

inkomstskatten som har bedömts vara nödvändiga för att finansiera dessa satsningar har riktats mot dem med höga inkomster.

De direkta effekterna för hushållens ekonomi av den aktiva omfördelningen i regeringens politik, genom skatter, transfereringar och gemensamt finansierade välfärdstjänster, redovisas i diagram 3.18. I beräkningen används ett utökat inkomstbegrepp, som utöver disponibel inkomst även tar hänsyn till välfärdstjänster. Den utjämning av livsvillkoren och möjligheterna till utveckling som välfärdstjänsterna bidrar till, inte minst genom utbildning, har visserligen en vidare betydelse än den som fångas av de direkta effekterna men de fullständiga effekterna är svåra att mäta.

Diagram 3.18 Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper till följd av reformer 2015–2018

Förändring uttryckt som andel av ekonomisk standard, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De reformer som regeringen genomfört i skatte- och transfereringssystemen under mandatperioden har i genomsnitt haft en positiv effekt på den ekonomiska standarden i de sju lägsta inkomstgrupperna. I de tre högsta inkomstgrupperna har effekten varit negativ. Välfärds-satsningarna bidrar till att öka det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper och har en tydligt utjämnande fördelningspolitisk profil med störst effekter i de lägre inkomstgrupperna. Effekten av den samlade politiken varierar även inom inkomstgrupperna. Inom de åtta lägsta inkomstgrupperna påverkas dock de allra flesta positivt av reformerna.

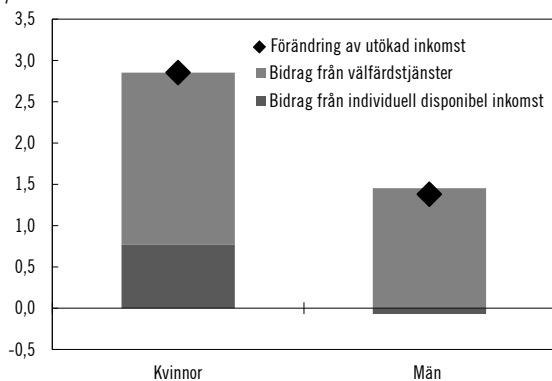
Regeringens politik har stärkt den ekonomiska jämställdheten

De senaste två decennierna har kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av mäns legat stabilt på omkring 80 procent. Kvinnors arbetsinkomster har visserligen utvecklats starkare än mäns, men kapitalinkomsternas ökade betydelse för den disponibla inkomsten har, tillsammans med transfereringarnas minskade betydelse, motverkat den utjämning av den disponibla inkomsten som utvecklingen på arbetsmarknaden bidragit till.

Kvinnor har dock gynnats i större utsträckning än män av de reformer som genomförts av skatte- och transfereringssystemen under mandatperioden. Regeringens satsningar på skola, vård och omsorg bedöms också komma kvinnor till del i högre grad än män. För kvinnor beräknas reformerna innebära att den individuella, utökade inkomsten ökar med ca 2,9 procent i genomsnitt, jämfört med en ökning med ca 1,4 procent för män (se diagram 3.19).

Diagram 3.19 Förändring av individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre) till följd av reformer 2015–2018

Förändring uttryckt som andel av individuell disponibel inkomst, procent

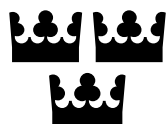


Anm.: Individuell utökad inkomst är individuell disponibel inkomst plus subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje vuxen i hushållet. Summan av barnens subventioner delas jämnt på de vuxna i hushållet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

4

Den makroekonomiska utvecklingen



4 Den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i världen för den kommande treårsperioden. Tyngdpunkten ligger på utvecklingen 2018 och 2019. I prognosen har information som fanns tillgänglig t.o.m. den 6 mars 2018 beaktats. I avsnittet presenteras även mått på välstånd och en fördjupning om ekonomiska effekter av klimatförändringar.

Prognoserna är baserade på nu gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99). Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit stark under flera år. Den goda konjunkturutvecklingen och regeringens åtgärder medför att arbetslösheten väntas minska till 6,2 procent 2018.
 - KPIF-inflationen, dvs. inflationen mätt med fast bostadsränta, uppgick till 2 procent 2017. Uppgången förklaras delvis av tillfälliga faktorer, såsom stigande energipriser, och inflationen väntas dämpas något 2018. Inflationen väntas därefter stiga mot målet på 2 procent på ett mer varaktigt sätt som en följd av ett högre resursutnyttjande än normalt i såväl Sverige som omvärlden.
 - Prognoser för den framtida ekonomiska utvecklingen är alltid osäkra. Utvecklingen i euroområdet, Sveriges viktigaste handelspartner, kan bli starkare än väntat. Samtidigt kan risken för en handelskonflikt mellan USA och resten av världen, en snabb korrigerande av tillgångspriser, geopolitiska konflikter och Storbritanniens utträde ur EU leda till en sämre utveckling. Klimatförändringar och effekter av extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin. I Sverige finns en risk kopplad till utvecklingen på bostadsmarknaden. Den svenska ekonomin står väl rustad för olika osäkerheter eftersom Sveriges statsfinanser är goda och stats-skuldkvoten är låg.
-
- Konjunkturen i omvärlden har fortsatt att stärkas på bred front. Både företag och hushåll är optimistiska om framtiden, särskilt i euroområdet.
 - Aktivitetsnivån i svensk ekonomi är fortsatt hög. Den positiva konjunkturutvecklingen i omvärlden medför att efterfrågan på svensk export ökar. Det skapar i sin tur förutsättningar för ökade investeringar. Den senaste tidens utveckling på bostadsmarknaden väntas dock dämpa tillväxten i bostadsinvesteringarna. Regeringens satsningar på välfärden bidrar till en fortsatt god tillväxt 2018, då BNP-tillväxten väntas bli 2,8 procent.
 - Resursutnyttjandet bedöms vara högre än normalt 2018. Löneutvecklingen är dock alltså dämpad.

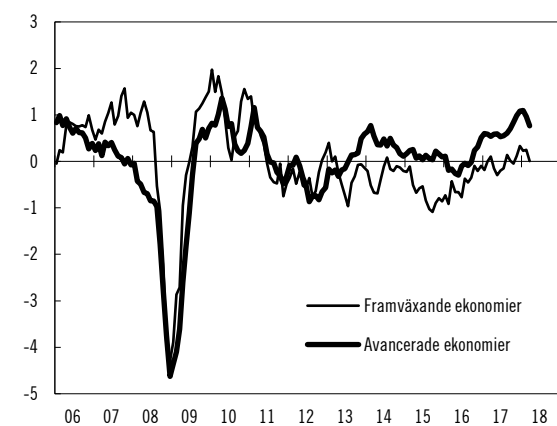
4.1 Utvecklingen i omvärlden 2018 och 2019

Konjunkturuppgången i världsekonomin har breddats och blivit allt starkare. Alla de stora ekonomierna växer nu samtidigt i relativt god takt för första gången sedan finanskrisen. En betydande optimism om den ekonomiska utvecklingen bland företagen talar för att det goda konjunkturläget i omvärlden fortsätter (se diagram 4.1). Även hushållen är optimistiska om framtiden. De finansiella förhållandena är fortfarande gynnsamma för tillväxten, delvis som en direkt följd av en expansiv penning- och finanspolitik i omvärlden. Sammansättningen av tillväxten i omvärlden är gynnsam för svensk export. Den tidigare konsumtionsledda tillväxten drivs nu allt mer av ökade kapitalinvesteringar, vilket leder till en ökad efterfrågan på investeringsvaror. Tillväxten i världshandeln har ökat, liksom industriproduktionen.

Den sammanvägda BNP-tillväxten i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel bedöms bli 2,7 procent 2018 för att därefter mattas av något. På längre sikt hålls BNP-tillväxten tillbaka av en svag produktivitet utveckling och en ogynnsam demografisk utveckling.

Diagram 4.1 Inköpschefsindex för tillverkningsindustrin

Standardiserade värden



Källa: Markit.

Synkroniserad stark tillväxt i avancerade ekonomier

I euroområdet var BNP-tillväxten 2017 den högsta på tio år. Tillväxten har understötts av ökade investeringar, en global uppgång i produktion och handel samt en fortsatt expansiv penningpolitik. Återhämtningen omfattar både fler länder och sektorer än tidigare. Den inhemska

efterfrågan har stärkts av det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Fortsatt god efterfrågan förväntas driva fram såväl ny- som ersättningsinvesteringar. Konsumtionstillväxten väntas dämpas något då sysselsättningstillväxten blir långsammare och inflationen stiger. Sammantaget väntas BNP-tillväxten i euroområdet gradvis dämpas när ekonomin närmar sig sin långsiktiga tillväxtpotential. Inflationen är fortfarande låg och den underliggande inflationen väntas endast öka gradvis då löneökningarna av allt att döma blir måttliga.

Storbritanniens ekonomi växte långsammare än många andra stora ekonomier 2017. De negativa ekonomiska effekterna av landets beslut att lämna EU tycks dock hittills ha blivit något mildare än väntat till följd av en stark återhämtning i världsekonomin och det svagare brittiska pundet sedan folkomröstningen 2016. Avmattningen i ekonomin har främst drivits av en svagare konsumtion, då det svagare pundet ökat inflationen och därmed urholkat hushållens köpkraft. Investeringsviljan tyngs av osäkerhet om utgången av förhandlingarna om EU-utträdet. Draghjälpen för exporten från tidigare försvagningar av pundet väntas klinga av. Sammantaget gör detta att tillväxttakten fortsätter att mattas av 2018.

USA:s pågående konjunkturuppgång är inne på sitt nionde år. Den skattereform som förhandlades fram i december 2017 väntas i det korta perspektivet ge en viss ekonomisk stimulans genom högre investeringar och konsumtion. Det motverkas längre fram av stigande inflationsförväntningar som väntas driva fram en snabbare normalisering av penningpolitiken.

God tillväxt även i framväxande ekonomier

I Kina accelererade BNP-tillväxten 2017, driven av stark export och fastighetsinvesteringar, och blev därmed något högre än de kinesiska myndigheternas tillväxtmål. Framöver väntas en mindre expansiv finanspolitik samtidigt som myndigheterna stramar åt kreditmarknaden för att dämpa den höga skuldsättningen. Det gör att Kinas tillväxt fortsätter att dämpas 2018 och 2019 samtidigt som den blir mer konsumtionsbaserad. Indiens ekonomi, som tillfälligt bromsades upp 2017 efter en mervärdesskattereform och ett sedelutbyte, väntas fortsätta växa i snabb takt de kommande åren. Stigande råvarupriser under

fjölåret har gjort att stora råvaruproducerande ekonomier som Brasilien och Ryssland kommit ur sin recession.

Stärkt konjunktur i Norden

De små och öppna nordiska ekonomierna har alla gynnats av en starkare efterfrågan i omvärlden. Grannländerna befinner sig dock i olika faser av konjunkturcykeln. Finlands ekonomi har börjat återhämta sig efter en lång period av fallande tillväxt och väntas först i år komma tillbaka till den BNP-nivå som rådde före finanskrisen. Den finska BNP-tillväxten var 2017 den högsta sedan finanskrisen bröt ut och var högre än den i euroområdet. Den finska exporten har gynnats av återhämtningen i Ryssland, som är en viktig handelspartner för Finland. Investeringarna har stigit till följd av ökad optimism bland företagen och ett uppdämt investeringsbehov. Lägre arbetslöshet har bidragit till att konsumtionen vuxit snabbare, trots uteblivna löneökningar. BNP-tillväxten väntas bli god även i år och 2019, men inte lika stark som i fjol.

Högre oljepriser har bidragit till att norsk ekonomi återhämtat sig efter några år med svag tillväxt. Norsk export gynnas också av en svagare norsk krona. Vidare stärks konsumtionen av att det råder en optimism bland hushållen, trots att bostadspriserna fallit. Norges BNP-tillväxt väntas fortsätta stiga något 2018 och ligga kvar på ungefär samma nivå 2019. Norge skiljer sig från Sverige och många andra europeiska länder genom att andelen som står utanför arbetsmarknaden ökar. Sysselsättningsgraden har sjunkit kontinuerligt sedan finanskrisen med totalt nära sex procentenheter och allra störst har nedgången varit bland män i åldern 25–54 år.

Den danska ekonomin har vuxit stadigt sedan 2013. Ökad framtidstro bland hushåll och företag indikerar en fortsatt tillväxt. Men företagen börjar få det allt svårare att hitta kvalificerad arbetskraft, särskilt inom byggsektorn. BNP bedöms fortsätta växa i god takt 2018 och 2019.

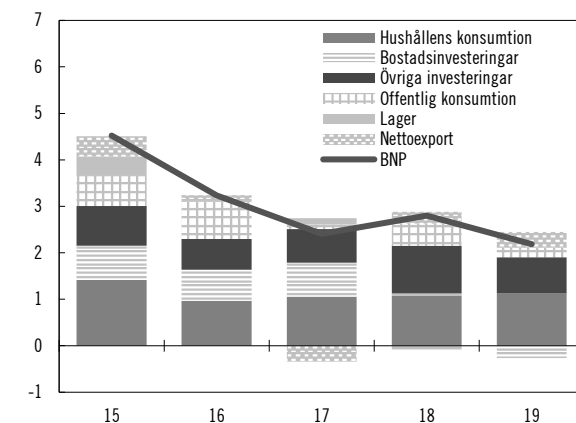
4.2 Utvecklingen i Sverige 2018 och 2019

Fortsatt hög BNP-tillväxt

BNP-tillväxten har varit hög i Sverige under de senaste fyra åren. Det är framför allt inhemsk efterfrågan, investeringar och konsumtion, som drivit tillväxten (se diagram 4.2). Regeringens reformer och en expansiv penningpolitik har i betydande grad bidragit till denna utveckling. Under 2018 bedöms svensk ekonomi fortsätta att utvecklas starkt. Hushållen och företagen är optimistiska om konjunkturutsikterna och inom industrin bedöms kapacitetsutnyttjandet vara högt. Åren efter 2018 väntas BNP växa i en genomsnittlig takt.

Diagram 4.2 BNP och bidrag till BNP-tillväxten

Procentuell förändring respektive förändring i procent av BNP föregående år, prognos 2018 och 2019



Anm.: Procentuell förändring i procent av BNP föregående år för försörjningsbalansens delar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabil tillväxt av hushållskonsumtionen

Tillväxten av hushållens konsumtion var god 2017. Det var framför allt en stark utveckling för sällanköpsvaror och tjänstekonsumtion som bidrog till tillväxten. Stigande inkomster, fortsatt låga räntor och en fallande arbetslöshet talar för en fortsatt god konsumtionstillväxt de kommande åren. En bidragande faktor till den förväntade utvecklingen är att regeringen har genomfört åtgärder som stärkt hushållens ekonomi, bl.a. höjt barnbidrag och lägre skatt för dem över 65 år.

God kommunal konsumtionstillväxt

Tillväxten av den offentliga konsumtionen 2016 var den högsta sedan 1998. Det berodde bl.a. på migrationsrelaterade utgifter. Under 2017 fortsatte den offentliga konsumtionen att öka, men

då i betydligt lägre takt än föregående år. Det berodde främst på att utgifterna kopplade till migrationen då minskade snabbt, framför allt inom staten.

Det kommunala skatteunderlaget förväntas inte öka skatteinkomsterna i samma utsträckning som behovet av kommunal konsumtion växer. För att motverka kommunala skattehöjningar och nedskärningar inom välfärden bedömer regeringen att det behövs statliga tillskott till kommunsektorn de kommande åren. Detta för att ge bättre förutsättningar att möta de utmaningar den ställs inför framöver, som exempelvis den demografiska utvecklingen med fler barn och äldre i befolkningen. Därför aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2018 ytterligare generella statsbidrag till kommunsektorn 2019 och 2020.

År 2018 bedöms offentlig konsumtion växa i jämförelsevis god takt till följd av dels riktade tillskott till kommunsektorn och dels tillskotten till bl.a. polisen och försvaret.

Den statliga konsumtionen väntas, givet att inte nya reformer beslutas, vara mer eller mindre oförändrad 2019, medan den kommunala fortsätter att utvecklas i linje med genomsnittet sedan 2000. Det leder till att tillväxten av offentlig konsumtion dämpas 2019 och därmed även dess bidrag till BNP.

Fortsatt stark investeringstillväxt...

De senaste årens höga BNP-tillväxt har framför allt drivits av en hög investeringstillväxt, främst av bostadsinvesteringar, men även i övriga delar av näringslivet. Investeringarna började stiga snabbare 2014 och har sedan dess visat en förhållandevis stark utveckling. Av Riksbankens företagsundersökningar framgår att det varit underhålls- och ersättningsinvesteringar som dominerat, men att det nu skett ett skifte mot mer kapacitetshöjande investeringar. När den globala konjunkturen nu stärks bedöms behovet av kapacitetshöjande investeringar öka, vilket gör att investeringstillväxten väntas bli hög även 2018 och 2019.

... men något svagare bostadsbyggande

Bostadsinvesteringarna har ökat med i genomsnitt 15 procent per år de senaste fyra åren. År 2017 bedöms 64 000 nya bostäder ha påbörjats, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på 35 000 per år sedan 1975. Hur mycket som byggs kan dock variera kraftigt över ett antal år.

Bostadsinvesteringarnas andel av de totala investeringarna är normalt sett förhållandevis liten, men de senaste tre åren har bostadsinvesteringarna bidragit med i genomsnitt 0,7 procentenheter till den totala BNP-tillväxten (se diagram 4.2).

Under andra halvåret 2017 steg antalet bostäder till försäljning snabbt, både nyproduktion och redan existerande bostäder. Det bidrog till en generell nedgång i bostadspriserna. Nedgången förefaller ha dämpats något under inledningen av 2018.

Antalet beviljade bygglov var som högst i början av 2017 och har sedan dess minskat. Även konfidensindikatorn för byggbranschen enligt Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer har minskat påtagligt de senaste månaderna. Sammantaget bedöms bostadsinvesteringarna minska de närmaste åren från höga nivåer.

Det faktum att antalet bostäder har ökat långsammare än befolkningen det senaste decenniet samt att en majoritet av Sveriges kommuner rapporterar bostadsbrist talar dock för att bostadsbyggandet och investeringarna även fortsättningsvis kommer ligga på historiskt höga nivåer. De senaste årens goda inkomstutveckling, den starka arbetsmarknaden och förväntningar om fortsatt låga räntor är faktorer som också ger stöd åt slutsatsen om fortsatt stark efterfrågan på bostäder.

Omvärlden stärker exporttillväxten

Sverige är en liten öppen ekonomi och exporten utgör ca 45 procent av BNP. Den globala konjunkturförstärkningen, i synnerhet den i euroområdet, är gynnsam för både varu- och tjänsteexporten. Exporten bedöms därför växa i snabbare takt än de senaste åren samtidigt som den inhemska efterfrågan dämpas något.

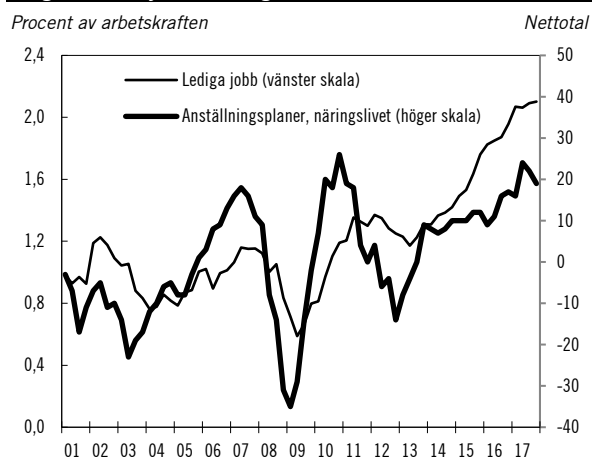
Arbetslösheten väntas minska

Arbetslösheten har minskat sedan 2014, för både kvinnor och män, och är nu på den lägsta nivån sedan 2008. Särskilt ungdomsarbetslösheten (15–24 år) har minskat tydligt och är nu den lägsta sedan 2003. År 2017 var efterfrågan på arbetskraft hög. Antalet sysselsatta ökade i en snabbare takt än befolkningen och därmed steg sysselsättningsgraden. Samtidigt minskade arbetslösheten i en långsammare takt än tidigare,

vilket delvis berodde på att antalet personer i arbetskraften ökade snabbt.

Framåtblickande indikatorer tyder på en fortsatt god efterfrågan på arbetskraft, t.ex. antalet lediga jobb enligt Statistiska centralbyrån (SCB) och företagens anställningsplaner enligt Konjunkturbarometern, (se diagram 4.3). Den höga aktivitetsnivån i svensk ekonomi bedöms medföra att arbetslösheten minskar, givet regeringens hittills genomförda reformer, till 6,2 procent 2018 och 2019. Både sysselsättningen och sysselsättningsgraden väntas fortsätta att öka dessa år.

Diagram 4.3 Sysselsättningsindikatorer



Anm.: Serierna är säsongrensade. Anställningsplanerna avser nettototal, vilket är skillnaden mellan andelen positiva och negativa svar.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

År 2017 steg sysselsättningsgraden för både kvinnor och män. Nästan var fjärde sysselsatt arbetade deltid och av dem var ca 70 procent kvinnor. Arbetslösheten minskade för både kvinnor och män. Arbetslösheten minskade dock mer bland männen. Detta innebar att skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetslöshet minskade, eftersom arbetslösheten har varit högre för män än för kvinnor sedan finanskrisen (se tabell 4.1). Det förklaras delvis av att kvinnor och män i hög utsträckning är verksamma inom olika branscher. För kvinnor var arbetslösheten 2017 på samma nivå som under perioden före finanskrisen. Bland män ökade arbetslösheten mer i samband med krisen och den har ännu inte kommit ned till samma nivå som åren före finanskrisen. Skillnaden i arbetslöshet mellan kvinnor och män väntas fortsätta att minska framöver då arbetslösheten för män sjunker snabbare än för kvinnor.

För både inrikes och utrikes födda steg sysselsättningsgraden 2017 och är den högsta

sedan 2005 då mätningar uppdelade på födelse-land infördes. Utrikes födda har fortfarande en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda, men skillnaden har minskat under de senaste åren, i synnerhet för männen. Detta kan delvis förklaras av att arbetskraftens sammansättning har förändrats. Utrikes födda utgör en ökande andel i arbetsför ålder, samtidigt som andelen äldre ökar bland inrikes födda.

Tabell 4.1 Arbetsmarknadens utveckling

Utfall t.o.m. 2017, prognos 2018 och 2019
Procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019
Sysselsättning	1,5	2,3	1,4	0,6
<i>Kvinnor</i>	1,8	1,9	1,1	0,7
<i>Män</i>	1,3	2,6	1,7	0,6
Sysselsättningsgrad ¹	67,1	67,8	68,4	68,5
<i>Kvinnor</i> ¹	65,1	65,7	66,0	66,2
<i>Män</i> ¹	69,0	69,9	70,6	70,8
Arbetslöshet ²	6,9	6,7	6,2	6,2
<i>Kvinnor</i> ²	6,5	6,4	6,1	6,1
<i>Män</i> ²	7,3	6,9	6,3	6,3
Arbetskraft	1,0	2,0	1,0	0,6
<i>Kvinnor</i>	1,0	1,7	0,9	0,7
<i>Män</i>	1,0	2,2	1,0	0,6
Arbetskraftsdeltagande ¹	72,1	72,7	72,9	73,1
<i>Kvinnor</i> ¹	69,6	70,2	70,4	70,5
<i>Män</i> ¹	74,4	75,1	75,4	75,5
Befolkning ³	0,9	1,1	0,6	0,4
<i>Kvinnor</i> ³	0,8	0,9	0,6	0,4
<i>Män</i> ³	1,0	1,2	0,7	0,3

Anm.: Befolkning, sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år enligt populationen i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Prognoserna baseras på nu gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).

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

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

³ I denna bedömning har hänsyn tagits till Migrationsverkets prognos från februari 2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sysselsättningen ökar mest i tjänstebranscherna

Antalet sysselsatta inom industrin ökade tydligt 2017, efter att ha minskat flera år. Även i byggbranschen och de offentliga myndigheterna ökade sysselsättningen i god takt, men det var tjänstebranscherna som bidrog mest till den sammantagna utvecklingen.

Även framöver väntas tjänstebranscherna stå för den största delen av sysselsättningsökningen. När efterfrågan från omvärlden ökar bedöms antalet sysselsatta inom den exportinriktade industrin stiga något, framför allt 2018. Ökningen väntas dock bli svagare än i övriga branscher.

Sysselsättningen bedöms fortsätta öka inom byggbranschen, men i en långsammare takt än tidigare. Den demografiska utvecklingen och regeringens satsningar på välfärden medför att efterfrågan på arbetskraft ökar i kommuner och landsting under de närmaste åren. Sysselsättningen bedöms därmed fortsätta att öka inom dessa sektorer.

Ökat arbetskraftsdeltagande

Arbetskraftsdeltagandet har ökat stadigt sedan 2010, särskilt bland utrikes födda och bland äldre. Ökningen var särskilt stor 2017. Framöver väntas arbetskraftsdeltagandet öka ytterligare något och stabiliseras på en hög nivå, både jämfört med tidigare och jämfört med andra länder. Denna positiva utveckling får samtidigt till följd att arbetslösheten sjunker långsammare då det tar tid för nya grupper på arbetsmarknaden att hitta jobb.

Arbetskraftsdeltagandet är totalt sett lägre bland kvinnor än bland män. Sedan 2010 har dock kvinnors deltagande ökat snabbare, vilket gjort att skillnaden mellan könen minskat.

Högt resursutnyttjande

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi bedöms vara högre än normalt 2018. Det tyder de flesta tillgängliga indikatorerna på.

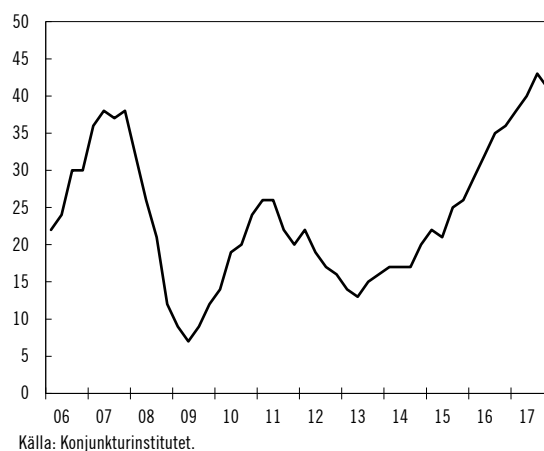
Den starka ekonomiska utvecklingen har lett till att sysselsättningen ökat snabbt. Undersökningar visar att företagen får allt svårare att rekrytera personal. Andelen företag som enligt Konjunkturbarometern rapporterar om brist på arbetskraft har ökat stadigt och är nu runt 40 procent, se diagram 4.4. Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning visar att bristen på arbetskraft är på mycket höga nivåer, även inom den offentliga sektorn. De höga bristtalen indikerar att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är högre än normalt.

Resursutnyttjandet inom företagen speglar hur mycket företagen utnyttjar befintlig produktionskapacitet. Flera indikatorer pekar på att resursutnyttjandet är högre än normalt även i denna del av ekonomin. Exempelvis ligger kapacitetsutnyttjandet inom industrin över det historiska genomsnittet, enligt SCB. Vidare är anställningsplanerna enligt Konjunkturbarometern fortsatt positiva, vilket visar att företagen har

behov av att nyanställa (se diagram 4.3). Företagen investerar dessutom för att öka sin produktionskapacitet.

Diagram 4.4 Brist på arbetskraft i näringslivet

Andel ja-svar, säsongsrensade kvartalsvärden



Samtidigt har det stigande resursutnyttjandet ännu inte gett något tydligt avtryck i stigande löneökningstakter. De centrala avtal som tecknats tyder på att löneökningarna kommer att bli måttliga även framöver. En förklaring till detta kan vara att en längre period med dämpade löne- och prisökningar, såväl i Sverige som i omvärlden, har lett till förväntningar om en fortsatt dämpad utveckling. Det kan således ta längre tid än vanligt innan en starkt konjunktur medför högre ökningstakter för löner och priser. Bristen på arbetskraft kan i så fall vara hög en tid utan att det medför någon omedelbar risk för överhettning.

BNP-gapet (dvs. den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP) är ett mått på resursutnyttjandet i ekonomin och bedöms vara över 1 procent av potentiell BNP både 2018 och 2019 (se tabell 4.2). Bedömningen av resursutnyttjandet är dock mycket osäker, se avsnitt 8.2.

Måttlig löneökningstakt

För merparten av de anställda resulterade avtalsrörelsen 2017 i treåriga avtal med löneökningar på i genomsnitt 2,1 procent per år. Det är något lägre än den genomsnittliga årliga utvecklingen sedan 1993. Därmed förväntas också den totala löneökningstakten 2018 och 2019 bli dämpad (se tabell 4.3). Bedömningen stöds också av att löneutvecklingen varit måttlig de senaste åren, trots en allt starkare utveckling på arbetsmarknaden, och av att löneförväntningarna bland

arbetsmarknadens parter har varit dämpade. Samtidigt väntas ett högt resursutnyttjande på arbetsmarknaden påverka löneökningstakten med viss fördröjning och medföra något större löneökningar 2019.

Utvecklingen av reallönerna, mätt som den nominella lönen enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för inflationen mätt med konsumentprisindex (KPI), har varit hög de senaste åren till följd av att inflationen har varit låg. På grund av den måttliga ökningen av de nominella lönerna och en stigande inflation väntas reallönerna emellertid växa något långsammare framöver.

Inflationen under målet

Inflationen mätt med KPI med fast bostadsränta (KPIF) var 2 procent 2017 (se tabell 4.3), efter att ha varit låg under en lång tid. Uppgången berodde till viss del på det stigande resursutnyttjandet i svensk ekonomi, men också på faktorer av mer tillfällig karaktär såsom stigande energipriser på världsmarknaden och stora prisuppgångar på ett fåtal tjänster, t.ex. banktjänster.

Ett högre resursutnyttjande än normalt i Sverige och omvärlden talar för att den underliggande inflationen stiger snabbare de kommande åren. Ett antal faktorer bidrar dock till att dämpa denna utveckling. En sådan faktor är att de konsumentnära företagen anger att de inte har planer på att höja priserna annat än måttligt, enligt Konjunkturbarometern. Enligt samma undersökning har också företagen förväntningar om fortsatt låg inflation. En annan viktig faktor är att lönerna väntas stiga långsammare jämfört med perioder då konjunkturläget varit likt dagens. Därtill är de avtalade hyresökningarna för 2018 jämförelsevis låga. Detta talar sammantaget för att den underliggande inflationen mätt med KPIF exklusive energi blir lägre än 2 procent 2018 och 2019.

Precis som under föregående år bidrar prisökningar på energi positivt till KPIF-inflationen 2018 och 2019. Att energipriserna väntas stiga framöver beror främst på att priset på råolja stigit 2017, att elnätsföretagen väntas höja avgifterna påtagligt och att energiskatten höjs. Trots energiprisuppgången väntas KPIF-inflationen understiga 2 procent, vilket är Riksbankens inflationsmål, både 2018 och 2019.

Den kommande normaliseringen av reporäntan medför stigande bolånekostnader för

hushållen, vilket innebär att KPI-inflationen stiger snabbare än KPIF-inflationen 2019 och framåt.

Fortsatt låga räntor

Räntorna på statsobligationsmarknaderna i omvärlden har stigit sedan början av december 2017. Ränteuppgången kan till stor del förklaras av stigande inflationsförväntningar och av att marknadsaktörerna gradvis förväntat sig högre styrrentor framöver, bl.a. till följd av oväntat höga löneökningar i USA.

Statsobligationsräntorna i Sverige var i början av mars 2018 i princip på samma nivå som vid årsskiftet. Statsobligationsräntorna är dock fortfarande låga i ett historiskt perspektiv. Till detta bidrar förväntningar om att Riksbanken kommer att hålla reporäntan låg under en längre period. Den gradvisa återhämtningen i omvärlden och den fortsatt robusta tillväxten i den svenska ekonomin förväntas emellertid bidra till gradvis stigande statsobligationsräntor framöver.

Kronan försvagades under hösten 2017 och under inledningen av 2018. Svaga inflationsutfall i Sverige och förväntningar om en mer expansiv penningpolitik har bidragit till denna utveckling. Historiskt sett har kronan varit stark i lägen med stark ekonomisk utveckling i Sverige. I dag är den svag. Kronan förväntas därför förstärkas 2018 och 2019, om än långsamt.

Tabell 4.2 Nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
Internationella variabler					
BNP, euroområdet	2,4	2,3	1,9	1,7	1,6
BNP, Tyskland	2,2	2,4	1,9	1,6	1,4
BNP, Frankrike	1,9	2,0	1,7	1,6	1,6
BNP, Finland	3,0	2,4	2,0	1,6	1,5
BNP, Norge, fastland	1,8	2,3	2,1	2,1	2,1
BNP, Storbritannien	1,7	1,5	1,5	1,7	2,0
BNP, USA	2,3	2,5	2,4	2,1	1,9
BNP, Kina	6,9	6,6	6,2	6,0	5,9
BNP, Ryssland	1,7	1,9	2,0	1,8	1,8
BNP, Brasilien	1,2	2,1	2,3	2,5	2,6
BNP i världen, PPP-vägd ¹	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8
BNP i världen, KIX-vägd ²	2,8	2,7	2,5	2,3	2,2
Svensk exportmarknad ³	4,5	4,9	4,6	4,3	4,2
Inflation, euroområdet ⁴	1,5	1,4	1,6	1,8	1,8
Inflation, USA ⁵	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3
Styrränta, euroområdet	0,0	0,0	0,2	0,6	1,2
Styrränta, USA	1,1	1,8	2,5	3,0	3,3
Oljepris ⁶	54,2	64,8	60,9	58,3	57,0
BNP i Sverige⁷					
BNP, kalenderkorrigerad	2,7	2,9	2,2	1,9	1,7
BNP	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
Hushållens konsumtion	2,4	2,5	2,6	2,6	2,8
Offentlig konsumtion	0,4	1,9	0,8	1,0	-0,3
Fasta bruttoinvesteringar	6,0	4,3	2,0	2,1	2,0
Lagerinvesteringar ⁸	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	3,7	4,9	3,7	3,6	3,4
Import	5,0	4,8	3,3	3,6	3,4
Nettoexport ⁸	-0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Bytesbalans ⁹	3,2	3,6	3,9	3,9	3,7
BNP per capita ¹⁰	1,1	1,9	1,3	1,3	0,9
Potentiell BNP ¹¹	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2
BNP-gap ¹²	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5

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

² BNP sammanviktad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikehandel. De senast beräknade vikterna används för 2018 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.

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

⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP), årsgenomsnitt.

⁵ Konsumentprisindex (KPI), årsgenomsnitt.

⁶ Brent, USD per fat.

⁷ Fasta priser, referensår 2016, om inget annat anges.

⁸ Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.

⁹ Procent av BNP, löpande priser.

¹⁰ BNP per person i totala befolkningen.

¹¹ Till marknadspris. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

¹² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

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

Tabell 4.3 Nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
Arbetsmarknad					
Produktivitet	0,8	1,3	1,4	1,5	1,5
Produktivitet i näringslivet	1,5	1,2	1,5	1,8	1,7
Arbetade timmar ¹	1,9	1,7	0,8	0,4	0,1
Arbetade timmar i näringslivet ¹	1,7	1,7	1,1	0,4	0,5
Medelarbetstid ²	-0,4	0,3	0,2	-0,1	-0,2
Sysselsatta	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Sysselsättningsgrad ³	67,8	68,4	68,5	68,6	68,6
Arbetslöshet ⁴	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Arbetskraft	2,0	1,0	0,6	0,4	0,4
Arbetskraftsdeltagande ³	72,7	72,9	73,1	73,1	73,1
Befolkning, total ⁵	1,3	0,9	0,9	0,9	0,9
Befolkning, 15–74 år ⁵	1,1	0,6	0,4	0,3	0,4
Finansiella variabler					
Reporänta, genomsnitt	-0,5	-0,5	0,0	0,5	1,2
Statsobligationsränta 10 år	0,7	1,2	1,9	2,5	2,7
Statsobligationsränta 5 år	-0,1	0,4	1,0	1,7	2,3
Växelkurs kronindex KIX ⁶	112,9	113,2	111,6	110,9	110,7
Växelkurs SEK per EUR	9,6	9,8	9,7	9,7	9,6
Lön och inflation					
Timplön enligt KL	2,5	2,8	3,1	3,4	3,4
Timplön enligt NR	2,7	2,9	3,1	3,4	3,4
Reallön ⁷	0,7	1,3	1,2	0,6	0,0
KPI	1,8	1,6	1,9	2,8	3,4
KPIF	2,0	1,7	1,7	2,0	2,1
KPIF exkl. energi	1,7	1,5	1,7	2,0	2,1

Anm.: Produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år. Prognoserna baseras på nu gällande regler samt regeringens föreslagna ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).

¹ Enligt nationalräkenskaperna (NR).

² Avser arbetade timmar per år enligt NR dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

³ Procent av befolkningen.

⁴ Procent av arbetskraften.

⁵ Utfall för 2017 är ett beräknat årsmedelvärde. I denna bedömning har hänsyn tagits till Migrationsverkets prognos från februari 2018.

⁶ Index, 18 november 1992=100.

⁷ Reallön beräknas som timplön enligt konjunkturlönestatistiken (KL) korrigerad för prisförändringar enligt KPI.

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

4.3 Utvecklingen 2020 och 2021

I detta avsnitt, som behandlar den ekonomiska utvecklingen 2020 och 2021, antas bl.a. att inga störningar påverkar ekonomin. Ekonomin antas därför gå mot ett balanserat konjunkturläge. På längre sikt bestäms BNP-utvecklingen huvudsakligen av utbudsfaktorer, såsom tillväxten i produktiviteten och antalet arbetade timmar. Vidare antas att ingen ytterligare aktiv finanspolitik på statens budget genomförs utöver de föreslagna ändringarna i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99), i syfte att exempelvis minska arbetslösheten ytterligare. Finansdepartementets prognosprinciper innebär att endast beslutade och av regeringen aviserade förändringar av statens utgifter beaktas och att skattesatserna hålls oförändrade. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. Prognosprinciperna kan få som konsekvens att den kommunala konsumtionen avviker från det demografiska behovet.

God tillväxt i potentiell BNP

Potentiell BNP, dvs. den BNP-nivå som är hållbar på längre sikt, bedöms växa med omkring 2,3 procent per år 2020 och 2021 (se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2018 på www.regeringen.se för en beskrivning av hur variablerna beräknas). Ökningen i potentiell BNP är i linje med ökningstakten åren dessförinnan. Arbetskraften bedöms dock öka i en något långsammare takt till följd av en mer dämpad tillväxt i befolkningen i åldern 15–74 år. I denna bedömning har hänsyn tagits till Migrationsverkets prognos från februari 2018. Regeringens hittills genomförda reformer, exempelvis extratjänster och kunskapslyftet, bidrar till att sänka jämviktsarbetslösheten fram t.o.m. 2020. Denna effekt motverkas till viss del av att många nyanlända då trätt in på arbetsmarknaden. Ett ökat arbetskraftsutbud skapar förutsättningar för en högre sysselsättning på sikt. Men eftersom det tar tid att få ett arbete väntas det högre utbudet av arbetskraft bidra till en högre jämviktsarbetslöshet under en period. Den samlade bedömningen av de olika effekterna är att jämviktsarbetslösheten kommer minska något fram t.o.m. 2020.

Svensk exportmarknad växer i god takt

I de avancerade ekonomierna väntas konjunkturen nå sin topp 2020 och BNP-tillväxten väntas mattas av något. Tillväxten i flera av de framväxande ekonomierna bedöms också dämpas något framöver, bl.a. i Kina där omställningen till en mer hållbar konsumtionsdriven tillväxt pågår.

Sammantaget bidrar detta till att svensk exporttillväxt växer i något lägre takt än åren tidigare. Växelkursen, mätt med kronindex KIX, väntas vara i princip oförändrad 2020 och 2021.

Gradvis lägre resursutnyttjande

Resursutnyttjandet i ekonomin bedöms vara högre än normalt 2018 och 2019. Till följd av antagandet om ingen ytterligare aktiv finanspolitik bedöms den offentliga konsumtionen utvecklas jämförelsevis svagt 2020 och 2021. BNP-tillväxten utvecklas därmed i långsammare takt och resursutnyttjandet går mot ett mer balanserat läge. En fortsatt expansiv penningpolitik bidrar dock till att hålla efterfrågan och resursutnyttjandet uppe.

God utveckling på arbetsmarknaden

Utvecklingen på svensk arbetsmarknad har varit stark i flera år. Under 2020 och 2021 stabiliseras sysselsättningsgraden i åldersgruppen 15–74 år på omkring 69 procent, vilket är en internationellt sett hög nivå. Arbetslösheten väntas minska något till 6,1 procent 2020 och 2021, givet hittills genomförda reformer.

Gradvis stigande räntor

Ett stigande resursutnyttjande i omvärlden och i Sverige ger företagen ökade möjligheter att successivt höja sina priser. Inflationen, mätt med KPIF, väntas nå 2 procent 2020. Riksbanken väntas höja reporäntan gradvis, vilket bidrar till stigande statsobligationsräntor. Låga styrräntor i omvärlden antas dock medföra att reporäntan höjs i jämförelsevis långsam takt, för att i mitten av 2021 uppgå till 1,2 procent. Den svenska tioåriga statsobligationsräntan bedöms uppgå till 2,7 procent 2021.

4.4 Osäkerhet i prognosen

Stark konjunktur men osäkerheter kvarstår

Det finns ett antal osäkerhetsfaktorer som kan leda till en väsentligt annan ekonomisk utveckling än i regeringens prognos.

Sverige är en liten öppen ekonomi. Detta innebär att utvecklingen i omvärlden i stor utsträckning påverkar den inhemska tillväxten. Utvecklingen av den globala ekonomin är omgärdad av osäkerhet.

Konjunkturuppgången i euroområdet kan bli starkare än väntat. Det visar inte minst det senaste årets utveckling, då tillväxten blev överraskande stark. Hushållens och företagens förtroende för den ekonomiska utvecklingen ligger på historiskt höga nivåer. Dessutom har kapacitetsutnyttjandet i tillverkningsindustrin stigit, vilket tillsammans med en fortsatt expansiv penningpolitik innebär att det finns förutsättningar för en starkare investeringsutveckling. Euroområdet är Sveriges viktigaste handelspartner. En sådan utveckling skulle därmed i hög grad gynna svensk exportindustri.

Samtidigt är osäkerheten hög om den ekonomiska politiken i flera länder. Utgången i utträdesförhandlingarna mellan EU och Storbritannien kan påverka den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som de EU-länder som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin. Förhandlingarna mellan EU och Storbritannien är inne i en ny intensiv fas inför utträdet i mars 2019. Utgången av dessa förhandlingar kan få betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som andra europeiska länder, däribland Sverige.

Det råder också osäkerhet om inriktningen av den amerikanska regeringens politik, såväl på det ekonomiska som det säkerhetspolitiska planet. Hur den ekonomiska utvecklingen i USA kommer att påverkas av den omfattande skattereform som godkändes av kongressen i december 2017 är svårt att bedöma, i synnerhet på längre sikt. Den amerikanska administrationen har infört tullar på stål och aluminium som importerats till landet. Länderna i EU, Kanada, Mexiko, Australien, Argentina, Brasilien och Sydkorea har fått ett tillfälligt undantag från tullarna fram till 1 maj medan förhandlingar pågår. Det råder stor osäkerhet om hur situat-

ionen kommer att utvecklas framöver. Motåtgärderna med nya tullar på andra varor i handeln mellan Kina och USA är oroande. Om situationen skulle eskalera ytterligare och utmynna i en allmänt ökad protektionism eller t.o.m. en handelspolitisk konflikt skulle det kunna leda till en väsentligt svagare global utveckling. Det samma gäller vid en säkerhetspolitisk kris. Även allvarliga krig och konflikter kan påverka både enskilda länder och hela regioner. Klimatförändringar och effekter av extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader både för enskilda och för samhället i stort (se fördjupningsrutan Ekonomiska effekter av klimatförändringar).

Den höga och snabbt växande skuldsättningen i såväl offentlig som privat sektor i den kinesiska ekonomin utgör sedan länge en betydande risk för den globala ekonomin. Samtidigt har Kina stora buffertar och skulderna är i huvudsak inhemska. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora effekter på världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror utgör en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

Inledningen av 2018 präglades av turbulens på aktiemarknaderna i många länder. Liknande episoder framöver kan inte uteslutas. Det gäller t.ex. om centralbankerna, i synnerhet den amerikanska centralbanken, stramar åt penningpolitiken snabbare än väntat eller om riskaversionen hos investerare ökar. Det skulle kunna leda till snabba fall i tillgångspriser och medföra märkbara negativa effekter på realekonomin.

Även om situationen i den europeiska banksektorn har förbättrats, har ett flertal europeiska banker fortfarande problem med svag lönsamhet till följd av bl.a. en stor andel osäkra lån, vilket gör dem sårbara för finansiella störningar. Detta kan påverka den finansiella stabiliteten i Europa negativt.

Ekonomiska effekter av klimatförändringar

Den globala temperaturen har under de senaste decennierna stigit i en ökande takt. Det finns en bred enighet om att utsläpp av växthusgaser ligger bakom en stor del av klimatförändringarna och den fortsatta utvecklingen beror till stor del på hur världens länder klarar av att minska utsläppen.

De ekonomiska effekterna är ojämnt fördelade

Klimatförändringen kan få stora effekter på den ekonomiska utvecklingen i världen. Internationella valutafonden (IMF) har skattat det historiska sambandet mellan förändringar i väder och BNP per capita för ett stort antal länder under perioden 1950–2015.² IMF finner att de makroekonomiska effekterna är mycket ojämnt fördelade mellan olika länder. Störst negativa effekter har uppvärmningen i länder med relativt varmt klimat, vilket de flesta låginkomstländer har. Där leder en ökad temperatur till lägre BNP per capita genom minskad jordbruksproduktion, lägre investeringar, lägre arbetsproduktivitet och sämre folkhälsa. I länder med kallare klimat, som höginkomstländer oftare har, kan däremot arbetsproduktiviteten stiga.

IMF har även simulerat de långsiktiga effekterna på produktionen i ett representativt låginkomstland, utifrån ovan uppmätta historiska samband. I ett scenario där inget görs för att bromsa klimatförändringarna kommer BNP per capita att vara 9 procent lägre 2100, än utan temperaturhöjningar. Nuvärdet av den totala produktionsförlusten uppgår då till över 100 procent av nuvarande BNP. Dessa resultat ska dock tolkas med betydande försiktighet, då det råder stor osäkerhet om såväl de ekonomiska effekterna som framtida klimatförändringar.

För många länder är effekterna av klimatförändringar kännbara redan nu. Extremväder i form av svår torka, översvämningar, jordskred, värmeböljor, köldknäppar och orkaner har blivit allt vanligare både i antal, styrka och omfång. Extrema väderhändelser orsakar varje år stora materiella skador, som ska läggas ovanpå de ekonomiska effekter som uppkommer till följd av de långsiktiga temperaturhöjningarna.

Forskare vid IMF har studerat de ekonomiska effekterna av väderfenomenet El Niño, som orsakar stora översvämningar på vissa håll och svår torka på andra.³ Dess ekonomiska effekt varierar mycket mellan länder. Vissa länder (t.ex. Indonesien och Sydafrika) får produktionsbortfall. Andra får ökad produktion, antingen direkt via varmare väder och ökad nederbörd som gynnar jordbruket (t.ex. USA och Argentina), dock med ökad förekomst av skadeinsekter och svampangrepp, eller indirekt via en ökad efterfråga från sina handelspartner (t.ex. Europa).

Klimatförändringar driver på migration

I takt med att vädret blir mer extremt påverkas även var på jorden man kan leva. Enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) tvingas i genomsnitt 22 miljoner människor runt om i världen flytta varje år till följd av väderrelaterade hot. Forskare har gjort beräkningar som visar att om utsläppen av växthusgaser fortsätter i samma takt som i dag, kommer tätbefolkade områden i Sydostasien att drabbas av återkommande värmeböljor med temperaturer som inget mänskligt liv klarar utan skydd.⁴

Den finansiella stabiliteten påverkas

Klimatförändringarna utgör även potentiella finansiella stabilitetsrisker. Finansinspektionen har utrett klimatförändringars effekter på den finansiella sektorn och drar slutsatsen att försäkringskostnaderna kommer att öka i takt med skador från värre och mer frekventa extrema väderhändelser.⁵ Kostnaderna ökar också till följd av den omställning som sker på finansiella marknader, där skiftande efterfrågan kan påverka värderingen av stora kategorier tillgångar, t.ex. fossila bränslen. Samtidigt kan finansmarknaderna hjälpa till i omställningen genom att allokera kapital till hållbara innehav, sprida risk och förmedla försäkringar och andra finansiella produkter som hjälper drabbade företag och länder efter katastrofer. Sammanfattningsvis har klimatförändringarna stora ekonomiska konsekvenser för den globala ekonomin, men de är ojämnt fördelade både på kort och på lång sikt.

² The Effects of Weather Shocks on Economic Activity: How Can Low-Income Countries Cope? (IMF, WEO October 2017).

³ Cashin, Mohaddes och Raissi, Fair Weather or Foul? The Macroeconomic Effects of El Niño (IMF Working Paper 2015).

⁴ Im, Pal och Eltahir, Deadly heat waves projected in the densely populated agricultural regions of South Asia, (Science Advances 2017).

⁵ Klimatförändringar och finansiell stabilitet (Finansinspektionen 2016).

Sverige är det OECD-land där den ekonomiska ojämlikheten ökat mest sedan mitten av 1990-talet. Den ökande ojämlikheten har till stor del drivits av växande kapitalinkomster hos toppinkomsttagarna. Förändringar i skattesystemet utgör också en viktig förklaring till den ökade ojämlikheten. I bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse analyserar regeringen närmare inkomstfördelningens utveckling och den förda politikens effekter på densamma. Större inkomstskillnader kan leda till lägre tillväxt och sociala problem. En större andel personer med mycket höga inkomster kan bidra till ett högre sparande och minskad konsumtion. Högre sparande leder till lägre räntor som i sin tur bidrar till högre tillgångspriser och större kreditutväxt. Det kan skapa obalanser i ekonomin och öka riskerna för finansiell turbulens och ekonomiska kriser.

Även i de framväxande ekonomierna kvarstår finansiella sårbarheter i form av hög privat och offentlig skuldsättning samt svaga balansräkningar i banksektorn. Dessa ekonomier är därtill känsliga för stigande räntor i omvärlden, vilket kan leda till stora och snabba kapitalutflöden och försvagade växelkurser. Eftersom många lån är i utländsk valuta ökar försvagade växelkurser sårbarheten ytterligare.

I Sverige är hushållens skuldsättning och utvecklingen av bostadspriserna fortfarande osäkerhetsfaktorer som kan påverka den ekonomiska utvecklingen. Efter flera år av kraftiga prisökningar sjönk bostadspriserna under slutet av 2017 och i början av 2018. Det berodde bl.a. på ett ökat utbud av nyproducerade bostadsrätter. Om bostadspriserna skulle sjunka ytterligare kan det leda till lägre bostadsinvesteringar. Samtidigt kan hushållen välja att konsumera mindre till följd av att deras totala förmögenhet minskar. Sammantaget medför detta en lägre tillväxt.

De senaste årens goda inkomstutveckling, den starka arbetsmarknaden och förväntningar om fortsatt låga räntor är faktorer som talar för att efterfrågan på bostäder förblir stark. Befolkningen har vidare vuxit snabbare än antalet bostäder under det senaste decenniet. Dessutom uppger de flesta kommuner att det fortfarande råder brist på bostäder. Sammantaget talar det för att prisutvecklingen stabiliseras framöver, vilket skulle innebära att de sammantagna makroekonomiska effekterna av nedgången i bostadspriser blir begränsade.

Hushållens samlade skulder är dock fortsatt höga och uppgår till över 180 procent av den

disponibla inkomsten. Mer än 80 procent av skulderna består av bolån, varav största delen till rörlig ränta. Om räntorna stiger mer än vad hushållen har tagit höjd för kan det påverka konsumtionen negativt till följd av att hushållens boendekostnad blir högre än förväntat.

Svensk ekonomin står samtidigt väl rustad för att möta riskerna i omvärlden och nationellt. De stora underskotten i statsfinanserna har vänts till överskott, statsskuldkvoten är den lägsta sedan slutet av 70-talet och arbetslösheten har pressats tillbaka.

BNP-tillväxten i Sverige kan även utvecklas starkare än väntat om t.ex. hushållens konsumtion växer snabbare än vad som antagits. Hushållens sparande, som andel av disponibel inkomst, är på historiskt höga nivåer, vilket tyder på ett visst mått av buffertsparende. Samtidigt är hushållen optimistiska om utvecklingen av både den egna ekonomin och Sveriges ekonomi. Om hushållen minskade sitt sparande skulle det leda till ökad konsumtion. Även demografiska faktorer, som att andelen äldre i befolkningen nu ökar, talar för ett minskat sparande, och därmed ökad konsumtion, framöver.

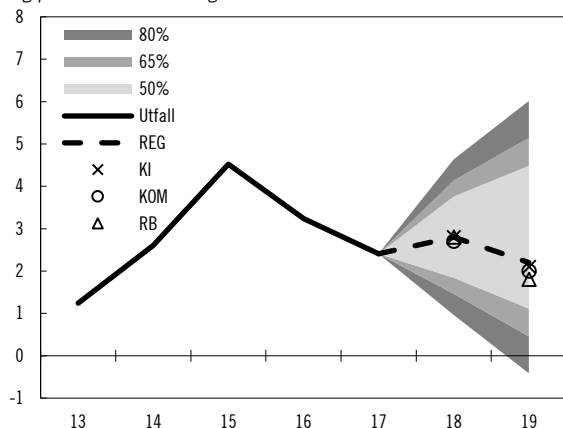
4.5 Utvecklingen enligt andra bedömare

I detta avsnitt jämförs regeringens prognoser för vissa centrala makroekonomiska variabler med prognoser gjorda av Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Europeiska kommissionen. Prognosskillnaderna är överlag små.

Regeringens prognos för BNP-tillväxten 2018 är i linje med nämnda bedömares, men är något högre för 2019 (se tabell 4.4). Diagram 4.5 visar bedömarnas prognoser tillsammans med symmetriska osäkerhetsintervall som täcker olika andelar av regeringens historiska prognosfel, dvs. skillnader mellan utfall och regeringens prognoser. Eftersom bedömarnas prognoser ligger inom de intervall som täcker hälften av regeringens prognosfel så befinner de sig inom den typiska felmarginalen.

Diagram 4.5 BNP-prognos med osäkerhetsintervall

Årlig procentuell förändring



Anm.: REG = Regeringen, KI = Konjunkturinstitutet, KOM = Europeiska kommissionen, RB = Riksbanken. Osäkerhetsintervallen är baserade på regeringens historiska prognosfel, i de ekonomiska vårpropositionerna 1994–2017, och bör inte förväxlas med en framåtblickande riskbild. För en beskrivning av hur osäkerhetsintervallen är beräknade, se Finansdepartementets rapport Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2018 som publiceras på www.regeringen.se i anslutning till denna proposition.

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

För 2018 bedömer regeringen att arbetslösheten kommer att vara något lägre än vad de övriga bedömare gör i sina prognoser. För 2019 har regeringen och Konjunkturinstitutet samma prognos för arbetslösheten, medan övriga bedömare ligger något högre. En förklaring till skillnaderna i prognoser kan vara olika bedömningar av effekten av olika reformer.

Regeringens prognoser för inflationen 2018 och 2019 ligger nära, men något lägre, än övriga bedömares.

Regeringen, Konjunkturinstitutet och Riksbanken gör bedömningen att resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, kommer att vara positivt 2018 och 2019. Europeiska kommissionen bedömer i stället att resursutnyttjandet kommer att vara i det närmaste balanserat.

Tabell 4.4 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

	2018	2019
BNP¹		
Regeringen	2,8	2,2
Konjunkturinstitutet	2,8	2,1
Europeiska kommissionen	2,7	2,0
Riksbanken	2,8	1,8
Arbetslöshet²		
Regeringen	6,2	6,2
Konjunkturinstitutet	6,3	6,2
Europeiska kommissionen	6,4	6,3
Riksbanken	6,4	6,4
Inflation³		
Regeringen	1,6/1,6	1,9/1,5
Konjunkturinstitutet	1,7/1,7	2,0/1,7
Europeiska kommissionen	/1,8	/1,7
Riksbanken	1,7/1,7	2,6/1,8
BNP-gap⁴		
Regeringen	1,4	1,3
Konjunkturinstitutet	2,1	2,2
Europeiska kommissionen	0,2	-0,2
Riksbanken	1,7	1,6

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2018-04-16, Konjunkturinstitutet 2018-03-27, Europeiska kommissionen 2017-11-09 för arbetslöshet och BNP-gap, 2018-02-07 för BNP och HIKP, Riksbanken 2018-02-14.

¹ Procentuell förändring, fasta priser, ej kalenderkorrigerade värden.

² Procent av arbetskraften, 15–74 år.

³ Procentuell förändring, årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

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

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

4.6 Prognosrevideringar

Sedan budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) publicerades har två kvartalsutfall av nationalräkenskaperna och ett antal månadsutfall för konsumentprisindex och arbetskraftsundersökningarna offentliggjorts.

Starkare BNP-tillväxt och högre resursutnyttjande

BNP-tillväxten väntas bli högre 2018 och 2019 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2018 (se tabell 4.5). Den främsta anledningen till upprevideringen för 2018 är en starkare tillväxt av fasta bruttoinvesteringar och offentlig konsumtion.

Tabell 4.5 Jämförelse mellan regeringens prognoser

Prognos enligt budgetpropositionen för 2018 inom parentes.
Procentuell förändring om inte annat anges

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

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

¹ Avser marknadspris.

² Kalenderkorrigerad.

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

⁴ 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent. Årsgenomsnitt.

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

Tillväxten i potentiell BNP har reviderats ned något 2018 men upp något 2019 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018. Det innebär att nivån på potentiell BNP i princip är oförändrad i slutet av prognosperioden.

Nedrevideringen av tillväxten i potentiell BNP 2018 har bidragit till att resursutnyttjandet nu bedöms vara högre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018. Den viktigaste orsaken till att resursutnyttjandet bedöms bli högre 2018 och 2019 är dock att BNP-tillväxten bedöms bli högre.

Starkare sysselsättning, men högre arbetslöshet

Sysselsättnings- och arbetskraftstillväxten har reviderats upp för 2018 och 2019. Det beror på starkare utfall än väntat under hösten. Att fler personer söker sig in på arbetsmarknaden än väntat är i sig positivt, men medför att arbetslösheten är uppreviderad med 0,3 procentenheter jämfört med budgetpropositionen för 2018. Trots en högre arbetslöshetsprognos väntas omkring 7 000 fler personer vara sysselsatta 2018.

Lägre löneutveckling och inflation

Timlönerna bedöms stiga långsammare 2017–2019 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2018. Preliminära utfall för konjunkturlönestatistiken pekar på en oväntat låg löneökningstakt utöver avtal 2017. De låga utfallen under hösten och vintern indikerar att löneökningstakten blir lägre även 2018 och 2019. Nedrevideringen av löneökningstakten är en bidragande orsak till att även KPI- och KPIF-inflationen revideras ned. Därutöver har inflationsutfallen kommit in lägre än förväntat.

Prognosen för reporäntan har reviderats ned något för 2018. Svagare inflationsutfall än förväntat bedöms leda till att Riksbanken dröjer ytterligare en tid med sin första höjning av reporäntan.

4.7 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

I detta avsnitt utvärderas regeringens prognoser för Sveriges BNP-tillväxt 1994–2017 som redovisats i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna 1994–2017.⁶ Prognoserna utvärderas i förhållande till prognoser gjorda av andra bedömare.

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en

⁶ Se Finansdepartementets rapport Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2018 som publiceras på www.regeringen.se i anslutning till 2018 års ekonomiska vårproposition för ytterligare analys.

bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att dess prognoser inte har någon bias testas. I tabell 4.6 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.

Tabell 4.6 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2017 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet		Året före utfallet	
	MPF	N	MPF	N
Regeringen	0,32	48	-0,06	46
Konjunkturinstitutet	0,27	99	-0,18	95
Riksbanken	0,18	106	-0,14	100
HUI Research AB	0,32	96	0,03	92
Landsorganisationen	0,21	48	0,16	46
Svenskt näringsliv	0,54*	77	0,35	74
Handelsbanken	0,29	81	-0,04	79
SEB	0,22	90	0,04	86
Nordea	0,40*	90	0,09	88
Swedbank	0,15	56	0,10	52

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

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

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

I tabell 4.7 rangordnas bedömarna med avseende på sina medelabsolutfel och medelkvadratfel för prognoser för BNP-tillväxten. Regeringens prognosprecision rangordnas relativt högt för prognoser utfärdade samma år som utfallet, och relativt lågt för prognoser utfärdade året före utfallet. I allmänhet vilar rangordningarna på små skillnader, och inga test har utförts för att undersöka om dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Utformningen av ett sådant test försvåras av att bedömarna för ett givet år dels utfärdar prognoserna vid olika tidpunkter, dels producerar olika antal prognoser.

Rangordningarna bör därför värderas med viss försiktighet.

Tabell 4.7 Rangordningar av bedömares prognosprecision

Rangordningar efter medelabsolutfel (MAF) och medelkvadratfel (MKF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2017

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

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

4.8 Regeringens mått på välförstånd

Regeringen vill kunna följa hur den politiska inriktningen återspeglas i samhällsutvecklingen. Inom Regeringskansliet har därför ett arbete bedrivits med att ta fram ett nytt ramverk för att följa befolkningens livskvalitet och ekonomins långsiktiga hållbarhet. Regeringens mått på välförstånd presenterades för första gången i 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100, bilaga 4, Nya mått på välförstånd). Ramverket syftar till att följa samhällets utveckling genom att komplettera BNP med ytterligare 14 indikatorer som omfattar ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarhetsaspekter. Indikatorerna visar på både befolkningens livskvalitet inom ett antal nyckelområden och ekonomins långsiktiga hållbarhet. Tanken är att ramverket ska ge information om hur indikatorerna utvecklas på nationell nivå. Flera av indikatorerna kan brytas ned på olika sätt, t.ex. på regional nivå, på kvinnor och män, på inkomstgrupper eller på utbildningsnivå.

Nedan följer en kortare sammanfattning av indikatorernas utveckling. Regeringen avser att under 2018 ge ansvariga myndigheter uppdrag att följa upp måtten på välförstånd.

Tabell 4.8 Indikatorernas utveckling från föregående mätning

Indikator	Utfall jämfört med föregående år
Ekonomiska	
<i>BNP per capita</i>	Ökning
<i>Sysselsättningsgrad 15–74 år</i>	Ökning
<i>Arbetslöshet 15–74 år</i>	Minskning
<i>Hushållens skuldsättning</i>	Ökning
Hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst	
<i>Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld</i>	Minskning
Miljömässiga	
<i>Luftkvalitet</i>	Ingen tydlig riktning ¹
Halter av NO ₂ och PM _{2,5} i gatumiljö	
<i>Vattenkvalitet</i>	Ej uppdaterad ²
Andel sjöar, vattendrag och kustvatten med god eller hög status/potential	
<i>Skyddad natur</i>	Ökning
Andel skyddad natur	
<i>Kemikaliebelastning</i>	Ingen tydlig riktning ³
Miljöföreningar i blod och bröstmjölk	
<i>Utsläpp av växthusgaser</i>	Minskning
Samlade utsläpp av koldioxid, metan, dikväveoxid och fluorerade gaser	
Sociala	
<i>Låg ekonomisk standard</i>	Minskning
Andel av befolkningen med en inkomst som är lägre än 60 procent av medianinkomsten	
<i>Självskattad allmän hälsa</i>	Oförändrad
Andel som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra	
<i>Utbildningsnivå</i>	Ökning
Andel av befolkningen 16–74 år med minst gymnasial utbildning	
<i>Mellanmänsklig tillit</i>	Oförändrad
Andel som har hög tillit till människor i allmänhet	
<i>Nöjd med livet</i>	Oförändrad
Andel som är mycket nöjda eller ganska nöjda med det liv de lever	

¹ Halterna av NO₂ har minskat medan halterna av PM_{2,5} är oförändrade.² Bedömningar av vattenkvalitet görs i fleråriga förvaltningscykler, nästa förvaltningscykel avser 2017–2021.³ Halterna av de reglerade miljöföreningar (PCB 153, p,p -DDT, PBDE, summa PBDE, PCDD/F TEQ, PFOS, PFOA) som ingår har minskat medan halterna av de oreglerade miljöföreningarna (summa PFNA, PFDA, PFUnDA, PFDoDA, PFTnDA) har ökat.

Källor: Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån, SOM-institutet och Vatteninformationssystem Sverige.

Ekonomiska indikatorer

De ekonomiska indikatorerna för livskvalitet och långsiktig hållbarhet ska belysa förändringar i humankapitalet och arbetskraften samt den finansiella stabiliteten och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Sedan 2000 har BNP per capita ökat med 28 procent med en genomsnittlig årlig öknings-takt på 1,5 procent. Sedan finanskrisen har BNP per capita utvecklats relativt svagt. Det beror bl.a. på att Sverige sedan 2010 har en fallande andel befolkning i arbetsför ålder. En sådan demografisk trend har pågått i flera år och den väntas fortsätta. Samtidigt har en hög efterfrågan på arbetskraft medfört att arbetsmarknaden har utvecklats starkt: sysselsättningsgraden har ökat stadigt under sju års tid och var 67,8 procent 2017. Sysselsättningsgraden ökade för både kvinnor och män men starkare för männen. Arbetslösheten har samtidigt minskat för bägge könen, och sjönk från 6,9 procent till 6,7 procent mellan 2016 och 2017. Regeringens mål att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 är vägledande för den ekonomiska politiken. Regeringens jobbagenda består av insatser för ökad kompetens och en aktiv arbetsmarknads-politik, investeringar i bostäder och infrastruktur samt en aktiv näringspolitik.

Snabbt stigande bostadspriser har gjort att hushållens skulder sedan mitten av 1990-talet har ökat snabbare än inkomsterna. Hushållens skulder som andel av den disponibla inkomsten uppgick under 2017 till ca 185 procent, vilket är en historiskt hög nivå. Samtidigt har hushållen haft ett högt sparande, vilket har bidragit till att hushållens finansiella tillgångar har ökat i ungefär samma takt som skuldsättningen. Skuldsättningen i förhållande till finansiella tillgångar har därmed hållit sig på en relativt konstant nivå under hela 2000-talet. För att dämpa hushållens skuldsättning och därmed stärka hushållens motståndskraft mot makroekonomiska störningar infördes ett amorteringskrav i juni 2016, som förstärktes i mars 2018.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP, ofta kallad Maastricht-skulden, är det mått på den offentliga sektorns skuld som används inom EU. Regeringen har sedan den tillträdde 2014 bedrivit en ansvarsfull finanspolitik, samtidigt som angelägna satsningar gjorts. Detta arbete har, tillsammans med den

starka utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden, bidragit till en snabb förstärkning av den offentliga sektorns finanser och att Maastrichtskulden genomgående minskat som andel av BNP sedan 2014.

Miljömässiga indikatorer

De miljömässiga indikatorerna i ramverket syftar till att ge en övergripande bild av utvecklingen mot de av riksdagen beslutade nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet för miljö. Regeringen har tagit flera viktiga steg för att stärka arbetet och öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Nedan ges en kort beskrivning av utvecklingen för de områden som omfattas av de miljömässiga indikatorerna i ramverket för mått på välbefinnande.

Luftkvaliteten har blivit stadigt bättre över tid och halterna av en av de vanligaste och mest hälsovådliga luftföroreningarna i svenska städer, kvävedioxid, har fortsatt att minska även under 2016. Även för små partiklar har halterna minskat över tid, minskningen 2016 jämfört med 2015 var dock marginell. Det finns fortfarande problem kvar i närheten av högtrafikerade vägar i och kring större städer. För att förbättra luftkvaliteten i tätorterna avser regeringen att ge kommunerna möjlighet att inrätta miljözoner. Vattenkvaliteten i form av vattenförekomster som har hög eller god status och potential i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) har inte förändrats nämnvärt i förhållande till den redovisning som gjordes förra året. Genomförandet av åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet för vatten är av stor betydelse för att nå flera av miljö kvalitetsmålen, bl.a. Levande sjöar och vattendrag. Regeringen avser vidare att lägga fram en proposition till riksdagen om vattenmiljö och vattenkraft som kommer att bidra till att nå miljö kvalitetsmålet.

Indikatorn skyddad natur har vidareutvecklats sedan förra årets rapportering och omfattar nu utöver nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden även Natura 2000-områden. Med Natura 2000-områden breddas konceptet och ger en mer heltäckande bild av skyddade områden. Andelen skyddad natur har ökat generellt under mandatperioden och i synnerhet för havsområden. Arealmålet inom etappmålet för hav om 10 procent skydd uppnåddes nationellt under

2016 genom att fyra nya skyddade områden utsågs och arealen uppgår nu totalt till 13,6 procent. Det är en fördubbling av arealen marint skyddade områden. Under mandatperioden har länsstyrelserna även beslutat om drygt 700 naturreservat. Därutöver har riksdagen godkänt regeringens förslag att inrätta Åsnens nationalpark samt att utvidga Björnlandets och Tivedens nationalparker.

Kemikaliebelastningen i befolkningen kan följas genom mätningar av ett antal långlivade miljögifter i modersmjölk och blod. Exponeringen mot de kemikalier som reglerats fortsätter att minska, medan motsvarande minskning inte kan ses för de ämnen som är oreglerade. Att kunna byta ut farliga ämnen mot bättre och mindre farliga alternativ är en viktig åtgärd i kemikaliepolitiken. Regeringen har därför inrättat ett substitutionscentrum och tillsatt medel för arbetet med att byta ut farliga ämnen mot mindre farliga eller mot andra alternativa lösningar. Ambitionen är att substitutionsarbetet bland företag och offentliga upphandlare ska öka och därmed även bidra till utveckling av hållbara kemiska produkter, varor och icke-kemiska metoder och tekniker.

År 2016 uppgick växthusgasutsläppen i Sverige till 52,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket motsvarar en minskning om 26 procent sedan 1990 och 1,6 procent jämfört med 2015. Utsläppen måste dock minska i en snabbare takt om vi ska nå klimatmålen. För att öka tydligheten och långsiktigheten i klimatpolitiken har riksdagen beslutat om regeringens proposition Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320). Propositionen omfattar en svensk klimatlag, nya utsläppsmål och ett oberoende klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga utsläppsmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser för att därefter uppnå negativa utsläpp. Regeringen har också beslutat om flera reformer för att minska utsläppen från exempelvis transportsektorn och industrin. Viktiga styrmedel är Klimatklivet som hjälper kommuner och privatpersoner med omställningen till ett fossilfritt samhälle, Industriklivet som bidrar till att minska utsläppen inom industrin samt Bonusmalus och Bränslebytet som bidrar till en fossilfri fordonsflotta. Regeringen föreslog även i budgetpropositionen för 2018 att det skulle införas en flygskatt. Riksdagen beslutade i enlighet med

regeringens förslag (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

Sociala indikatorer

De sociala indikatorerna för välbefinnande och hållbar livskvalitet ger information om social inkludering, utbildning och hälsa för olika grupper i samhället.

Låg ekonomisk standard avser den andel av befolkningen som har en ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten. Ekonomisk standard är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster, minus skatter och övriga negativa transfereringar, justerad för hushållets försörjningsbörda. Andelen med låg ekonomisk standard har ökat sedan mitten av 1990-talet. År 2016 hade 14,5 procent av befolkningen låg ekonomisk standard. Ett centralt mål för den ekonomiska politiken är att det växande välbefinnandet ska komma alla till del, och regeringens reformer under mandatperioden har haft en tydligt utjämnande fördelningspolitisk profil. För mer information, se bilaga 2.

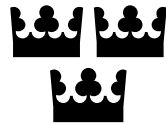
Indikatoren självskattad allmän hälsa visar på befolkningens upplevda hälsostatus och ger en övergripande bild av de svarandes fysiska och psykiska hälsa. Andelen som bedömer att deras hälsa är bra eller mycket bra är större bland män, 79 procent, än bland kvinnor, 74 procent. Inom gruppen kvinnor är det särskilt ensamstående kvinnor med barn och utrikesfödda kvinnor som redovisar en låg självskattad allmän hälsa. Regeringens långsiktiga mål är att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Under mandatperioden har flera åtgärder vidtagits för att uppnå målet om en jämlik vård som t.ex. satsningen på att införa standardiserade vårdförlopp i cancervården. Även riktade satsningar på barns och ungas psykiska hälsa väntas bidra positivt.

Utbildningsnivån har under 2016 visat en fortsatt positiv trend med en ökande andel som har minst gymnasial utbildning. Samtidigt finns det variation mellan olika grupper. För utrikes födda har andelen som saknar gymnasial utbildning exempelvis inte uppvisat samma nedgång som för övriga. Även när det gäller behörighet att påbörja gymnasieskolans nationella program är variationen stor mellan olika grupper. Bland dem som kommer till Sverige efter ordinarie skolstart

är andelen som når kunskapskraven för behörighet lägst. Regeringens utgångspunkt är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. I propositionen En gymnasieutbildning för alla (prop. 2017/18:183) har regeringen föreslagit ett antal åtgärder som syftar till att öka andelen som påbörjar och slutför en gymnasieutbildning. Vidare har riksdagen på förslag av regeringen beslutat om att göra det obligatoriskt för huvudmännen att erbjuda lovskola för elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Regeringen har även infört en rätt att studera på kommunal vuxenutbildning för att uppnå behörighet till högskola och yrkes-högskola.

Hög tillit till människor emellan kan ses som ett socialt kapital och ett sammanhållande kitt i samhället. Sverige präglas av en internationellt sett mycket hög grad av mellanmänsklig tillit och andelen som anger att det går att lita på människor i allmänhet, nästan 60 procent, har varit förhållandevis stabil över tid. Även vad gäller indikatorn nöjd med livet utmärker sig Sverige i internationella jämförelser. Sedan 1996 har andelen som bedömer att de är mycket nöjda med livet ökat från 30 till 38 procent, medan andelen som svarar att de inte är särskilt nöjda eller inte alls är nöjda pendlat mellan 7 och 8 procent. Många studier, exempelvis OECD:s återkommande rapport *How's life?*, visar att låg arbetslöshet, demokrati, politisk stabilitet och rättssäkerhet är viktigt för det subjektiva välbefinnandet. Även ekonomisk trygghet och jämlikhet mellan inkomster och olika befolkningsgrupper är avgörande. Regeringens ambition är att det gemensamma samhällsbygget ska fortsätta och den generella välfärden ska utvecklas. En väl utformad välfärd främjar en god ekonomisk utveckling, samtidigt som den jämnar ut livsvillkoren och bidrar till en ökad jämlikhet och jämställdhet.

De budgetpolitiska målen



5 De budgetpolitiska målen

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen. Dessa mål skapar förutsättningar för att uppnå de politiska målen på ett sätt som är hållbart på både kort och lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare. I detta avsnitt omhändertar regeringen även förslagen i betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78).

Sammanfattning

- Från och med 2019 ändras nivån på överskottsålet till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Uppföljningen av det finansiella sparandet förstärks och ramverket kompletteras med ett skuldankare enligt den överenskommelse som nåddes i samband med Överskottsmålskommitténs arbete.
- Från och med 2016 bedöms sparandet vara i linje med överskottsålet. Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har åtgärdat avvikelsen från överskottsålet som uppstod under förra mandatperioden. Regeringen bedömer även att sparandet 2019 ligger i linje med den nya nivån på överskottsålet.
- Det åttaåriga bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet ligger under målnivån. Detta förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, framför allt stora skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld bedöms ligga i linje med skuldankaret.
- Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2021 ska uppgå till 1 492 miljarder kronor.
- Som helhet bedöms kommunsektorn klara balanskravet under hela prognosperioden. Resultatet bedöms dock försvagas under prognosperioden då växande behov av kommunal verksamhet gör att kostnaderna förväntas öka snabbare än intäkterna.
- Som medlem i EU är Sverige bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Marginalerna till stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden för underskottet i de offentliga finanserna och för den offentliga skulden är mycket goda. Sverige förväntas även med bred marginal uppfylla sitt medelfristiga budgetmål om minus 1 procent av potentiell BNP i strukturellt sparande 2017 och 2018.
- Regeringen föreslår att det i riksdagsordningen ska regleras att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget. Förslaget överensstämmer med vad Kommittén om en tydligare budgetprocess framfört i betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78).

Ändringarna i det finanspolitiska ramverket tillämpas i denna proposition

Regeringen bedömde i 2017 års ekonomiska vårproposition att nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, i enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag i betänkandet En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67). Vidare gjordes bedömningen att det finanspolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Regeringen gjorde även bedömningen att uppföljningen av överskottsmålet bör stärkas och att Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll i uppföljningen (prop. 2016/17:100).

Vid behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen välkomnade finansutskottet regeringens bedömningar (bet. 2016/17:FiU20 s. 71).

I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen, i enlighet med de bedömningar som redovisats i den ekonomiska vårpropositionen, att nivån på överskottsmålet skulle ändras till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

Ändringarna i det finanspolitiska ramverket tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019, dvs. i denna och kommande propositioner.

5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

Ny uppföljning av det finansiella sparandet

I denna proposition ändras uppföljningen av överskottsmålet till att ha ett tydligare fokus på det strukturella sparandet.

En avvikelse från överskottsmålet anses föreliggande om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. Att det föreligger en målavvikelse kan ha flera skäl och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller oförenlig med det finanspolitiska ramverket.

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska

avvikelser används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt utan används i huvudsak för att vid nästa översyn utvärdera om målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldutvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara en tredjedels procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nås. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

Trots den betydande osäkerhet som finns kring det strukturella sparandet bedöms detta mått, beräknat enligt gängse metoder, vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet. Att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet bedöms även överensstämma med EU-rätten.

I tabell 5.1 redovisas utfall och prognos för det offentliga finansiella sparandet. Det strukturella sparandet år t och $t+1$, dvs. innevarande år och budgetåret, används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Tabell 5.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP
Utfall 2017 och prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Bakåtblickande åttaårssnitt	-0,2				
Strukturellt sparande ¹	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en beräkning av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn under förutsättning att sektorns inkomster och utgifter inte påverkas av konjunkturläget eller av engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare, t.ex. på grund av olika bedömningar av potentiell BNP, och att det sällan finns någon allmänt accepterad nivå (se avsnitt 8.4 för prognosjämförelser mellan olika institutioners bedömning av det strukturella sparandet).

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har åtgärdat avvikelser från överskotts målet som uppstod under den förra mandatperioden och fr.om. 2016 bedöms sparandet vara i linje med överskotts målet. Regeringen bedömer även att sparandet 2019 ligger i linje med det nya överskotts målet (se tabell 5.1). Det strukturella sparandet bedöms sedan förstärkas betydligt fr.o.m. 2020 och framåt.

Effekter av olika antaganden om ekonomins potentiella utveckling

Potentiell BNP är en viktig del i beräkningen av det strukturella sparandet. Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp och avser den nivå på BNP som är förenlig med en ekonomi i balans. Potentiell BNP går inte att observera och måste därför bedömas utifrån olika indikatorer och statistiska analyser. Bedömningen är förknippad med stor osäkerhet. En viktig del i bedömningen av potentiell BNP är bedömningen av nivån på jämviktsarbetslösheten. Även jämviktsarbetslösheten är en storhet som inte är observerbar. I avsnitt 8.2 presenteras därför en känslighetsanalys där jämviktsarbetslösheten antas vara 1 procentenhet högre respektive lägre än bedömningen i nuvarande prognos. Resultaten från denna känslighetsanalys visar att de banor för jämviktsarbetslösheten som studeras inte ger några tydliga

avvikelse från överskotts målet för 2019 och därmed att den finanspolitiska inriktningen framöver är robust för alternativa bedömningar av jämviktsarbetslösheten (se avsnitt 8.2, tabell 8.7).

Åttaårigt bakåtblickande genomsnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet uppgick till -0,2 procent av BNP 2010–2017. Den låga nivån förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, framför allt stora skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

Finanspolitiken är välvägd

Regeringen anser att den finanspolitiska inriktningen från 2018 och framåt innebär en lämplig övergång till det nya överskotts målet på en tredjedels procent av BNP. Regeringen bedömer att sparandet 2019 ligger i linje med det nya överskotts målet. Regeringen gör även bedömningen att den finanspolitiska inriktningen är välvägd ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Som framgår av beskrivningen av det ekonomiska läget är resursutnyttjandet i svensk ekonomi högre än normalt. Det skulle i sig tala för en åtstramande finanspolitik. Det finns dock ett flertal faktorer som talar emot en sådan inriktning på finanspolitiken. Till att börja med saknas ett tydligt underliggande inflationstryck. Både pris- och löneinflationen är dämpad, och det mesta tyder på en måttlig utveckling även framöver. Risken för en överhettning av svensk ekonomi bedöms därmed vara begränsad. Riksbanken fortsätter att bedriva en mycket expansiv penningpolitik och har av allt att döma begränsade möjligheter att ytterligare stimulera ekonomin. Dessutom befinner vi oss i ett läge då många av de nyanlända som kom till Sverige under 2014 och 2015 nu träder in på arbetsmarknaden och behöver komma i sysselsättning. Deras möjligheter att snabbt etablera sig på svensk arbetsmarknad underlättas av ett högt efterfrågetryck i ekonomin. Vidare utgör de demografiska förändringar som nu sker i Sverige – med en högre andel unga och gamla – att det finns en underliggande efterfrågan på offentligfinansierade tjänster. Därmed finns också ett underliggande behov av ökade offentliga utgifter. Det budgetutrymme som finns tillgängligt i förhållande till överskotts målet används därför till investeringar i välfärden. Den förda politiken medför att de demografiskt betingade behoven

kan mötas samtidigt som överskottsmålet nås för samtliga år.

5.2 Uppföljning av skuldankaret

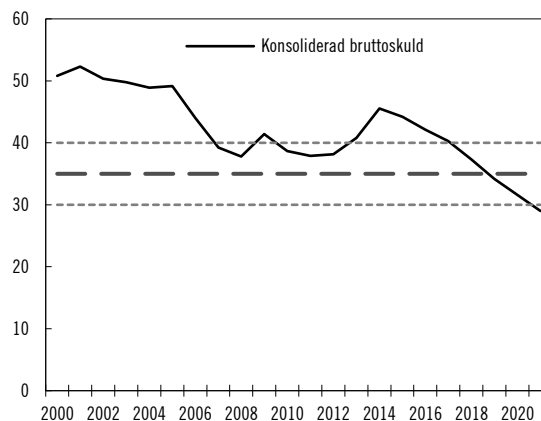
Överskottsmålets grundläggande motiv är hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme. Det är därför i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Inte minst är den offentliga bruttoskuldens nivå en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål i budgetprocessen spelar skuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå. Som EU-medlem är Sverige vidare bunden av EU:s skuldkriterium, som anger att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastricht-skulden) inte får överstiga 60 procent av BNP. Därför kompletterades det finanspolitiska ramverket med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, bestämdes till 35 procent av BNP.

Enligt det nya ramverket ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen. Eventuella avvikelser definieras enligt utfallet i nationalräkenskaper för det föregående året eller i prognosen avseende innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

För 2019, dvs. det år skuldankaret ska börja gälla, bedöms bruttoskuldens andel av BNP med god marginal ligga inom skuldankarets toleransintervall (se diagram 5.1). I nuvarande prognos sjunker bruttoskulden längre fram i prognoshorisonten och hamnar på ca 30 procent av BNP 2021.

Diagram 5.1 Skuldankaret

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

5.3 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2021

De takbegränsade utgifterna är summan av utgifterna under utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Därmed omfattas större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår dock inte. De takbegränsade utgifterna utgör tillsammans med utgifterna för kommuner och landsting i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn.

Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna får uppgå till. Utgiftstakets nivå är dock inte ett mål för de takbegränsade utgifterna. Exempelvis kan överskottsmålet vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket. Vidare gör osäkerheten i den makroekonomiska utvecklingen att det inte är lämpligt att ta hela utrymmet under utgiftstaket i anspråk.

Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Budgetprocessens medelfristiga perspektiv ger förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå fattas i överensstämmelse med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga, tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det

aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten. Utgiftstaket är en grundläggande del av den medelfristiga budgeteringen och av en ordning där besluten om budgeten fattas uppifrån och ner. Ordningen innebär att beslut om en övre gräns för de totala utgifterna fattas före besluten om delarna, dvs. utgiftsramarna och anslagen.

Utgiftstaket gör att olika utgiftsökningar prövas mot varandra inom ett fastställt ekonomiskt utrymme. Utgiftstaket tvingar fram prioriteringar mellan olika behov och politiska prioriteringar och minskar därmed bl.a. risken för att tillfälligt höga inkomster används för att finansiera permanent högre utgifter. Ett flerårigt utgiftstak kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ska ändras till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar eller till följd av en ändrad inriktning på finanspolitiken efter att en ny regering tillträtt. Utgiftstakets nivå har vid två tillfällen justerats i samband med regeringsskifte.

Enligt 2 kap. 4 § budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. Eftersom de faktiska utgifterna varierar av olika anledningar som är svåra att förutse i prognoserna och utgiftstaket fastställs i nominella termer, bör det finnas ett utrymme under utgiftstaket så att de faktiska utgifterna kan variera utan att det kräver åtgärder från regeringens sida. Detta utrymme mellan utgiftstaket och de faktiska beräknade, takbegränsade utgifterna kallas budgeteringsmarginalen.

Budgeteringsmarginalen ska, i enlighet med vad som ovan anförts, i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes. Det är viktigt att det finns tillräckligt med utrymme för de konjunkturberoende utgifterna (s.k. automatiska stabilisatorer, i första hand arbetsmarknadsrelaterade utgifter) att öka i en konjunkturbedgång. Då minskar risken för att besparingar måste genomföras i ett skede när den offentliga sektorn behöver stötta den ekonomiska utvecklingen. Budgeteringsmarginalen kan även användas för nya reformer eller för att möta volymökningar i de rättighetsbaserade trans-

fereringssystemen efter avstämning mot överskottsmålet och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen, är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen som minst behöver vara i budgeteringsfasen för att hantera osäkerheter till följd av främst konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen bör säkerhetsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för det innevarande året (t), minst 1,5 procent för det följande året (t+1), minst 2 procent för det andra följande året (t+2) och minst 3 procent för det tredje följande året (t+3). Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. En närmare genomgång av riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek finns i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100, bilaga 4).

Uppföljning av utgiftstaket

I tabell 5.2 redogörs för hur stor marginalen bedöms bli till de beslutade nivåerna på utgiftstaket 2018–2020, både i miljarder kronor och som andel av de takbegränsade utgifterna. Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalens storlek är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i bedömningen av utgiftsutvecklingen 2018–2020.

Budgeteringsmarginalen bedöms nu bli större 2018–2020 än enligt den prognos som redovisades i budgetpropositionen för 2018. Detta förklaras främst av att volymerna i olika transfereringssystem väntas bli lägre. För en närmare genomgång av hur prognosen för de takbegränsade utgifterna förändrats sedan budgetpropositionen, se avsnitt 7.3.

Tabell 5.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak

Miljarder kronor om inget annat anges. För de takbegränsade utgifterna redovisas utfall 2008–2017 och prognos 2018–2020

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid riksdagsbeslut ¹	33	32	30	30	20	10	10	51	46	58	58	60	74
Ursprungligt beslutade utgiftstak	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332	1 392	1 471
Teknisk justering ²	-14		6	13	10	2	4	2	7	12	5	5	
Reell justering ³								33	41	52			
Slutligt fastställt utgiftstak	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 397	1 471
Takbegränsade utgifter	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 311	1 343
Budgeteringsmarginal	14	24	38	74	62	28	11	23	31	45	55	86	128
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	6,5	9,5

Anm.: För 1998–2006, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

¹ Ursprunglig nominell förändring av utgiftstakets nivå jämfört med föregående år vid det tillfälle nivån för det aktuella året beslutades av riksdagen. 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 2008 till 971 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 957 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2009 först fastställdes till 989 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2009 med 32 miljarder kronor.

² De tekniska justeringar som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

³ Finanspolitiskt motiverade justeringar av utgiftstakets nivå har gjorts vid två tillfällen efter att ny regering tillträtt. Dessa medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Bedömning av utgiftstakets nivå för 2021

Regeringen gör i denna proposition för första gången en bedömning av utgiftstakets nivå för 2021.

Regeringens bedömning: För 2021 bör utgiftstaket uppgå till 1 492 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Regeringar med olika politisk inriktning kommer att ha olika syn på vilken nivå på de offentliga utgifterna som är lämplig. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivån till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Nedan beskrivs den bedömda nivån på utgiftstaket för 2021 med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Utgiftstakets förhållande till överskottsmålet

De takbegränsade utgifterna prognostiseras bli 1 364 miljarder kronor 2021 och samma år bedöms utgiftstaket till 1 492 miljarder kronor. Det innebär att de takbegränsade utgifterna kan öka med maximalt 128 miljarder kronor t.o.m.

2021. I enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör en buffert om motsvarande minst 20 miljarder kronor för 2021 lämnas obudgerad under utgiftstaket i budgetpropositionen för 2021 för oförutsedda händelser under budgetåret. När hänsyn tagits till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek medger utgiftstaket att de takbegränsade utgifterna 2021 blir ca 108 miljarder kronor högre än vad som prognostiseras i dagsläget. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 2,0 procent av BNP 2021. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot överskottsmålet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

Tabell 5.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges.

	2017	2018	2019	2020	2021
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 274	1 337	1 397	1 471	
Regeringens bedömning av nivåer på utgiftstaket					1 492
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid riksdagsbeslut	58	58	60	74	21
Utgiftstak, procent av BNP	27,7	27,7	27,8	28,1	27,5
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,9	28,0	28,1	28,4	27,7
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 246	1 281	1 311	1 354	1 345
Takbegränsade utgifter	1 229	1 282	1 311	1 343	1 364
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	26,7	26,5	26,1	25,7	25,1
Takbegränsade utgifter, fasta priser ¹	1 202	1 228	1 231	1 236	1 229
Budgeringsmarginal	45	55	86	128	128
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,6	4,3	6,5	9,5	9,4
Budgeringsmarginal, procent av BNP	1,0	1,1	1,7	2,4	2,4
Finansiellt sparande, procent av BNP	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,1	47,7	47,4	47,1	46,5

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre och budgeringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre än enligt den aktuella utgiftsprognosen, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar, såsom högre inflation, oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer. Om budgeringsmarginalen delvis tas i anspråk för nya reformer, eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen, försämras normalt det strukturella sparandet. Om budgeringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar påverkas i många fall inte möjligheten att uppnå överskotts målet. Det beror på att överskotts målet är formulerat på ett sätt som

normalt tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst öknings av de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna, försvagar den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen. Om konjunkturutvecklingen däremot blir bättre än väntat kan de takbegränsade utgifterna öka på grund av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet, vilket kan ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det behöver emellertid inte leda till en konflikt med överskotts målet, eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2021 innebär en mindre årlig ökning av utgiftstaket än den genomsnittliga årliga ökningen av nivån sedan utgiftstaket infördes. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser mellan 1997 och 2020 uppgår till 3,1 procent, medan motsvarande ökning för 2021 uppgår till 1,4 procent.

Eftersom ökningen av utgiftstakets nivå varit relativt stor de senaste åren har även budgeringsmarginalens storlek ökat relativt snabbt. Trots att utgiftstakets nivå ökar relativt långsamt 2021 uppgår budgeringsmarginalen till 9,4 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen som minst vill upprätthålla till utgiftstaket. En budgeringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under kommande år begränsades. Om det bedöms förenligt med överskotts målet är det dock rimligt att reformer kan genomföras på budgetens utgiftssida.

Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2021, dvs. ca 108 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 4,6 procent per år mellan 2017 och 2021. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition, som uppgår till 2,6 procent per år mellan 2017 och 2021. Den genomsnittliga ökningstakten under perioden 1997–2017 uppgick till 2,9 procent per

år. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för att öka de faktiska takbegränsade utgifterna.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen anfört att utgiftstakets nivå bör sättas så att det återfår sin styrande effekt (bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349). I budgetpropositionen för 2015 presenterade regeringen som plan för utgiftstakets nivå att den ska vara oförändrad som andel av potentiell BNP. Om utgiftstaket fastställs på en nivå som innebär en oförändrad andel av ekonomins trendmässiga tillväxt medger det att de faktiska takbegränsade utgifterna kan utvecklas i ungefär samma takt. Utgiftstakets nivåer ger då förutsättningar för att de offentliga utgifterna ska växa i ungefär samma takt som BNP. Över tiden är det ungefär samma utveckling som kan förväntas av de offentliga skatteinkomsterna vid oförändrade regler. Regeringen har dessutom i de ekonomiska propositionerna framfört att genomförandet av insatser på utgiftssidan kan ske efter avstämning mot överskottsmålet och den höjning av skatteuttaget som reformerna kan komma att kräva.

Regeringen har sedan tillträdet fört en ansvarsfull finanspolitik. Den förra regeringens stora underskott har vänts till överskott och överskottsmålet nås. Regeringen anser det i sammanhanget värt att nämna att även om utgiftstakets nivåer under den förra mandatperioden till att börja med framstod som styrande så hade de ingen begränsande effekt i och med de stora ofinansierade skattesänkningar som genomfördes. Utgiftstaket var med andra ord inte styrande för det finansiella sparandet och ledde inte till att överskottsmålet uppnåddes.

Den metod regeringen har använt för att beräkna nya nivåer på utgiftstaket har lett till att utgiftstaket som andel av potentiell BNP ökat som en följd av att prognosen för potentiell BNP reviderats. Detta var inte den ursprungliga intentionen och regeringen bedömer därför i föreliggande proposition att utgiftstaket 2021 bör minska som andel av potentiell BNP jämfört med 2020.

Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Utgiftstaket för 2017 utgör 27,9 procent av potentiell BNP givet prognosen för potentiell BNP i denna proposition. Utgiftstakets andel av

potentiell BNP växer fram till 2020, då det utgör 28,4 procent av potentiell BNP, för att sedan minska till 27,7 procent 2021.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

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

Uttryckt i fasta priser ökar de takbegränsade utgifterna med sammanlagt 27 miljarder kronor mellan 2017 och 2021. Denna ökning kan jämföras med den förväntade ökningen i löpande priser, som uppgår till 134 miljarder kronor. Av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2021 beror därmed ca en femtedel (27 miljarder) på att verksamhetsvolymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar under samma period med 99 miljarder kronor i fasta priser. Det innebär en ökning på ca 8 procent mellan 2017 och 2021.

5.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (2017:725) krav på en balanserad budget.

Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och realisationsförluster, för orealiserade förluster i värdepapper och eventuell återföring av tidigare justeringar av orealiserade förluster samt reservering till och användning av resultatutjämningsreserver, erhålls det s.k. balanskravsresultatet. Negativa balanskravsresultat ska enligt kommunallagen återställas inom tre år. Kommunen eller landstinget får dock besluta om en budget som inte är i balans och att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre.

Starkt balanskravsresultat i kommunsektorn

Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Uppgifter för 2017 finns ännu inte tillgängliga. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2019 med uppgifter för 2017.

Balanskravsresultatet för 2016 uppgick för kommunsektorn som helhet till 20 miljarder kronor, varav kommunernas balanskravsresultat uppgick till 17 miljarder kronor. Differensen mellan resultatmåten, som innebär att balanskravsresultatet för sektorn som helhet är drygt 4 miljarder kronor lägre än årets resultat, består främst av justeringar för realisationsvinster och förändring av resultatutjämningsreserven.

Resultatutjämningsreserverna uppgick 2016 till totalt 10 miljarder kronor för sektorn som helhet, varav kommunerna stod för drygt 9 miljarder kronor. Det var knappt hälften av kommunerna (141 kommuner) och 30 procent av landstingen (6 landsting) som avsatt medel till en resultatutjämningsreserv.

Andelen kommuner som redovisat positiva balanskravsresultat har varierat mellan åren. Under perioden 2013–2016 har andelen varit som lägst 76 procent och som högst 96 procent. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 25 procent och som högst 90 procent.

År 2016 redovisade 11 kommuner och 2 landsting ett negativt balanskravsresultat. Av dessa återopade 5 kommuner, men inget landsting, synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av det negativa resultatet.

Vid utgången av 2016 var det 11 kommuner och 7 landsting som hade ett negativt resultat kvar att återställa, totalt 0,4 miljarder kronor respektive 2 miljarder kronor.

Resultatet före extraordinära poster har varit positivt sedan 2004 för kommunsektorn som helhet. Resultatet före extraordinära poster uppgick 2017 preliminärt till nästan 27 miljarder kronor för sektorn som helhet och var 1,6 miljarder kronor högre än 2016. Kommunernas resultat uppgick till knappt 24 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till nästan 3 miljar-

der kronor (se vidare avsnitt 8.2). År 2017 redovisade 94 procent av kommunerna (273 kommuner) och 75 procent av landstingen (15 landsting) ett positivt resultat.

Balanskravet bedöms uppnås framöver

I regeringens prognos över kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsternas tillväxt dämpas något 2018. Det beror delvis på en något avtagande tillväxttakt på arbetsmarknaden men även på att inkomstskatten för pensionärer sänks. Kommunsektorn kompenseras dock för den skattesänkningen genom statsbidrag. Även andra statsbidrag ökar 2018. Samtidigt minskar de migrationsrelaterade statsbidragen kraftigt då kommunsektorns utgifter för migrationsrelaterad verksamhet bedöms minska kraftigt. Även under perioden 2019–2021 bedöms skatteunderlaget växa i en något avtagande takt och de migrationsrelaterade ersättningarna till sektorn minska. Samtidigt räknas de höjningar av andra riktade samt generella statsbidrag som regeringen aviserat göra att de totala statsbidragen hålls på en jämn nivå under 2018–2021. Dessa år bedöms den demografiska utvecklingen, med en växande befolkning samt större andel barn och äldre, driva upp de kommunala kostnaderna. I regeringens prognos ökar kommunsektorns utgifter, och därmed kostnader, ungefär i linje med de demografiskt drivna behoven 2018–2021. Resultatet bedöms försvagas något t.o.m. 2021.

Sektorn som helhet bedöms klara balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till 19 miljarder kronor 2018. Därefter beräknas resultatet uppgå till 14–16 miljarder kronor per år 2019–2021, vilket motsvarar 1,5–1,9 procent av skatteinkomsterna och de generella statsbidragen. Vad som menas med god ekonomisk hushållning definieras av kommunerna och landstingen själva. Avsnitt 8.2 innehåller mer information om prognosen av kommunsektorns finanser.

5.5 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige, i egenskap av medlem i EU, bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Reglerna består av en korrigerande del och en förebyggande del.

Den korrigerande delen, underskottsförändringen, anger gränsvärden som innebär att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Sverige bedöms under prognosperioden ha mycket god marginal till dessa gränsvärden (se tabell 5.4).

Den förebyggande delen av pakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund finanspolitik på medellång sikt och förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Varje medlemsstat har ett medelfristigt budgetmål (MTO) för det strukturella sparandet, dvs. för den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat för engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges MTO är -1 procent av potentiell BNP.

Det medelfristiga budgetmålet följs upp årligen. Medlemsstaterna ska i sina stabilitets- och konvergensprogram, som publiceras i april varje år, bl.a. redogöra för huruvida de uppfyllt sitt medelfristiga budgetmål. I de fall målet inte uppnåtts ska medlemsstaten redogöra för anpassningsbanan mot detta mål. I samband med att kommissionen utvärderar stabilitets- och konvergensprogrammen görs även en helhetsbedömning av måluppfyllelsen för det medelfristiga budgetmålet. Denna görs på basis av kommissionens årliga vårprognos som publiceras i maj. Uppföljningen är huvudsakligen bakåtblickande och avser det föregående året, men en preliminär bedömning görs även för innevarande och kommande år.

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

Utgiftskriteriet omfattar de primära utgifterna, dvs. de offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, och innebär att den reala ökningen av utgifterna, efter justering för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett givet referensvärde. Referensvärdet bestäms av den reala tillväxten i potentiell BNP och anpassas därtill vid avvikelser från det medelfristiga budgetmålet så att referensvärdet höjs eller sänks

om sparandet överstiger respektive understiger det medelfristiga budgetmålet.

Tabell 5.4 Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Procent av potentiell BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2016	2017	2018
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0
Strukturellt sparande,			
procent av potentiell BNP	1,1	0,8	0,6
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter justerade för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring			
	2,7	2,2	1,8
Referensvärde ¹	4,7	6,2	5,7

Anm.: Från och med i år publicerar Europeiska kommissionen inte längre en vinterprognos för de i tabellen angivna variablerna och återgår till att endast publicera två omfattande prognoser (vår och höst) per år.

¹ Referensvärdet för utgiftskriteriet beräknas årligen utifrån den reala medelfristiga tillväxten i potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens senaste vårprognos (maj 2017).

Källa: Europeiska kommissionens höstprognos (november 2017).

5.6 En sammanhållen budgetprocess

5.6.1 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar (dir. 2017:3). Kommittén antog namnet Kommittén om en tydligare budgetprocess (Fi 2017:01).

Kommittén har haft i uppdrag att mot bakgrund av vad Överskottsmålskommittén uttalat i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67), den tidigare Budgetprocesskommitténs arbete (SOU 2013:73) och riksdagens praxis analysera och ta ställning till vilka slags lagförslag som ska behandlas inom ramen för budgetprocessen och hur detta ska regleras i lag. I uppdraget har det även ingått att analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget ska hanteras i budgetprocessen, samt i vilken utsträckning detta kan regleras i lag.

Kommittén, som inte var enig, överlämnade den 16 oktober 2017 betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78) till regeringen. En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i bilaga 5.

Betänkandet har i aktuella delar remitterats till Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Försäkringskassan, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Finanspolitiska rådet, Statskontoret, Göteborgs universitet (juridiska och statsvetenskapliga institutionerna) och Stockholms universitet (juridiska och statsvetenskapliga fakulteterna). Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2017/03978/BATOT).

5.6.2 Bakgrund

Sedan 1997 tillämpas en särskild beslutsordning i riksdagen för beslut om statens budget, den s.k. rambeslutsprocessen (11 kap. 18 § riksdagsordningen). Riksdagen fastställer i ett första steg genom ett enda beslut en beräkning av inkomsterna, de belopp som respektive utgiftsområdes anslag högst får uppgå till (utgiftsramar), en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda, det s.k. rambeslutet. I beslutet i det första steget ingår även godkännande av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter samt preliminära utgiftsramar och inkomstberäkningar för de två tillkommande åren efter budgetåret. Därefter fastställer riksdagen i ett andra steg, genom ett enda beslut för varje utgiftsområde, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden, de s.k. anslagsbesluten. Även beslut om ändringar av statens budget fattas som huvudregel i en enda beslutspunkt.

Rambeslutsprocessen innebär ett visst avsteg från den normala beslutsordningen i riksdagen eftersom den förutsätter att beslut om ett stort antal frågor fattas i en och samma beslutspunkt. Syftet med beslutsordningen är att skapa en samlad budgetprocess som gör det möjligt för riksdagen att få en helhetsbild av statens budget och den ekonomiska politiken. Genom att riksdagen först fastställer ramar för utgiftsområdena och därefter anvisar anslagen får riksdagen också kontroll över statens utgifter.

En samlad budgetprocess uppnås bl.a. genom att regeringens respektive övriga riksdagspartiers budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara

alternativ. Det möjliggör en ordning där riksdagen fattar beslut om, och tar ansvar för, budgetens helhet. Processen bidrar även till ökad transparens och förbättrad insyn i budgetpolitiken såväl inom riksdagen som för allmänheten.

I samband med den senaste översynen av budgetprocessen behandlades bl.a. frågan om hanteringen av lagförslag i budgetprocessen, men någon reglering på området föreslogs inte (SOU 2013:73, prop. 2013/14:173). Därefter har en parlamentarisk kommitté, Överskottsmålskommittén, uttalat önskemål om att denna ordning ska regleras i lag (SOU 2016:67).

5.6.3 Lagförslag i budgetprocessen

Regeringens förslag: I riksdagsordningen ska det regleras att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget.

De föreslagna ändringarna i riksdagsordningen ska träda i kraft den 1 september 2018.

Regeringens bedömning: Det är inte motiverat att gå vidare med utredningens förslag och bedömningar om hanteringen av lagförslag som lämnas efter respektive före budgetpropositionen.

Utredningens förslag och bedömningar: Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen lämnar även förslag och bedömningar om hanteringen av lagförslag som lämnas efter respektive före budgetpropositionen.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Såväl *Finanspolitiska rådet* som *Statskontoret* konstaterar att förslaget motsvarar den praxis som har utvecklats i riksdagen. Statskontoret bedömer dessutom att regleringen bör kunna göra budgetprocessen mer förutsebar och minska risken för att beslut om lagstiftning och budget blir motstridiga.

Stockholms universitet (statsvetenskapliga fakulteten) konstaterar att förslaget innebär att regeringens makt stärks och att regeringens möjligheter att styra utifrån en minoritetsposition förbättras. Den statsvetenskapliga fakulteten bedömer att förslaget är välmotiverat mot

bakgrund av den parlamentariska instabilitet som uppstått under senare år, och som kan antas fortsätta att präglade svensk parlamentarism under överskådlig framtid. Vidare påtalar Stockholms universitet (juridiska fakulteten) att utskottsbehandlingen av lagförslag kan bli något mer begränsad när en rad lagförslag om skilda frågor lämnas i budgetpropositionen jämfört med om de lämnas i separata propositioner. Lagförslagen blir också, enligt fakulteten, mer svårtillgängliga i budgetpropositionen än i separata propositioner. Vidare anser juridiska fakulteten att begreppet väsentlig anknytning bättre speglar vad som avses med bestämmelsen än tydlig anknytning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringens förslag till statens budget ska enligt den s.k. fullständighetsprincipen omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov, se 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Det är dock regeringen som styr över vilka lagförslag som ska läggas fram i eller i anslutning till en proposition om statens budget.

Det har sedan flera år utvecklats en allt fastare praxis som innebär att i princip all lagstiftning med tydlig koppling till inkomstberäkningen presenteras samlat i budgetpropositionen och ingår i rambeslutet. Lagförslag med utgiftspåverkan lämnas också i ökande utsträckning i budgetpropositionen och ingår i anslagsbesluten. I vilken utsträckning detta sker varierar dock mellan utgiftsområdena.

Det förekommer även i allt större utsträckning att lagstiftning som påverkar statens inkomster eller utgifter under pågående budgetår lämnas i propositioner om ändringar i statens budget.

Trots att praxis avseende lagstiftning i budgetprocessen har utvecklats och blivit fastare finns det fortfarande en viss osäkerhet om hur riksdagen kommer att behandla lagförslag som läggs fram i en proposition om statens budget. En reglering av detta skulle göra budgetprocessen mer förutsebar. En reglering skulle också minimera risken för att riksdagen fattar motstridiga beslut om budget och lagstiftning, förstärka rambeslutsprocessens helhetsperspektiv och göra regleringen mer överensstämmande med hur budgetprocessen fungerar i praktiken. Det parlamentariska stödet för en sådan reglering är brett.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det i vissa fall kan vara motiverat att lägga fram lagförslag med koppling till statens budget i särskilda propositioner, t.ex. för att lagförslagen

är omfattande, gör budgetpropositionen mindre överskådlig eller inte har hunnit beredas i sådan tid att de kan ingå i budgetpropositionen. Under förutsättning att de ekonomiska konsekvenserna av sådana lagförslag beaktats och förslagen beskrivits i en proposition om statens budget samt att regeringen lämnat förslagen i nära anslutning till en sådan proposition föreslår utredningen att också sådana lagförslag ska ingå i budgetbeslutet. Det parlamentariska stödet för utredningens förslag är också i denna del brett och i förhållande till skatteförslag som påverkar inkomstberäkningen och som lämnas efter budgetpropositionen på hösten tillämpas redan en sådan ordning.

Att ett lagförslag lämnas i anslutning till en proposition om statens budget innebär att förslaget lämnas i sådan tid att det hinner beredas inför budgetbeslutet. Hur mycket tid som behövs för beredningen i riksdagen beror på hur omfattande förslaget är, hur många utskott som berörs och hur många följdmotioner som väcks med anledning av förslaget. Regeringen bör därför löpande stämma av med riksdagen när ett lagförslag kan lämnas för att riksdagen ska ha möjlighet att behandla det i relevant budgetbeslut.

De flesta förslag till riksdagsbeslut, inklusive lagförslag, har någon form av direkt eller indirekt påverkan på statens inkomster eller utgifter. Detta innebär dock inte att alla lagförslag med någon form av budgetpåverkan bör behandlas i budgetprocessen. Avgörande för om ett lagförslag som lämnas i en proposition om statens budget ska behandlas i budgetprocessen bör vara om det har en tydlig anknytning till statens budget. Regeringen anser till skillnad från *Stockholms universitet* (juridiska fakulteten) inte att innebörden av bestämmelsen skulle bli klarare genom att begreppet tydlig anknytning ersätts med väsentlig anknytning. Regeringen har förståelse för det som juridiska fakulteten anför om risken för en mer begränsad utskottsbehandling och för att lagförslagen blir mer svårtillgängliga om de lämnas i en proposition om statens budget. Den föreslagna regleringen skulle dock motsvara vad som sedan flera år är riksdagens praxis och regeringen ser därför inte att problemen skulle öka till följd av regleringen. Det framgår också nedan att en aspekt som bör beaktas vid bedömningen av om ett förslag bör lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget eller inte är om förslaget behöver mer tid till

beredning än vad som erbjuds inom budgetprocessen.

Det förekommer undantagsvis att regeringen av praktiska skäl också lämnar andra lagförslag än sådana som påverkar statens inkomster eller utgifter i en proposition om statens budget. Sådana förslag kan behandlas i samma betänkande som budgeten, men lagförslag som saknar tydlig budgetanknytning bör inte ingå i samma beslutspunkt som budgetbesluten.

Det är önskvärt att de ändringar i riksdagsordningen som regeringen föreslår träder i kraft i sådan tid att de kan tillämpas vid riksdagens behandling av statens budget för 2019. Regeringen föreslår därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 september 2018.

Utredningen lämnar också förslag och bedömningar om hanteringen av lagförslag som lämnas efter respektive före budgetpropositionen. För dessa förslag och bedömningar saknas ett brett parlamentariskt stöd. Regeringen anser därför inte att det är motiverat att gå vidare i dessa delar.

5.6.4 Anknytningen till statens budget bör avgöras utifrån en samlad bedömning

Regeringens bedömning: Vad som ska anses utgöra ett lagförslag med tydlig anknytning till statens budget bör avgöras av riksdagen utifrån en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på bedömningen. *Finanspolitiska rådet* konstaterar att det knappast är möjligt att göra en entydig och välavgränsad definition av vad som är en tydlig budgetanknytning, utan att detta är en bedömningsfråga som i enlighet med utredningens bedömning bör avgöras utifrån ett lagförslags koppling till budgeten och inte i vilken proposition förslaget lämnas. *Statskontoret* anser att utredningens redogörelse för faktorer som riksdagen bör beakta vid den samlade bedömningen av ett lagförslags anknytning till budgeten

kan utgöra ett stöd för såväl riksdagen och dess utskottskanslier som för regeringen och Regeringskansliet i framtida budgetprocesser.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt fullständighetsprincipen ska regeringens förslag till budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Det innebär också att effekten på budgeten av samtliga kommande lagförslag ska redovisas i budgetpropositionen och därmed ingå i riksdagens budgetbeslut. Det innebär däremot inte att alla lagförslag som lämnas i en proposition om statens budget också ska ingå i riksdagens budgetbeslut. Avgörande för detta är som framgått i det föregående om förslaget har en tydlig anknytning till statens budget.

Som *Finanspolitiska rådet* påpekar är det inte möjligt att göra en entydig och välavgränsad definition av vad som är en tydlig budgetanknytning. Vad som utgör en tydlig anknytning till budgeten får i stället avgöras från fall till fall utifrån en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och övriga omständigheter. Om ett lagförslag som regeringen lämnat i en proposition om statens budget är av sådan karaktär att det ska behandlas i budgetprocessen är ytterst upp till riksdagen att avgöra.

Lagförslagets budgeteffekter

En naturlig utgångspunkt för bedömningen av om ett lagförslag har tydlig budgetanknytning är förslagets effekter på statens inkomster eller utgifter.

Vid bedömningen av budgeteffekterna kan det finnas anledning att inte endast beakta de för budgetåret beräknade effekterna. Budgetbeslutet är visserligen ettårigt, men i samma beslut fastställer riksdagen även preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande året. Budgetprocessen kan därmed sägas både ha ett ettårigt och ett medelfristigt perspektiv. De årliga budgeteffekterna kan också variera över tid. Ett lagförslag kan innebära en försumbar effekt första året, för att därefter få väsentliga effekter. Andra lagförslag kan ge upphov till relativt begränsade effekter på några års sikt medan effekterna initialt kan vara betydande.

Vidare kan ett förslag leda till att både inkomster och utgifter ökar, samtidigt som den samlade budgeteffekten beräknas vara noll. Flera förslag kan också läggas samman och reformer och finansiering föreslås som ett paket. Av den

anledningen bör ett förslags effekter både på enskilda delar av budgeten och förslagets samlade effekt beaktas.

Utredningen anser att ett beloppsintervall på fem till femtio miljoner kronor kan vara ett sätt att avgränsa vilka lagförslag som har tydlig budgetanknytning. Förslag vars budgeteffekt understiger den nedre gränsen presumeras sakna tydlig budgetanknytning medan förslag vars effekt överstiger den övre gränsen presumeras ha en tydlig anknytning. I mitten av intervallet väger andra faktorer, dvs. förslagets sakliga innehåll och övriga omständigheter, tyngre vid den samlade bedömningen. Ett beloppsintervall kan enligt regeringen fungera som ett stöd vid bedömningen av ett lagförslags anknytning till statens budget. Det bör framhållas att ett sådant intervall endast bör betraktas som ett riktmärke som kan användas inom ramen för den samlade bedömning som ska göras av förslaget.

Lagförslagets sakliga innehåll

Ett lagförslag kan ha anknytning till statens budget på olika sätt. I vissa fall är ett lagförslag intimt kopplat till statens budget genom att lagstiftningen per automatik styr statens inkomster eller utgifter. Det kan handla om förändringar av skattesatser, transfereringsnivåer eller bidrag, men även om förslag som påverkar kretsen skattskyldiga eller bidragsberättigade. I dessa fall är det ofta uppenbart redan på grund av lagförslagets sakliga innehåll att det har tydlig budgetanknytning även om budgeteffekten i kronor är relativt liten.

Många lagförslag har i stället en indirekt koppling till statens budget och reglerar helt andra förhållanden än in- och utbetalningar till och från staten, t.ex. ett nytt betygssystem i skolan, skärpta straff för grova våldsbrott eller ändrade regler för ekonomiska föreningar. Lagförslagets budgeteffekter utgörs i dessa fall ofta endast av ett behov av medel till olika statliga förvaltningar för exempelvis it-kostnader, personal eller lokaler. För sådana lagförslag bör det vara fråga om större budgeteffekter för att förslaget ska anses ha tydlig budgetanknytning.

Lagförslag för vilka budgetprocessen inte är anpassad

I vissa fall är det viktigt att inte bara säkerställa en majoritet, utan även ett bredare stöd i riksdagen för ett enskilt förslag. Sådana förslag bör därför inte beslutas tillsammans med statens budget. Det kan t.ex. röra sig om lagförslag som påverkar

den nationella säkerheten eller landets internationella relationer. Det skulle också kunna handla om grundlagsförslag eller lagförslag som begränsar grundläggande rättigheter och friheter enligt t.ex. 2 kap. 20 § regeringsformen eller den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Det kan även finnas situationer då budgetprocessen av mer praktiska skäl inte är särskilt väl anpassad för ett visst lagförslag. Exempelvis behöver omfattande eller komplex lagstiftning många gånger längre tid för beredning i Regeringskansliet eller riksdagens utskott än vad som är möjligt inom ramen för budgetprocessen. Sådana lagförslag kan därför behöva lämnas i en proposition som inte läggs fram i anslutning till en proposition om statens budget.

Det är inte möjligt att på förhand göra en uttömmande uppräkningslista av vilka lagförslag som är sådana att de inte bör behandlas inom ramen för budgetprocessen. Detta får utvecklas närmare i praxis.

Den kommunala finansieringsprincipen

Statens budget kan också påverkas av lagförslag som aktiverar den kommunala finansieringsprincipen. Principen är en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och regeringen. Den är inte lagfäst, men riksdagen har ställt sig bakom riktlinjerna för principens tillämpning och den har använts sedan 1993 (prop. 1993/94:150 bilaga 7, bet. 1993/94:FiU19). Finansieringsprincipen innebär enkelt uttryckt att staten inte bör ge nya obligatoriska uppgifter till kommuner eller landsting utan att också skjuta till finansiering. Om staten i stället lyfter bort uppgifter från kommuner eller landsting bör kommunernas kostnadsminskningar på motsvarande sätt återföras till staten.

För att tillämpa principen krävs två beslut som är formellt oberoende av varandra, ett om själva åtgärden och ett annat om ersättningen till kommunerna i form av statsbidrag. Det saknas alltså en direkt koppling mellan lagförslaget och statens budget, och i riksdagen har sådana förslag därför inte alltid behandlats som en del av budgetbesluten.

Finansieringsprincipen är väl etablerad och har tillämpats under lång tid. De ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn som den ger upphov till redovisas i budgetpropositionen och uppgår många gånger till

betydande belopp. Om ett lagförslag har tydlig budgetanknytning eller inte bör därför bedömas efter samma kriterier när effekten uppstår genom tillämpning av finansieringsprincipen som när ett förslag påverkar statens budget utan tillämpning av principen.

I riksdagen bereder utskotten normalt såväl lagförslag som budgetfrågor som hör till utskottets beredningsområde under budgetbehandlingen på hösten. Riksdagen beslutar också vanligen om både lagförslag och budgetförslag i en och samma beslutspunkt. I frågor där budgeteffekten uppstår via den kommunala finansieringsprincipen är det dock inte alltid så. Det förekommer att beredningen av ett lagförslag och förslagens budgeteffekter i samband med behandlingen av budgetpropositionen antingen delas upp mellan sakansvarigt utskott och finansutskottet, som ansvarar för utgiftsområde 25 från vilket det stora flertalet ersättningar enligt finansieringsprincipen finansieras, eller helt sköts av finansutskottet. Finansutskottet har dock vid flera tillfällen valt att behandla lagförslag vid sidan av budgetbeslutet eftersom en formell koppling mellan lagförslagen och budgeteffekten saknas. Hanteringen innebär en risk för motstridighet, som kvarstår också när både lagförslag och budgeteffekt bereds i samma utskott. Risker kan dock minimeras om utskotten inkluderar lagförslagen i sina anslagsbeslut i steg två. Utskotten bör därför, i enlighet med utredningens bedömning, inkludera ett lagförslag som har en tydlig anknytning till budgeten och som lämnas i en proposition om statens budget i anslagsbesluten också när budgeteffekten är en följd av den kommunala finansieringsprincipen. Detta bör gälla även när sakansvarigt utskott bereder lagförslaget och finansutskottet bereder budgeteffekten på utgiftsområde 25.

5.6.5 Hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och initiativ som väcks inom riksdagen

Regeringens bedömning: Det är inte motiverat att gå vidare med utredningens förslag och bedömningar om hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och initiativ som väcks inom riksdagen.

Utredningens förslag och bedömningar: Överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har i sitt betänkande lämnat förslag och bedömningar om hanteringen i budgetprocessen av tillkännagivanden och initiativ som väcks inom riksdagen.

Remissinstanserna: Dessa delar av betänkandet har inte omfattats av remissen.

Skälen för regeringens bedömning:

Utredningen lämnade i sitt betänkande förslag och bedömningar om hanteringen i budgetprocessen av tillkännagivanden och initiativ som väcks inom riksdagen. Det saknas ett brett parlamentariskt stöd i dessa frågor. Regeringen anser därför att det inte är motiverat att gå vidare med utredningens förslag och bedömningar i dessa delar.

5.6.6 Konsekvensanalys

Regeringens bedömning: Förslaget medför inte några ekonomiska eller andra konsekvenser som avses i kommittéförordningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning:

Förslaget syftar till att öka tydligheten och förutsebarheten i budgetprocessen. Förslaget syftar också till att upprätthålla en sammanhållen budgetprocess. Den ökade tydligheten kan bidra till att budgetprocessens aktörer lättare kan förstå och förutse på vilket sätt och i vilken ordning riksdagen kommer att besluta om lagförslag med budgetanknytning som lämnas av regeringen. Förslaget bedöms inte leda till några kostnader för hanteringen av den statliga budgetprocessen.

5.6.7 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

11 kap. 18 §

I paragrafen regleras den s.k. rambeslutsprocessen, dvs. hur riksdagen beslutar om statens budget.

I paragrafen införs ett nytt *sjätte stycke* som reglerar hur ett lagförslag som hör ihop med ett budgetförslag och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska hanteras i riksdagens budgetprocess. Med en proposition om statens budget avses såväl budgetpropositioner som propositioner om ändringar i statens budget.

Ett lagförslag som har tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i budgetpropositionen ska ingå i rambeslutet om förslaget påverkar inkomstberäkningen och i något av anslagsbesluten om det påverkar budgetens utgifter. Om ett förslag som har tydlig anknytning till statens budget lämnas i en proposition om ändringar i statens budget ska lagförslaget ingå i riksdagens beslut om ändringar i budgeten. Detta ska gälla även om förslaget har lämnats i anslutning till en proposition om statens budget.

I anslutning till en proposition om statens budget

För att ett lagförslag ska anses ha lämnats i anslutning till en proposition om statens budget ska förslaget ha överlämnats till riksdagen i sådan tid att det hinner beredas inför relevant budgetbeslut. Hur mycket tid som behövs för beredning beror bl.a. på hur omfattande förslaget är, hur många utskott som berörs och hur många följdmotioner som väcks. Ytterst är det riksdagen som i varje enskilt fall kan bedöma hur långt efter en proposition om statens budget som ett lagförslag kan lämnas för att det tidsmässigt ska vara möjligt att bereda förslaget och besluta det i budgetbeslutet.

Tydlig anknytning till statens budget

När riksdagens utskott ska avgöra om ett lagförslag har tydlig anknytning till statens budget bör en samlad bedömning göras av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt. Detta bör gälla också i förhållande till lagförslag där budgeteffekten är en följd av tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.

En utgångspunkt för bedömningen av anknytningen till budgeten är ett lagförslags effekt på statens inkomster och utgifter. Ju större budgeteffekterna av ett lagförslag är desto tydligare är vanligen anknytningen till statens budget. Lagförslagets sakliga innehåll bör också beaktas. Om lagförslaget reglerar statens inkomster eller utgifter, såsom regler om skatter eller transfereringar, har förslaget vanligen en

direkt koppling till budgeten. I sådana fall har lagförslaget ofta tydlig budgetanknytning redan vid små budgeteffekter. Om lagförslaget däremot reglerar helt andra förhållanden än in- och utbetalningar till och från staten, som t.ex. civilrättsliga eller straffrättsliga förhållanden, har lagförslaget däremot oftare en svagare koppling till budgeten genom att förslaget oftast bara påverkar en eller flera myndigheters förvaltningsanslag. Det bör då krävas att lagförslaget har större budgeteffekter för att det ska anses ha tydlig anknytning till statens budget.

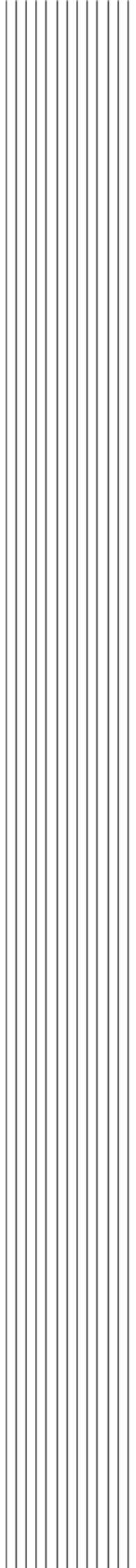
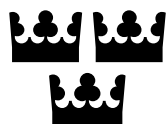
I vissa fall är det viktigt att inte bara säkerställa en majoritet, utan även ett bredare stöd i riksdagen för ett enskilt förslag. Sådana förslag bör därför inte behandlas tillsammans med statens budget. Det kan t.ex. röra sig om lagförslag som påverkar den nationella säkerheten eller landets internationella relationer. Det skulle också kunna handla om grundlagsförslag eller lagförslag som begränsar grundläggande rättigheter och friheter enligt t.ex. 2 kap. 20 § regeringsformen eller den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Om ett lagförslag rör grundlagarna är omständigheterna sådana att förslaget i princip aldrig kan anses ha tydlig anknytning till statens budget.

Det kan även finnas situationer då budgetprocessen av mer praktiska skäl inte är särskilt väl anpassad för ett visst lagförslag. Exempelvis behöver omfattande eller komplex lagstiftning många gånger längre tid för beredning i Regeringskansliet eller riksdagens utskott än vad som är möjligt inom ramen för budgetprocessen. Sådana lagförslag kan därför behöva lämnas i en proposition som inte läggs fram i anslutning till en proposition om statens budget.

Det är inte möjligt att på förhand göra en uttömmande uppräkningslista av vilka lagförslag som är sådana att de inte bör behandlas inom ramen för budgetprocessen. Detta får utvecklas närmare i praxis.

6

Inkomster



6 Inkomster

I detta avsnitt redovisas de offentligfinansiella effekterna av förslaget till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99). Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och för inkomsterna i statens budget. En jämförelse görs sedan med prognosen i budgetpropositionen för 2018. Avslutningsvis följs inkomsterna i statens budget för 2016 och 2017 upp.

Sammanfattning

- I propositionen Vårändringsbudget för 2018 föreslås särskilda uppskovsregler vid betydande samhällsförflyttning.
- År 2018 väntas de totala skatteintäkterna öka med 3,4 procent, vilket är nära genomsnittet för de senaste tio åren. Jämfört med de närmast föregående åren dämpas dock tillväxten i intäkterna. Det förklaras av att intäkterna från mervärdesskatt utvecklas svagare till följd av en inbromsning i bostadsinvesteringar. Samtidigt minskar hushållens kapitalskatter efter tre år på höga nivåer. En ytterligare faktor är att skattereformer, främst slopad nedsättning av socialavgifter för unga, bidrog till en stark ökning av skatteintäkterna de närmast föregående åren.
- Regeländringar, främst sänkt skatt för pensionärer, väntas minska skatteintäkterna med totalt 4 miljarder kronor 2018.

- Under 2019–2021 väntas skatteintäkterna sammantaget öka med i genomsnitt 3,7 procent per år. Samtliga skattebaser väntas bidra till ökningen.
- Skattekvoten väntas 2018 uppgå till 43,3 procent av BNP, vilket är lägre än året innan. Det förklaras av skattereformer samt att hushållens kapitalskatt och punktskatter utvecklas något långsammare än BNP. Även viktiga skattebaser som lönesumman och bostadsinvesteringar utvecklas svagare än BNP. Skattekvoten ligger kring 43 procent under resterande prognosperiod 2019–2021.
- I förhållande till bedömningarna i budgetpropositionen för 2018 har de totala skatteintäkterna 2018 reviderats ned med 6 miljarder kronor. Revideringen avser främst lägre intäkter från mervärdesskatt.

6.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2018

I propositionen Vårändringsbudget för 2018 föreslås särskilda uppskovsregler vid betydande samhällsförflyttning. I tabell 6.1 redovisas de offentligfinansiella effekterna av förslaget, som innebär att skatteintäkterna minskar med 10 miljarder kronor fr.o.m. 2018. För en mer utförlig beskrivning av skatteförslaget hänvisas till den ovan nämnda propositionen.

Tabell 6.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2018

Bruttoeffekt 2018, periodiserad nettoeffekt 2018–2021 samt varaktig effekt, miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2018	Periodiserad nettoeffekt				Varaktig effekt
			2018	2019	2020	2021	
Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter							
Särskilda uppskovsregler vid betydande samhällsflyttning	1/1 2018	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00
Summa		-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00

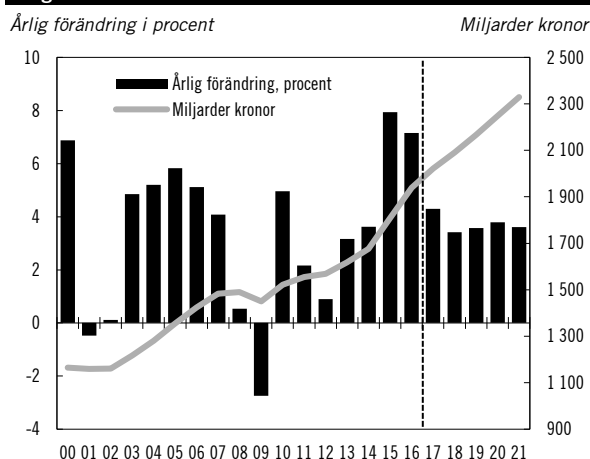
Källa: Egna beräkningar.

6.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

Efter tre år med stark utveckling väntas skatteintäkternas ökningstakt dämpas till 3,4 procent 2018 (se diagram 6.1), vilket är nära den senaste tioårsperiodens genomsnittliga ökningstakt. Det förklaras främst av att skattereformer (se tabell 6.8), i huvudsak slopande av nedsättning av socialavgifter för unga, bidrog till en snabbare utveckling av skatteintäkterna 2015–2017. Skatteintäkternas ökningstakt dämpas även av en svagare tillväxt i bostadsinvesteringar, vilket påverkar mervärdesskatteintäkterna, samt av att hushållens kapitalinkomster minskar. Läget på arbetsmarknaden bedöms förbättras i samma takt som föregående år. Det medför att lönesumman, som är den enskilt viktigaste skattebasen, stiger med knappt 5 procent.

De underliggande skatteintäkterna, dvs. intäkter exklusive regeländringar, ökar 2018 med 3,6 procent, vilket endast är något lägre än året innan.

Under perioden 2019–2021 väntas de totala skatteintäkterna öka med i genomsnitt 3,7 procent per år. Samtliga skattebaser (arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till ökningen.

Diagram 6.1 Totala skatteintäkter

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Skattekvoten påverkas normalt främst av regelförändringar i skattesystemet. Den ökade med nästan en procentenhet 2016, vilket främst förklaras av förändringar i skattelagstiftningen. Även en stark ökning av intäkterna från mervärdesskatt bidrog till ökningen detta år. År 2017 sjönk skattekvoten något, vilket främst förklaras av att punktskatter och hushållens kapitalskatter utvecklades något långsammare än BNP. År 2018 väntas skattekvoten fortsätta minska något. Det förklaras till en mindre del av förändrade skatteregler, bl.a. sänkt skatt för pensionärer, men även av att punktskatter och hushållens kapitalskatter fortsatt minskar i förhållande till BNP. Även lönebaserade skatter bidrar till lägre kvot eftersom lönesumman utvecklas något svagare än BNP detta år. Från 2019 väntas skattekvoten uppgå till ca 43 procent av BNP.

Tabell 6.2 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall	Prognos				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Skatt på arbete	25,8	25,9	25,7	25,5	25,4	25,3
Skatt på kapital	5,6	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5
Skatt på konsumtion	12,2	12,2	12,1	12,0	11,9	11,9
Övriga skatter	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Skattekvot	44,0	43,9	43,3	43,0	43,0	42,9

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 6.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Miljarder kronor

Inkomst- huvudgrupp	Utfall 2016	Prognos				
		2017	2018	2019	2020	2021
Skatt på arbete	1 137,4	1 194,4	1 239,2	1 283,7	1 327,8	1 372,7
<i>1100</i> Direkta skatter	<i>607,1</i>	<i>635,6</i>	<i>656,4</i>	<i>676,5</i>	<i>697,6</i>	<i>720,2</i>
Kommunal inkomstskatt	669,6	700,4	726,1	754,6	782,3	809,9
Statlig inkomstskatt	55,6	58,6	60,1	61,6	63,1	63,0
Jobbskatteavdrag	-105,1	-109,1	-113,0	-116,3	-119,5	-123,4
Husavdrag	-12,7	-14,0	-14,7	-15,5	-16,3	-17,2
Övrigt	-0,3	-0,3	-2,1	-8,0	-12,0	-12,2
<i>1200</i> Indirekta skatter	<i>530,3</i>	<i>558,8</i>	<i>582,9</i>	<i>607,2</i>	<i>630,2</i>	<i>652,4</i>
Arbetsgivaravgifter	515,7	541,1	566,4	589,7	611,9	633,4
Egenavgifter	11,8	12,5	13,1	13,7	14,4	15,0
Särskild löneskatt	43,6	45,4	47,8	49,6	51,4	53,1
Nedsättningar	-5,7	-3,8	-6,1	-5,8	-6,0	-6,1
Skatt på tjänstegruppliv	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Avgifter till premiepensionssystemet	-35,6	-36,9	-38,8	-40,4	-41,9	-43,4
1300 Skatt på kapital	246,0	254,3	254,6	264,4	283,7	296,7
Skatt på kapital, hushåll	74,6	75,1	66,9	66,4	68,8	67,9
Skatt på företagsvinster	115,2	123,5	130,5	137,2	146,9	152,8
Avkastningsskatt	4,6	4,4	5,3	9,5	16,1	22,2
Fastighetskatt och fastighetsavgift	33,4	32,8	33,3	31,9	32,0	33,1
Stämpelskatt	12,3	12,1	12,0	12,3	12,6	12,9
Kupongskatt m.m.	5,7	6,4	6,6	7,0	7,3	7,7
1400 Skatt på konsumtion och insatsvaror	532,9	554,9	575,5	595,7	617,6	640,3
Mervärdesskatt	406,5	427,4	444,8	461,6	479,9	499,5
Skatt på tobak	11,9	11,9	11,7	11,9	12,0	12,2
Skatt på etylalkohol	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	5,7	6,0	6,1	6,2	6,3	6,5
Skatt på öl	4,0	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3
Energiskatt	44,6	46,6	48,7	49,7	50,8	52,5
Koldioxidskatt	24,1	23,5	23,6	23,7	23,8	24,2
Övriga skatter på energi och miljö	5,2	4,1	4,1	4,6	4,7	4,7
Skatt på vägtrafik	19,7	19,9	20,9	22,4	24,4	25,0
Övriga skatter	7,0	7,0	7,0	7,2	7,3	7,4
1500 Skatt på import	6,1	6,3	6,5	6,7	7,0	7,3
1600 Restförda och övriga skatter	16,4	12,2	15,4	15,4	11,9	12,2
Restförda skatter	-4,7	-5,8	-5,8	-5,8	-5,8	-5,8
Övriga skatter	21,1	18,0	21,2	21,2	17,7	18,0
Totala skatteintäkter	1 938,8	2 022,0	2 091,2	2 165,9	2 248,0	2 329,1
1700 Avgående poster, EU-medel	-6,1	-6,3	-6,5	-6,7	-7,0	-7,3
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 932,8	2 015,8	2 084,6	2 159,2	2 241,0	2 321,8
1800 Avgående poster till andra sektorer	-919,6	-961,9	-1 000,0	-1 038,8	-1 076,8	-1 111,2
Kommunala skatteintäkter	-685,7	-716,9	-744,1	-772,9	-801,1	-825,8
Avgifter till ålderspensionssystemet	-233,9	-244,9	-255,9	-265,9	-275,7	-285,5
Statens skatteintäkter	1 013,1	1 053,9	1 084,7	1 120,4	1 164,2	1 210,6

Tabellen fortsätter på nästa sida

Miljarder kronor

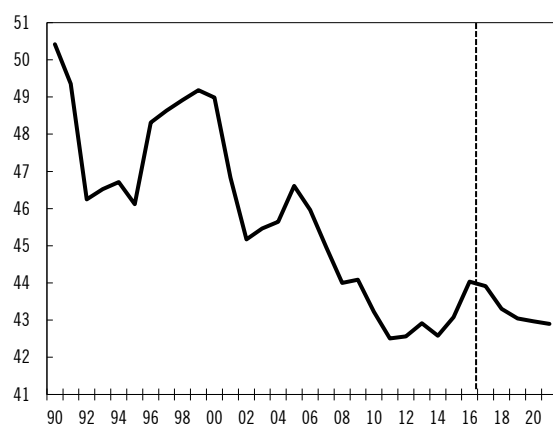
Inkomst- huvudgrupp	Utfall 2016	Prognos				
		2017	2018	2019	2020	2021
Statens skatteintäkter	1 013,1	1 053,9	1 084,7	1 120,4	1 164,2	1 210,6
1900 Periodiseringar	30,9	-4,0	21,6	5,6	-36,1	-2,4
Uppbördsförskjutningar	9,2	9,0	25,1	14,8	7,5	4,4
Betalningsförskjutningar	22,1	-13,4	-3,9	-9,5	-44,0	-7,2
varav kommuner och landsting	-1,0	-6,1	3,6	7,0	1,2	-2,5
varav ålderspensionssystemet	1,8	0,9	1,1	0,5	0,8	0,8
varav privat sektor	20,5	-8,5	-8,7	-15,7	-44,7	-5,6
varav kyrkosektorn	0,7	0,4	0,1	-1,3	-1,4	0,0
varav EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
1000 Statens skatteinkomster	1 044,0	1 049,9	1 106,3	1 126,0	1 128,0	1 208,1
Övriga inkomster	-41,3	-48,5	-43,0	-44,5	-41,7	-43,7
2000 Inkomster av statens verksamhet	31,3	27,4	31,5	30,4	32,7	33,8
3000 Inkomster av försäld egendom	0,2	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0
4000 Återbetalning av lån	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
5000 Kalkylmässiga inkomster	10,8	11,4	12,1	14,2	14,5	14,9
6000 Bidrag från EU	11,0	10,5	12,0	12,4	12,2	11,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-95,4	-98,6	-104,3	-107,2	-106,8	-109,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statsbudgetens inkomster	1 002,7	1 001,4	1 063,3	1 081,5	1 086,3	1 164,4

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt den struktur som gäller för statens budget för 2018 och framåt. För inkomsterna är 2017 ett utfall.
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Sedan 1990 har skattekvoten minskat från drygt 50 procent till 44 procent av BNP (se diagram 6.2). Under prognosperioden väntas skattekvoten fortsätta minska till 43 procent. Det beror både på skattereformer och att vissa skatter, främst punktskatter och hushållens kapital-skatter, utvecklas något svagare än BNP.

Diagram 6.2 Skattekvot

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatterna på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna på arbete

består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. De direkta skatterna minskas av ett antal skattereduktioner. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 60 procent av de totala skatteintäkterna 2018 och till knappt 26 procent av BNP (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 Skatt på arbete

Procent av BNP

	Utfall 2016	Prognos				
		2017	2018	2019	2020	2021
Direkta skatter	13,8	13,8	13,6	13,4	13,3	13,3
Kommunal skatt	15,2	15,2	15,0	15,0	15,0	14,9
Statlig skatt	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Reduktioner	-2,7	-2,7	-2,7	-2,8	-2,8	-2,8
Indirekta skatter	12,0	12,1	12,1	12,1	12,0	12,0
Skatt på arbete	25,8	25,9	25,7	25,5	25,4	25,3

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från hushållens skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att 2017 års intäkter från skatt på arbete ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för detta år.

Lönesummans tillväxttakt

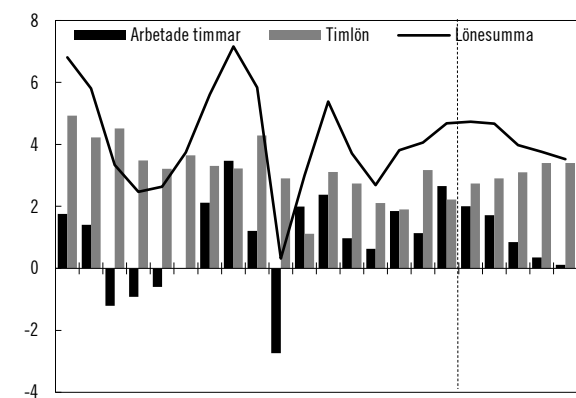
Lönesumman (summan av utbetalda löner) utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har därför stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget för skatt på arbete består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

År 2017 växte lönesumman med 4,7 procent och den beräknas öka i ungefär samma takt 2018 (se diagram 6.3). Antalet arbetade timmar bedöms öka långsammare 2018 än 2017, medan timlönen väntas öka snabbare.

Under resten av prognosperioden bedöms timlönens ökningstakt fortsätta öka något, samtidigt som antalet arbetade timmar bedöms växa i en lägre takt. Detta medför att lönesumman förväntas växa med i genomsnitt 3,8 procent per år 2019–2021.

Diagram 6.3 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas (NR) principer.

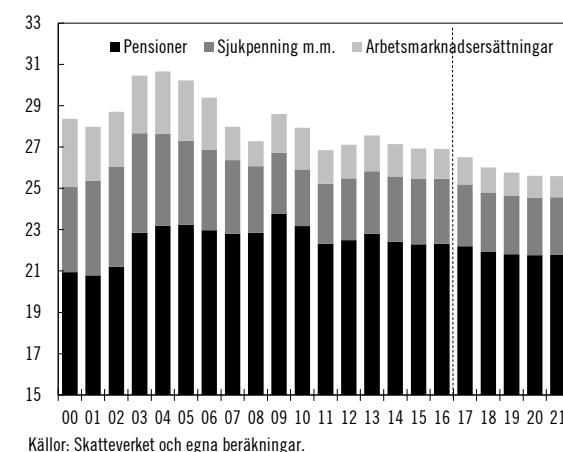
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar till hushållen

Prognosen för de skattepliktiga transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen.

Diagram 6.4 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Transfereringarna som andel av skatteunderlaget beräknas sjunka under prognosperioden (se diagram 6.4). Lönesumman väntas växa snabbare än pensionerna, framför allt 2017–2019, vilket medför att pensionsutbetalningarnas andel av skatteunderlaget minskar något. Från 2020 är andelen i princip oförändrad. Även andelen som utgörs av ohälsorelaterade ersättningar beräknas sjunka något under prognosperioden. Utbetalningarna av arbetslöshetsersättning beräknas minska som andel av skatteunderlaget under hela prognosperioden, till följd av att arbetslösheten sjunker.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas 2017 ha uppgått till drygt 15 procent av BNP. Med oförändrade kommunalskatter beräknas intäkterna ligga kvar på ungefär samma nivå under resten av prognosperioden (se tabell 6.4).

Det kommunala skatteunderlaget, som främst består av löner och pensioner, bedöms ha ökat relativt kraftigt både 2016 och 2017 men mattas av något framöver (se tabell 6.5). Det beror främst på att tillväxten i lönesumman börjar avta något. Skatteunderlaget för kommunal inkomstbeskattnings påverkas också av regelförändringar. Att den underliggande utvecklingen är betydligt starkare än den faktiska i år beror till största delen på sänkt skatt för personer över 65 år.

Tabell 6.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Faktisk utveckling	5,0	4,5	3,6	3,9	3,7	3,5
Underliggande utveckling	4,7	4,5	4,2	3,7	3,7	3,5

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

Intäkterna från statlig inkomstskatt beräknas ha uppgått till 1,3 procent av BNP 2017. Andelen väntas sjunka marginellt under prognosperioden (se tabell 6.4). Uttryckt i kronor beräknas dock intäkterna öka med i genomsnitt 1 miljard kronor per år 2018–2021. Ökningen är ungefär densamma varje år 2018–2020, men sjunker 2021. Det beror på att inflationen, som skiktgränserna skrivs upp med, förväntas ligga relativt konstant de närmaste åren och ta fart först i slutet av prognosperioden. När skiktgränserna höjs hamnar en lägre andel av inkomsterna över skiktgränsen, vilket leder till lägre skatteintäkter.

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 6.6), bl.a. till följd av att skatteunderlaget ökar.

Från och med 2016 påverkas skattereduktionerna av regeländringar. Det rör sig bl.a. om ändrade regler för husavdraget och en avtrappning av jobbskatteavdraget för personer med inkomster som överstiger ca 50 000 kronor per månad. Skattereduktion införs också fr.o.m. 2018 för personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt för personer med fackföreningsavgift enligt proposition överlämnad till riksdagen.

Tabell 6.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Allmän pensionsavgift	-113	-119	-123	-128	-133	-137
Jobbskatteavdrag	-105	-109	-113	-116	-120	-123
Husavdrag	-13	-14	-15	-15	-16	-17
Fackföreningsavgift			-1	-3	-3	-3
Övriga skattereduktioner	-0	-0	-1	-5	-9	-10
Summa	-231	-242	-253	-268	-280	-290

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Skattereduktion för fackföreningsavgift införs den 1 juli 2018, och uppgår därför endast till 1,3 miljarder kronor 2018. I övriga skattereduktioner ingår lägre skatt för personer över 65 år fr.o.m. 2019. Här ingår även skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning med omkring 0,5 miljarder kronor per år. Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms öka varje enskilt år under prognosperioden (se tabell 6.3). Ökningen förklaras bl.a. av beslutet om att slopa nedsättningen av socialavgifter för unga i två steg den 1 augusti 2015 respektive 30 juni 2016. År 2017 var därmed det första helåret med full effekt.

Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna från indirekta skatter. Ökningstakten av intäkterna från dessa avgifter är relativt stark under prognosperioden, med i genomsnitt 4,2 procent per år. Det förklaras främst av en stark tillväxt av lönesumman.

Från 2018 påverkas arbetsgivaravgifterna även av växa-stödet som har utvidgats. Nedsättningen, som är tillfällig och gäller 2018–2021, beräknas minska intäkterna från skatt på arbete med omkring 2 miljarder kronor per år.

Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen, som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att 2017 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda. Kontrolluppgifter för inkomstår 2017 ger dock en god indikation för utdelningsinkomster, ränteinkomster och ränteutgifter. Underlaget för hushållens skatt på kapital utgörs av nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. De största posterna utgörs av skatt på realiserade kapitalvinster, utdelningar, schablonintäkter samt avdrag för hushållens ränteutgifter.

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster beräknas ha ökat något 2017 (se tabell 6.4). Den höga nivån förklaras främst av att hushållens kapitalvinster och utdelningsinkomster väntas bli något högre. Den låga räntenivån medför även fortsatt låga ränteavdrag. Prognosen för 2017 baseras till stor del på information från kontrolluppgifter, men får också stöd av utvecklingen på bostads- och aktiemarknaderna.

Kapitalvinsterna 2018 beräknas minska från en hög nivå året innan, till följd av en svagare utveckling av tillgångspriser på bostäder och aktier än 2017.

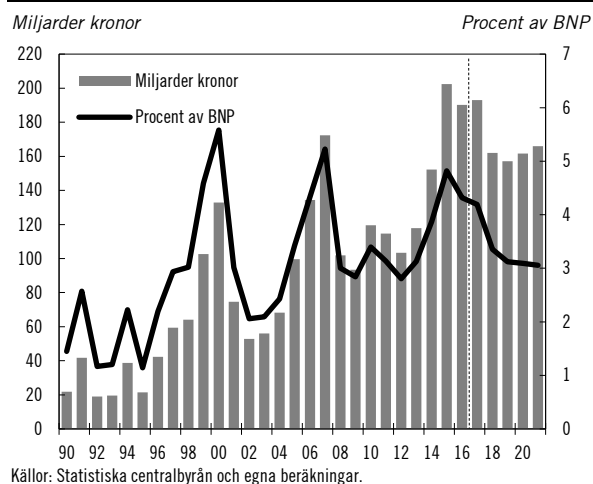
På lång sikt antas hushållens kapitalvinster återgå till den historiskt genomsnittliga nivån av BNP. Från 2019 väntas kapitalvinsterna uppgå till drygt 3 procent av BNP, vilket dock är något

lägre än den genomsnittliga nivån 2006–2016. Kapitalvinsterna antas alltså begränsas kommande år och utvecklas något långsammare än BNP. Det förklaras främst av att en ökande andel av hushållens tillgångar väntas vara placerade på investeringssparkonton. Dessa schablonbeskattas och ger inte upphov till beskattningsbara kapitalvinster.

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

Sammantaget väntas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster vara relativt oförändrade under den senare delen av prognosperioden och uppgå till 1,3 procent av BNP.

Diagram 6.5 Hushållens kapitalvinster



Skatt på företagsvinster

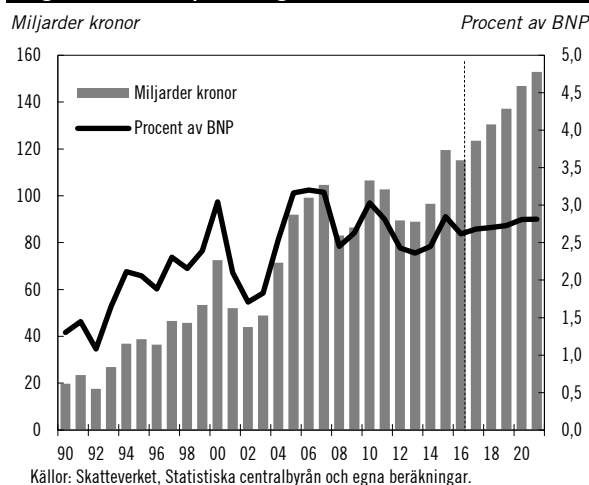
Utfallet för skatt på företagsvinster för 2017 fastställs i samband med den slutliga beskattningen för 2017, som blir klar i december 2018. Det innebär att intäkterna från skatt på företagsvinster 2017 fortfarande är en prognos.

En genomgång av de största börsnoterade bolagens redovisade vinster tyder på att vinstutvecklingen var stark under 2017, vilket även bekräftas av statistik avseende utvecklingen av driftöverskottet i företagssektorn. Intäkter från skatt på företagsvinster bedöms ha ökat med 7,1 procent 2017. Under perioden 2009–2016, dvs. perioden efter finanskrisen, ökade intäkter från skatt på företagsvinster med i genomsnitt 4,9 procent per år.

Till följd av att den ekonomiska aktiviteten förväntas öka i såväl omvärlden som i Sverige beräknas företagens vinster, och därmed även skatteintäkterna, växa under perioden 2018–2021. Som andel av BNP väntas dock intäkterna från

skatt på företagens vinster ligga stabilt på 2,8 procent under perioden 2018–2021 (se diagram 6.6).

Diagram 6.6 Skatt på företagsvinster



Avkastningsskatt

Under perioden 2014–2016 minskade intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, med 55 procent. Intäkterna från avkastningsskatten bedöms dock minska marginellt under 2017 (se tabell 6.3).

Intäkterna från denna skatt påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret. Att statslåneräntan föll kraftigt under perioden 2014–2016 var den främsta förklaringen till de minskade intäkterna under perioden 2015–2017. Intäkter från avkastningsskatten påverkas även i mindre grad av utvecklingen på aktiemarknaden som utvecklades positivt under perioden 2014–2016.

Intäkterna från avkastningsskatten bedöms öka under 2018 till följd av dels högre räntenivå, dels den gynnsamma utvecklingen på aktiemarknaderna under 2017. Under resten av prognosperioden förväntas intäkterna öka (se tabell 6.3), främst som en konsekvens av stigande statslåneränta men även av ett ökat värde på tillgångarna inom pensions- och kapitalförsäkringar.

Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift har varit stabila i flera år och väntas fortsätta ligga på 32–33 miljarder kronor per år även under prognosåren. Detta trots att fastighetsskattesatsen för vattenkraft sänks i fyra steg 2017–2020 i enlighet med energiöverenskommelsen (prop. 2016/17:142).

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter (se tabell 6.7). Merparten av dessa skatter betalas in månadsvis och med en månads eftersläpning. Det innebär att utfallet i stort sett blir definitivt med en månads förskjutning.

Tabell 6.7 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Skatt på konsumtion och insatsvaror	539	561	582	602	625	648
Utvecklingstakt	6,1	4,1	3,7	3,5	3,7	3,7
Andel av BNP	12,2	12,2	12,1	12,0	11,9	11,9
Mervärdesskatt	406	427	445	462	480	499
Utvecklingstakt	6,9	5,2	4,1	3,8	4,0	4,1
Punktskatter	133	134	137	141	145	148
Utvecklingstakt	3,9	0,9	2,6	2,7	2,7	2,4

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. I tabellen ingår skatt på import i punktskatterna och därmed även i skatt på konsumtion och insatsvaror, till skillnad från tabell 6.3 där skatt på import särredovisas.

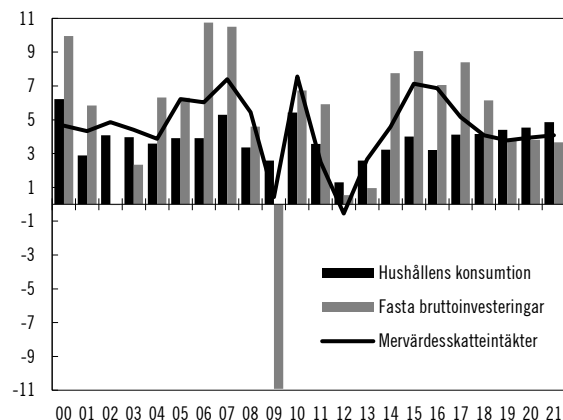
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Förändringar i intäkterna från mervärdesskatt beror vanligtvis främst på hur hushållens konsumtion utvecklas. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper kan intäkterna även påverkas av konsumtionens sammansättning. Skattebasen för mervärdesskatten består också av investeringar och förbrukning i privat och offentlig sektor.

Diagram 6.7 Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt

Årlig procentuell förändring, löpande priser



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

År 2017 beräknas utvecklingstakten för intäkterna från mervärdesskatt ha dämpats något jämfört med den mycket starka utvecklingen 2016. Det kan till viss del förklaras av att sammansättningen i hushållens konsumtion inte längre var lika gynnsam för intäkterna som tidigare, exempelvis var konsumtionen av bilar inte lika stark.

För prognosåren 2018 och framåt väntas intäkterna från mervärdesskatt öka något mindre än ett historiskt genomsnitt sedan 2000 trots att hushållens konsumtion ökar i god takt. Det beror till stor del på att utvecklingstakten för investeringarna väntas bromsa in, och då särskilt bostadsinvesteringarna, som till stor del görs av hushåll som inte kan göra avdrag för ingående mervärdesskatt.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de tas ut med ett visst belopp per enhet snarare än som ett procentuellt påslag på mervärdet i varje led av produktionskedjan. I likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt konjunkturen som, utöver regeländringar, påverkar utvecklingen av punktskatteintäkterna.

Under 2017 utvecklades intäkterna från punktskatterna betydligt svagare än under 2016. Det beror till största delen på att det 2017 inte genomfördes lika mycket regeländringar som höjde punktskatteintäkterna som det gjordes 2016.

För prognosåren 2018–2021 väntas intäkterna från punktskatterna öka med i genomsnitt 2,6 procent per år, vilket är en förhållandevis stark ökningstakt sett i ett historiskt perspektiv. Det finns flera faktorer som bidrar till ökningen. Ett gynnsamt konjunkturläge medför ökad användning av olika energislag. Diverse regeländringar, så som införandet av en flygskatt, bidrar också till högre intäkter från punktskatterna. Dessutom är ungefär två tredjedelar av punktskatterna indexerade och därmed omräknas skattesatserna med inflationen. Skattesatserna på bl.a. bensin och diesel omräknas dessutom med ett schablonmässigt tillägg på 2 procentenheter.

Restförda och övriga skatter

Restförda och övriga skatter består främst av uppbördsförluster, omprövningar och anstånd från hushåll och företag samt intäkter som förs till

fonder. År 2018 beräknas intäkterna uppgå till 15 miljarder kronor (se tabell 6.3). Merparten av intäkterna utgörs av avgiftsuttag till fonder som redovisas som skatteintäkter, främst resolutionsreserven, kärnavfallsfonden och insättningsgarantifonden.

6.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

I enlighet med budgetlagen (2011:203) tillämpas en periodiserad redovisning av den offentliga sektorns skatteintäkter. Det innebär att skatteintäkterna redovisas under det år som den skattepliktiga händelsen ägde rum.

Inkomsterna i statens budget ska dock, enligt samma lag, redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Skatteinkomsterna som redovisas i budgeten består följaktligen av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår.

Skillnaden mellan skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar. Periodiseringar och statens skatteinkomster redovisas i tabell 6.3. Under 2018–2020 påverkas de samlade periodiseringarna av att kapitalplaceringar på skattekontot om totalt ca 50 miljarder kronor väntas utbetalas 2019 (-10 miljarder kronor) och 2020 (-40 miljarder kronor).

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under posten Övriga inkomster i statens budget framgår av tabell 6.3. Posten innefattar inkomsttyperna 2000–8000. Bland dessa inkomster ingår avräkningar som minskar inkomsterna. Detta förklarar varför nettot av de sammantagna inkomsterna är negativt.

År 2017 uppgick Övriga inkomster till sammanlagt -49 miljarder kronor. Utfallet för i stort sett alla inkomsttyperna blev lägre jämfört med föregående år. Endast de kalkylmässiga inkomsterna ökade. Sammantaget minskade posten Övriga inkomster med 7 miljarder kronor jämfört med 2016. De låga inkomsterna 2017

förklaras till stor del av att statens aktieutdelningar minskade med 4 miljarder kronor. År 2018–2021 beräknas posten Övriga inkomster uppgå till i genomsnitt -43 miljarder kronor per år.

Inkomster av statens verksamhet

Inkomsttypen Inkomster av statens verksamhet består av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens och Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster samt inkomster från offentligrättsliga avgifter. År 2017 uppgick dessa inkomster till 27 miljarder kronor (se tabell 6.3).

År 2018–2021 beräknas inkomsterna av statens verksamhet uppgå till 30–34 miljarder kronor per år beroende på högre utdelningar från statens aktieinnehav.

Inkomster av försäld egendom

Under inkomsttypen Inkomster av försäld egendom redovisas försäljningar av olika slags statlig egendom. Inkomster från försäljningar av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen av dessa inkomster. För 2018–2021 görs ett beräkningstekniskt antagande om att försäljningsinkomsterna uppgår till 5 miljarder kronor per år. Antagandet görs oavsett omfattning av planerade försäljningar. Görs inga försäljningar blir utfallet 5 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas bl.a. återbetalning av studiemedel för lån upptagna före 1989 (studiemedelsavgifter) och av övriga lån. Från och med 1989 finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgäldskontoret. Inbetalningarna på studielån av upplånat kapital disponeras för att betala räntor och amorteringar till Riksgäldskontoret i stället för att redovisas under denna titel. Detsamma gäller de studielån som infördes 2001 enligt den nya studiestödslagen (1999:1395).

År 2017 uppgick inkomsterna av ovanstående typ till 0,8 miljarder kronor, varav studiemedelsavgifterna utgör den största delen.

År 2018–2021 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter successivt minska eftersom antalet återbetalare blir färre och 2021 beräknas inkomsterna uppgå till 0,7 miljarder kronor.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas vissa avskrivningar, amorteringar och

statliga pensionsavgifter. Pensionsavgifterna utgör merparten av inkomsterna.

År 2017 uppgick inkomsterna till 11 miljarder kronor. År 2018–2021 beräknas inkomsterna successivt öka och förväntas uppgå till 15 miljarder kronor 2021. Hela ökningen förklaras av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen Bidrag m.m. från EU redovisas bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen kommer från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska jordbruksfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag under utgiftsområdena 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 19 Regional tillväxt, 22 Kommunikationer samt 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inkomsterna för 2017 uppgick sammantaget till 10 miljarder kronor. År 2018–2021 beräknas inkomsterna öka något och i genomsnitt uppgå till 12 miljarder kronor per år.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsttypen Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet består av två delar, tillkommande inkomster respektive avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster består av inkomster som ska redovisas i statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU, såsom tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna beräknas uppgå till 10 miljarder kronor 2018 och därefter till 11 miljarder kronor per år.

Avräkningarna består till största delen av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Avräkningarna beräknas uppgå till 115 miljarder kronor 2018 och i genomsnitt 119 miljarder kronor per år 2019–2021.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot

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

Ändrad redovisning av inkomstitlar

Följande inkomstitel tas bort:

7114 Avgifter till EU:s omstruktureringsfond för sockersektorn

Tabell 6.8 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekt i förhållande till föregående år

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Skatt på arbete	11,9	27,2	3,6	-7,4	-2,3	-4,6	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	5,0	1,5	0,4	-3,8	1,5	-0,3	
Förändrad medelutdebitering	2,6	2,3	0,2				
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag	2,5	1,1					
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)		-1,8		-4,4			
Slopad skattefrihet för förmån av privat hälso- och sjukvård				0,7	0,7		
Övrigt	-0,1	0,0	0,2	-0,1	0,8	-0,3	
<i>Statlig skatt</i>	0,7	1,9	1,2	0,3	0,4	0,0	
Höjd särskild inkomstskatt för utomlands bosatta				0,4			
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag	0,7	0,3					
Skiktgränsjusteringar		1,7	1,3				
Övrigt		-0,1	0,0	-0,1	0,4	0,0	
<i>Skattereduktioner</i>	0,0	8,3	-0,7	-1,8	-5,5	-4,3	
Husavdrag		5,3	-0,7				
Jobbskatteavdrag		2,7					
Skattereduktion för fackföreningsavgift				-1,3	-1,3		
Övriga skattereduktioner	0,0	0,3		-0,5	-4,2	-4,3	
<i>Socialavgifter</i>	6,3	15,4	2,6	-2,0	1,3		
Utvidgat växa-stöd till aktie- och handelsbolag				-2,3	0,5		
Särskild löneskatt äldre		2,1					
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga	6,3	13,3	3,1				
Övrigt	-0,1		-0,5	0,3	0,8		
Skatt på kapital	0,2	2,1	2,0	-0,8	-2,1	2,2	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>			2,4	0,3	-0,6	2,6	
Nya skatteregler företagssektorn				0,0	-0,6	2,6	
Avdragsrätt för representationsmåltider			0,8	0,3			
Övrigt			1,6	0,1	0,0	0,0	
<i>Fastighetsskatt</i>			-1,2	-1,2	-1,2	-1,0	
Vattenkraft: skattesatsändringar			-1,2	-1,2	-1,2	-1,0	
<i>Övriga skatter på kapital</i>	0,2	2,1	0,8	0,1	-0,3	0,6	
Sänkt expansionsfondsskatt					-0,4	0,4	
Beskattning vid överlåtelse av fastighet till juridisk person		0,1	0,3				
Golv för statslåneräntan i skattelagstiftningen, avkastningsskatt på pensionsmedel		0,0	0,6	-0,6			
Övrigt	0,2	2,0	-0,2	0,7	0,1	0,2	
Skatt på konsumtion	5,1	5,1	1,3	1,7	2,9	1,7	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	0,0	-0,3	-0,4	-0,3			
<i>Punktskatter</i>	5,1	5,3	1,8	2,1	2,9	1,7	
Energiskatt	-0,1	4,2	2,2	1,2	1,2	0,2	
Koldioxidskatt	1,1	0,0	0,0	0,4	0,1		
Skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer m.m.	0,3	0,4	-1,9	-2,3	0,0	0,0	
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	1,7	0,7	0,0	0,5	1,0	1,4	
Skatt på tobak	0,7			0,0	0,0		
Skatt på alkohol	1,3		0,3				
Kemikalieskatt			1,1	1,1	0,0	0,0	
Skatt på flygresor				1,1	0,4	0,0	
Övrigt			0,0	0,0	0,0		
Restförda och övriga skatter	0,0	3,1	0,0	2,5	-2,5	-3,9	0,0
Totala skatteintäkter	17,2	37,3	6,9	-3,9	-4,0	-4,7	0,0
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	14,6	35,0	6,7	-3,9	-4,0	-4,7	0,0

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

Källa: Egna beräkningar.

6.4 Uppföljning av statens inkomster 2016–2020

Jämförelse med prognoserna i budgetpropositionen för 2018

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2018. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2016 och 2017. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 6.10. I tabell 6.9 finns de viktigaste antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen.

Skatt på arbete

Utfallet för intäkterna från skatt på arbete 2016 blev marginellt lägre jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Nedrevideringen förklaras främst av att intäkterna från den särskilda löneskatten blev lägre än förväntat.

Även för 2017 har intäkterna reviderats ned, vilket främst förklaras av att lönesumman bedöms bli lägre än bedömningen i budgetpropositionen. En sänkning av prognosen för den särskilda löneskatten till följd av utfallet 2016 bidrar också till nedrevideringen.

Intäkterna för 2018 och 2019 har reviderats upp marginellt medan 2020 har reviderats ned något. Det är framför allt lönesumman som har reviderats upp 2018 och 2019, men reviderats ned 2020. Vidare har intäkterna från transfereringar från sjukpenning och särskild löneskatt reviderats ned hela prognosperioden.

Skatt på kapital

Intäkterna från skatt på kapital 2016 har jämfört med budgetpropositionen reviderats upp med 5 miljarder kronor. Det förklaras av att det slutliga beskattning utfallet 2016 för kapitalskatt från hushåll och bolag blev högre än prognosen i budgetpropositionen.

Även prognosen för 2017 har reviderats upp. Det förklaras främst av att hushållens kapitalvinster bedöms bli högre till följd av en stark utveckling av tillgångspriser på bostäder och aktier. Hushållens ränteavdrag bedöms dock också bli högre, vilket minskar skatteintäkterna 2017. Prognosen på avkastningsskatten och skatt på företagsvinster 2017 revideras upp främst på grund av ett högre utfall 2016.

Tabell 6.9 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, marknadspris ¹	4,9	4,5	4,9	4,2	4,0
Diff. BP18	0,2	-0,9	0,5	0,2	-0,2
Arbetade timmar ²	2,7	2,0	1,7	0,8	0,4
Diff. BP18	0,4	0,0	0,4	0,3	-0,2
Timlön ³	2,2	2,7	2,9	3,1	3,4
Diff. BP18	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	4,7	4,7	4,7	4,0	3,8
Diff. BP18	0,0	-0,3	0,3	0,2	-0,2
Arbetslöshet ⁴	6,9	6,7	6,2	6,2	6,1
Diff. BP18	0,0	0,1	0,3	0,3	0,2
Arbetsmarknadspolitiska program ⁵	3,5	3,5	3,4	3,2	3,1
Diff. BP18	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	3,2	4,1	4,2	4,4	4,5
Diff. BP18	-0,2	0,0	-0,6	-0,6	-0,5
Kommunal medelskattesats ⁶	32,1	32,1	32,1	32,1	32,1
Diff. BP18	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta ⁶	0,3	0,5	0,9	1,7	2,3
Diff. BP18	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
KPI juni-juni	1,0	1,7	1,8	1,8	2,8
Diff. BP18	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,3
Inkomstbasbelopp ⁷	59,3	61,5	62,5	64,5	66,6
Diff. BP18	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Prisbasbelopp ⁷	44,3	44,8	45,5	46,3	47,2
Diff. BP18	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Inkomstindex	162,1	168,2	170,7	176,3	182,0
Diff. BP18	0,0	0,0	-0,3	-0,2	0,1
Skiktgräns ⁸	430,2	438,9	455,3	472,4	490,5
Diff. BP18	0,0	0,0	0,0	-0,4	-1,5
Övre skiktgräns ⁸	625,8	638,5	662,3	687,2	713,6
Diff. BP18	0,0	0,0	0,0	-0,6	-2,1

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt nationalräkenskapernas (NR) definition.

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Medelvärde under året, procent.

⁷ Tusental kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusental kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 6.10 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2018 och beslutad budget för 2016 och 2017

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2016	Jfr SB 2016	Aktuell prognos 2017	Jfr SB 2017	Jämförelse med budgetpropositionen för 2018				
					Prognos 2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	1 137,4	3,7	1 194,4	-9,5	-0,7	-3,3	0,2	0,7	-1,6
<i>Direkta skatter</i>	<i>607,1</i>	<i>0,6</i>	<i>635,6</i>	<i>-9,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-2,4</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,5</i>	<i>-2,7</i>
Kommunal inkomstskatt	669,6	1,2	700,4	-5,8	0,3	-1,9	0,1	-0,3	-1,7
Statlig inkomstskatt	55,6	-1,8	58,6	-2,5	-0,2	-0,8	-0,7	-0,8	-1,0
Jobbskatteavdrag	-105,1	-1,4	-109,1	-0,5	-0,1	0,0	-0,4	-0,4	-0,3
Husavdrag	-12,7	2,6	-14,0	-0,3	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4
Övrigt	-0,3	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>530,3</i>	<i>3,1</i>	<i>558,8</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>2,2</i>	<i>1,1</i>
Arbetsgivaravgifter	515,7	3,3	541,1	-0,8	0,0	-0,1	1,7	2,9	1,8
Egenavgifter	11,8	-1,8	12,5	-0,7	0,0	0,3	0,3	0,3	0,4
Särskild löneskatt	43,6	0,2	45,4	0,8	-0,7	-1,3	-0,9	-0,8	-1,0
Nedsättningar	-5,7	2,0	-3,8	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Skatt på tjänstegruppliv	0,5	-0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Avgifter till premiepensionssystemet	-35,6	-0,4	-36,9	0,3	0,0	0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Skatt på kapital	246,0	45,7	254,3	25,6	4,7	6,9	-1,0	-1,0	-0,7
Skatt på kapital, hushåll	74,6	27,9	75,1	14,2	1,8	4,9	-2,6	-1,7	-1,6
Skatt på företagsvinster	115,2	13,9	123,5	9,7	1,1	0,5	0,8	0,8	0,5
Avkastningsskatt	4,6	-0,4	4,4	0,6	1,1	1,3	1,0	0,0	0,4
Fastighetsskatt	33,4	0,7	32,8	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,7
Stämpelskatt	12,3	2,8	12,1	-0,6	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,1
Kupongskatt m.m.	5,7	0,8	6,4	1,3	0,0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6
Skatt på konsumtion och insatsvaror	532,9	22,5	554,9	12,3	0,7	-3,2	-5,4	-10,5	-15,4
Mervärdesskatt	406,5	21,3	427,4	13,7	0,7	-3,4	-5,7	-9,8	-14,0
Skatt på tobak	11,9	0,5	11,9	0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4
Skatt på etylalkohol	4,2	0,2	4,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	5,7	-0,1	6,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på öl	4,0	0,1	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energiskatt	44,6	-0,4	46,6	-0,3	0,0	0,6	1,1	0,2	-0,7
Koldioxidskatt	24,1	1,3	23,5	-0,1	0,0	0,5	0,2	0,2	0,2
Övriga skatter på energi och miljö	5,2	-0,3	4,1	-0,4	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på vägtrafik	19,7	-0,4	19,9	-0,7	0,0	-0,5	-0,4	-0,5	-0,1
Övriga skatter	7,0	0,4	7,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
Skatt på import	6,1	-0,4	6,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Restförda skatter och övriga skatter	16,4	10,7	12,2	0,9	0,2	-0,3	0,1	0,2	0,2
Restförda skatter	-4,7	1,2	-5,8	-1,5	0,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Övriga skatter	21,1	9,5	18,0	2,4	0,2	0,8	1,2	1,3	1,3
Totala skatteintäkter	1 938,8	82,2	2 022,0	29,0	5,0	-0,3	-6,4	-11,0	-18,0
<i>Avgår EU-skatter</i>	<i>-6,1</i>	<i>0,4</i>	<i>-6,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 932,8	82,6	2 015,8	29,3	5,0	0,1	-6,2	-10,6	-17,6
<i>Avgår, kommunala inkomstskatter</i>	<i>-685,7</i>	<i>-1,1</i>	<i>-716,9</i>	<i>6,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>2,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,9</i>
<i>Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet</i>	<i>-233,9</i>	<i>-1,0</i>	<i>-244,9</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,7</i>	<i>-1,3</i>
Statens skatteintäkter	1 013,1	80,5	1 053,9	35,5	4,6	1,9	-7,5	-11,8	-17,0
Periodiseringar	30,9	11,0	-4,0	-9,3	-4,3	19,2	28,6	-2,5	-35,4
Statens skatteinkomster	1 044,0	91,4	1 049,9	26,2	0,2	21,0	21,0	-14,3	-52,3

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

För 2018–2020 har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned med i genomsnitt 1 miljard kronor per år. Nedrevideringen förklaras av lägre kapitalvinster och högre ränteavdrag från hushållen. Prognosen för skatt på företagsvinster och avkastningsskatten 2018–2020 revideras däremot upp till följd av en samlad bedömning av en rad faktorer, exempelvis beskattningsutfallet 2016. Samtidigt har prognosen för avkastningsskatten 2018–2020 reviderats ned till följd av att räntebanan för statslåneräntan är nedreviderad jämfört med prognosen i budgetpropositionen (se tabell 6.9).

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror har reviderats ned med mellan 3 och 15 miljarder kronor per år 2017–2020 i förhållande till budgetpropositionen. Det beror på att intäkterna från mervärdesskatten har reviderats ned. Det beror i sin tur på att investeringar, framför allt bostadsinvesteringar, inte väntas öka lika kraftigt som i prognosen i budgetpropositionen. Dessutom väntas inte heller hushållens konsumtion öka lika kraftigt. Intäkterna från punktskatterna har sammantaget reviderats i endast liten omfattning.

Periodiseringar

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen medförde periodiseringseffekter att statens skatteinkomster blev 19 miljarder kronor högre 2017. Det förklaras främst av att intäktsräntan på skattekontot skapade incitament för företag och hushåll att fortsätta placera pengar på kontot utöver skattebetalningar. Prognosen för periodiseringsposten har även reviderats betydligt 2018–2020. Det förklaras av att tidpunkten för när företag väntas börja ta ut kapitalplaceringar om totalt ca 50 miljarder kronor har flyttats fram till slutet av 2019, när räntenivån i ekonomin åter blir positiv.

Övriga inkomster

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen är utfallet för övriga inkomster 2017 nedreviderad med drygt 7 miljarder kronor (se tabell 6.11). Avvikelsen förklaras till största del av att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev 5 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet som ingick i beräkningen. För 2018–2020 har Inkomster av statens verksamhet och Kalkylmässiga inkomster reviderats upp medan Bidrag m.m. från EU och

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet har reviderats ned. Revideringarna motverkar varandra och summan av övriga inkomster har endast reviderats marginellt 2018–2020.

Tabell 6.11 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetproposition för 2018

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020
2000 Inkomster av statens verksamhet	-0,7	0,6	0,3	0,8
3000 Inkomster av försäld egendom	-5,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	0,1	0,3	1,1	0,6
6000 Bidrag m.m. från EU	-0,7	-0,9	0,1	0,1
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-0,7	-0,6	-1,5	-1,9
Övriga inkomster	-7,2	-0,6	0,1	-0,4

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

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Uppföljning av statens budget för 2016 och 2017

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete 2016 har reviderats upp något jämfört med bedömningen i statens budget för 2016. Det beror på en uppreviderad lönesumma.

År 2017 bedöms intäkterna från skatt på arbete blivit lägre än vad som beräknades i statens budget för samma år. Förklaringen är delvis en lägre lönesumma, delvis lägre skatteintäkter från näringsverksamhet. Även husavdraget blev något högre än tidigare beräknat vilket sänkte skatteintäkterna något.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2016 ökade intäkterna från skatt på kapital markant. Både intäkter från skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster bidrog till ökningen. Den kraftiga ökningen av intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att kapitalvinster och utdelningsinkomster blev betydligt högre än väntat.

Intäkterna från skatt på företagsvinster har reviderats upp, jämfört med statens budget för 2016, främst till följd av att företagets vinster för 2016 utvecklades starkare än tidigare bedömt.

Intäkterna från stämpelskatten har reviderats upp till följd av både starkare utfall för 2015 och högre omsättning på bostadsmarknaden än bedömningen i statens budget för 2016.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2017 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp betydligt. Det beror främst på att intäkter från skatt på hushållens kapitalinkomster bedöms bli högre. Även intäkter från skatt på företagsvinster har reviderats upp.

Upprevideringen av prognosen för hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att hushållens kapitalvinster 2017 väntas ha blivit betydligt högre än enligt tidigare bedömning. Det förklaras i sin tur av en gynnsam utveckling på bostads- och aktiemarknaden. Även utdelningsinkomsterna väntas ha blivit betydligt högre än bedömningen i statens budget för 2017, vilket även stöds av kontrolluppgifter.

Intäkterna från skatt på företagsvinster 2017 har reviderats upp jämfört med bedömningen i budgeten för samma år, till följd av högre utfall avseende beskattningsåret 2016 samt bättre vinstutveckling än i beräkningen som låg till grund för statens budget för 2017.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

År 2016 ökade intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror med 23 miljarder kronor mer än vad som beräknades i statens budget för 2016. Intäkterna från punktskatterna utvecklades sammantaget i linje med beräkningen medan däremot intäkterna från mervärdesskatten ökade betydligt kraftigare än väntat. Det förklaras dels av att bostadsinvesteringarna ökade kraftigare än väntat och dessa investeringar görs till stor del av hushåll som inte kan dra av ingående mervärdesskatt, dels av att sammansättningen i hushållens konsumtion var gynnsam för mervärdesskatteintäkterna, exempelvis var konsumtionen av bilar hög.

För 2017 ökade intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror med 12 miljarder kronor mer än väntat i statens budget för 2017. Även för detta år ökade intäkterna från punktskatterna sammantaget väl i linje med beräkningen i statens budget för 2017 medan intäkterna från mervärdesskatt ökade kraftigare än väntat. Det i sin tur förklaras av att bostadsinvesteringarna ökade mycket starkare än väntat.

Periodiseringar

Jämfört med statens budget för 2016 blev periodiseringarna betydligt mer positiva. Det förklaras

till stor del av höga kapitalplaceringar på skattekontot eftersom intäktsröntan var attraktiv för både företag och hushåll detta år.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster blev 13 miljarder kronor lägre 2016 än vad som beräknades i statens budget för 2016 (se tabell 6.12). Det beror främst på att avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet blev 7 miljarder kronor lägre än beräknat samt att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev 5 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet som gjordes i statens budget för 2016. Resterande del förklaras i huvudsak av lägre bidrag m.m. från EU än beräknat.

Utfallet för inkomsterna 2017 blev 5 miljarder kronor lägre jämfört med statens budget för 2017. Skillnaden förklaras i huvudsak av att inkomsterna från försäljningar av statlig egendom blev 5 miljarder kronor lägre än det beräkningstekniska antagandet som gjordes i statens budget för 2017.

Tabell 6.12 Övriga inkomster, utfall 2016 och 2017 jämfört med statens budget för 2016 och 2017

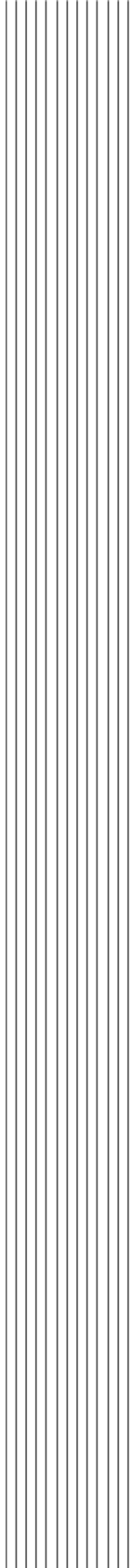
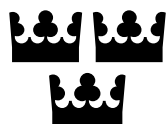
	Miljarder kronor			
	Utfall 2016	Jfr SB 2016	Utfall 2017	Jfr SB 2017
2000 Inkomster av statens verksamhet	31,3	0,1	27,4	-0,4
3000 Inkomster av försäld egendom	0,2	-4,8	0,0	-5,0
4000 Återbetalning av lån	0,8	0,0	0,8	0,1
5000 Kalkylmässiga inkomster	10,8	0,1	11,4	0,1
6000 Bidrag m.m. från EU	11,0	-1,7	10,5	-0,8
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-95,4	-6,7	-98,6	1,4
Övriga inkomster	-41,3	-13,0	-48,5	-4,6

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

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

7

Utgifter



7 Utgifter

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna. Samtliga utgiftsprognoser utgår från gällande regelverk. Utgiftssidan i 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 8.2). De utgifter som omfattas av utgiftstaket, de s.k. takbegränsade utgifterna, består av utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Sammanfattning

- Som andel av BNP väntas de takbegränsade utgifterna minska från 26,7 till 25,1 procent från 2017 till 2021 (se tabell 7.1).
- I nominella termer beräknas de takbegränsade utgifterna öka med totalt 134 miljarder kronor under samma period (se tabell 7.2). Det innebär en genomsnittlig ökning om ca 34 miljarder kronor eller 2,6 procent per år.
- De utgiftsområden som bidrar mest till utgiftsökningarna 2018–2021 är utgiftsområdena 27 Avgiften till Europeiska unionen, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt 25 Allmänna bidrag till kommuner. Sammantaget ökar dessa tre utgiftsområden med drygt 61 miljarder kronor under perioden.

- Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget beräknas sammanlagt öka med 40 miljarder kronor 2018–2021. Det innebär en årlig ökning med 3,2 procent, alltså något snabbare än de takbegränsade utgifterna som helhet.
- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) beräknas de takbegränsade utgifterna 2018–2020 bli i genomsnitt 8,3 miljarder kronor lägre per år. Den främsta förklaringen till det är reviderade volymantaganden i form av ett lägre antal nettodagar inom sjukpenningen.

Tabell 7.1 Utgifter under budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP

Procent av BNP

	Utfall	Prognos	Beräknat		
	2017	2018	2019	2020	2021
Utgifter under utgiftsområden exkl. statsskuldräntor ¹	20,2	20,2	19,7	19,4	18,9
Statsskuldräntor m.m. ¹	0,2	0,3	0,5	0,3	0,2
Summa utgiftsområden	20,4	20,5	20,3	19,7	19,0
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	6,5	6,4	6,3	6,3	6,3
Takbegränsade utgifter ²	26,7	26,5	26,1	25,7	25,1

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden i statens budget (exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 7.2 Utgifter per utgiftsområde 2017–2021

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2017 Utfall ¹	2018 Anslag ²	2018 Prognos	2019 Beräknat	2020 Beräknat	2021 Beräknat
1 Rikets styrelse	13 324	14 571	14 636	14 542	14 416	14 573
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15 335	16 356	16 254	16 612	17 271	17 790
3 Skatt, tull och exekution	11 011	11 474	11 347	11 611	11 720	11 913
4 Rättsväsendet	44 064	46 239	46 408	47 224	48 599	49 181
5 Internationell samverkan	1 953	2 009	1 881	2 009	2 013	1 991
6 Försvar och samhällets krisberedskap	50 383	53 945	52 676	56 283	58 222	59 319
7 Internationellt bistånd	36 707	42 970	42 698	45 470	46 724	49 048
8 Migration	40 034	21 206	19 259	10 918	9 911	9 035
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	67 411	79 843	77 453	74 012	73 542	72 599
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	101 868	102 621	98 575	95 871	94 290	93 457
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 658	34 635	34 450	33 938	33 563	33 540
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	88 660	94 586	95 075	98 652	101 706	104 904
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	23 931	25 670	24 213	17 967	13 663	12 067
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	71 559	74 121	73 939	74 973	76 459	76 714
15 Studiestöd	19 671	24 359	21 366	24 699	26 224	27 520
16 Utbildning och universitetsforskning	71 098	78 110	75 669	80 126	83 706	84 255
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14 475	16 067	15 954	15 887	15 884	15 282
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3 803	7 062	5 329	7 035	7 044	7 017
19 Regional tillväxt	2 808	3 922	3 718	5 019	5 997	5 967
20 Allmän miljö- och naturvård	7 780	10 828	10 619	13 208	14 687	13 254
21 Energi	2 992	3 761	3 672	3 713	3 815	2 415
22 Kommunikationer	53 223	56 445	55 596	59 413	60 685	67 068
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 225	19 627	19 292	19 979	19 732	16 584
24 Näringsliv	6 416	7 371	7 672	7 490	7 209	6 865
25 Allmänna bidrag till kommuner	105 566	111 385	111 414	116 929	122 003	121 567
26 Statsskuldräntor m.m.	10 569	11 355	14 063	27 655	17 655	8 655
27 Avgiften till Europeiska unionen ³	24 224	39 511	34 759	41 490	47 261	53 130
Minskning av anslagsbehållningar				-2 250	-1 786	-2 898
Summa utgiftsområden⁴	940 749	1 010 049	987 986	1 020 475	1 032 216	1 032 811
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁵	930 181	998 694	973 923	992 903	1 014 625	1 024 221
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	299 103		307 832	318 223	328 712	339 357
Takbegränsade utgifter	1 229 284		1 281 755	1 311 126	1 343 337	1 363 578
Budgeteringsmarginal	44 716		55 245	85 874	127 663	128 422
Utgiftstak⁶	1 274 000		1 337 000	1 397 000	1 471 000	1 492 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2018.² Inklusive förslag enligt propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).³ Se vidare under Övriga utgiftspåverkande faktorer i avsnitt 7.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid.⁴ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁵ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁶ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2021 (se avsnitt 5.3).

Källa: Egna beräkningar.

7.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid

I detta avsnitt analyseras hur statens utgifter utvecklas 2018–2021, hur medlen fördelas på olika områden och vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen. Dessa faktorer utgörs bl.a. av reformer, volymförändringar och makroekonomisk utveckling. Den årliga förändringen redovisas i tabell 7.3 och varje rad i tabellen kommenteras utförligare i avsnitten nedan.

Tabell 7.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021
Takbegränsade utgifter	52	29	32	20
<i>Förklaras av:</i>				
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer ¹	25	10	11	-7
Pris- och löneomräkning	4	4	4	5
Övriga makroekonomiska förändringar	14	16	17	18
Volym ²	-13	-14	-6	-2
Tekniska justeringar ³	6	1	0	0
Övrigt	17	12	6	7

¹Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2018

(prop. 2017/18:99) föreslås tillföras anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

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

³Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstakets nivå.

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 134 miljarder kronor 2018–2021. Det motsvarar en genomsnittlig årlig ökning om 2,6 procent, vilket är något lägre än 2000–2017 då ökningen uppgick till 3,0 procent. Den nominella ökningen förklaras i första hand av politiska beslut om nya reformer och av att den makroekonomiska utvecklingen medför att den genomsnittliga ersättningsnivån i de olika transfereringssystemen ökar, givet formen för indexering i de olika systemen. Däremot bidrar volymrelaterade utgiftsförändringar i transfereringssystemen till att de takbegränsade utgifterna minskar under perioden, vilket står i kontrast till utvecklingen 2014–2016 då de ökade relativt snabbt.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

I detta avsnitt beskrivs hur utgifterna påverkas av regeringens nu aktuella förslag och aviseringar samt tidigare förslag och aviseringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. Det är därmed den samlade budgeteffekten, både vad gäller reformer och finansiering av dessa, i förhållande till det föregående året som redovisas. I beskrivningen ingår även budgeteffekterna av att tidigare reformer eller temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas öka de takbegränsade utgifterna med sammanlagt 39 miljarder kronor 2018–2021. De utgiftsområden där de beräknade utgifterna ökar mest under perioden är utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, 22 Kommunikationer och 16 Utbildning och universitetsforskning.

Under några utgiftsområden beräknas utgifterna sammantaget minska 2018–2021, bl.a. gäller det utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, 8 Migration och 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

I tabell 7.4 redovisas hur beslutade, föreslagna och aviserade reformer påverkar utgifterna fördelat på enskilda utgiftsområden. Nedan kommenteras, för varje år 2018–2021, de utgiftsområden som uppvisar störst förändring av de beräknade utgifterna.

Tabell 7.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021
UO 1 Rikets styrelse	1,0	-0,2	-0,3	-0,1
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,3	-0,1	0,0	-0,2
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,2	0,0	0,0	0,0
UO 4 Rättsväsendet	2,0	0,7	0,8	-0,1
UO 5 Internationell samverkan	0,1	0,0	0,0	0,0
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	2,7	1,2	1,1	0,1
UO 7 Internationellt bistånd	1,4	-1,2	-0,2	0,4
UO 8 Migration	-9,3	1,9	0,1	0,0
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	9,2	-5,5	-1,1	-1,8
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	1,5	1,0	0,0	-0,1
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,7	0,0	0,0	0,0
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	4,0	1,1	0,1	0,0
UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	-7,5	-2,0	0,1	-0,3
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2,9	-0,4	0,5	-0,5
UO 15 Studiestöd	2,8	1,1	0,3	0,2
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	4,0	1,5	2,8	-0,3
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,4	-0,3	-0,1	-0,7
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,2	0,0	0,0	0,0
UO 19 Regional tillväxt	0,3	1,1	1,0	0,0
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	1,9	2,4	1,5	-1,5
UO 21 Energi	0,7	-0,1	0,1	-1,4
UO 22 Kommunikationer	1,1	2,0	0,4	5,1
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,8	0,3	-0,3	-4,9
UO 24 Näringsliv	0,5	0,1	-0,3	-0,4
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	1,1	5,5	5,1	-0,4
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	25,0	10,2	11,5	-6,8

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) föreslås tillföras anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag). Källa: Egna beräkningar.

Förändring av beräknade utgifter 2018

Utgifterna ökar med sammanlagt 25 miljarder kronor 2018, jämfört med 2017, till följd av beslutade och föreslagna reformer. De beloppsmässigt största utgiftsförändringarna finns under utgiftsområdena 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn och 16 Utbildning och universitetsforskning.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) presenterades planerade förändringar av statens ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, vilket bidrar till att minska utgifterna 2018 under både utgiftsområde 8 Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering jämfört med 2017.

I propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) presenteras bl.a. förslag om anslagsökningar för läkemedelsförmånerna, ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården och stöd för att öka investeringstakten i välfärdsteknik, vilket ökar utgifterna under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Även i budgetpropositionen för 2018 presenterades flera stora satsningar under utgiftsområde 9 som bidrar till ökade utgifter 2018, bl.a. satsningar på förlossningsvård, barnhälsovård och höjt tandvårdsbidrag. Därutöver föreslogs anslagsökningar för läkemedelsförmånerna.

Till följd av bl.a. höjt barnbidrag i enlighet med förslagen som presenterades i budgetpropositionen för 2018 ökar utgifterna under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn mellan 2017 och 2018.

Regeringen föreslog ett flertal åtgärder under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning i budgetpropositionen för 2018, bl.a. för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i skolan och en utbyggnad av platser inom yrkesvux. Även i budgetpropositionen för 2017 föreslogs satsningar på forskning, innovation och högre utbildning som bidrar till ökade utgifter 2018 jämfört med 2017.

Förändring av beräknade utgifter 2019

Utgifterna ökar med sammantaget 10 miljarder kronor 2019 jämfört med 2018 till följd av aviserade reformer. De beloppsmässigt största förändringarna av de beräknade utgifterna finns under utgiftsområdena 25 Allmänna bidrag till kommuner och 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

I budgetpropositionen för 2018 aviserades förslag om bl.a. höjning av det generella statsbidraget till kommunsektorn, vilket medför ökade utgifter 2019 jämfört med det föregående året under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Utgifterna under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar 2019 jämfört med 2018, vilket har flera orsaker. Delvis förklaras minskningen av att satsningar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2018 endast rör innevarande år och därmed medför att utgifterna minskar 2019 i förhållande till 2018. En annan förklaring är de förslag om bl.a. ändrad uppräknings av timersättningen i den statliga assistansersättningen som presenterades i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1). Ytterligare en förklaring är att en satsning som presenterades i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) avseende bemaning i äldreomsorgen är beräknad t.o.m. 2018.

Förändring av beräknade utgifter 2020

Utgifterna ökar sammantaget med 11 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019, till följd av aviserade reformer. De beloppsmässigt största förändringarna av de beräknade utgifterna finns under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och 16 Utbildning och universitetsforskning.

Aviseringarna som presenterades i budgetpropositionen för 2018 om bl.a. höjning av det generella statsbidraget till kommunsektorn bidrar till att öka de beräknade utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner 2020 jämfört med 2019.

Satsningarna som presenterades i budgetpropositionen för 2018, bl.a. för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i skolan och en utbyggnad av platser inom yrkesvux, bidrar till att öka utgifterna under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning 2020 jämfört med 2019.

Förändring av beräknade utgifter 2021

År 2021 minskar utgifterna sammantaget med 7 miljarder kronor jämfört med 2020 bl.a. till följd

av att flera tidigare reformer och temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Den största förändringen av de beräknade utgifterna sker under utgiftsområde 22 Kommunikationer där utgifterna ökar, framför allt till följd av de kraftiga tillskott som görs med anledning av regeringens infrastrukturproposition. Dessa tillskott är särskilt stora 2021 jämfört med 2020.

Under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel minskar utgifterna främst till följd av ett antagande om minskade EU-stöd i EU:s nästa fleråriga budgetram som inleds 2021.

Pris- och löneomräkning

Den årliga pris- och löneomräkningen av anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål medför att de samlade utgifterna ökar med 4 miljarder kronor per år 2018–2020 och med 5 miljarder kronor 2021. Beräkningarna är definitiva för 2018 och 2019 och preliminära för 2020 och 2021.

Pris- och löneomräkningen baseras på utfallsstatistik och avspeglar därför pris- och löneförändringar med två års eftersläpning. Omräkningen för budgetåret 2019 baseras således på pris- och löneförändringar under 2017. Vid omräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag, som utgör huvuddelen av de anslag som pris- och löneomräknas, används olika index för att följa utvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övrig förvaltning.

Omräkningstalet för löner motsvarar förändringen i ett arbetskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. Löneomräkningstalet för budgetåret 2019 är 0,65 procent.⁷

Omräkningstalet för lokalkostnader beräknas enligt två olika metoder beroende på om avtalet för fastigheten i fråga kan omförhandlas under det kommande budgetåret eller inte. Hyresavtal som inte kan omförhandlas räknas om med

⁷ Varav arbetskostnadsindex (AKI Ram) 1,79 procent och den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen 1,14 procent. De båda förändringstalen beräknas utifrån tidsserier från SCB. Företaget Ericsson AB har klassificerats om i statistiken, från tillverkningsindustri till tjänstebanscher, vilket väsentligt påverkar jämförelser mellan 2017 och 2016. I

de tidsserier som ligger till grund för löneomräkningstalet för 2019 har SCB i samråd med Finansdepartementet rensat bort effekten av omklassificeringen av Ericsson AB.

70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex, vilket för budgetåret 2019 motsvarar 1,18 procent. Hyresavtal som kan omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i stället om utifrån hyresutvecklingen i det geografiska område där fastigheten är belägen. I dessa fall blir omräkningstalet individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används ett sammanvägt omräkningstal som speglar prisutvecklingen för ett urval av varor och tjänster. Omräkningstalet baseras på flera index från Statistiska centralbyrån och uppgår för budgetåret 2019 till 1,72 procent.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Inom flertalet transfereringssystem till hushållen följer ersättningen i olika grad den allmänna pris- och löneutvecklingen. År 2018–2021 medför den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna ökar med sammanlagt 65 miljarder kronor (se tabell 7.3). Nedan redovisas förklaringar till några av de större utgiftsförändringarna. I avsnitt 4 finns en närmare beskrivning av den makroekonomiska utvecklingen.

Inkomstgrundade pensioner ökar

De inkomstgrundade pensionerna i ålderspensionssystemet står för huvuddelen av ökningen av de takbegränsade utgifterna som är hänförlig till den makroekonomiska utvecklingen 2018–2021. De årliga ökningarna i utgifterna för ålderspensionssystemet följer normalt löneutvecklingen i samhället, som avspeglas i inkomstindex. Den makroekonomiska utvecklingen väntas medföra att utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med 38,4 miljarder kronor 2018–2021, varav 7,8 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017.

Biståndet ökar till följd av en växande bruttonationalinkomst

Storleken på biståndsramen är kopplad till Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Från och med 2018 ska biståndsramen uppgå till 1 procent av beräknad BNI. Utvecklingen av BNI bedöms öka biståndsramen med 2,3 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017 och med sammanlagt 8,4 miljarder kronor 2018–2021.

Sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen påverkas av den allmänna pris- och löneutvecklingen

De makroekonomiska faktorer som har störst inverkan på utgifterna inom sjuk- respektive föräldraförsäkringen är prisutvecklingen, via prisbasbeloppet, och timlöneutvecklingen, vilka leder till successivt högre utgifter under prognosperioden 2018–2021.

Utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning ökar sammantaget med 5,8 miljarder kronor 2018–2021, varav 1,7 miljarder kronor 2018, till följd av den makroekonomiska utvecklingen.

Under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn ökar utgifterna till följd av den makroekonomiska utvecklingen med 5,2 miljarder kronor 2018–2021, varav 1,2 miljarder kronor 2018.

Volymer i transfereringssystemen

Begreppet volymförändringar innefattar bl.a. utvecklingen av antalet personer i transfereringssystemen och längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem. I begreppet ingår också förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystem som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen eller är att betrakta som reformer. År 2018–2021 beräknas utgifterna minska med sammanlagt 35 miljarder kronor till följd av volymförändringar (se tabell 7.3).

Nedan redovisas några av de större utgiftsförändringarna under prognosperioden som beror på volymförändringar.

Minskande utgifter för migration och etablering

Sverige tog 2015 emot 162 877 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014. De följande två åren har betydligt färre sökt asyl i Sverige och för 2018 beräknas ca 23 000 nya asylsökande. Antalet asylsökande förväntas öka något de kommande åren, men väntas fortsatt bli väsentligt lägre än 2015.

Den kraftiga minskningen av antalet nya asylsökningar jämfört med 2015 har hittills inte motsvarats av en lika kraftig minskning av utgifterna för migration. En av anledningarna till detta är att kommunerna fram till den 31 december 2017 haft möjlighet att, enligt det då gällande systemet, i efterhand söka ersättning för

kostnader för mottagande av ensamkommande barn och unga som uppstått långt tidigare. Regeringen har infört ett nytt ersättningssystem med schabloniserade ersättningar som utbetalas i anslutning till att kostnaden uppstår, som trädde i kraft den 1 juli 2017. En annan anledning är att en relativt stor andel av de asylsökande som kom 2015 ännu inte har fått ett lagakraftvunnet beslut avseende sin ansökan om uppehållstillstånd och således fortfarande är inskrivna i mottagnings-systemet, vilket medför utgifter för mottagande under utgiftsområde 8 Migration.

Till följd av att antalet inskrivna väntas fortsätta att minska i takt med att asylsökande får lagakraftvunna beslut beräknas utgifterna under utgiftsområde 8 Migration att minska med 9,2 miljarder kronor 2018 och med sammanlagt 20,2 miljarder kronor 2018–2021.

Utgifterna under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering påverkas först när de nyanlända fått uppehållstillstånd och kommunmottagits. Mottagandet av nyanlända påverkar utgifterna under flera års tid, vilket medför att utgifterna för etablering beräknas öka med 3,8 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017 för att sedan minska med sammanlagt 9,1 miljarder kronor 2019–2021.

Av dem som beviljas uppehållstillstånd är ungefär hälften mellan 20 och 64 år. De flesta av dessa personer deltar i etableringsuppdraget, vars syfte är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Deltagare i uppdraget är berättigade till etableringsersättning i två år. År 2017 uppgick antalet deltagare i uppdraget till 75 329 personer. Antalet deltagare förväntas successivt minska till ca 36 000 år 2021 (se tabell 7.5).

Fler barn och pensionärer

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat under 2000-talet och beräknas fortsätta öka med i genomsnitt ca 2 procent per år (se tabell 7.5). Ökningen beror dels på att fler barn föds, dels på att fler barn invandrar. Föräldrapenning används i störst omfattning av kvinnor. Männen andel av uttaget har ökat successivt, från 0,5 procent vid införandet av förmånen 1974 till 28 procent 2017. År 2021 beräknas männens andel av det totala antalet föräldrapenningdagar ha ökat till 32 procent under förutsättning att männens uttag fortsätter öka i samma takt som tidigare. Eftersom män har en högre genomsnittlig ersättningsnivå blir utgifterna för föräldrapenning högre när deras uttag växer. Det

ökade antalet barn medför också att antalet barnbidrag väntas öka med knappt 2 procent per år under perioden 2018 till 2021 (se tabell 7.5). Sammantaget bidrar volymförändringar till att utgifterna under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn ökar med 1,0 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017 och med sammanlagt 5,5 miljarder kronor 2018–2021.

Antalet personer med inkomstgrundad pension från ålderspensionssystemet beräknas fortsätta att öka framöver (se tabell 7.5). De volymrelaterade utgifterna beräknas öka med 1,9 miljarder kronor 2018–2021 varav 1,0 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017. Ökningstakten väntas dock bli långsammare än den senaste tioårsperioden, då de stora kullarna födda på 1940-talet beviljades pension. De blivande ålderspensionärerna har i allt högre utsträckning haft en pensionsgrundande inkomst och väntas därför få en i genomsnitt högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer, vilket innebär att de inte väntas få garantipension i samma utsträckning. Som en följd av detta väntas antalet pensionärer med garantipension minska 2018–2021 (se tabell 7.5). Sammantaget innebär dessa trender att en successivt växande andel av de samlade pensionsutbetalningarna kommer att utbetalas från ålderspensionssystemet, och att de pensioner som betalas ut från utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom i statens budget successivt minskar. Utgifterna under utgiftsområde 11 beräknas minska till följd av volymförändringar med 2,5 miljarder kronor 2018–2021, varav 0,5 miljard kronor 2018 jämfört med 2017.

Färre personer i sjukförsäkringen

Antalet personer med sjukersättning minskar över tid. Det beror på att många sjukersättnings-tagare uppnår pensionsålder, samtidigt som nybeviljandet är fortsatt lågt i förhållande till utflödet. Antalet nettodagar med sjukpenning beräknas minska 2018–2021, som en följd av att antalet nya sjukfall väntas minska, samtidigt som en högre andel sjukfall avslutas tidigare. Sammantaget minskar utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till följd av volymutvecklingen med 17,8 miljarder kronor 2018–2021. Minskningen är som störst 2018 då utgifterna minskar med 7,2 miljarder kronor, jämfört med 2017. Därefter minskar utgifterna i avtagande takt.

Tabell 7.5 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgiftsområde	Könsfördelning Procent av utfall 2016	Könsfördelning Procent av utfall 2017	Utfall 2016	Utfall 2017	Prognos 2018	Prognos 2019	Prognos 2020	Prognos 2021
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	32 kv 68 m	31 kv 69 m	157 376	95 433	60 700	40 400	33 000	29 600
9 Antal personer med statlig assistansersättning	46 kv 54 m	46 kv 54 m	15 917	15 273	14 860	14 962	14 962	14 962
9 Antal beviljade timmar statlig assistans per vecka per brukare, genomsnitt ¹	98 kv 101 m	98 kv 101 m	128,0	128,8	129,4	130,4	131,4	132,5
10 Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	64 kv 36 m	65 kv 35 m	59,2	55,8	51,0	48,7	47,6	47,0
10 Antal rehabiliteringspenningdagar (netto) ² , miljoner	68 kv 32 m	68 kv 32 m	2,5	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
10 Antal personer med sjukersättning	60 kv 40 m	59 kv 41 m	292 541	276 411	262 073	248 708	235 188	222 712
10 Antal personer med aktivitetsersättning	47 kv 53 m	46 kv 54 m	38 695	36 249	32 831	30 401	28 726	27 261
10 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som erhåller bostadstillägg	54 kv 46 m	53 kv 47 m	125 024	123 611	120 552	118 189	116 607	115 306
11 Antal personer med garanti-pension	80 kv 20 m	79 kv 21 m	699 100	664 700	653 900	650 200	646 200	652 500
11 Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	77 kv 23 m	77 kv 23 m	288 700	286 000	287 800	289 700	293 000	297 400
12 Antal barnbidrag ³	78 kv 22 m	75 kv 25 m	1 836 777	1 904 985	1 937 450	1 968 921	2 000 606	2 033 883
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar (netto) ² , miljoner	73 kv 27 m	72 kv 28 m	53,4	55,2	56,5	57,3	58,4	59,3
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar (netto) ² , miljoner	54 kv 46 m	55 kv 45 m	7,2	7,4	7,6	7,8	7,9	8,0
13 Antal deltagare i etableringsinsatser	43 kv 57 m	43 kv 57 m	61 846	75 329	68 846	49 549	39 087	35 960
15 Antal personer med studie-hjälp	48 kv 52 m	47 kv 53 m	397 300	407 400	424 500	437 800	447 800	448 800
15 Antal personer med studiemedel ⁴	59 kv 41 m	60 kv 40 m	502 300	507 400	517 200	534 300	543 900	550 300
ÅP Antal personer med tilläggs-pension	52 kv 48 m	52 kv 48 m	2 048 800	2 062 300	2 062 900	2 030 400	1 968 500	1 897 500
ÅP Antal personer med inkomst-pension	50 kv 50 m	50 kv 50 m	1 491 900	1 583 800	1 671 700	1 755 400	1 836 200	1 917 000

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

¹ I denna post anges könsfördelningen som procent av beviljade timmar statlig assistans per vecka och brukare i genomsnitt.

² Antal dagar med partiell ersättning är omräknade till hela dagar.

³ Könsfördelningen baseras på mottagarens kön.

⁴ Bruttoreknat antal exklusive fullt utnyttjande av det högre bidraget. När stödmottagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning.

Källa: Egna beräkningar.

Tekniska justeringar

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

I budgetpropositionen för 2018 föreslogs statsbidragen till kommunerna höjas för att neutralisera att skatteintäkterna till kommunerna blir mindre till följd av förslaget om skattesänkning för pensionärer. Förslaget föranledde en teknisk justering. Därutöver föreslogs två åtgärder som föranledde mindre tekniska justeringar. Sammantaget medför dessa åtgärder att posten Tekniska justeringar är större 2018 jämfört med 2017.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2016 flyttades vissa stöd från inkomstsidan till utgiftsidan av statens budget, bl.a. nystartsjobben under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Dessa budgetförändringar föranledde tekniska justeringar av utgiftstakets nivå 2018 och 2019.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

En del av förändringarna av de takbegränsade utgifterna 2018–2021 förklaras av andra faktorer än reformer, pris- och löneomräkning, övriga makroekonomiska förändringar eller volymförändringar. Dessa övriga faktorer består exempelvis av förändringar av nivån på medlemsavgiften till EU och tidsförskjutningar i olika program eller utbetalningar, exempelvis investeringar i transportinfrastruktur och olika EU-finansierade program. Även den samlade förändringen av anslagsbehållningar, dvs. skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognoser, ingår.

Inom ett flertal utgiftsområden blev utgifterna 2017 lägre än anvisade medel, vilket medför att jämfört med 2017 blir ökningen av posten Övrigt (se tabell 7.3) stor 2018.

En annan förklaring är att avgiften till EU var ovanligt låg 2017 till följd av retroaktiva rabatter på avgiften, och den ökar därför kraftigt 2018. Den väntade ökningen 2021 beror framför allt på att när den nya budgetramperioden inleds

förväntas inte nya rabatter få kassamässig effekt på avgiften redan det första året.

Posten Övrigt påverkas också under hela prognosperioden av variationer i storleken på de avräkningar som bedöms göras från biståndsramen på grund av årliga förändringar av prognosen för antalet asylsökande. Vidare ingår tidsförskjutningar av utbetalningar till kommunerna under 2017 och 2018 för utgifter kopplade till asylmottagandet och kommunmottagandet för nyanlända med uppehållstillstånd i posten Övrigt.

7.2 Utgiftsprognos för 2018

Statens utgifter under 2018 beräknas sammantaget understiga den utgiftsram som beslutades av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för 2018.

I tabell 7.6 redovisas den aktuella utgiftsprognosen i förhållande till utfallet för 2017, den ursprungliga budgeten för 2018 och regeringens förslag till ändringar i budgeten.

Tabell 7.6 Utgifter 2017 och 2018

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2017			2018		Differens prognos - urspr. budget	Differens prognos - totalt anvisat
	Utfall ¹	Urspr. budget ²	Ändringsbudget ³	Totalt anvisat ⁴	Prognos		
1 Rikets styrelse	13,3	14,5	0,0	14,6	14,6	0,1	0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15,3	16,3	0,1	16,4	16,3	0,0	-0,1
3 Skatt, tull och exekution	11,0	11,4	0,1	11,5	11,3	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	44,1	45,8	0,5	46,2	46,4	0,6	0,2
5 Internationell samverkan	2,0	2,0		2,0	1,9	-0,1	-0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	50,4	53,8	0,1	53,9	52,7	-1,2	-1,3
7 Internationellt bistånd	36,7	43,0	0,0	43,0	42,7	-0,3	-0,3
8 Migration	40,0	15,7	5,5	21,2	19,3	3,5	-1,9
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	67,4	77,7	2,1	79,8	77,5	-0,2	-2,4
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	101,9	102,6	0,0	102,6	98,6	-4,0	-4,0
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34,7	34,6	0,0	34,6	34,4	-0,2	-0,2
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	88,7	94,6		94,6	95,1	0,5	0,5
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	23,9	25,6	0,1	25,7	24,2	-1,4	-1,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	71,6	74,1	0,0	74,1	73,9	-0,1	-0,2
15 Studiestöd	19,7	24,4	0,0	24,4	21,4	-3,0	-3,0
16 Utbildning och universitetsforskning	71,1	78,0	0,1	78,1	75,7	-2,3	-2,4
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14,5	15,9	0,2	16,1	16,0	0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3,8	7,0	0,1	7,1	5,3	-1,6	-1,7
19 Regional tillväxt	2,8	3,9		3,9	3,7	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	7,8	10,8	0,1	10,8	10,6	-0,2	-0,2
21 Energi	3,0	3,6	0,2	3,8	3,7	0,1	-0,1
22 Kommunikationer	53,2	56,4	0,0	56,4	55,6	-0,8	-0,8
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,2	19,3	0,4	19,6	19,3	0,0	-0,3
24 Näringsliv	6,4	7,4		7,4	7,7	0,3	0,3
25 Allmänna bidrag till kommuner	105,6	111,4		111,4	111,4	0,0	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	10,6	11,4		11,4	14,1	2,7	2,7
27 Avgiften till Europeiska unionen	24,2	39,5		39,5	34,8	-4,8	-4,8
Minskning av anslagsbehållningar		-8,5					
Summa utgiftsområden	940,8	992,0	9,5	1 010,0	988,0	-4,0	-22,1
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	930,2	980,7		998,7	973,9	-6,8	-24,8
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	299,1	308,7			307,8	-0,8	
Takbegränsade utgifter	1 229,3	1 289,4			1 281,8	-7,6	
Budgeringsmarginal	44,7	47,6			55,2	7,6	
Utgiftstak	1 274,0	1 337,0			1 337,0		

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

¹ Utfallet för 2017 har fördelats enligt strukturen i statens budget för 2018.² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2018 (bet. 2017/18:FiU10, rskr. 2017/18:135).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet under utgiftsområdet uppgår totalt till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2018 (bet. 2017/18:FiU10, rskr. 2017/18:135) och förslag i propositionen. Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).

Källa: Egna beräkningar.

I den nu aktuella prognosen uppgår utgifterna under samtliga utgiftsområden till sammanlagt 988 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2018 anvisades totalt 992 miljarder kronor, inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar. Nedrevideringen av utgifterna beror till stor del på att färre personer väntas få ersättningar från vissa av transfereringssystemen på budgeten, bl.a. väntas färre personer med sjukpenning medföra lägre utgifter under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Samtidigt bedöms utgifterna inom vissa områden bli högre än beräknat i budgetpropositionen till följd av ändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar, vilket motiverar att regeringen lämnar förslag om höjda anslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018. Det gäller i huvudsak anslag inom utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Regeringen lämnar i samma proposition även förslag av diskretionär karaktär som netto innebär högre anvisade medel. Sammantaget innebär förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2018 högre anslag om 9,5 miljarder kronor 2018, varav 5,0 miljarder kronor avser anslagsökningar till följd av ändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar och 4,5 miljarder kronor avser diskretionära åtgärder. De ändrade reglerna för personlig assistans som infördes den 1 april 2018 medför högre utgifter 2018 men föranleder inte förslag om höjd anslagsnivå 2018 (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164). Se tabell 7.9 för en mer detaljerad genomgång av budgeteffekter av diskretionär karaktär.

Nedan redogörs för de utgiftsområden under vilka de största sammantagna avvikelserna finns mellan denna utgiftsprognos och de ursprungligt anvisade medlen i statens budget för 2018.

Utgiftsområde 8 Migration

Upprevideringen av utgifterna 2018 i förhållande till ursprungligt anvisade medel förklaras främst av större utbetalningar till kommunerna samt längre handläggningstider vilket leder till ett ökat antal genomsnittligt inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror främst på

lägre utgifter för sjukpenning till följd av färre startade sjukfall och kortare varaktighet jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror till stor del på att antalet studerande med den högre bidragsdelen inom studiemedlet nu förväntas understiga den budgeterade volymen. Vidare beräknas färre studerande utnyttja bidragsdelen inom studiemedlet jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018. Vid budgettering av studiemedel för nya utbildningsplatser budgeteras för att samtliga studerande kommer att utnyttja studiemedel. I den aktuella prognosen beräknas ungefär två tredjedelar av de studerande utnyttja bidraget. Därutöver understiger prognosen för antalet mottagare av studiestartstöd den budgeterade volymen eftersom stödet ännu inte kommit igång i så stor omfattning som avsett.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen förklaras av att resursförbrukningen under flera anslag är betydligt lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2018. Detta förklaras delvis av att omfattande satsningar gjorts under utgiftsområdet de senaste åren vilka ännu inte nyttjats fullt ut.

Utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

Beroende på lägre kursvinster och överkurser vid emission beräknas ränteutgifterna sammantaget öka jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2018. Dessa effekter överväger effekterna av lägre räntenivåer.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror i huvudsak på tre faktorer. Halva nedrevideringen beror på lägre utgifter för EU-budgeten 2017 än förväntat, vilket får effekt och minskar avgiften först 2018. Återstående revidering förklaras dels av makroekonomiska effekter för 2017 som påverkar EU:s inkomster först 2018, dels av nivån på den antagna EU-budgeten för 2018 som ger en lägre avgift jämfört med antagande i budgetpropositionen för 2018.

Beräknad förändring av anslagsbehållningar (exklusive utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.)

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser som följer av anslagsförordningen (2011:223) sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver årets anvisade anslagsmedel under vissa förutsättningar även kan använda sparade anslagsmedel från föregående år, vilket ger en viss flexibilitet i myndighetens planering. Vanligtvis uppgår den del som myndigheten får disponera efterföljande år till 3 procent av myndighetens förvaltningsanslag.

Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag, s.k. anslagskredit.

Förskjutningar av utgifter av detta slag redovisas som en för alla anslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar och ingår i de takbegränsade utgifterna. Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar som sparats från tidigare budgetår och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna.

Anslagsbehållningarna beräknas minska 2018 vilket framgår av tabell 7.7.

Tabell 7.7 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2018 (exklusive statsskuld räntor)

Miljarder kronor

Ingående ramöverföringsbelopp¹	47,7
- Indragningar	44,5
+ Medgivna överskridanden	0,0
+ Anvisat i ursprunglig budget ²	980,7
+ Förslag om ändringar i budget för 2018 ³	9,5
- Prognos	973,9
= Beräknat utgående ramöverföringsbelopp	19,5
Beräknad förändring av anslagsbehållningar exkl. statsskuld räntor	-28,2

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats.

¹ Enligt skrivelsen Årsredovisning för staten 2017 (skr. 2017/18:101).

² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2018 (bet. 2017/18:FiU10, rskr. 2017/18:135) utgiftsområde 1–27 exklusive utgiftsområde 26.

³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99).
Källa: Egna beräkningar.

7.3 Förändring av de takbegränsade utgifterna 2019 och 2020 sedan budgetpropositionen för 2018

I budgetpropositionen för 2018 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2019 och 2020. I denna proposition görs en reviderad beräkning. Förändringarna i förhållande till den tidigare beräkningen redovisas i tabell 7.8, fördelade på olika förklaringsfaktorer. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna bli 9,3 miljarder kronor lägre 2019 och 8,1 miljarder kronor lägre 2020 än bedömningen i budgetpropositionen (se tabell 7.8) Huvuddelen av förändringarna kan kategoriseras som volymrelaterad.

Tabell 7.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018

Miljarder kronor

	2019	2020
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2018	1 320,5	1 351,4
Beslut om reformer	0,9	1,0
Reviderad pris- och löneomräkning	-0,4	-1,2
Övriga makroekonomiska förändringar	-0,4	-1,0
Volymförändringar ¹	-10,3	-11,7
Tekniska justeringar ²	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	3,0	3,0
Övriga utgiftspåverkande faktorer	-2,1	1,8
Total utgiftsförändring	-9,3	-8,1
Takbegränsade utgifter i 2018 års ekonomiska vårproposition	1 311,1	1 343,3

¹ Begreppet volym innefattar ett antal olika förklaringar till utgiftsförändringar, bl.a. antal personer i vissa transfereringssystem, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivå på styckkostnader i transfereringssystem som inte direkt kopplas till de makroekonomiska förutsättningarna.

² Utgiftsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå.
Källa: Egna beräkningar.

Nya föreslagna och aviserade reformer och åtgärder för 2018–2021

I propositionen Vårändringsbudget för 2018 lämnar regeringen förslag om ändrade anslagsnivåer för innevarande budgetår. Vidare trädde lagändringar i kraft den 1 april 2018 som innebär att tvåårsomprövningen av rätten till statlig assistansersättning tas bort (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164).

Regeringens avsikt är att lagändringen ska vara tillfällig och att tvåårsomprövningen bör återinföras så snart det finns förutsättningar för det, vilket bör bli aktuellt tidigast när en reformerad assistanslagstiftning träder i kraft. Socialutskottet anslöt sig till denna bedömning (bet. 2017/18:SoU17 s. 18). Eftersom det inte finns något fastställt datum för när ny lagstiftning kommer att träda i kraft redovisas i denna proposition de ekonomiska konsekvenserna av lagändringen även för 2020 och 2021. Förslagen för 2018 och beräkningar för 2019–2021 sammanfattas per utgiftsområde i tabell 7.9. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under varje utgiftsområde. Se även avsnitt 7.2 för mer information om budgeteffekterna 2018.

Tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2018	2019	2020	2021
U0 01 Rikets styrelse	40			
U0 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	71			
varav				
Medel till forskning inom Riksbankens kärnområden	60			
U0 03 Skatt, tull och exekution	75			
U0 04 Rättsväsendet	462			
varav				
Höja Polismyndighetens förmåga att ingripa mot organiserad brottslighet och terrorism m.m.	200			
Tillskott Rättsliga biträden ¹	200			
U0 06 Försvar och samhällets krisberedskap	110			
varav				
Förstärkt cyberförsvarsförmåga	104			
U0 07 Internationellt bistånd	-15			
U0 08 Migration	5 458			
varav				
Kommunersättningar för mottagandekostnader från tidigare år m.m. ¹	4 908			
Ökad andel ärenden med offentliga biträden ¹	335			
Förstärkt tillfälligt kommunbidrag	200			
U0 09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 147	930	1 012	1 040
varav				
Ändrade regler för personlig assistans ²		930	1 012	1 040
Ökade kostnader för läkemedelsförmånerna	1 149			
Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården	600			
Bidrag för investeringar i välfärdsteknik i omsorgen	350			
U0 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	6			
U0 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-1			
U0 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	70			
varav				
Ökat stöd till kvinno- och tjejjourerna	50			
U0 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	38			
varav				
Sommarjobb för skolungdomar	100			
Tillskott för extratjänster	400			
Finansiering av extratjänster m.m. ¹	-495			
U0 15 Studiestöd	6			
U0 16 Utbildning och universitetsforskning	145			
varav				
Ökat deltagande i vuxenutbildning	50			

Tabellen fortsätter på nästa sida.

Utgiftsområde	2018	2019	2020	2021
Åtgärder mot förekomsten av sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling i skolan	50			
Kvalitetshöjande insatser sfi	60			
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	187			
varav				
Förstärkt biblioteksstöd och läsförbättring	50			
Ökad tillgänglighet och kvalitet i öppen fritidsverksamhet	50			
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	110			
varav				
Förstärkning av stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande	95			
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	55			
UO 21 Energi	173			
varav				
Investeringsstöd för solceller	170			
UO 22 Kommunikationer	27			
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	373			
varav				
Utvidgat metangasreduceringsstöd	270			
Omfördelning av medel inom havs- och fiskeri-programmet	89			
Summa anslagsförändringar	9 534	930	1 012	1 040
varav anslagsökningar	10 175	930	1 012	1 040
varav anslagsminskningar	-641	0	0	0
Ändrade regler för personlig assistans ²	840			
Summa ökning av takbegränsade utgifter	10 374	930	1 012	1 040

¹ Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) som tillförs främst regelstyrda transfereringsanslag till följd av ändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås. Dessa medför höjda anslagsnivåer netto om ca 5 miljarder kronor. Förslag till följd av nya diskretionära reformer medför höjda anslagsnivåer netto om 4,5 miljarder kronor. De föreslagna anslagsförändringarna uppgår sammanlagt till ca 9,5 miljarder kronor 2018.

² Till följd av ändrade regler för personlig assistans fr.o.m. den 1 april 2018 (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164). De ändrade reglerna medför högre utgifter 2018 men föranleder inte förslag om höjd anslagsnivå 2018.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Sedan budgetpropositionen för 2018 har pris- och löneomräkningen för 2019 genomförts, vilket ger 0,4 miljarder kronor lägre utgifter. Det beror främst på att arbetskostnaderna inom tillverkningsindustrin, som ligger till grund för löneomräkningen av förvaltningsanslagen, utvecklades långsammare under 2017 än enligt beräkningen i budgetpropositionen.

En ny preliminär pris- och löneomräkning för 2020 minskar utgifterna med 1,2 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

Anslag som påverkas av den makroekonomiska utvecklingen har justerats i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen utifrån de makroekonomiska antaganden som görs i denna proposition (se avsnitt 4).

Den nya makroekonomiska bedömningen medför sammantaget något lägre utgifter för 2019 och 2020. Utgifterna för Nystartsjobb har reviderats ned, liksom kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program, jämfört med budgetpropositionen. Samtidigt har prognosen för arbetslösheten reviderats upp något, vilket bidrar till högre utgifter för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Förändringarna leder sammantaget till lägre utgifter under utgiftsområde

14 Arbetsmarknad och arbetsliv, jämfört med budgetpropositionen.

Bland de upprevideringar som gjorts av utgifterna till följd av nya makroekonomiska antaganden kan nämnas att utgifterna för gårdsstöd under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och glesbygd beräknas bli högre på grund av att kronans värde väntas vara lägre i förhållande till euron.

Volymförändringar

De beräknade utgifterna 2019 och 2020 har också förändrats till följd av nya prognoser för antalet personer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär de förändrade antagandena att utgifterna bedöms bli 10 respektive 12 miljarder kronor lägre 2019 och 2020 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

En betydande del av denna utgiftsförändring beror på nya och lägre bedömningar av antalet nettodagar med sjukpenning. Den nya bedömningen följer både av att färre sjukfall startas och av att sjukfallens genomsnittliga varaktighet ser ut att minska. Sjukpenningtalet är ett mått på antalet utbetalda nettodagar med bl.a. sjukpenning i förhållande till antalet personer som är registrerade försäkrade i åldrarna 16–64 år. Bedömningen i budgetpropositionen var att sjukpenningtalet vid utgången av 2020 skulle uppgå till 9,9. I den nuvarande prognosen beräknas sjukpenningtalet till 8,2 vid samma tidpunkt. Även antalet personer med sjukersättning 2019 och 2020 bedöms nu vara lägre jämfört med budgetpropositionen för 2018. Nedjusteringen av antalet personer med sjukersättning beror på att bedömningen av hur många som kommer att nybeviljas sjukersättning har reviderats, medan bedömningen av antalet personer som lämnar sjukersättningen är i stort sett oförändrad jämfört med budgetpropositionen för 2018. De sammantagna volymrelaterade utgiftsminskningarna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning beräknas till 6 miljarder kronor 2019 och 7 miljarder kronor 2020, jämfört med budgetpropositionen för 2018.

Under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg beräknas utgifterna bli 3 miljarder kronor lägre per år 2019 och 2020 till följd av volymförändringar, jämfört med budgetpropositionen. Både det genomsnittliga antalet

personer med assistansersättning och öknings-takten av antalet timmar per brukare bedöms bli lägre, vilket i sin tur främst beror på att färre bedöms ansöka om statlig assistansersättning. Den nya bedömningen följer av utfallsinformation som tillkommit sedan budgetpropositionen.

Under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanländas etablering görs nedrevideringar 2019 och 2020 till följd av volymförändringar, bl.a. med avseende på kommunersättningar vid flyktingmottagande. Antalet kommunmottagna bedöms nu bli lägre jämfört med budgetpropositionen, liksom antalet ensamkommande barn som uppbär ersättning i kommunerna.

Tabell 7.10 Volymer inom olika transfereringssystem 2018–2020 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018

Förändring jämfört med budgetpropositionen för 2018

Utgiftsområde		2018	2019	2020
9	Antal personer med statlig assistansersättning	-373	-271	-271
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	-5	-7	-7
10	Antal personer med sjukersättning	-3 417	-5 755	-8 293

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade. Endast ett urval volymer med större förändringar mot budgetpropositionen för 2018 redovisas i tabellen. Se tabell 7.5 för könsuppdelade utfall. Källa: Egna beräkningar.

Tabell 7.11 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Tusental, andel av befolkning 20–64 år i procent inom parentes

	Utfall		Prognos				Förändring jämfört med BP18 ³			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	228,8 (4,0)	228,4 (4,0)	215,4 (3,7)	208,8 (3,6)	205,6 (3,5)	203,8 (3,5)	6,3	-3,9	-8,4	-10,6
Sjuk- och aktivitetsersättning	286,5 (5,1)	273,5 (4,8)	257,5 (4,5)	243,4 (4,2)	230,3 (3,9)	217,9 (3,7)	-1,1	-5,3	-8,9	-12,5
Arbetslöshetsersättning	71,2 (1,3)	69,9 (1,2)	65,1 (1,1)	63,8 (1,1)	63,1 (1,1)	63,4 (1,1)	4,7	7,5	6,7	5,8
Arbetsmarknadspolitiska program	162,3 (2,9)	159,3 (2,8)	153,5 (2,7)	152,8 (2,6)	149,6 (2,6)	147,2 (2,5)	-1,4	5,9	2,6	1,7
Etableringsersättning	48,8 (0,9)	54,4 (0,9)	49,7 (0,9)	35,8 (0,6)	28,2 (0,5)	26,0 (0,4)	-6,4	-8,1	-7,9	-7,6
Summa	797,6 (14,1)	785,5 (13,7)	741,2 (12,8)	704,7 (12,1)	676,9 (11,6)	658,3 (11,2)	2,1	-3,9	-15,9	-23,1
Ekonomiskt bistånd	91,6 (1,6)	91,6 (1,6)	92,6 (1,6)	93,5 (1,6)	96,0 (1,6)	99,5 (1,7)	-3,9	-1,1	0,9	0,7
Summa inkl. ekonomiskt bistånd²	889,2 (15,7)	877,1 (15,3)	833,8 (14,4)	798,2 (13,8)	772,9 (13,2)	757,8 (12,9)	-1,8	-5,0	-15,0	-22,4
Befolkning 20–64 år	5 664	5 728	5 773	5 803	5 836	5 869				

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

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.² Summeringen innehåller både statliga och kommunala utgifter samt dubbelräkningar. Individer som erhåller ekonomiskt bistånd kan även ingå i beräkningar av andra ersättningsystem.³ Redovisningen av helårsekvivalenter i vissa transfereringssystem i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) beaktade effekten av reformer.

Källor: Egna beräkningar och Statistiska centralbyrån.

Helårsekvivalenter i vissa transfereringssystem fortsätter att minska

Andelen s.k. helårsekvivalenter av befolkningen i åldersgruppen 20–64 som tar emot ersättning i vissa transfereringssystem beräknas minska med 2,4 procentenheter 2018–2021. En helårsekvivalent inom ett visst transfereringssystem utgörs av exempelvis två personer som under ett år är sjukskrivna eller arbetslösa på halvtid. Användningen av helårsekvivalenter möjliggör jämförelser mellan olika transfereringssystem.

Det genomsnittliga antalet helårsekvivalenter som andel av befolkningen 20–64 år beräknas till 14,4 procent 2015–2021. Motsvarande genomsnitt för 2006–2014 var 16,8 procent. Antalet mottagare minskar även i absoluta tal för samtliga ersättningsystem, med undantag för ekonomiskt bistånd, under hela perioden. Det är framför allt antalet mottagare i sjuk- och aktivitetsersättningen samt etableringsersättningen som minskar över prognosperioden.

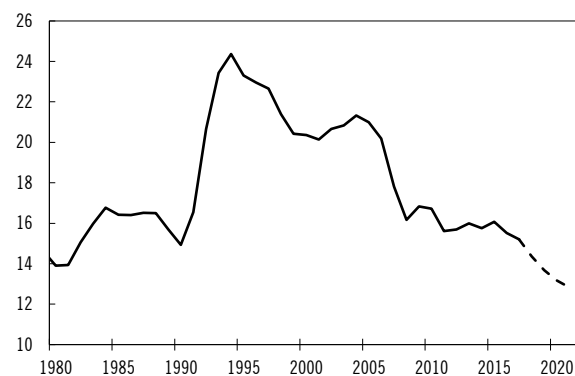
Ett lägre sjuktal och färre individer i etableringsersättning innebär även att antalet helårsekvivalenter revideras ned över hela perioden jämfört med budgetpropositionen för 2018. Samtidigt vägs nedrevideringarna på nämnda

områden delvis upp av ett ökat antal helårsekvivalenter för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska program jämfört med budgetpropositionen för 2018.

Diagram 7.1 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Utfall 1980–2017 och prognos 2018–2021

Andel av befolkning 20–64 år



Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.11 presenteras volymer som helårsekvivalenter. Även personer med sjuklön, dvs. sjukfrånvaro från dag två, räknas in i beräkningen av en helårsekvivalent. Tabell 7.11 inkluderar

därför både personer som står utanför arbetsmarknaden och personer som är i arbete. Tabellen inkluderar även ekonomiskt bistånd, som är en kommunal utgift, vilket medför viss dubbelräkning eftersom individer som erhåller ersättning från statliga transfereringssystem också kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Minskning av anslagsbehållningar

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2018 har de beräknade utgifterna för flera anslag 2019 och 2020 justerats upp. Det innebär att behållningen av medel inom anslagskategorier där prognosen för 2019 och 2020 kan avvika från anslagsberäkningen, beräknas bli lägre dessa år än bedömningen i budgetpropositionen. Posten Minskning av anslagsbehållningar som redovisas i statens budget är negativt definierad, dvs. ett negativt värde innebär att anslagsbehållningarna ökar. Posten Minskning av anslagsbehållningar ökar således för 2019 och 2020, i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen. Förändringen är ett resultat av flera olika prognosjusteringar, men beror bl.a. på höjda prognoser för utveckling av infrastruktur.

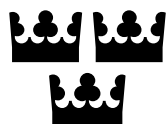
Regeringen återkommer med nya anslagsberäkningar i budgetpropositionen för 2019.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

Utgiftsprognoserna kan också revideras till följd av nya prognosmetoder, justeringar som motiveras av ny information som inte avser makroekonomiska förutsättningar eller volymer, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018 har utgifterna till följd av övriga faktorer sammantaget reviderats ned med 2 miljarder kronor 2019 och upp med 2 miljarder kronor 2020. I båda fallen förklaras revideringen till störst del av nya beräkningar av EU-avgiften. Den näst största utgiftsförändringen till följd av övriga faktorer är hänförlig till en ny bedömning avseende avskrivningar inom biståndet.

8

Den offentliga sektorns
finansiering, statens
budgetsaldo och
statseskuld



8 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

I detta avsnitt redovisas effekter av regeringens förslag och aviseringar på statens budget, samt prognoser för den offentliga sektorns finanser, nettoförmögenhet och skuldtutveckling. Redovisningen görs såväl för de enskilda delsektorerna staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn som för den totala konsoliderade offentliga sektorn. Konsolideringen innebär att transfereringar mellan den offentliga sektorns olika delsektorer räknas av. Avsnittet innehåller även en jämförelse mellan olika bedömares prognoser för finansiellt och strukturellt sparande och en uppföljning av statens budgetsaldo och sparande.

I avsnittet om kommunernas finanser ingår en fördjupningsruta om kommunernas och landstingens varierande förutsättningar. Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1. I bilaga 4 beskrivs den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

Sammanfattning

– Utvecklingen för de offentliga finanserna har vänt efter en period med underskott. Underskotten uppgick som mest till ca 60 miljarder kronor eller 1,6 procent av BNP 2014. Regeringen har sedan den tillträdde 2014 bedrivit en ansvarsfull finanspolitik, samtidigt som angelägna satsningar gjorts. Detta arbete har, tillsammans med den starka utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden, bidragit till en snabb för-

stärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2015 redovisade de offentliga finanserna ett överskott som förstärktes 2016 till över 50 miljarder kronor eller 1,1 procent av BNP.

- Mellan 2016 och 2017 var det finansiella sparandet i offentlig sektor i stort sett oförändrat. År 2018 prognostiseras överskottet tillfälligt bli lägre för att sedan successivt förstärkas fr.o.m. 2019.
- Den konsoliderade statsskulden minskade under 2017 från 1 292 miljarder kronor till 1 265 miljarder kronor, vilket innebar att skulden motsvarade 27,5 procent av BNP vid utgången av året. Den konsoliderade statsskulden beräknas minska både nominellt och som andel av BNP samtliga år under prognosperioden 2018–2021. Statsskuldskvoten beräknas ha minskat med ungefär 10 procentenheter mellan 2014 och 2018 och ligger i år på den lägsta nivån sedan 1977.
- Den offentliga sektorns finansiella tillgångar överstiger skulderna med över 25 procent av BNP under hela prognosperioden 2018–2021. Den konsoliderade bruttoskulden för den offentliga sektorn uppgick 2017 till 40,3 procent av BNP. Bruttoskulden understeg därmed med god marginal referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten, som uppgår till 60 procent av BNP. Med nu aviserad politik förväntas bruttoskulden fortsätta att minska under prognosperioden, och uppgå till ca 30 procent av

- BNP 2021. Detta är den nedre gränsen för det skuldankare som införs fr.o.m. 2019.
- Ålderspensionssystemets finansiella sparande var i balans 2017, och väntas vara svagt positivt under hela prognosperioden 2018–2021.
 - Kommunsektorns finansiella sparande och resultat bedöms försvagas något 2018 jämfört med 2017. I prognosen ökar sektorns skatteinkomster och statsbidrag 2018 samtidigt som behoven av kommunal migrationsrelaterad verksamhet avtar. Det finansiella sparandet i kommunsektorn väntas uppgå till mellan -0,4 och -0,5 procent av BNP 2018–2021.
 - Befolkningsutvecklingen de kommande åren, med en större andel äldre och unga, medför allt större behov av kommunala välfärdstjänster. För att förbättra kommuners och landstings möjligheter att tillgodose dessa behov har regeringen i budgetpropositionen för 2018 aviserat permanenta höjningar av de generella statsbidragen med 5 miljarder kronor 2019 och ytterligare 5 miljarder kronor 2020.

Redovisningen av den offentliga sektorns finanser i detta avsnitt följer principerna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde före 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 den offentliga sektorns delsektorer 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.

Med begreppet offentlig sektor avses här den gamla definitionen som i NR:s nya redovisning benämns offentlig förvaltning. I samband med övergången till ENS 2010 ändrade NR benämningarna till offentlig förvaltning (offentlig sektor), statlig förvaltning (stat), sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystem) och kommunal förvaltning (kommunsektor).

8.1 Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redovisning av budgeteffekterna för de offentliga finanserna av de åtgärder, dvs. reformer och finansieringen av dessa, som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) och som riksdagen beslutat efter förslag från regeringen i propositionen Extra ändringsbudget för 2017 – Kapitaltillskott till PostNord AB (prop. 2017/18:39, bet. 2017/18:FiU28, rskr. 2017/18:113), propositionen Vissa förslag om personlig assistans (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164) samt propositionen Förändrad trängselskatt i Stockholm för förbättrad tillgänglighet och transportinfrastruktur (prop. 2017/18:74, bet. 2017/18:SkU13, rskr. 2017/18:200).

Nivån på den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas även av andra förändringar, som i detta sammanhang inte definieras som regeringens politik. Exempelvis kan utgiftsnivån förändras av ändrade volymer i rättighetsbaserade transfereringssystem eller förändrade makroekonomiska förutsättningar.

I avsnitt 8.2 redovisas den samlade budgeteffekten av regeringens nu aktuella förslag och aviseringar samt tidigare förslag och aviseringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för (se tabell 8.6). Budgeteffekterna som de redovisas i avsnitt 8.2 är en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning.

Redovisningen av budgeteffekter utgår normalt från att anslagsökningar och anslagsminskningar fullt ut påverkar de faktiska utgifterna. Ändrade regler för personlig assistans (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164) medför dock högre utgifter 2018 utan att föranleda förslag om höjd anslagsnivå 2018.

I tabell 8.1 redovisas budgeteffekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande samt fördelningen på utgifter och inkomster enligt NR. Det framgår att de nu föreslagna och aviserade reformerna och finansieringarna på budgetens utgifts- och inkomstsida sammantaget medför att den offentliga sektorns finanser försvagas något, främst 2018, jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Tabell 8.1 Budgeteffekter av nu föreslagna reformer och finansieringar

Budgeteffekt i förhållande till budgetpropositionen för 2018 för den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2021
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,4	5,4	0,9	1,0	1,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,0	5,4	0,9	1,0	1,0
Skatter, netto ²	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	0,0	-5,4	-0,9	-0,7	-0,7
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

¹ Se tabell 7.9 för en mer detaljerad redovisning. Föreslagna anslagsförändringar beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) och i propositionen Extra ändringsbudget för 2017 – Kapitaltillskott till PostNord AB (prop. 2017/18:39). Vidare ingår i tabell 8.1 budgeteffekterna av förslag i propositionen Vissa förslag om personlig assistans (prop. 2017/18:78).

² Föreslagna skatteförändringar beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2017/18:99) och i propositionen Förändrad trängselskatt i Stockholm för förbättrad tillgänglighet och transportinfrastruktur (prop. 2017/18:74).

Källa: Egna beräkningar.

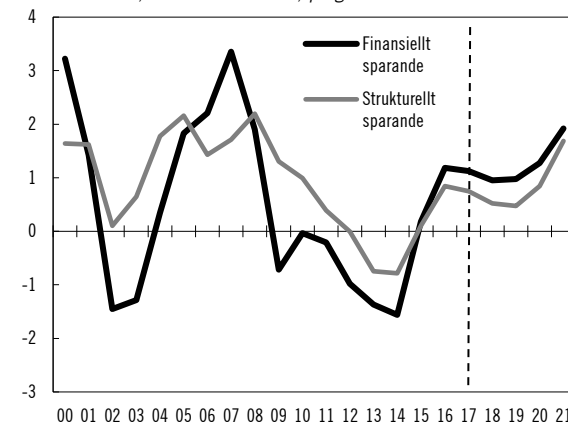
I redovisningen av budgeteffekterna för 2018 i tabell 8.1 ingår de förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2018 som avser nya reformer och finansiering. Dessa förslag medför att de takbegränsade utgifterna blir ca 4,5 miljarder kronor högre jämfört med den av riksdagen beslutade budgeten för 2018. Totalt föreslår regeringen att anslagen ökas med 9,5 miljarder kronor. Av dessa avser ca 5,0 miljarder kronor anslag där den föreslagna anslagsförändringen är ett resultat av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för beräkningen av anslagen i statens budget för 2018. Ändringarna har i dessa fall inte någon koppling till nya reformer. Vidare ingår för 2018 budgeteffekter om ca 0,8 miljarder kronor av att lagändringar trädde i kraft den 1 april 2018 inom den statliga assistansersättningen (prop. 2017/18:78, bet. 2017/18:SoU17, rskr. 2017/18:164). Se vidare tabell 7.9.

8.2 Den offentliga sektorns finanser

De offentliga finanserna har förstärkts kraftigt sedan 2014 (se diagram 8.1 och diagram 8.2). Det finansiella sparandet förstärktes snabbt mellan 2014 och 2016.

Diagram 8.1 Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande

Procent av BNP, utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att de offentliga finanserna förbättrats beror på att regeringen sedan den tillträdde 2014 har bedrivit en ansvarsfull finanspolitik, samtidigt som angelägna och väl avvägda satsningar gjorts. Detta arbete har, tillsammans med den starka utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden, bidragit till en snabb förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande. De offentliga utgifterna har vuxit betydligt långsammare än BNP, trots de högre utgifter som uppstod till följd av det mycket stora antalet personer som sökte asyl i Sverige under hösten 2015.

År 2017 var det finansiella sparandet i stort sett oförändrat jämfört med 2016. Både inkomster och utgifter minskade som andel av BNP. Sparandet i kommunsektorn förstärktes något medan såväl staten som ålderspensionssystemet uppvisade en mindre försvagning.

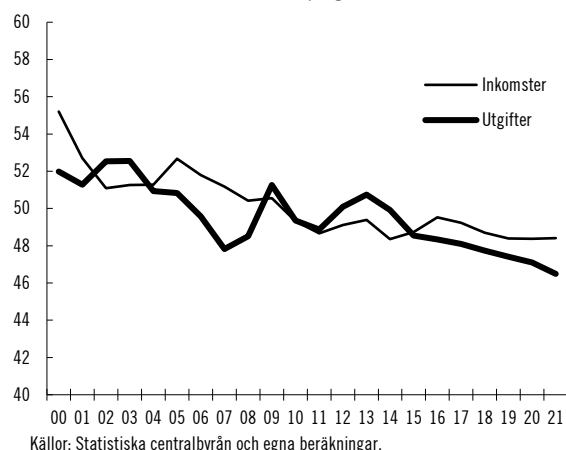
Det finansiella sparandet beräknas tillfälligt minska 2018 i förhållande till 2017 men förstärkas fr.o.m. 2019 (se diagram 8.1 och tabell 8.2). Sparandet förväntas vara i linje med överskotts-målet från 2016 och framåt.

Diagram 8.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Ange text för y-axel 1.

Ange text för y-axel 2.

Procent av BNP, utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de offentliga finanserna bestäms i huvudsak av statens finansiella sparande. Den gradvisa förstärkningen som kan ses i finanserna följer i huvudsak av att utgifterna i staten prognostiseras växa långsammare samtidigt som inkomsterna växer i takt med BNP. Pensionssystemets finanser förstärks något under hela prognosperioden. Det finansiella sparandet i kommunsektorn beräknas däremot successivt minska under perioden fram t.o.m. 2021.

Det strukturella sparandet, som är justerat för konjunkturella variationer och vissa engångseffekter, är tänkt att visa den underliggande nivån på det finansiella sparandet. Det strukturella sparandet beräknas uppgå till ca 0,5–1 procent av potentiell BNP fram t.o.m. 2020, för att sedan förstärkas kraftigt 2021 (tabell 8.2).

Inkomster

Den offentliga sektorns inkomster utgörs i huvudsak av inkomster från skatt på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2017 till ca 90 procent av de totala inkomsterna. Av resterande del svarade kapitalinkomsterna för ca 3 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till ca 1 procent. Enligt NR redovisas även vissa kalkylmässiga poster, i huvudsak kapitalförslitning, som inkomster. Dessa poster uppgick till resterande ca 7 procent av inkomsterna 2017.

Tabell 8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om annat inte anges, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	2 266	2 351	2 435	2 531	2 628
Procent av BNP	49,2	48,7	48,4	48,4	48,4
Skatter och avgifter	2 014	2 085	2 159	2 241	2 322
Procent av BNP	43,7	43,2	42,9	42,8	42,8
Kapitalinkomster	63	70	72	78	87
Övriga inkomster	190	196	204	212	219
Utgifter	2 215	2 305	2 386	2 464	2 524
Procent av BNP	48,1	47,7	47,4	47,1	46,5
Utgifter exkl. räntor	2 190	2 281	2 359	2 436	2 492
Räntor ¹	24	24	27	28	32
Finansiellt sparande	52	46	49	67	104
Procent av BNP	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Strukturellt sparande					
Procent av potentiell BNP	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7

¹ Inklusivt utgifter för kapitalavkastning på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skattekvoten

De totala skatteintäkterna som andel av BNP (skattekvoten) uppgick 2017 enligt NR till 43,9 procent (utfallet enligt NR kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2017 som redovisas i avsnitt 6). Den offentliga sektorns skatteintäkter uppgick 2017 till 43,7 procent av BNP. Skillnaden beror på att en liten andel av de totala skatteintäkterna tillfaller EU (se tabell 8.3). Såväl skattekvoten som den offentliga sektorns skatteintäkter som andel av BNP var något lägre 2017 jämfört med 2016.

År 2018 sjunker skattekvoten till följd av föreslagna förändringar i skattelagstiftningen (främst sänkt skatt för pensionärer) och av att hushållens kapitalskatt beräknas minska som andel av BNP. Till följd av aviserade förändrade skatteregler sjunker skattekvoten ytterligare något mellan 2018 och 2019 men beräknas därefter vara oförändrad.

Tabell 8.3 Den offentliga sektorns skatter och avgifter

Procent av BNP, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Hushållens direkta skatter	15,8	15,3	15,2	15,1	15,0
Företagens direkta skatter	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Avgifter på arbetsgivare och egenföretagare	12,1	12,1	12,1	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,2	9,2	9,1	9,1	9,2
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Övriga indirekta skatter	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9
Skattekvot	43,9	43,3	43,0	43,0	42,9
Till offentlig sektor	43,7	43,2	42,9	42,8	42,8
<i>Avgående medel till EU</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, beräknas minska under hela prognosperioden (se tabell 8.4). Det är i huvudsak offentlig konsumtion och transfereringar till hushåll som beräknas växa långsammare än BNP, vilket delvis beror på att regeringens beräkningar endast utgår från de förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för.

Tabell 8.4 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Konsumtion	26,0	25,8	25,6	25,5	25,1
Investeringar	4,6	4,5	4,6	4,7	4,7
Transfereringar till hushåll	13,8	13,5	13,1	12,9	12,7
<i>varav</i>					
<i>Pensioner¹</i>	<i>7,7</i>	<i>7,5</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,3</i>
<i>Hälsorelaterat²</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>
<i>Arbetsmarknad</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Familjer och barn</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>
Övriga transfereringar och subventioner ³	3,2	3,4	3,5	3,6	3,5
Ränteutgifter ⁴	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Summa utgifter	48,1	47,7	47,4	47,1	46,5
Exklusive räntor	47,6	47,2	46,9	46,6	45,9

¹ Avser totala pensionsutbetalningar till hushåll. Utöver ålderspensioner inkluderas exempelvis utbetalningar för garantipensioner.² Omfattar bl.a. sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.³ Inklusive ofördelade utgifter.⁴ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

En ofta använd indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning och påverkas vid sidan av aktiv finanspolitik i statens budget även av flera andra faktorer som beskrivs nedan. Dessutom påverkar de finanspolitiska åtgärdernas utformning efterfrågan, dvs. två finansiellt sett lika kostsamma åtgärder kan påverka efterfrågan på olika sätt, vilket inte beaktas i detta mått. Dessa effekter kan vara betydande. Till exempel har Konjunkturinstitutet på uppdrag av regeringen beräknat hur olika finanspolitiska reformer påverkar tillväxten och sysselsättningen i Sverige. I likhet med de flesta internationella studier på området bedömer Konjunkturinstitutet att satsningar på välfärden och tryggheten samt offentliga investeringar är de mest effektiva sätten att snabbt öka tillväxten och sysselsättningen. Generella inkomstskattesänkningar och transfereringar till hushållen har en mindre stimulerande effekt på tillväxten och sysselsättningen. Det beror på att hushållen delvis använder tillskotten till att öka sitt sparande eller att köpa varor och tjänster från utlandet. Som ovan nämnts ingår inte sådana effekter i den beräkning av impuls till efterfrågan som återfinns i tabell 8.5. Regeringen

redovisar dock i avsnitt 9.5 den aktiva politikens bidrag till tillväxten och sysselsättningen för 2015–2017 justerat för sammansättnings effekter.

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

I detta avsnitt redovisas en analys av förändringen av det finansiella och strukturella sparandet 2018–2021. Analysen ger en övergripande bild av hur finanspolitiken förväntas påverka efterfrågan de närmaste åren. Det bör dock framhållas att analyser av detta slag är osäkra.

Tabell 8.5 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP och potentiell BNP

	2018	2019	2020	2021
1 Förändring av finansiellt sparande, procent av BNP	-0,2	0,0	0,3	0,6
2 Automatiska stabilisatorer	0,4	0,0	-0,2	-0,2
3 Skattebasernas sammansättning	-0,3	0,1	0,1	0,0
4 Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Förändring av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,2	0,0	0,4	0,8
6 Aktiv finanspolitik ¹	-0,6	-0,3	-0,4	0,1
7 Kapitalnetto ²	0,1	-0,1	0,1	0,1
8 Kommunsektorns sparande ³	0,0	-0,1	0,0	0,0
9 Pensionssystemets sparande ³	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Övrigt	0,3	0,5	0,7	0,6
11 BNP-gap, förändring i procentenheter	0,7	-0,1	-0,4	-0,5

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2018–2021 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 8.6).

² Intäkter från räntor och utdelningar minus räntekostnader.

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

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.5 beräknas förändringen mellan år av det strukturella sparandet med utgångspunkt i det finansiella sparandet. Skillnaden mellan utvecklingen av det finansiella sparandet och förändringen av det strukturella sparandet utgörs av nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, dvs. effekten av konjunkturläget, samt skattebasernas sammansättning och engångseffekter (raderna 2–4 i tabellen).

År 2018 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin öka (rad 11 i tabellen), vilket beräknas förstärka

det finansiella sparandet genom de automatiska stabilisatorerna (rad 2 i tabellen). Samtidigt medför skattebasernas sammansättning att det finansiella sparandet ökar långsammare än BNP (rad 3 i tabellen). För perioden bedöms det inte finnas någon engångseffekt som påverkar det finansiella sparandet (rad 4 i tabellen).

Förändringen av det strukturella sparandet enligt rad 5 förklaras i sin tur av flera andra faktorer (raderna 6–10 i tabellen). En av dessa faktorer är den aktiva finanspolitiken (se tabell 8.6). Förändringen av det strukturella sparandet förklaras också av utvecklingen av nettointäkter från kapital, utvecklingen av det strukturella sparandet i kommunsektorn och pensionsystemet samt ytterligare faktorer i övrigt. Det konjunkturjusterade sparandet i både pensionsystemet och kommunsektorn har en i stort sett neutral effekt på efterfrågan under hela prognosperioden 2018–2021.

Posten Övrigt (rad 10 i tabellen) innehåller den automatiska budgetförstärkningen. Vid en oförändrad politik sker normalt en förstärkning av det finansiella sparandet då skatteintäkterna ökar i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till detta är att många transfereringar inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningsystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför normalt de offentliga finanserna. Även inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen ingår i posten Övrigt.

Den aktiva finanspolitiken bidrar till att det strukturella sparandet huvudsakligen minskar under prognosperioden (rad 6 i tabell 8.5). I tabell 8.6 redovisas den aktiva finanspolitiken uppdelad på inkomster och utgifter. Tabellen visar budgeteffekterna i förhållande till föregående år av samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för.

Tabell 8.6 Samlade budgeteffekter av regeringens reformer och finansieringen av dessa i förhållande till föregående år

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

Miljarder kronor

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	27,0	26,4	25,0	10,2	11,5	-6,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	18,2	-10,6	2,1	3,8	4,5	-0,4
varav stöd till kommuner och landsting ²	17,6	-8,8	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	0,0	-0,4	1,4	3,3	3,9	-0,8
Summa utgiftsförändringar⁴	45,2	15,9	27,1	13,9	16,0	-7,3
Skatter, brutto ^{5,6}	35,0	6,7	-3,9	-4,0	-4,7	0,0
Indirekta effekter av skatter ⁶	-3,2	1,4	2,1	0,5	1,3	0,0
Övriga inkomstreformer	2,0	0,3	-1,4	-0,1	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto⁴	33,8	8,4	-3,3	-3,7	-3,4	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{4,7}	-11,3	-7,5	-30,3	-17,6	-19,4	7,3
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>

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

¹ Avsnitt 7.1 och tabell 7.4 innehåller en mer detaljerad genomgång av budgeteffekterna för de takbegränsade utgifterna av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

² Det tillfälliga stödet till kommuner och landsting som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) utbetalades från statsbudgeten i december 2015 men bedöms till större delen ha medfört förändrad konsumtion i kommunsektorn först 2016.

³ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴ 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.

⁵ Se tabell 6.8. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 6.8 men inte i tabell 8.7 eftersom den visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ För skattereformer beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. En indirekt effekt kan uppkomma om regeländringen påverkar andra skattebaser eller konsumentprisindex. (Om konsumentprisindex påverkas består den indirekta effekten bl.a. av att utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas via prisbasbeloppet).

⁷ Exklusive indirekta effekter på inkomstsidan till följd av utgiftsreformer.

Källa: Egna beräkningar.

Effekter av olika antaganden om ekonomins potentiella utveckling

Potentiell BNP är en viktig del i beräkningen av det strukturella sparandet. Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp och avser den nivå på BNP som är förenlig med en ekonomi i balans.

Potentiell BNP går inte att observera och måste därför bedömas utifrån olika indikatorer och statistiska analyser. Bedömningen är förknippad med stor osäkerhet. En viktig del i bedömningen av potentiell BNP är bedömningen av nivån på jämviktsarbetslösheten. Även jämviktsarbetslösheten är en ej observerbar storhet. Nedan presenteras i två olika scenarier en känslighetsanalys där jämviktsarbetslösheten 2021 antas vara 1 procentenhet högre respektive lägre än bedömningen i nuvarande prognos över jämviktsarbetslösheten. Resultaten från denna känslighetsanalys visar att de banor för jämviktsarbetslösheten som studeras inte ger några tydliga avvikelser från överskottsmålet för 2019 och därmed att den finanspolitiska inriktningen framöver är robust för alternativa bedömningar av jämviktsarbetslösheten.

Känslighetsanalys med antagande om en högre jämviktsarbetslöshet

Här antas jämviktsarbetslösheten vara högre jämfört med prognosen. Skillnaden uppgår till 1 procentenhet 2021 och drivs av en lägre tillväxt i potentiell sysselsättning. Det får till följd att potentiell BNP växer långsammare och att resursutnyttjandet i ekonomin, allt annat lika, är mer ansträngt jämfört med huvudscenariot. Ett högre resursutnyttjande medför att lönerna väntas öka snabbare. Inflationstrycket blir därmed högre jämfört med huvudscenariot och Riksbanken agerar genom att föra en mer åtstramande penningpolitik. En mer åtstramande penningpolitik får till följd att BNP växer långsammare jämfört med regeringens prognos. Givet det högre ränteläget väljer hushållen att konsumera mindre och företagen investerar inte i samma utsträckning. Dessutom blir exporttillväxten lägre till följd av att växelkursen förstärks. En lägre efterfrågan i ekonomin och en ökad arbetskraftsbrist medför att antalet arbetade timmar och sysselsatta utvecklas svagare jämfört med prognosen. Detta får även effekter för arbetslösheten som beräknas stiga. Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms bli ytterst marginella, sparandet beräknas försvagas med 0,1 procent av BNP. Givet den svagare tillväxten i potentiell BNP blir det strukturella sparandet däremot ca 0,4 procent lägre i detta scenario.

Känslighetsanalys med antagande om en lägre jämviktsarbetslöshet

I detta scenario antas jämviktsarbetslösheten bli lägre jämfört med huvudscenariot, och skillnaden

uppgår till 1 procentenhet 2021. Det får en motsatt effekt jämfört med det tidigare scenariot och potentiell BNP blir alltså högre och resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet därmed, allt annat lika, lägre. Ett lägre resursutnyttjande i ekonomin medför att löner och priser inte pressas upp i samma utsträckning som i huvudscenariot. Riksbanken höjer därför reporäntan i en långsammare takt för att säkerställa att inflationen når målet på 2 procent. En mer expansiv penningpolitik stimulerar på kort sikt efterfrågan i ekonomin och BNP-tillväxten blir högre i förhållande till huvudscenariot. En högre tillväxt medför att antalet arbetade timmar och sysselsatta växer snabbare. Arbetslösheten förväntas här sjunka.

Även i detta scenario blir effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande ytterst marginella, sparandet beräknas förstärkas med som mest 0,1 procent av BNP. Den starkare tillväxten i potentiell BNP medför dock att det strukturella sparandet förstärks med 0,3–0,4 procent i detta scenario.

Tabell 8.7 Scenarier: 1 Högre jämviktsarbetslöshet och 2 Lägre jämviktsarbetslöshet

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Jämviktsarbetslöshet¹	6,4	6,4	6,3	6,2	6,2
Scenario 1	6,8	6,9	7,0	7,1	7,2
Scenario 2	6,1	5,9	5,7	5,4	5,2
BNP²	2,7	2,9	2,2	1,9	1,7
Scenario 1	2,7	2,9	2,0	1,6	1,4
Scenario 2	2,7	2,9	2,3	2,1	1,9
BNP-gap³	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5
Scenario 1	1,2	2,0	1,9	1,5	0,9
Scenario 2	0,5	0,9	0,8	0,5	0,0
Sysselsättning, 15–74 år	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Scenario 1	2,3	1,3	0,5	0,3	0,2
Scenario 2	2,3	1,5	0,8	0,8	0,5
Arbetslöshet⁴	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Scenario 1	6,7	6,4	6,5	6,6	6,7
Scenario 2	6,7	6,1	5,9	5,5	5,3
Timlön enligt KL	2,5	2,8	3,1	3,4	3,4
Scenario 1	2,5	2,9	3,2	3,5	3,6
Scenario 2	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4
KPIF⁵	2,0	1,7	1,7	2,0	2,1
Scenario 1	2,0	1,7	1,9	2,2	2,1
Scenario 2	2,0	1,7	1,6	1,8	2,0
Reporänta⁵	-0,5	-0,5	0,0	0,5	1,2
Scenario 1	-0,5	-0,5	0,3	0,8	1,5
Scenario 2	-0,5	-0,5	-0,3	0,2	0,9
Finansiellt sparande⁶	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Scenario 1	1,1	0,9	0,9	1,2	1,8
Scenario 2	1,1	1,0	1,0	1,4	2,0
Strukturellt sparande⁷	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7
Scenario 1	0,7	0,2	0,1	0,4	1,3
Scenario 2	0,7	0,8	0,8	1,2	2,1

¹ 15–74 år, i procent av potentiell arbetskraft.

² Kalenderkorrigerade värden.

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

⁴ 15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

⁷ Procent av potentiell BNP.

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

Statens finanser

Både det finansiella sparandet och statens budgetsaldo förstärktes kraftigt 2014–2016. Flera faktorer förklarar den snabba förstärkningen. En ansvarsfull finanspolitik har varit en viktig faktor. Staten förväntas redovisa stabila överskott även fortsättningsvis under hela prognosperioden.

Det finansiella sparandet i staten

Det finansiella sparandet i staten försvagades något mellan 2016 och 2017. Samtidigt som utgifterna växte långsammare än BNP var bidraget från inkomsterna också lägre. Framför allt inkomster från skatt på kapital samt utdelningarna från statliga bolag utvecklades långsammare 2017 jämfört med 2016.

Tabell 8.8 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	1 196	1 237	1 276	1 327	1 374
Procent av BNP	26,0	25,6	25,4	25,4	25,3
Skatter och avgifter	1 052	1 084	1 120	1 164	1 206
Kapitalinkomster	21	27	26	29	31
Övriga inkomster	122	126	130	134	137
Utgifter	1 129	1 175	1 205	1 238	1 248
Procent av BNP	24,5	24,3	23,9	23,7	23,0
Utgifter exkl. räntor	1 111	1 157	1 185	1 217	1 228
Procent av BNP	24,1	24,0	23,5	23,3	22,6
Ränteutgifter	18	18	20	21	20
Finansiellt sparande	67	62	71	89	127
Procent av BNP	1,5	1,3	1,4	1,7	2,3

¹ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statens finansiella sparande beräknas tillfälligt minska 2018 främst till följd av den aktiva finanspolitiken (se tabell 8.8). Från och med 2019 beräknas sparandet i staten successivt stärkas till följd av att den aktiva finanspolitiken är något mindre omfattande än det utrymme som ges utifrån den automatiska budgetförstärkningen.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av statens finansiella förmögenhet, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov (i tabell 8.9 med omvänt tecken) och därmed dess påverkan på statsskulden.

Tabell 8.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2017–2021

Miljarder kronor, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	67	62	71	89	127
Justeringar till budgetsaldo					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	3	-3	-14	-4	3
Periodisering av skatter	-2	22	6	-36	-2
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	0	5	5	5	5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-6	-12	-1	-5	-5
Budgetsaldo	62	74	67	50	126

¹ Inkluderar justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar eller köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner i sig inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera andra avseenden från redovisningen i NR. Bland annat redovisas budgetsaldot kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Det finansiella sparandet 2017 överensstämde förhållandevis väl med budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas ha blivit något lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna, vilket försvagar budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet. Det innebär att de inbetalningar som den privata sektorn gjort till staten under kalenderåret inte beräknas bli fullt så stora som skatteintäkterna.

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

Övriga finansiella transaktioner m.m., som framför allt avser lån till Riksbanken för upplåning i utländsk valuta och Centrala studiestödsnämnden, minskade budgetsaldot 2017 men påverkar inte sparandet enligt NR.

Det finansiella sparandet 2018 beräknas bli lägre än budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli högre än de debiterade

skatteintäkterna, vilket förstärker budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet. Även försäljning av aktieinnehav beräknas förstärka budgetsaldot. Lån till Riksbanken under Övriga finansiella transaktioner m.m. bidrar till att försvaga budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet.

Övriga år, frånsett 2020, beräknas flertalet av skillnaderna i de två redovisningsprinciperna i större utsträckning ta ut varandra och det finansiella sparandet och budgetsaldot är relativt lika. År 2020 försvagas saldot i förhållande till sparandet av att merparten av de överinsättningar som gjorts på skattekonton då förväntas återbetalas. Dessa betalningsflöden påverkar endast de kassamässigt inbetalda skatterna.

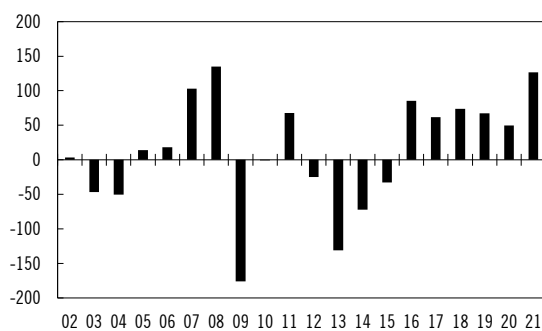
Statens budgetsaldo

Överskott i statens budget 2017–2021

Statens budget visade ett underskott 2012–2015, som vändes till ett överskott 2016. Även 2017 och prognosen för 2018–2021 visar på ett överskott dessa år (se diagram 8.3). Detta betyder att statens lånebehov fortsätter att minska under 2018–2021, vilket bidrar till en lägre statsskuld.

Diagram 8.3 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor, utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 8.10 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	1 001	1 063	1 082	1 086	1 164
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	930	974	993	1 015	1 024
Statsskuldräntor m.m. ²	11	14	28	18	9
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-3	2	-6	5	5
<i>Varav</i>					
CSN, studielån	5	5	5	7	8
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	0	0	0	0	0
Infrastrukturinvesteringar	-1	-2	2	6	5
Investeringslån till myndigheter	-1	1	1	1	1
Kärnavfallsfonden	0	2	0	0	0
Lån till andra länder	-5	1	0	0	0
Lån till Riksbanken	10	9	-6	-3	-2
Lån till Svenska kraftnät	-1	1	1	1	1
Premiepensionsmedel, inbetalning	-41	-42	-44	-46	-48
Premiepensionsmedel, utbetalning	40	42	44	45	47
Resolutionsreserven	-6	-9	-9	-5	-6
Exportkreditnämnden	-1	-6	0	0	0
Övrigt, netto	0	0	0	0	0
Kassamässig korrigerings	2	0	0	0	0
Statens budgetsaldo	62	74	67	50	126

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

¹Inklusive förändringar av anslagsbehållningar.

²Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Kapitalplaceringar på skattekontot påverkar budgetsaldot

Intäktsräntan på skattekontot har skapat incitament för företag och hushåll att placera pengar på kontot utöver skattebetalningar. Dessa kapitalplaceringar har ingen koppling till uppbörderna av skatt men påverkar ändå tillfälligt statens inkomster och budgetsaldo. Vid utgången av 2017 bedöms ca 50 miljarder kronor på skattekontot utgöra kapitalplaceringar. När räntenivån i ekonomin åter blir positiv väntas företag börja ta ut dessa kapitalplaceringar. Detta beräknas påverka budgetsaldot med -10 miljarder kronor 2019 och -40 miljarder kronor 2020.

Varierande nivå på statsskuldräntorna

Utgifterna för statsskuldräntorna varierar kraftigt från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå över tid är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den

svenska kronans växelkurs. Den upplånings-teknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på de kassamässiga ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer.

Överkurser uppstår om marknadsräntan understiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre pris eftersom detta kompenseras av en högre löpande avkastning fram till att obligationen förfaller. På motsvarande sätt uppstår underkurser om marknadsräntan överstiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Över- respektive underkursen utgörs av skillnaden mellan nuvärdet av obligationens kassaflöden diskonterade med gällande marknadsräntor (obligationens pris vid emissionstillfället) och det nominella belopp som Riksgäldskontoret betalar tillbaka till långivaren då obligationen förfaller.

Valutakursförluster uppstår på instrument i utländsk valuta om värdet på den svenska kronan är lägre vid förfallotidpunkten än då kontraktet ingicks.

Kursförluster uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntan vid köptillfället understiger kupongräntan. Sådana kursdifferenser är samma sak som en över- eller underkurs, fast vid en köptransaktion i stället för en säljtransaktion.

År 2018–2021 finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna: stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. Därutöver beräknas ränteutgifterna 2019 bli förhållandevis höga till följd av stora kursförluster. Att räntebetalningarna minskar relativt mycket mellan 2020 och 2021 beror främst på att en realobligation som förfaller 2020 ger upphov till en stor betalning av upplupen inflationskompensation om ca 8 miljarder kronor. Någon motsvarande betalning äger inte rum 2021. Därutöver förfaller ett antal obligationer med relativt hög kupong under 2020, vilket innebär att kupongbetalningarna på utestående obligationer 2021 sammantaget är lägre.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre än då. Under de fem första åren av 2000-talet uppgick de genomsnittliga ränteutgifterna årligen till ca 67 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 2,6 procent av

BNP. Under de senaste fem åren har ränteutgifterna i genomsnitt uppgått till ca 11 miljarder kronor eller ca 0,3 procent av BNP.

Valutakurseffekter på Riksbankens lån och avgifter till resolutionsreserven står för merparten av netto-utlåningen

Riksgäldskontoret lånar ut pengar till – och ansvarar för inlåning från – myndigheter samt vissa statliga bolag och fonder. Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som vid sidan om anslagsfinansierade utgifter påverkar budgetsaldot. Nettoutlåningen speglar den totala nettoförändringen av all in- och utlåning under en viss period. En ökad nettoutlåning kan alltså bero på en ökad utlåning eller en minskad inlåning under perioden. Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, som t.ex. utbetalning av studielån, och tillfälliga poster, som oftast beslutas med kort varsel och därför inte går att förutse. På grund av dessa tillfälliga poster varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

Riksbanken tog under 2009 och 2013 upp lån i Riksgäldskontoret för förstärkning av valuta-reserven. Värdet av dessa lån uppgick den 31 december 2017 till sammanlagt 238 miljarder kronor. Vid omsättning av enskilda lån uppstår valutakursdifferenser, vilket påverkar nettoutlåningen. Under 2018 förväntas valutakursförluster hänförliga till Riksbankens lån motsvarande 9 miljarder kronor uppstå, vilket ökar nettoutlåningen. År 2019–2021 förväntas valutakursvinster motsvarande sammanlagt 11 miljarder kronor uppstå vilket minskar nettoutlåningen.

Sedan 2016 betalar banker och kreditinstitut en avgift till den s.k. resolutionsreserven, som under extraordinära omständigheter ska kunna användas för ett institut som försatts i resolution. Behållningen på resolutionsreserven ökar över prognosperioden på grund av det årliga avgiftsuttaget, men till viss del även på grund av räntetäkter på behållningen, vilket bidrar till en lägre nettoutlåning. År 2018 och 2019 medför dock den negativa reporäntan att behållningen på resolutionsreserven minskar något. På Nordea Bank AB:s bolagsstämma den 15 mars 2018 godkändes förslaget att flytta huvudkontoret från Sverige till Finland, vilket medför att Nordea Bank AB vid en flytt upphör att betala avgift till den svenska resolutionsreserven. Innan flytten kan genomföras ska Finansinspektionen besluta

om att godkänna fusionen av det svenska moderbolaget med det finska bolaget, förutsatt att det finska bolaget innehar banktillstånd från den europeiska bankunionens gemensamma tillsynsmekanism (ECB). Att Nordea Bank AB framöver kan upphöra att betala resolutionsavgift är därför inte beaktat i prognosen på resolutionsreservens behållning.

Ålderspensionssystemets finanser

Avgiftsinkomsterna i ålderspensionssystemet var lägre än pensionsutbetalningarna 2017. Det finansiella sparandet var trots detta i balans. Det förklaras av att direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar i form av ränteintäkter och utdelningar var tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. De närmaste åren bedöms kapitalinkomsterna vara något högre än avgiftsunderskottet. Det innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas vara svagt positivt fram till 2021.

Tabell 8.11 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor om annat inte anges, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Avgifter	269	279	288	298	309
Pensioner	296	304	314	325	335
Avgiftsöverskott	-27	-25	-27	-27	-27
Räntor, utdelningar	31	32	33	36	39
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-5	-5	-5
Finansiellt sparande	0	2	2	4	7
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar de närmaste åren med fler pensionärer och stigande genomsnittliga pensioner. Under perioden 2018–2021 ökar pensionsutbetalningarna med i genomsnitt 3,2 procent per år. Även avgiftsinkomsterna, som är starkt kopplade till lönesumman i ekonomin, ökar i motsvarande takt.

Det finansiella sparandet försvagades något 2017. Det förklaras av att utbetalningar av inkomstpensioner ökade med knappt 5 procent jämfört med året innan. Det berodde i sin tur på den automatiska balanseringen av systemet. Efter finanskrisen översteg systemets skulder dess tillgångar och balanseringen aktiverades 2010, vilket dämpade uppräknings av pensioner fram

t.o.m. 2014. Därefter följde en period med snabbare uppräknings för att återställa pensionernas nivå. Balanseringen upphör 2018 och beräknas inte vara aktiverad under prognosperioden.

De avgiftsinkomster som finansierar systemet är ålderspensionsavgiften från arbetsgivare och egenföretagare samt den allmänna pensionsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften förs i sin helhet till ålderspensionssystemet. Avgiften är 7 procent av underlaget som består av löner, skattepliktiga transfereringar samt inkomst av näringsverksamhet. Avgiften betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp.

Avgiftssatsen för ålderspensionsavgiften är 10,21 procent av underlaget. Den största delen överförs till ålderspensionssystemet (69,3 procent) och en mindre del överförs till premiepensionssystemet (20,3 procent). Slutligen överförs den del som motsvarar löner över avgiftstaket till statens budget (10,4 procent).

Därutöver finansieras ålderspensionssystemet även av avgifter som betalas från vissa anslag. Underlagen består av pensionsgrundande transfereringar, exempelvis sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning samt pensionsgrundande belopp, exempelvis pensionsrätt för barnår och studier. De statliga ålderspensionsavgifterna överförs till ålderspensionssystemet (85 procent) respektive premiepensionssystemet (15 procent).

Tabell 8.12 Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster

Miljarder kronor om annat inte anges, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Allmän pensionsavgift	119	123	128	133	137
Ålderspensionsavgift, arbetsgivare	123	129	134	139	144
Ålderspensionsavgift, egenföretagare	3	4	4	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	25	23	22	22	23
Avgiftsinkomster	269	279	288	298	309

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex eller ett balansindex minus förskottsrentan 1,6 procent. Förskottsrentan motsvarar det förskott som läggs till

pensionen när den beviljas. I ett läge då pensionsystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionsystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras balanseringen. Det innebär att följsamhetsindexeringen bygger på förändringen av ett balansindex i stället för inkomstindex. Balanseringen är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionsystemets utgifter inte över tid överstiger dess inkomster. När balanseringen är aktiverad fastställs balansindex utifrån utvecklingen av inkomstindex och balansstalets storlek. Balansstalet anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder. Om balansstalet överstiger 1,0 kommer balansindex att utvecklas starkare än inkomstindex det givna året. Omvänt kommer balansindex i stället att ha en svagare utveckling än inkomstindex om balansstalet understiger 1,0. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger nivån för inkomstindex.

Balanseringen beräknas inte vara aktiverad under prognosperioden. Därmed bestäms följsamhetsindexeringen av inkomstindex för dessa år.

Tabell 8.13 Inkomstindex, balansstal och balansindex

Procentuell förändring om inte annat anges. Fastställda tal 2017 och 2018, prognos 2019–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomstindex	3,7	1,5	3,3	3,2	3,1
Balansindex	4,4				
Följsamhetsindexering ¹	2,8	1,0	1,6	1,6	1,5
Balansstal ²	1,0201	1,0395	1,0347	1,0513	1,0358

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggs pensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus förskotts-räntan 1,6 procent. Förskotts-räntan motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Balansstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns finanser regleras av balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunallagen (2017:725). Enligt balanskravet får kommuner och landstings resultat inte vara negativa medan kravet på god ekonomisk hushållning implicerar högre resultat (se avsnitt 5.4). Skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras till största delen av att investeringar, men inte avskrivningar, ingår som utgifter i beräkningen av det finansiella sparandet. I resultatet ingår inte investeringar men däremot

avskrivningar. Det kan även förekomma periodiseringskillnader för olika inkomster och kostnader mellan det finansiella sparandet och resultatet.

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. Vidare antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad. Prognosen grundar sig på ett antagande om oförändrad politik på statlig nivå, förutom nu beslutade, föreslagna och aviserade förändringar av statsbidragen. Därigenom blir skatteunderlagets tillväxt viktigt för utvecklingen av kommunsektorns inkomster i prognosen.

På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. Den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget blir därmed vanligtvis styrande för prognosen för utgifterna på några års sikt.

Resultat och finansiellt sparande t.o.m. 2017

Kommunsektorn som helhet har under en längre period redovisat starka finanser och 2017 redovisade sektorn ett historiskt starkt resultat (se diagram 8.4). Sektorns preliminära resultat före extraordinära poster uppgick totalt till nästan 27 miljarder kronor, vilket var 1,6 miljarder kronor högre än 2016. Kommunernas resultat uppgick till knappt 24 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till nästan 3 miljarder kronor.

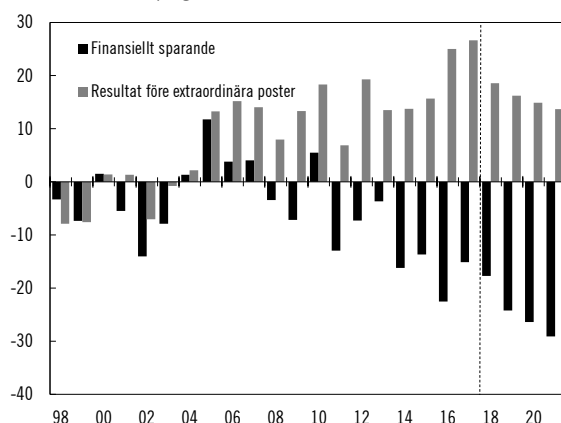
De genomsnittliga resultaten har under den senaste treårsperioden, 2015–2017, förbättrats för både kommunerna och landstingen jämfört med närmast föregående treårsperiod (se fördjupningsrutan Kommunsektorns ekonomi har stärkts). Medelresultatet för den senaste treårsperioden uppgick till 22 miljarder kronor per år, varav kommunernas resultat uppgick till 20 miljarder kronor och landstingens till 2 miljarder kronor.

Enligt NR:s preliminära statistik växte både statsbidrag och skatteinkomster snabbt 2017. Samtidigt ökade utgifterna för konsumtion och investeringar kraftigt. Utgifterna ökade dock något mindre än inkomsterna, vilket ledde till att det finansiella sparandet förbättrades 2017. Nettot av köp och försäljningar av mark och fastigheter bidrog med 6 miljarder kronor till det finansiella sparandet 2017.

Diagram 8.4 Finansiellt sparande och resultat 1998–2021

Miljarder kronor

Utfall 1998–2017, prognos 2018–2021



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försvagat finansiellt sparande 2018–2021

År 2018 bedöms både kommunsektorns finansiella sparande och resultat försvagas något jämfört med det föregående året (se tabell 8.14).

Under prognosperioden bedöms arbetsmarknadens utveckling dämpas något jämfört med de senaste tre åren. Det medför att de kommunala skatteinkomsternas utvecklingstakt kommer att utvecklas något långsammare än i nivå med de senaste tio årens snitt. Under perioden 2018–2021 bedöms även statsbidragens utveckling plana ut efter några år av kraftig ökning. Att de totala statsbidragen är relativt oförändrade under prognosperioden beror på att migrationsrelaterade statsbidrag kraftigt minskar samtidigt som andra statsbidrag ökar.

Eftersom behoven av migrationsrelaterad kommunal verksamhet minskar de kommande åren samtidigt som inkomsterna ökar, bedöms kommuner och landsting öka övriga konsumtions- och investeringsutgifter under prognosperioden.

Utgifterna bedöms dock öka något snabbare än inkomsterna 2018–2021 vilket resulterar i ett avtagande finansiellt sparande under perioden. Även kommunsektorns resultat bedöms minska under prognosperioden.

Tabell 8.14 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall 2017, prognos 2018–2021

	Utfall 2017	Prognos 2018	2019	2020	2021
Totala inkomster	1 076	1 112	1 142	1 180	1 214
Utveckling i procent	5,7	3,4	2,7	3,3	2,9
Skatter ¹	700	726	755	782	810
Kommunal fastighetsavgift	17	19	19	19	20
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	206	208	203	206	201
generella bidrag	102	107	113	118	118
riktade bidrag	104	101	90	88	83
Kapitalinkomster	11	12	13	14	18
Övriga inkomster ²	142	148	153	159	165
varav komp. moms	66	67	69	71	73
Totala utgifter	1 091	1 130	1 166	1 206	1 244
Utveckling i procent	4,9	3,6	3,2	3,4	3,1
Konsumtion	893	926	957	992	1016
Investeringar	114	116	120	123	127
Transfereringar	84	86	88	88	92
Övriga utgifter ³	-1	2	2	3	8
Finansiellt sparande	-15	-18	-24	-26	-29
Procent av BNP	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Resultat	27	19	16	15	14

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

¹ Utfall 2017 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentlig sektors skatteinkomster för 2017 som redovisas i avsnitt 6.² Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen.³ Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

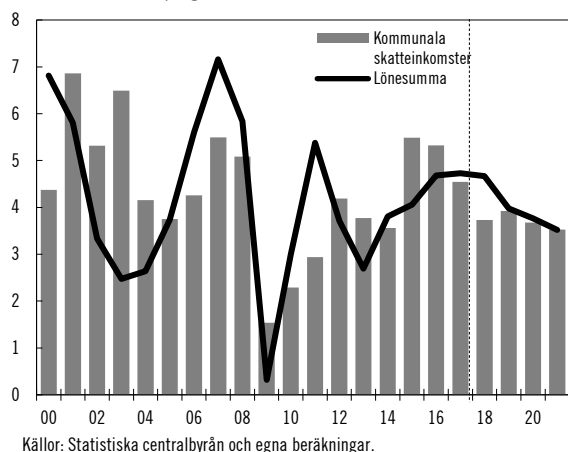
Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består framför allt av inkomster från skatt på arbete (främst inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt pensioner) och av statsbidrag.

Till följd av den starka utvecklingen på arbetsmarknaden ökade skatteinkomsterna i god takt 2017. Under perioden 2018–2021 bedöms dock skatteinkomsternas tillväxt dämpas. I regeringens prognos för den svenska ekonomin bedöms sysselsättningen fortsätta öka. Det bidrar till att lönesumman ökar, med i genomsnitt 4,0 procent per år 2018–2021. Det är något högre än den genomsnittliga utvecklingen för de senaste tio åren (se diagram 8.5).

Diagram 8.5 Lönesumma och kommunala skatteinkomster

Procentuell förändring
Utfall 2000–2017, prognos 2018–2021



Pensionerna ökar också, med i genomsnitt 3,3 procent per år, under prognosperioden. Sammantaget innebär det att skatteunderlaget under perioden 2018–2021 utvecklas i något avtagande takt men i linje med historiskt snitt. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen är oförändrad 2018 jämfört med 2017.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras i regel effekterna av dessa genom att nivån på de generella statsbidragen höjs eller sänks (s.k. skattereglering). I den nuvarande prognosen påverkas kommunsektorns skatteinkomster framför allt av regeringens reform om sänkt inkomstskatt för pensionärer. De kommunala skatteinkomsterna bedöms bli ca 4 miljarder kronor lägre 2018 till följd av skattesänkningen men kommunsektorn kompenseras för detta genom höjning av de generella statsbidragen.

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels generella statsbidrag, dels riktade statsbidrag. Under prognosperioden utgör de generella statsbidragen och de riktade statsbidragen ca 10 respektive 8 procent av kommunsektorns inkomster. Den andel som statsbidragen utgör av enskilda kommuners och landstings inkomster varierar stort (se fördjupningsrutan Kommunsektorns ekonomi har stärkts). Ungefär 70 procent av de generella statsbidragen går till kommunerna och 30 procent till landstingen.

Nivån på de generella statsbidragen höjdes med 10 miljarder 2017 i enlighet med regeringens budgetproposition för 2017. År 2018–2020 ökar de generella statsbidragen varje år i enlighet med regeringens budgetproposition för 2018 (se

tabell 8.14). Ökningen 2018 beror delvis på kompensationen för kommunsektorns minskade skatteinkomster till följd av sänkt skatt för pensionärer. Att de generella statsbidragen ökar efter 2018 beror på att regeringen avser att permanent höja bidragens nivå med 5 miljarder kronor 2019 och ytterligare 5 miljarder kronor 2020.

De riktade statsbidragen finansieras från ett flertal olika utgiftsområden. Ungefär hälften av de totala riktade statsbidragen går till kommuner och hälften till landsting under prognosperioden. Vissa av dem syftar till att kompensera kommuner och landsting för varierande kostnader inom vissa områden. Bidrag för läkemedelsförmåner utgör t.ex. ungefär hälften av de totala riktade statsbidragen till landsting. Bidragen från utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering uppgick till ca 42 miljarder kronor 2017. Från och med 2018 förväntas bidragen kopplade till asylsökande och nyanlända minska kraftigt. De totala statsbidragen minskar dock inte lika mycket som bidragen kopplade till migrationsverksamhet eftersom både de generella och andra riktade statsbidrag höjs under prognosperioden.

Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter fördelas mellan ett antal olika utgiftslag och verksamhetsområden. Störst andel av utgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter följer utgifter för utbildning och för omsorg (främst för barn, äldre och funktionshindrade).

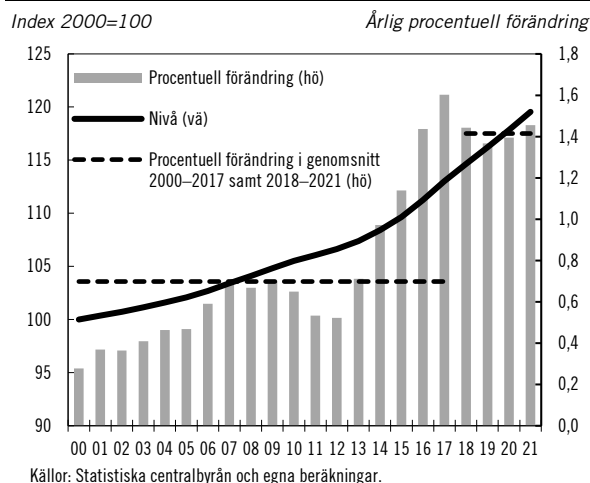
Av de totala utgifterna utgör kommunal konsumtion den största delen, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg. Kommunerna och landstingen har därutöver utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. utgifter för ekonomiskt bistånd.

Kommunal konsumtion

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Om exempelvis antalet elever ökar behöver fler lärare anställas för att inte lärartätheten ska sjunka. Sedan 2012 har befolkningstillväxten accelererat men tillväxttakten bedöms ha nått sin topp 2017. Därefter väntas befolkningstillväxten dämpas, men fortsätta öka snabbare än genomsnitt från 2000. Det är framför allt antalet barn som ökar snabbare än övriga befolkningen och bidrar till den höga ökningstakten. Även antalet äldre (65+) ökar snabbare än befolkningen i stort.

I diagram 8.6 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom den kommunala sektorn behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet.

Diagram 8.6 Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning

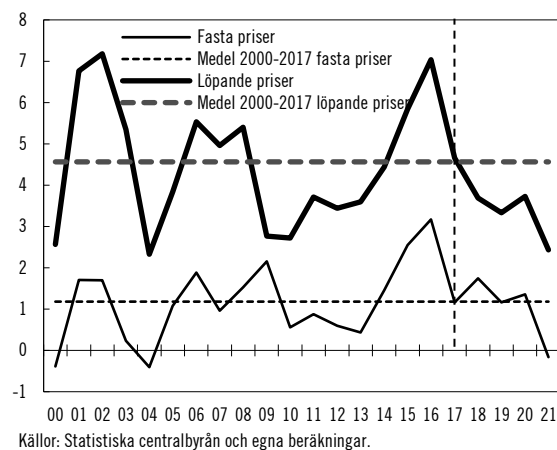


De faktiska konsumtionsutgifterna i kommunsektorn ökade med 1,2 procent i fasta priser 2017, en tydlig dämpning efter den mycket kraftiga ökningen 2016 (se diagram 8.7). Uppgången 2016 berodde till stor del på kraftigt ökande migrationsrelaterade utgifter, som låg kvar på i stort sett samma höga nivå 2017, men utan att öka ytterligare. Trots att de migrationsrelaterade utgifterna faller tillbaka 2018 ökar de totala konsumtionsutgifterna i en snabbare takt än 2017. Till denna utveckling bidrar framför allt regeringens satsningar i form av höjda statsbidrag. För 2019–2021 dämpas på nytt ökningstakten för kommunal konsumtion. För 2019 är det fortsatt sjunkande migrationsutgifter som ligger bakom dämpningen. Därefter är det förutom svagare skatteinkomster även det faktum att en del av regeringens satsningar inom kommunsektorn är tidsbegränsade. Det sistnämnda är delvis en effekt av de antaganden som görs i prognosen (se förklaring i inledningen av Kommunsektorns finanser).

Diagram 8.7 Kommunala konsumtionsutgifter

Utfall 2000–2017, prognos 2018–2021

Årlig procentuell förändring



Utvecklingen av kommunsektorns finanser påverkas av flera faktorer exempelvis av i vilken mån kommunsektorn kommer att kunna genomföra effektiviseringsåtgärder genom bl.a. digitalisering och genom jämförelser mellan kommuner respektive landsting. Även svårigheter med kompetensförsörjningen kan påverka kommunsektorns finanser.

Utveckling av investeringar, transfereringar och räntor

Knappt 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit i princip konstant under 2000-talet. Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av sektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet utgörs främst av olika subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.

Transfereringarna bedöms öka något under prognosperioden 2018–2021 och uppgå till 92 miljarder kronor 2021, varav 50 miljarder kronor beräknas betalas ut till hushållen. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd bedöms vara relativt oförändrade 2018–2021.

Ränteutgifterna bedöms öka något 2018–2021, främst till följd av stigande räntenivåer, men också till följd av ökad skuldsättning. Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt de senaste åren. År 2017 uppgick sektorns fasta bruttoinvesteringar till 114 miljarder kronor, eller 2,5 procent av BNP. Kommunsektorn är inne i en period där omfattande investeringar görs. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, t.ex. för skolor och förskolor, samtidigt som den

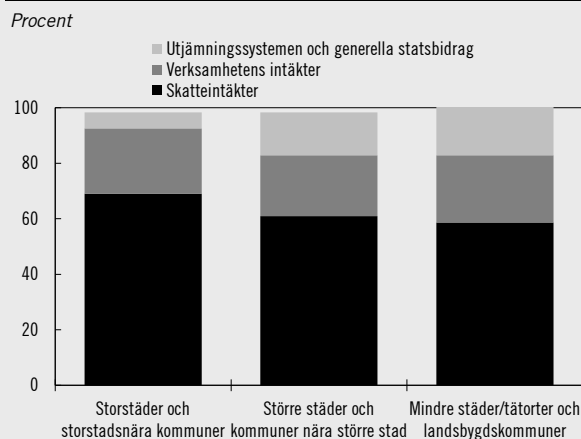
demografiska utvecklingen också ökar behoven inom sjukvården och äldreomsorgen i kommuner och landsting. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom renoveras eller bytas ut. Ränteläget är lågt och sektorns ekonomiska resultat har varit relativt goda de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Utgifterna för fasta bruttoinvesteringar bedöms öka i en något långsammare takt de kommande åren, för att 2021 uppgå till 127 miljarder kronor. Den höga investeringsnivån bidrar till att kommunsektorns skulder, där kommunerna står för den största andelen, ökar då investeringarna till viss del lånefinansieras. Investeringar som utförs av kommunala bolag, klassificerade utanför kommunsektorn, ökar till viss del också kommunsektorns skuldsättning. Det sker genom att kommunsektorn tar upp lån som vidareutlånas till bolagen i privat sektor.

Kommunsektorns ekonomi har stärkts

Kommunernas respektive landstingens förutsättningar varierar kraftigt vad gäller befolkningsutveckling, geografi, socioekonomi, skattekraft, m.m. Andelen personer som är 65 år och äldre varierar exempelvis mellan 13 och 34 procent i kommunerna och mellan 16 och 24 procent i landstingen. Rikets höga befolkningstillväxt fördelar sig ojämnt i landet, även om det till följd av det höga antalet nyanlända under de senaste åren har varit fler kommuner som haft en hög befolkningstillväxt, vissa efter flera års befolkningsminskning vilket ställer krav på stora och snabba omställningar. I flera av landets kommuner minskar dock alltså befolkningen.

Målet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet, oberoende av skillnader i strukturella förhållanden. En långtgående utjämning av skatteintäkter och kostnader sker genom det generella statsbidraget som fördelas via det kommunalekonomiska utjämningsystemet. För kommunsektorn som helhet utgör skatteintäkterna ca två tredjedelar av intäkterna, men variationen mellan enskilda kommuner respektive landsting är stor. I diagram 8.8 visas hur intäkterna fördelas i tre olika kommungrupper. I kommunernas räkenskapsammandrag redovisas riktade statsbidrag inom verksamhetens intäkter. För samtliga kommungrupper som redovisas i diagrammet har andelen verksamhetsintäkter av totala intäkter ökat under de senaste åren, vilket framför allt beror på de statliga ersättningarna för mottagande av asylsökande och nyanlända.

Diagram 8.8 Fördelning av kommunernas intäkter



Källa: Statistiska centralbyrån.

De flesta kommuner och landsting redovisar positiva resultat

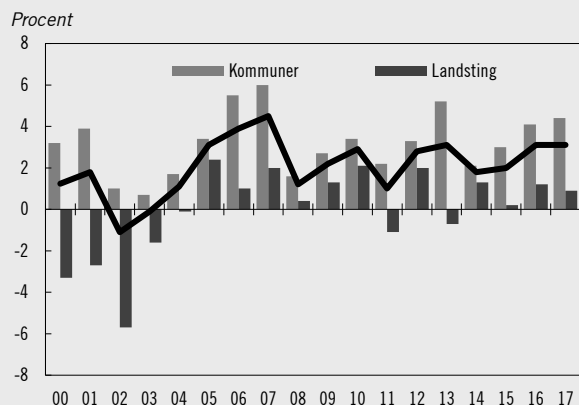
Kommunsektorn som helhet har stärkt sin ekonomi under de senaste åren. Ser man till enskilda kommuner och landsting är det en relativt hög andel som har haft positiva resultat de senaste åren.

År 2017 redovisade 273 av 290 kommuner (94 procent) positiva resultat, vilket var 8 färre än 2016. Ett tydligt mönster under tidigare år har varit att de befolkningsmässigt minsta kommunerna haft upprepade och över en längre period genomsnittliga negativa resultat i större omfattning än större kommuner. Under den senaste treårsperioden är det dock endast ett fåtal kommuner bland de befolkningsmässigt minsta kommunerna som haft ett genomsnittligt negativt resultat.

Även bland landstingen är det en relativt stor andel som har haft ett positivt resultat under de senaste åren. Andelen är dock lägre än bland kommunerna. År 2017 redovisade 15 landsting av 20 positiva resultat, vilket var 2 färre än 2016. Under den senaste treårsperioden redovisade 10 landsting positiva resultat eller nollresultat samtliga år, jämfört med fyra landsting under 2012–2014.

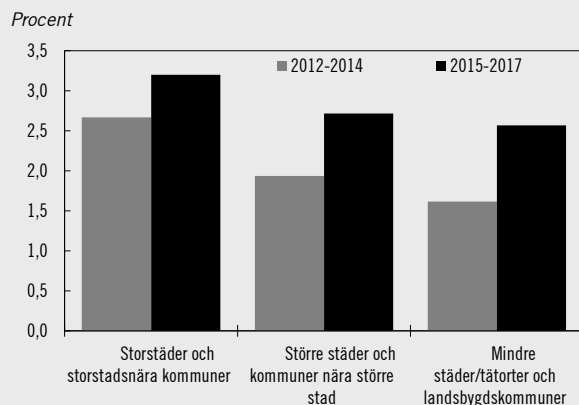
God ekonomisk hushållning

För att uppfylla det lagstadgade kravet på god ekonomisk hushållning bör resultatet ligga på en tillräckligt hög nivå för att kommunen respektive landstinget ska klara av att hantera utmaningar som väntas till följd av demografiska förändringar, finansiering av investeringar och pensions-skuld. Kommunerna och landsting ska fastställa mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till en viss andel av de sammanlagda skatteintäkterna och de generella statsbidragen. År 2017 uppgick årets resultat som andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen för kommunsektorn som helhet till 3,1 procent, vilket var samma nivå som 2016.

Diagram 8.9 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Anm.: År 2011 och 2013 förändrades diskonteringsräntan som används för att värdesäkra pensionskulden. Landstingens kostnader påverkas i högre grad än kommunerna av en sådan förändring, eftersom landstingen har fler anställda i högre inkomstgrupper, vilket förklarar de stora svängningarna för landstingen dessa år
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas resultat som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag ökade jämfört med 2016 och uppgick till 4,4 procent 2017. Det fanns liksom tidigare år en stor spridning i resultatnivåer bland kommuner. Flera kommuner, främst storstäder, större städer och kommuner nära dessa städer hade stora realisations- och exploateringsvinster, vilket bidrog till höga resultat. Skillnaderna i resultatnivå mellan olika grupper av kommuner har under de senaste åren minskat.

Diagram 8.10 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Anm.: I diagrammet redovisas ett genomsnittligt medianresultat inom respektive kommungrupp.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunerna har legat på högre resultatnivåer än landstingen, vilket bl.a. beror på att landstingen generellt sett har haft det svårare att anpassa kostnadsutvecklingen till utvecklingen av skatteintäkter och andra intäkter. Landstingens resultat

som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag var 0,9 procent 2017, med en spridning mellan -6,0 till 3,8 procent.

Sedan 2013 finns en möjlighet att inom ramen för det egna kapitalet avsätta medel till en resultatutjämningsreserv. Syftet med reserven är att kunna reservera överskott i goda tider för att sedan använda medlen i en lågkonjunktur. År 2017 var det 149 kommuner som hade avsatt totalt 12,9 miljarder kronor, vilket var en ökning med 3,6 miljarder kronor jämfört med 2016. Andelen kommuner som avsatt medel till en resultatutjämningsreserv var högst bland små städer/tätorter och landsbygdskommuner (54 procent) och minst i storstäder och storstadsnära kommuner (46 procent). Av landstingen var det fem som totalt avsatt 0,8 miljarder kronor till en resultatutjämningsreserv. Det var en ökning med nästan 0,2 miljarder kronor jämfört med 2016.

Starkt resultat ger ett gott utgångsläge

Under de senaste åren har en period inletts med en stor ökning av det demografiska trycket i kommuner och landsting och en tilltagande kostnadsökning. Resultatnivån har trots det varit relativt hög i flertalet kommuner och landsting på grund av ökning av skatteunderlag och statsbidrag. Detta har skapat förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att möta kommande utmaningar. Färre kommuner och landsting har negativa ackumulerade resultat att återställa och avsättningarna till resultatutjämningsreserver har ökat. Investeringsnivån i kommunsektorn är för närvarande hög och trots goda resultat har skuldsättningen ökat, framför allt i kommunerna och främst i storstäder och storstadsnära kommuner.

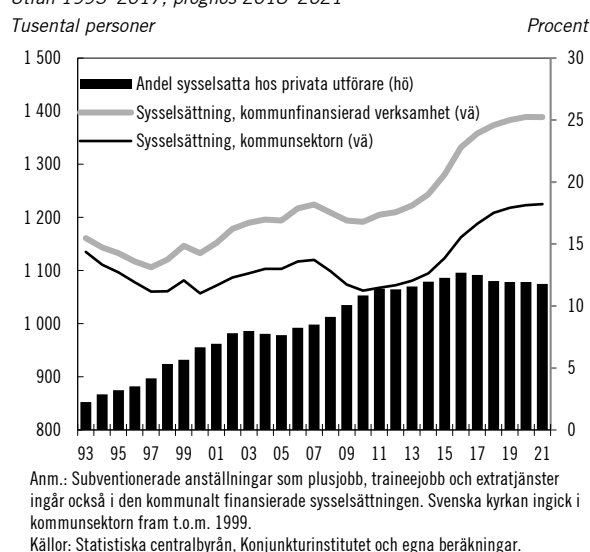
För kommunsektorn som helhet tilltar det demografiska trycket ytterligare framöver då det kommer att ske en kraftig ökning av antalet barn och äldre i befolkningen i förhållande till antalet förvärvsaktiva. Utvecklingen kommer dock skilja sig mellan olika kommuner och landsting. Utmaningarna vad gäller att finansiera och bemanna verksamheter kommer därför variera beroende på kommunens och landstingets förutsättningar och behov.

Kommunalt finansierad sysselsättning

Den kommunalt finansierade sysselsättningen omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med kommunala skattemedel. Sysselsatta på fristående skolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare räknas exempelvis som sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2017 till nästan 1,4 miljoner personer varav drygt 1,2 miljoner var sysselsatta i kommunsektorn. Omkring 80 procent av de anställda i kommunsektorn var kvinnor.

Diagram 8.11 Kommunalt finansierad sysselsättning

Utfall 1993–2017, prognos 2018–2021



Under lång tid har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare. Utvecklingen har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn ökat långsammare än den kommunalt finansierade sysselsättningen (se diagram 8.11).

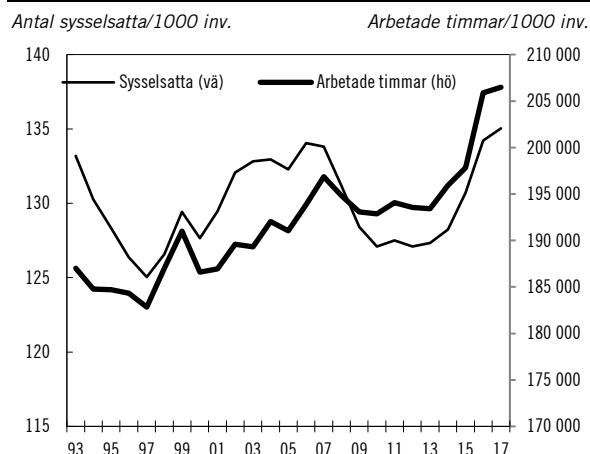
Den kommunalt finansierade sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och framför allt för 2015 och 2016 utvecklades sysselsättningen starkt i likhet med den kommunala konsumtionen. Efter 2016 syns en avmattning i utvecklingen av den kommunfinansierade sysselsättningen men bedömningen av ökningstakten för 2017 och 2018 ligger högre än det historiska genomsnittet från 2000. Den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen, tillsammans med det stora antalet asylsökande 2015, medför ett ökat behov av personal i skola, vård och omsorg. Till följd av regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2018 hålls

den kommunfinansierade sysselsättningen uppe efter den starka utvecklingen för framför allt 2015 och 2016.

Det är viktigt att följa utvecklingen både av antalet sysselsatta och av antalet arbetade timmar. Arbetade timmar är ett bättre mått än antalet sysselsatta på den faktiska resursinsatsen, eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid och t.ex. sjukfrånvaron kan variera mellan åren. Om dessutom antalet kommunalt finansierade arbetade timmar sätts i relation till befolkningen fås ett grovt mått på hur arbetsinsatsen i förhållande till antalet personer som utnyttjar de kommunala tjänsterna utvecklats.

Efter flera år med betydande ökningar minskade antalet kommunalt finansierade arbetade timmar per invånare påtagligt 2007–2009 (se diagram 8.12). Nedgången planade därefter ut och sedan 2013 har arbetade timmar per invånare åter ökat i förhållandevis snabb takt och den tidigare toppnoteringen från 2007 passerades 2015. En dämpning i ökningstakten har dock skett 2017.

Sett till antalet sysselsatta per invånare var nedgången i samband med finanskrisen skarpare än för arbetade timmar och raderade nästintill ut hela de föregående tio årens uppgång. Mellan 2010 och 2013 höll sig nivån förhållandevis stabil. Men fr.o.m. 2014 tog utvecklingen fart och antalet sysselsatta per invånare nådde upp till den tidigare toppnivå från 2006 under 2016. Liksom för arbetade timmar noteras en dämpning av ökningstakten för 2017.

Diagram 8.12 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare

Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999. De som söker asyl i Sverige räknas in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader, även om de till viss del är brukare av välfärdstjänster. I och med det stora antalet asylsökande under slutet av 2015 är sysselsättningen och de arbetade timmarna per 1 000 invånare därmed troligen något överskattade i närtid.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

8.3 Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen

Nettoförmögenheten

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av både realkapital och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder (se tabell 8.15). Realkapitalet, eller kapitalstocken, innefattar både materiella tillgångar, som t.ex. byggnader och anläggningar, och immateriella tillgångar, som t.ex. forskning och utveckling samt datorprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, som t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader, medan andra delar, t.ex. infrastrukturen, ger en samhällsekonomisk avkastning. Vidare ingår mark som tillgångsslag i den officiella statistiken. De finansiella tillgångarna omfattar såväl olika fordringar på den privata sektorn som aktier. Aktieinnehaven kan vara likvida tillgångar förknippade med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Innehaven kan också vara en form för kontroll av realkapital, som t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Tabell 8.15 Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2016

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	7 872	178,7
Finansiella tillgångar	3 937	89,4
varav aktier	1 814	41,2
Kapitalstock	3 935	89,3
varav mark	823	18,7
Skulder	2 947	66,9
Maastrichtskuld ¹	1 856	42,1
Pensionsskuld	354	8,0
Övrigt	737	16,7
Nettoförmögenhet	4 925	111,8
Staten	1 178	26,7
Ålderspensionssystemet	1 349	30,6
Kommunsektorn	2 398	54,4
Finansiell förmögenhet	990	22,5
Statens nettoförmögenhet inkl. löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld	1 271	28,8

Anm.: År 2016 är det senast redovisade utfallsåret i den offentliga statistiken enligt NR.

¹ Maastrichtskulden är redovisad konsoliderad i denna tabell. Posten Övrigt inkluderar konsolideringsfaktorn mellan staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden (se avsnitt Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld), av vilken statsskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I finansräkenskaperna definieras skulden till sitt marknadsvärde. Posten Övrigt under skulder inkluderar skillnaden mellan marknadsvärdet och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

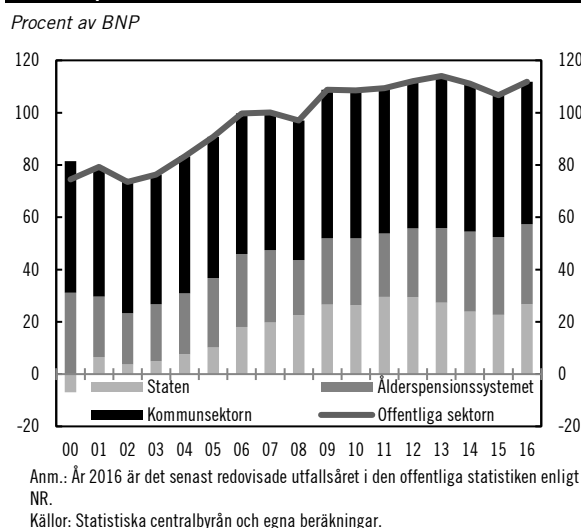
Vid utgången av 2016 uppgick den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet till över 110 procent av BNP, varav ägandet i reala tillgångar uppgick till ca 90 procent av BNP. Den finansiella nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick därmed till över 20 procent av BNP.

Fördelningen av nettoförmögenheten på sektorer visar att statens andel av förmögenheten är minst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden. Både den kommunala sektorns och statens nettoförmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets nettoförmögenhet utgörs av finansiella tillgångar.

År 2000–2013 ökade nettoförmögenheten med ca 40 procent av BNP (se diagram 8.13).

Mellan 2013 och 2015 minskade den dock som andel av BNP. Det beror både på ökningen av bruttoskulden, som redovisas i skuldavsnittet nedan, och att både reala och finansiella tillgångar växte långsammare än BNP.

Diagram 8.13 Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer



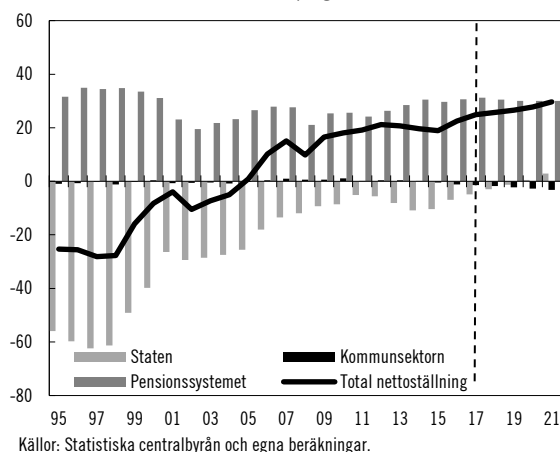
Den finansiella nettoförmögenheten

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet finns huvudsakligen i AP fonderna i ålderspensionssystemet, medan statens finansiella nettoförmögenhet är negativ. Kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan 1995 i stort sett varit lika stora (se diagram 8.14).

Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, huvudsakligen hänförliga till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och kommunsektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Diagram 8.14 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP, utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Den finansiella nettoförmögenheten ökade med närmare 3 procent av BNP mellan 2016 och 2017. Utöver statens starkare finanser bidrog även värdeförändringar på tillgångar i framför allt ålderspensionssystemet till att den finansiella förmögenheten växte (se tabell 8.16).

År 2018–2021 medför de beräknade överskotten i staten tillsammans med värdeförändringar i framför allt pensionssystemet att den finansiella nettoförmögenheten successivt ökar.

Tabell 8.16 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Staten	-4,9	-2,9	-1,3	0,5	2,9
Ålderspensionssystemet	31,2	30,5	30,0	30,0	30,0
Kommunsektorn	-1,4	-1,8	-2,3	-2,8	-3,3
Offentlig sektor	24,9	25,8	26,5	27,7	29,7
Förändring	2,4	0,9	0,7	1,2	1,9
Bidrag till förändringen					
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Värdeförändringar m.m.	2,2	1,1	0,8	1,0	1,0
Nominell BNP-förändring	-1,0	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skuldutvecklingen

Statens budget visade ett överskott på 62 miljarder kronor 2017. Statsskulden minskade dock endast med 27 miljarder kronor (se tabell 8.17), framför allt beroende på att Riksgäldskontoret överskattade statens lånebehov i sin upplåningsplan. Riksgäldskontoret fick även in finansiering vid sidan av den ordinarie upplåningen via oväntat stora volymer marknadsvärdande repor, dvs.

utlåning av statspapper till Riksgäldskontorets återförsäljare över en dag. Som säkerhet får Riksgäldskontoret in pengar vilket minskar upplåningsbehovet. Detta medförde sammantaget att ett kassaöverskott uppstod, som placerats i tillgångar. Dessa s.k. förvaltningstillgångar ingår i skulddispositionerna, som totalt sett uppgick till 42 miljarder kronor 2017, varav 65 miljarder kronor utgörs av förvaltningstillgångarna.

Utöver förvaltningstillgångarna innefattar skulddispositionerna bl.a. realiserade valutakursdifferenser och upplupen inflationskompensation. Skulddispositionerna påverkar statsskulden, men inte statens budgetsaldo och netto-lånebehov.

Tabell 8.17 Statsskuldens förändring

Miljarder kronor, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 347	1 328	1 240	1 125	1 056
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-19	-88	-115	-69	-117
<i>Varav</i>					
Lånebehov ¹	-62	-74	-67	-50	-126
Skulddispositioner m.m.	42	-15	-47	-20	10
Okonsoliderad statsskuld vid årets slut ²	1 328	1 240	1 125	1 056	939
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	63	64	65	66	67
Statsskuld vid årets slut³	1265	1176	1060	990	872
Statsskuld förändring ⁴	-27	-89	-116	-70	-118
Statsskuld i procent av BNP	27,5	24,3	21,1	18,9	16,1

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

¹Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

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

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

⁴Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Riksgäldskontoret bedömer att det inte är lämpligt att omedelbart minska statsskulden för att anpassa den till det låga lånebehovet 2017 eftersom detta skulle påverka likviditeten på statspappersmarknaden negativt. Riksgäldskontoret bedömer att det skulle medföra en sämre låneberedskap och högre långsiktiga upplåningskostnader för staten. Riksgäldskontoret planerar därför att hålla större överskott under en längre period än normalt. Det bidrar i sin tur till att statsskulden 2017–2019 inte minskar i samma takt som budgetsaldot förstärktes 2017 och beräknas förstärkas 2018 och 2019. Totalt sett

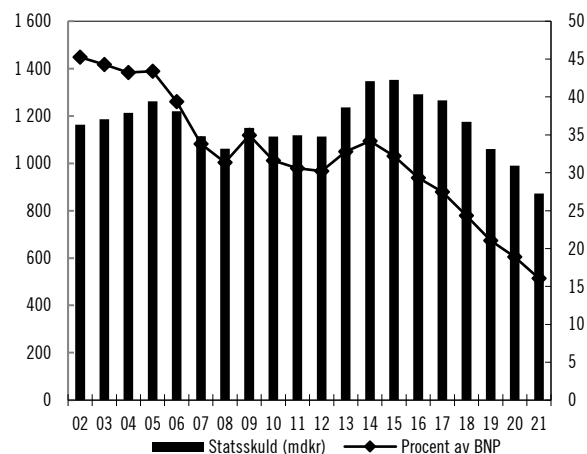
minskar dock statsskulden mer än budgetöverskotten dessa år till följd av valutakurseffekter. En mer fördjupad redogörelse över skuldutvecklingen och de överskott som har uppstått kommer att lämnas i den utvärderingsskrivelse om statens upplåning och skuldförvaltning som regeringen ska lämna till riksdagen i april.

Diagram 8.15 Statsskuldens utveckling

Utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Sedan 2015 har statsskulden minskat både nominellt och uttryckt som andel av BNP. År 2018–2021 bedöms statsskulden fortsätta minska (se diagram 8.15). År 2018–2020 minskar statsskulden mer än budgetöverskotten respektive år (se tabell 8.17). År 2018 beror det framför allt på att en starkare krona i förhållande till 2017 leder till att valutaskulden mätt i svenska kronor minskar. År 2019 och 2020 beror det på att den överskjutande upplåningen som uppstod 2017 medför att Riksgäldskontoret minskar upplåningen i motsvarande utsträckning dessa år. I slutet av 2021 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till ca 16 procent.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med

avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

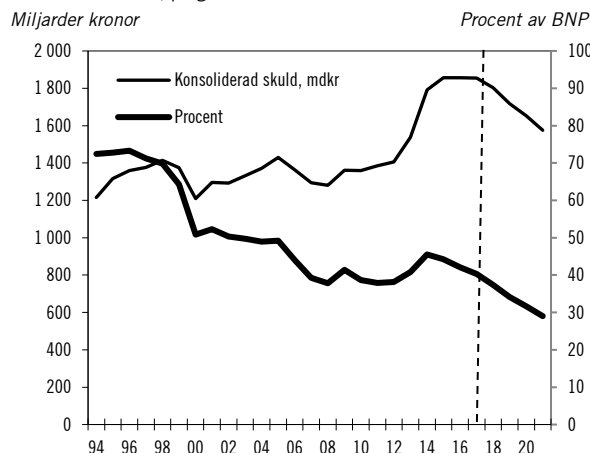
Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 8.16). Sedan dess har det nominella värdet ökat med över 650 miljarder kronor, för att vid utgången av 2017 uppgå till ca 1 850 miljarder kronor.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994 och uppgick vid utgången av 2017 till 40,3 procent av BNP (skuld-kvoten), vilket är under referensvärdet i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt om högst 60 procent av BNP.

Utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och s.k. stockflödesförändringar, som utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Diagram 8.16 Den konsoliderade bruttoskulden

Utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Merparten av ökningen av den nominella skulden 1994–2017 skedde mellan 2008 och 2014, då den ökade med över 400 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning om närmare 10 procent av BNP. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven 2009 och 2013 ökade skulden med närmare 3 procent av BNP respektive år. Vidare ökade skulden 2014 med ca 2 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över årsskiften. Effekten bruttoredo visas i NR, vilket innebär att tillgångar och skulder påverkas i lika

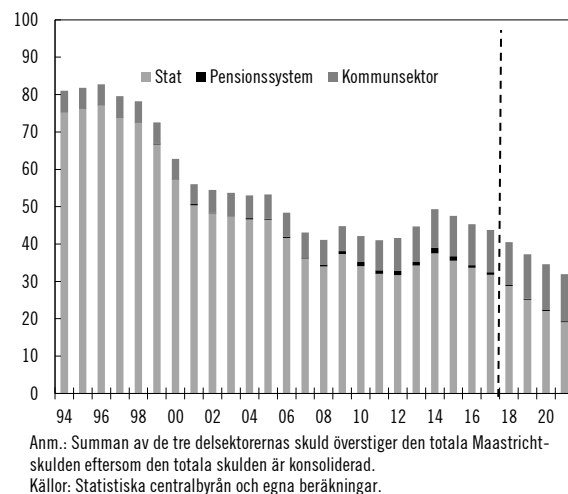
stor utsträckning, och därför är neutral för den finansiella förmögenheten. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statskulden enligt redovisningen i statens budget, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

Utöver detta har också den ökade vidareutlåningen från kommunsektorn till kommunala bolag bidragit till att den offentliga bruttoskulden vuxit i nominella termer.

År 2017 medförde bl.a. Riksgäldskontorets hantering av skulddispositioner att bruttoskulden i stort sett var nominellt oförändrad jämfört med 2016 trots överskottet i de offentliga finanserna. Den höga BNP-tillväxten medförde dock att skuld-kvoten minskade.

Diagram 8.17 De enskilda sektorernas bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP utfall t.o.m. 2017, prognos 2018–2021



Anm.: Summan av de tre delsektorernas skuld överstiger den totala Maastricht-skulden eftersom den totala skulden är konsoliderad.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns bruttoskuld beräknas minska hela prognosperioden till följd av överskotten i de offentliga finanserna. Bruttoskulden bedöms vara i linje med nivån för skuldankaret som införs fr.o.m. 2019. År 2021 beräknas bruttoskulden, med nu aviserad politik, uppgå till ca 30 procent av BNP.

Den successivt lägre skulden rör uteslutande statsskulden. Kommunsektorns skuld beräknas däremot fortsätta växa snabbare än BNP, bl.a. på grund av stora investeringsbehov i kommunsektorn och vidareutlåning till kommunala bolag.

Tabell 8.18 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP om annat inte anges, utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Miljarder kronor	1 855	1 803	1 718	1 653	1 575
Procent av BNP	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0
Förändring	-1,8	-2,9	-3,2	-2,6	-2,6
Bidrag till förändringen					
Primärt finansiellt sparande	-1,5	-1,3	-1,3	-1,7	-2,3
Ränteutgifter	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Stock-flöde	1,1	-0,1	-0,7	0,0	0,5
<i>Periodisering av räntor och skatter</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Försäljning av aktier m.m.</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>
Nominell BNP-förändring	-1,8	-1,9	-1,5	-1,3	-1,1

Anm.: Övrigt 2017, 2018 och 2020 omfattar i huvudsak Riksgäldskontorets skuld-dispositioner samt finansiering av lån till Riksbanken.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Ekonomistyrningsverket (ESV), Konjunkturinstitutet, Riksbanken, OECD, Europeiska kommissionen och Internationella valutafonden (IMF). Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.

Prognosjämförelse avseende det finansiella sparandet

Konjunkturinstitutet bedömer enligt det alternativa scenariot exkl. åtgärder, utöver regeringens satsningar, att det finansiella sparandet utvecklas förhållandevis i linje med regeringens prognos (se tabell 8.19). ESV prognosisterar en svagare utveckling av den offentliga sektorns finansiella sparande, vilket i huvudsak rör lägre intäkter från skatt på kapital och konsumtion.

Även Europeiska kommissionen beräknar att det finansiella sparandet 2018 och 2019 blir lägre än i regeringens prognos. Skillnaden mellan de olika prognoserna beror framför allt på olika

förväntningar på den ekonomiska återhämtningen, konsumtionsefterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Tabell 8.19 Bedömningar av finansiellt sparande

Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021
Regeringen	1,0	1,0	1,3	1,9
KI inkl. åtgärder	0,7	1,1	1,2	0,9
KI exkl. åtgärder	0,7	0,9	1,3	1,8
ESV	0,4	0,3	0,6	1,3
Riksbanken	0,9	0,9	0,8	–
Europeiska kommissionen	0,7	0,6	–	–
OECD	1,7	1,9	–	–
IMF	1,0	0,8	0,5	0,4

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2017-04-16, Konjunkturinstitutet (KI) 2018-03-27, Ekonomistyrningsverket 2018-04-05, Riksbanken 2018-02-14, Europeiska kommissionen 2017-11-09, OECD 2017-11-28, och Internationella valutafonden oktober 2017.

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 8.20 redovisas olika bedömares prognoser för den offentliga sektorns strukturella sparande. Skillnaderna gentemot andra bedömare är i vissa fall större vid jämförelser av det strukturella sparandet än det finansiella sparandet. Detta beror dels på olika prognoser för BNP-gapet, dels på olika beräkningsmetoder.

Tabell 8.20 Bedömningar av strukturellt sparande

Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021
Regeringen	0,5	0,5	0,8	1,7
KI inkl. åtgärder	0,0	0,1	0,5	0,5
KI exkl. åtgärder	0,0	-0,1	0,5	1,3
ESV	0,0	0,1	0,5	1,4
Riksbanken	–	–	–	–
Europeiska kommissionen	0,6	0,7	–	–
OECD	0,6	0,7	–	–
IMF	0,6	0,4	0,2	0,1

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2017-04-16, Konjunkturinstitutet (KI) 2018-03-27, Ekonomistyrningsverket 2018-04-05, Riksbanken 2018-02-14, Europeiska kommissionen 2017-11-09, OECD 2017-11-28, och Internationella valutafonden oktober 2017.

8.5 Uppföljning av statens budgetsaldo

En fullständig uppföljning av statens budget för 2017 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning

för staten 2017 (skr. 2017/18:101). Statens budgetsaldo visade 2017 ett överskott om 62 miljarder kronor. Överskottet blev därmed 38 miljarder kronor större än enligt den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2018, se tabell 8.21.

Tabell 8.21 Utfall för statens budget 2017

Miljarder kronor

	Prognos i BP18	Utfall	Differens utfall- prognos
Inkomster	987,5	1001,4	13,9
Statens skatteinkomster	1028,9	1049,9	21,0
Övriga inkomster	-41,4	-48,5	-7,2
Utgifter m.m.	963,5	939,6	-23,9
Utgifter exkl. statsskuld räntor ¹	936,9	930,2	-6,7
Statsskuld räntor m.m.	11,6	10,6	-1,1
Riksgäldskontorets nettoutlåning	8,4	-2,9	-11,3
Kassamässig korrigering	6,6	1,8	-4,8
Statens budgetsaldo	24,0	61,8	37,7

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

¹Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skillnaden mellan utfallet för skatteinkomsterna och prognosen i budgetpropositionen för 2018 beror främst på att kapitalplaceringarna på skattekontot blev högre än beräknat. Att övriga inkomster blev lägre än beräknat beror framför allt på att det inte gjordes några större försäljningar av statens egendom under 2017. I budgetpropositionen för 2018 gjordes ett beräknings-tekniskt antagande om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor.

De sammantaget lägre utgifterna på budgetens utgiftsområden återfinns framför allt på utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering och utgiftsområde 22 Kommunikationer som tillsammans blev 6 miljarder kronor lägre än beräknat i budgetpropositionen för 2018. Riksgäldskontorets nettoutlåning blev lägre än beräknat framför allt till följd av att Irland återbetalade sitt lån till Sverige i förtid. Den kassamässiga korrigeringen blev lägre än beräknat bl.a. till följd av att Europeiska kommissionen inte rekvirerade den fulla avgiften för 2017 från kontot i Riksgäldskontoret.

8.6 Uppföljning av offentliga sektorns finanser

Finansiellt sparande jämfört med budgetpropositionen för 2018

Den offentliga sektorn redovisade 2017 ett finansiellt sparande som uppgick till ca 52 miljarder kronor eller 1,1 procent av BNP (tabell 8.22). Sparandet blev därmed ca 6 miljarder kronor eller 0,1 procent av BNP högre än beräkningarna i budgetpropositionen för 2018. Både inkomster och utgifter överskattades i prognosen. På inkomstsidan beräknades kommunsektorns skatter och kapitalinkomster bli högre medan i huvudsak statens budgetutgifter överskattades på utgiftssidan.

Prognosen för den offentliga sektorns sparande har reviderats upp för innevarande år. Statens skatteinkomster från kapitalvinster och konsumtion beräknas bli lägre än i föregående prognos. Samtidigt bedöms dock utgifterna i staten bli lägre i större utsträckning än i den föregående beräkningen.

Tabell 8.22 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018

Miljarder kronor om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2018	46	42	52	78
<i>Procent av BNP</i>	1,0	0,9	1,0	1,5
Förändringar				
Inkomster	-5	-6	-10	-16
Skatter	-2	-6	-11	-18
Staten	1	-8	-12	-17
Ålderspensionssystemet	0	1	2	1
Kommunsektorn	-3	0	0	-2
Övriga inkomster	-3	0	1	2
Utgifter	-11	-10	-6	-4
Kommunal konsumtion	2	3	3	3
Ålderspensioner	1	-1	-1	0
Ränteutgifter ¹	-2	-5	-3	-2
Övriga primära utgifter	-11	-8	-5	-6
Förändring av finansiellt sparande	6	4	-3	-11
<i>Procent av BNP</i>	0,1	0,1	-0,1	-0,2
Staten	13	4	0	-7
Ålderspensionssystemet	-1	2	2	1
Kommunsektorn	-7	-3	-5	-5
Finansiellt sparande i 2018 års ekonomiska vårproposition	52	46	49	67
<i>Procent av BNP</i>	1,1	1,0	1,0	1,3

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet beräknas 2019 och 2020 totalt bli 3–11 miljarder kronor, eller 0,1–0,2 procent av BNP, lägre än beräkningarna i budgetpropositionen för 2018. I huvudsak är det prognosen på statens skatteintäkter som reviderats ned i förhållande till budgetpropositionen för 2018.

Konsoliderad bruttoskuld och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med budgetpropositionen för 2018

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2018 har den finansiella nettoförmögenheten reviderats upp trots att prognosen för det ackumulerade finansiella sparandet reviderats ned fram t.o.m. 2020 (se tabell 8.23). Det är huvudsakligen utfallet för statens innehav i onoterade bolag som justerats upp från 2016 och

framåt. Även ålderspensionssystemets värdepappersinnehav beräknas bli högre än tidigare.

Tabell 8.23 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018

Miljarder kronor om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020
Budgetpropositionen för 2018				
Finansiell nettoförmögenhet	1 063	1 141	1 235	1 367
<i>Procent av BNP</i>	23,0	23,7	24,7	26,2
Konsoliderad skuld	1 781	1 759	1 722	1 672
<i>Procent av BNP</i>	38,6	36,5	34,4	32,0
Förändringar				
Finansiell nettoförmögenhet	81	103	98	84
Konsoliderad skuld	74	44	-4	-19
2018 års ekonomiska vårproposition				
Finansiell nettoförmögenhet	1 144	1 244	1 333	1 451
<i>Procent av BNP</i>	24,9	25,8	26,5	27,7
Konsoliderad skuld	1 855	1 803	1 718	1 653
<i>Procent av BNP</i>	40,3	37,3	34,2	31,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Maastrichtskulden har reviderats upp i betydligt större utsträckning än det ackumulerade finansiella sparandet. Detta beror dels på Riksgäldskontorets hantering av skulddispositioner, dels på att Statistiska centralbyrån (SCB) reviderat upp utfallet för 2016 vilket även påverkat bruttoskulden 2017. Det högre utfallet 2016 beror i sin tur på ändrad redovisning av tjänstepensions-sparandet i kommunsektorn och att SCB bedömt att en större del av behållningarna på skattekontot är placeringar. Dessa placeringar ingår i statens lånebehov men exkluderas från bruttoskulden.

Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2018

Enligt det preliminära NR-utfallet för 2017 var kommunsektorns finansiella sparande 7 miljarder kronor lägre än prognostiserat i budgetpropositionen för 2018. Det var framför allt utgifterna som var högre i utfallet än i prognosen. Det preliminära utfallet för kommunsektorns resultat före extraordinära poster var däremot 5 miljarder kronor högre än i prognosen.

I prognosen i denna proposition har framför allt kommunsektorns investeringsutgifter reviderats upp. Det medför att det finansiella sparandet har reviderats ned för hela prognosperioden.

Kommunsektorns resultat har däremot reviderats upp. Det beror på att investeringsutgifterna inte påverkar resultatet samtidigt som revideringar av inkomster och övriga utgifter bidrar positivt till kommunsektorns finanser.

Tabell 8.24 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2018

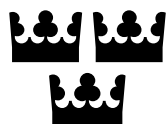
Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		
	2017	2018	2019	2020
Totala inkomster	-1	5	3	2
Skatter	-3	0	0	-2
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	2	4	2	2
Övriga inkomster	-1	1	1	2
Totala utgifter	5	7	8	7
Konsumtion	2	3	3	3
Investeringar	7	6	8	9
Övriga utgifter	-3	-2	-2	-5
Finansiellt sparande	-7	-3	-5	-5
Resultat före extraordinära poster	5	4	3	4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9

Uppföljning av sysselesättningspolitiken



9 Uppföljning av sysselsättningspolitiken

I detta avsnitt redovisas en uppföljning av sysselsättningspolitiken sedan regeringen tillträdde 2014. Avsnittet innehåller en beskrivning av regeringens syn på arbetsmarknadsläget, utmaningarna för sysselsättningspolitiken samt vilka effekter regeringens politik bedöms ha på sysselsättningen och arbetslösheten på kort och lång sikt. I avsnittet finns även fördjupningsrutan Snabbare etablering bland nyanlända.

Sammanfattning

- Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Arbetslösheten ska minska genom att både antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar ökar.
- Arbetsmarknaden har utvecklats starkt de senaste åren. Sedan regeringen tillträdde har sysselsättningen ökat med 250 000 personer och arbetslösheten har minskat bland både kvinnor och män, och i synnerhet bland unga.
- Regeringens politik har bidragit till att sysselsättningen har ökat och att arbetslösheten har minskat sedan regeringen tillträdde. Den aktiva finanspolitiken beräknas leda till att arbetslösheten blir ca 1 procentenhet lägre 2018 jämfört med om inga reformer hade genomförts.
- Trots den positiva utvecklingen är arbetslösheten fortfarande för hög, särskilt bland dem som inte gått ut gymnasieskolan och bland utomeuropeiskt födda. Det finns även obalanser på arbetsmarknaden som riskerar

att dämpa sysselsättningstillväxten framöver. Arbetslösheten är hög samtidigt som bristen på arbetskraft är stor i många yrken, i synnerhet i yrken som kräver lång utbildning.

- Regeringens sysselsättningspolitik har varit inriktad på att minska obalanserna på arbetsmarknaden och underlätta för personer som har en svagare ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete. I takt med att kunskapslyftet och regeringens övriga satsningar får full effekt bedöms obalanserna på arbetsmarknaden minska.

9.1 Regeringens inriktning på sysselsättningspolitiken

Arbete är grunden för välfärden. Arbete innebär gemenskap, ekonomisk frihet för individen och bättre möjligheter att forma sitt liv. Arbetslöshet skapar klyftor och riskerar att leda till sociala spänningar. Att minska arbetslösheten och öka möjligheterna att få jobb för dem som står långt från arbetsmarknaden stärker därför sammanhållningen i samhället. När fler kan försörja sig genom arbete underlättas också finansieringen av den offentliga sektorn eftersom belastningen minskar på de offentliga transfereringssystemen, samtidigt som skatteintäkterna ökar. Detta möjliggör sammantaget en högre välfärd.

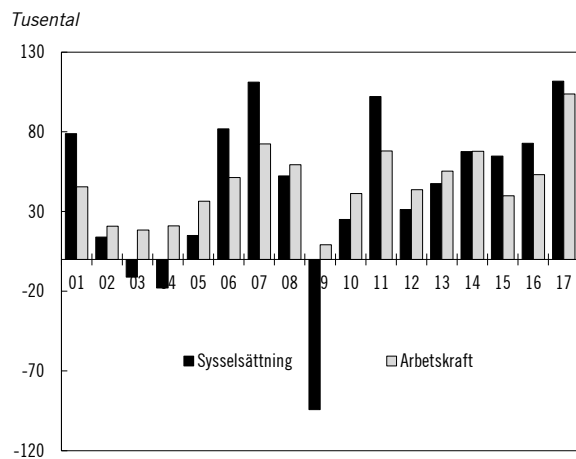
Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Arbetslösheten ska minska genom att både antalet personer som arbetar och att antalet arbetade timmar ökar.

Regeringen har sedan tillträdet 2014 haft en bred jobbagenda som har fokuserat på ett kunskapslyft för ökad kompetens som svarar mot arbetsmarknadens behov, fler och enklare vägar till jobb, investeringar i klimat, infrastruktur och bostäder samt en aktiv närings- och innovationspolitik. Därutöver har regeringen också genomfört breda satsningar på välfärden, vilket har medfört fler arbetstillfällen i offentligt finansierad verksamhet.

9.2 Svensk arbetsmarknad utvecklas starkt

Arbetsmarknaden har utvecklats starkt sedan regeringen tillträdde 2014. Sysselsättningen har ökat i god takt till följd av regeringens politik, en växande befolkning och en starkt global konjunktur (se diagram 9.1). Fler barn och äldre i befolkningen har inneburit att behovet av välfärdstjänster har ökat, vilket tillsammans med regeringens satsningar på välfärden har bidragit till att sysselsättningen ökat starkt i offentlig sektor. Även i tjänstesektorn och byggsektorn har sysselsättningen ökat i god takt.

Diagram 9.1 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)



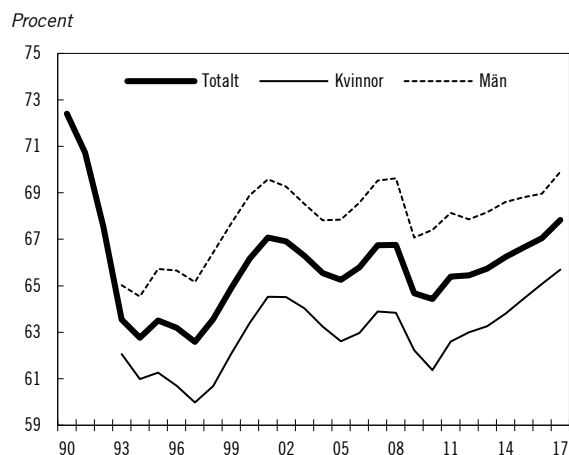
Anm.: Arbetskraften är summan av alla sysselsatta och arbetslösa.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sysselsättningsgraden har ökat stadigt de senaste åren, bland både kvinnor och män, och är nu på den högsta nivån sedan 1991 (se diagram 9.2). Även antalet arbetade timmar per person i befolkningen har ökat sedan 2014, trots att andelen personer i arbetsför ålder har minskat.

Samtidigt har antalet personer i arbetskraften ökat starkt de senaste åren. Det beror delvis på att

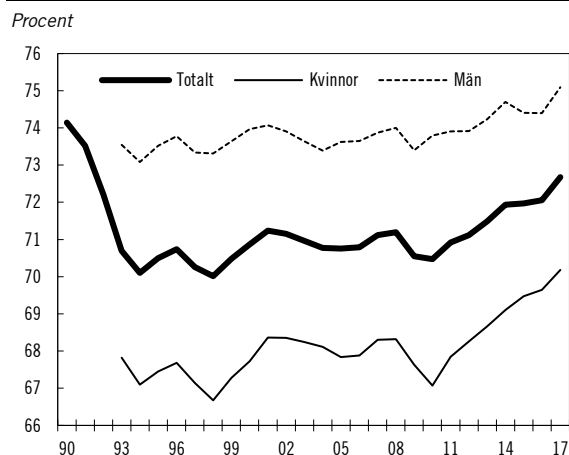
befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men också på att fler i arbetsför ålder vill arbeta, dvs. att arbetskraftsdeltagandet har ökat (se diagram 9.3). Ökningen av arbetskraftsdeltagandet har varit särskilt stark bland kvinnor. År 2017 ökade arbetskraften med över 100 000 personer. Detta är den största ökningen, både i antal personer och i procent, sedan den kraftiga ökningen av arbetskraften under 1960- och 1970-talet då arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor steg kraftigt bl.a. till följd av utbyggnaden av den offentligt finansierade barnomsorgen. Arbetskraftsdeltagandet är nu på den högsta nivån sedan 1991.

Diagram 9.2 Sysselsättningsgrad (15–74 år)



Anm.: Sysselsättningsgrad avser sysselsatta som andel av befolkningen för respektive grupp. Statistik före 2001 baseras på data länkade av Konjunkturinstitutet. Jämförelser över tid bör göras med viss försiktighet.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Diagram 9.3 Arbetskraftsdeltagande (15–74 år)



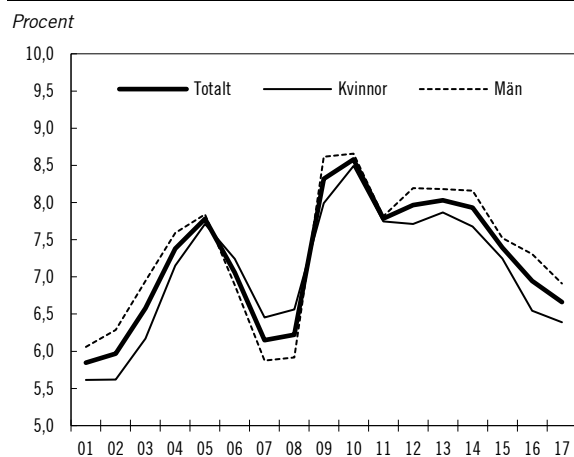
Anm.: Arbetskraftsdeltagande avser arbetskraften som andel av befolkningen för respektive grupp. Statistik före 2001 baseras på data länkade av Konjunkturinstitutet. Jämförelser över tid bör göras med viss försiktighet.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Ett högt arbetskraftsdeltagande är positivt, eftersom det på sikt leder till en högre sysselsättning och en högre ekonomisk välfärd. På kort sikt innebär det dock att arbetslösheten blir

högre, eftersom det tar tid innan ett ökat arbetsutbud leder till en högre arbetskraftsefterfrågan och sysselsättning. Den kraftiga ökningen av arbetskraften de senaste åren har därför dämpat nedgången i arbetslösheten.

Sedan regeringen tillträdde har arbetslösheten minskat, från strax under 8 procent till 6,7 procent 2017 (se diagram 9.4). Arbetslösheten har minskat mer bland kvinnor än bland män. En orsak till detta är att kvinnor i högre utsträckning arbetar i offentlig sektor där arbetskraftsefterfrågan har varit stark de senaste åren. Även långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat (se diagram 9.5). En fortsatt stark arbetskraftsefterfrågan och en långsammare ökning av arbetskraften bidrar till att arbetslösheten bedöms minska till 6,2 procent 2018 (se avsnitt 4).

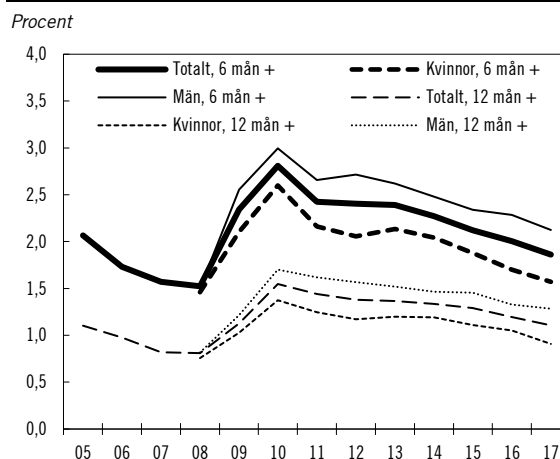
Diagram 9.4 Arbetslöshet (15–74 år)



Anm.: Arbetslöshet avser arbetslösa som andel av arbetskraften inom respektive grupp.
Källa: Statistiska centralbyrån.

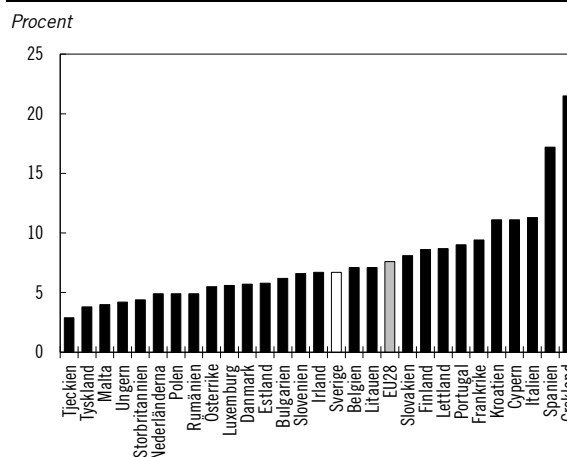
Den svenska arbetsmarknaden är stark i en internationell jämförelse. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är de högsta i EU. Sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20–64 år är dessutom den högsta som Eurostat någonsin uppmätt i ett EU-land. En förklaring till detta är den höga sysselsättningsgraden bland kvinnor i Sverige. Sverige har även en lägre arbetslöshet än genomsnittet i EU och långtidsarbetslösheten är en av de lägsta i EU. Men det finns fortfarande flera länder i EU som har en lägre arbetslöshet än Sverige (se diagram 9.6).

Diagram 9.5 Långtidsarbetslöshet (15–74 år)



Anm.: Långtidsarbetslöshet avser långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften för respektive grupp. Statistiken uppdelad på kvinnor och män börjar 2008. 2007 års uppgifter för variabeln Totalt, 12 mån + är beräknade som ett genomsnitt av kvartalsvärden 2007, då årsvärden saknas.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.6 Arbetslöshet (15–74 år), jämförelse med EU28, 2017



Anm.: Årsgenomsnittet för Italien är beräknat som ett genomsnitt av kvartalsvärden 2017, då årsvärden för 2017 saknas.
Källa: Eurostat.

9.3 Fortsatt stora skillnader på arbetsmarknaden

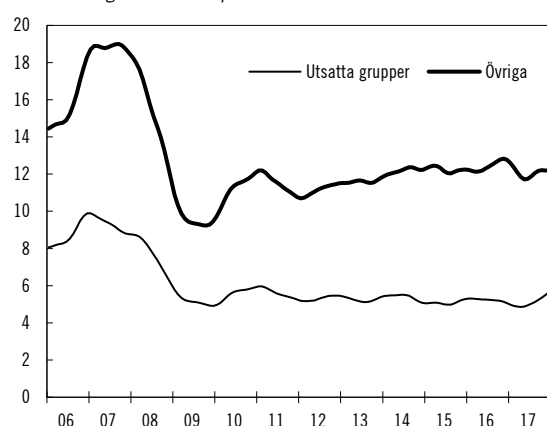
Arbetslösheten har under de senaste åren minskat och sysselsättningsgraden ökat bland stora grupper på arbetsmarknaden. Det gäller t.ex. unga (15–24 år), inrikes födda i åldrarna 25–54 år samt utomeuropeiskt födda. Samtidigt är arbetslösheten fortfarande för hög bland de grupper som i genomsnitt har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Det handlar främst om individer som saknar gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda och personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Men även personer äldre än 55 år, som förlorat

sitt arbete löper en högre risk för långtidsarbetslöshet. Dessa grupper utgör en större del av de inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen än tidigare och har i genomsnitt ungefär hälften så stor chans att få ett arbete som övriga inskrivna arbetslösa (se diagram 9.7). Många individer ingår i flera av dessa grupper, vilket indikerar att de kan ha en ännu svårare arbetsmarknadssituation.

De som saknar gymnasieutbildning eller är födda utanför Europa har dessutom, i större utsträckning än andra, tillfälliga anställningar eller arbetar deltid.

Diagram 9.7 Jobbchanser bland inskrivna hos Arbetsförmedlingen fördelade på utsatta grupper och övriga

Procent som går till arbete per månad



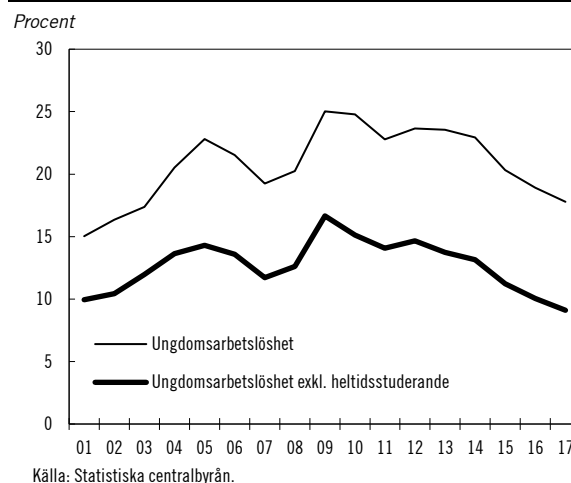
Anm.: Utsatta grupper avser utomeuropeiskt födda, personer som saknar gymnasial utbildning, äldre (55–64 år) samt personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Jobbchans definieras som antalet personer som lämnat arbetslöshet för arbete (inkluderar subventionerade anställningar) som andel av kvarstående inskrivna arbetslösa. Inskrivna arbetslösa avser öppet arbetslösa samt arbetslösa i program med aktivitetsersättning. Egen säsongsrensning och utjämnning av månadsdata.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetslösheten minskar bland unga

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) har minskat tydligt sedan regeringen tillträdde. År 2017 uppgick arbetslösheten bland unga till 17,8 procent, vilket är den lägsta ungdomsarbetslösheten sedan 2003 (se diagram 9.8). Arbetslösheten har minskat och sysselsättningsgraden har ökat bland såväl kvinnor som män i åldrarna 15–19 och 20–24 år. Arbetslösheten har sjunkit bland både inrikes och utrikes födda unga, även om arbetslösheten bland utrikes födda fortsatt är på en betydligt högre nivå än bland inrikes födda, 32,7 respektive 15,2 procent 2017.

Långtidsarbetslösheten (6 månader eller mer) som andel av arbetskraften bland unga har minskat tydligt sedan 2014, från 2,9 procent till 1,9 procent 2017.

Diagram 9.8 Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)



Arbetslösheten bland unga är generellt sett högre än bland andra åldersgrupper, vilket ofta hänger samman med att de inte ännu har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden på vägen från skola till arbetsliv. Men arbetslösheten sjunker och sysselsättningsgraden stiger snabbt med åldern. Vid en internationell jämförelse framstår ungdomsarbetslösheten i Sverige som hög. Detta är också en viktig orsak till skillnaderna i arbetslöshet mellan Sverige och många av de länder inom EU som har lägre arbetslöshet. Landspecifika förhållanden, såsom skillnader i utbildningssystem, kan emellertid förklara mycket av skillnaden i ungdomsarbetslöshet mellan olika länder. Ett exempel är att yrkesutbildningar, som i Sverige huvudsakligen är skolförlagda, i många andra länder är arbetsplatsförlagda. När utbildningen är arbetsplatsförlagd klassificeras studenterna som sysselsatta, även om de söker arbete, medan arbets sökande studenter i Sverige klassificeras som arbetslösa.

Drygt hälften av alla arbetslösa unga i Sverige är heltidsstuderande som samtidigt söker arbete. Genomsnittet inom EU är betydligt lägre på strax över 20 procent. Av de heltidsstuderande i Sverige som söker arbete betraktar sig omkring 90 procent i huvudsak som studerande. Samtidigt är en tredjedel av de arbetslösa unga avvaktande, dvs. de har fått ett arbete men inväntar att börja detta inom tre månader. Dessa ungdomar bedöms inte utgöra något betydande arbetsmarknadsrelaterat problem.

De unga som löper hög risk för att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet är i synnerhet de som saknar gymnasieutbildning. Arbetslösheten bland unga utan gymnasieutbildning i åldersgruppen 20–24 år var 32 procent 2017, vilket kan jämföras med 11 procent bland dem

som hade gymnasieutbildning. Det är framför allt utrikes födda unga som kommit till Sverige efter ordinarie skolstart som har problem med att nå kunskapskraven i skolan. Men även inrikes födda unga med utländsk bakgrund, dvs. unga där båda föräldrarna är utrikes födda, har generellt sett svårare än andra inrikes födda unga att nå de kunskapskrav som krävs för behörighet till gymnasieskolan.

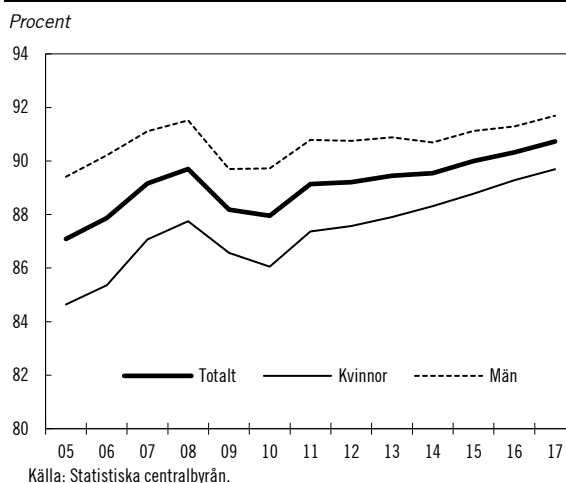
Ett kompletterande mått på ungdomars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden är unga som varken arbetar eller studerar som andel av befolkningen i åldern 15–24 år, s.k. NEET (Neither in Employment, Education nor in Training). En del av dessa ungdomar jobbar eller semestrar utomlands, men det finns också de som riskerar att helt hamna utanför arbetsmarknaden. Bland de unga som varken arbetar eller studerar är utrikes födda, unga utan gymnasieutbildning, unga med ohälsa eller någon funktionsnedsättning samt unga med en svag socioekonomisk bakgrund överrepresenterade. Andelen unga som varken arbetar eller studerar har emellertid minskat de senaste åren, från 7,2 procent 2014 till 6,2 procent 2017, vilket motsvarar 5,5 procent bland inrikes födda och 9,5 procent bland utrikes födda unga. Andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige är dessutom bland de lägsta i EU.

Hög sysselsättningsgrad bland inrikes födda i åldern 25–54 år

Sedan 2014 har sysselsättningsgraden bland inrikes födda (25–54 år) fortsatt att öka, från redan mycket höga nivåer (se diagram 9.9). Arbetslösheten har också minskat, från 3,7 procent 2014 till 2,7 procent 2017. Arbetslösheten var 2017 på en lägre nivå än före finanskrisen. Arbetslösheten har minskat och sysselsättningsgraden har stigit bland både kvinnor och män i åldersgruppen 25–54 år. Även långtidsarbetslösheten har minskat bland inrikes födda i dessa åldrar, både som andel av arbetskraften och som andel av antalet arbetslösa

Arbetslösheten bland inrikes födda (25–54 år) i Sverige är låg även ur ett internationellt perspektiv. Inom EU är det enbart Luxemburg som har lägre arbetslöshet än Sverige bland inrikes födda.

Diagram 9.9 Sysselsättningsgrad bland inrikes födda (25–54 år)



Arbetslösheten är hög bland utomeuropeiskt födda

Arbetslösheten är i genomsnitt högre och sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet lägre bland utomeuropeiskt födda än bland personer födda i Sverige eller i övriga Europa. Arbetsmarknadsläget bland utomeuropeiskt födda har emellertid förbättrats under de senaste åren. Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har stigit bland utomeuropeiskt födda (25–54 år), vilket främst har drivits av ett ökat arbetskraftsdeltagande och en ökad sysselsättningsgrad bland kvinnor. Skillnaderna mellan könen är dock fortsatt stora (se diagram 9.10). På lång sikt bidrar det ökade arbetskraftsdeltagandet till en ökad sysselsättning, men på kort sikt leder det i stället till att arbetslösheten är kvar på en hög nivå. År 2017 var arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda i åldern 25–54 år 19,4 procent, vilket kan jämföras med 2,7 procent bland inrikes födda (se diagram 9.11). Skillnaden i arbetslöshet mellan inrikes och utomeuropeiskt födda har dock minskat under 2017, efter att tidigare ha ökat under en längre tid. Bland utomeuropeiskt födda minskade arbetslösheten med 1 procentenhet mellan 2016 och 2017, jämfört med 0,1 procentenhet bland inrikes födda.

Nyanlända befinner sig, liksom unga, i en fas då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden och precis som för unga försvåras etableringen av att många nyanlända saknar jobbrelaterade nätverk. Andra faktorer som bidrar till arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda är t.ex. svårigheter för arbetsgivare att värdera utländsk

utbildning och yrkeskompetens, bristande kunskaper i svenska språket och diskriminering. Sannolikheten att få ett jobb ökar med vistelse-tiden i landet, men det tar lång tid för många utomeuropeiskt födda att etablera sig på arbetsmarknaden.

Diagram 9.10 Sysselsättningsgrad och arbetskrafts-deltagande bland utomeuropeiskt födda (25–54 år)

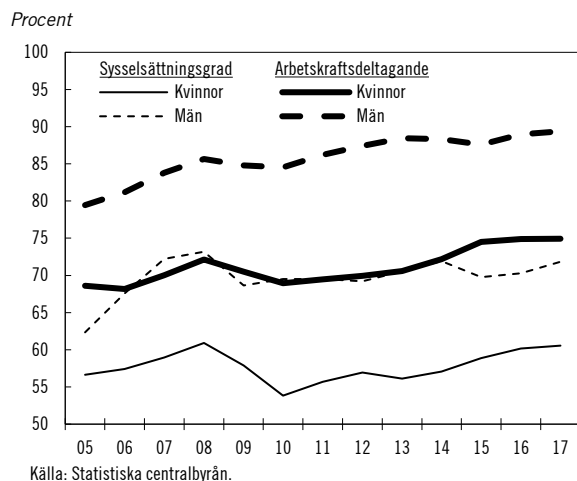
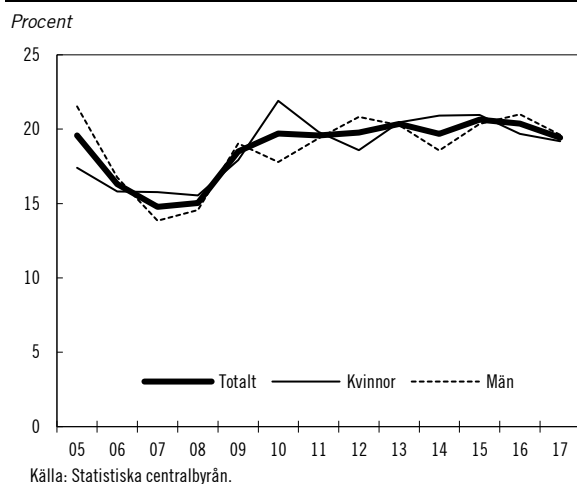


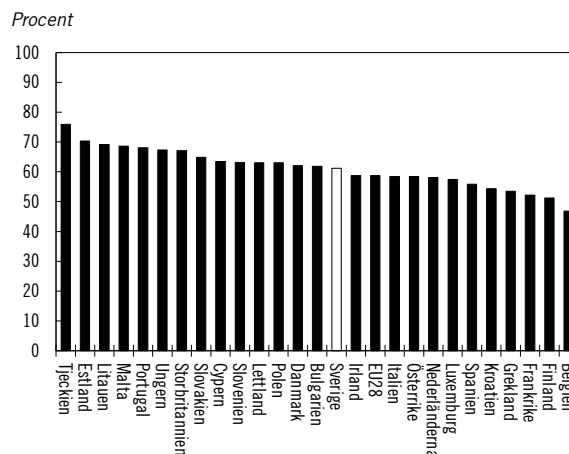
Diagram 9.11 Arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda (25–54 år)



I en internationell jämförelse är arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda (15–64 år) i Sverige relativt hög. Dessutom är sysselsättningsgraden bland utomeuropeiskt födda lägre i Sverige jämfört med flera andra EU-länder (se diagram 9.12). Sammansättningen av utomeuropeiskt födda skiljer sig dock betydligt åt mellan länder. Orsaken till att en person har migrerat har betydelse för hur lång tid det tar att etablera sig på arbetsmarknaden. Till exempel har den som är flykting ofta en längre väg till att få ett arbete än en arbetskraftsinvandrare. Sverige har under en längre tid haft en större flyktinginvandring i

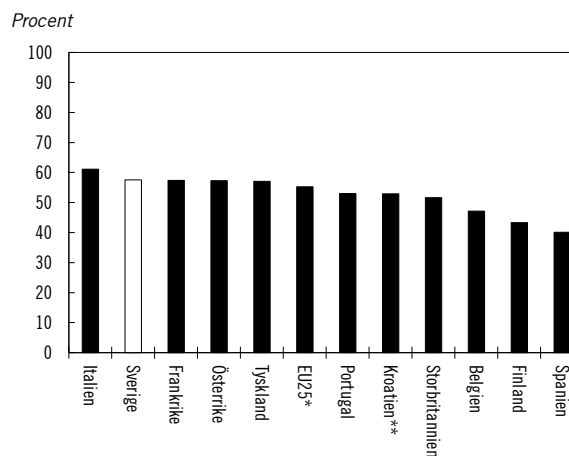
relation till sin befolkning än övriga EU-länder. När sysselsättningsgraden för enbart denna grupp i stället jämförs med andra EU-länder som också, av sin utrikes födda befolkning, har en relativt hög andel flyktingar, visar det sig att sysselsättningsgraden i Sverige är relativt hög (se diagram 9.13).

Diagram 9.12 Sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda (15–64 år), jämförelse med EU28, 2016



Anm.: Åldersgruppen avviker från resten av avsnittet för att vara konsistent med kommissionens rapport Labour Market Integration of Refugees in the EU (LFS workshop 2017). Data saknas för Tyskland och Rumänien. Källa: Eurostat.

Diagram 9.13 Sysselsättningsgrad bland flyktingar (15–64 år), jämförelse med EU, 2014



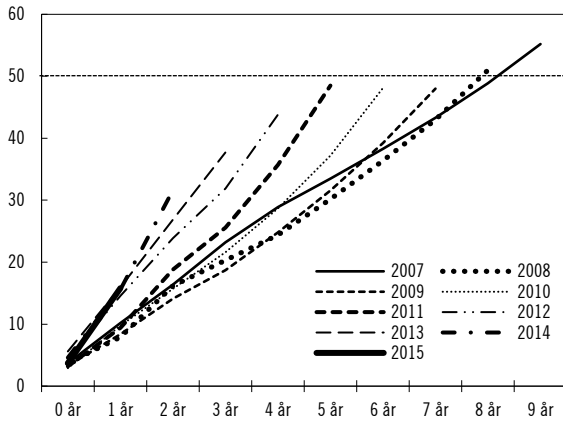
Anm.: Åldersgruppen avviker från resten av avsnittet då 15–64 år är åldersgruppen i kommissionens rapport Labour Market Integration of Refugees in the EU (LFS workshop 2017). Vissa medlemsstater är exkluderade på grund av att data saknas eller mycket få observationer finns. *EU25 avser EU28 exklusive Danmark, Nederländerna och Irland som ej deltog i studien. **Begränsad tillförlitlighet för Kroatien. Källa: Europeiska kommissionen.

Det har tidigare tagit upp till tio år för kommunmottagna flyktingar innan minst 50 procent varit förvärvsarbetande. Etableringen på arbetsmarknaden har dock förbättrats under de senaste åren. Bland dem som blev kommunmottagna 2011 var nästan hälften, 48,5 procent, förvärvsarbetande redan efter fem år (se diagram 9.14). På senare år

har etableringen förbättrats ytterligare. Andra indikationer på att etableringen på arbetsmarknaden bland flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga har förbättrats och förklaringar till detta beskrivs i fördjupningsrutan Snabbare etablering bland nyanlända.

Diagram 9.14 Andel förvärsarbetande flyktingar (20–64 år) kommunmottagna 2007–2015 efter vistelsetid i Sverige

Procent



Anm.: Kommunmottagna flyktingar avser flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga.

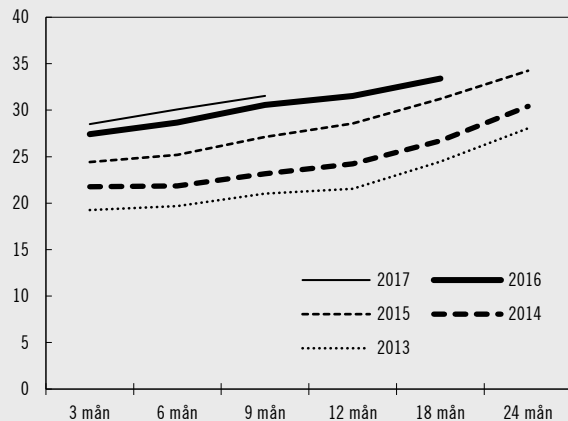
Källa: Statistiska centralbyrån.

Snabbare etablering bland nyanlända

Arbetsförmedlingen har sedan december 2010 haft i uppdrag att genom etableringsuppdraget underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända som har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande samt deras anhöriga. En utvärdering på uppdrag av förra regeringen visade att etableringsuppdraget inledningsvis hade en liten men positiv effekt men samtidigt drogs med startproblem (se Andersson Joonas, Wennemo Lanningers och Sundströms, Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration, Slutrapport 2016:2, 2016). Andelen personer som efter avslutad etableringsplan går vidare till arbete har dock ökat. Mellan 2014–2016 ökade andelen som var i arbete tre respektive tolv månader efter avslutad etableringsplan med 6 respektive 7 procentenheter (se diagram 9.15). Detta samtidigt som antalet deltagare ökade betydligt till följd av det stora antalet asylsökande 2014 och 2015. Förbättringen gäller både kvinnor och män, men har bland kvinnor varit mindre och skett från en lägre nivå.

Diagram 9.15 Andel personer i arbete (20–64 år) efter tid sedan avslutad etableringsplan

Procent av personer som lämnat etableringsuppdraget



Anm.: Ärtalen avser det år då en person lämnade etableringsuppdraget. Sista mätpunkten är december 2017.

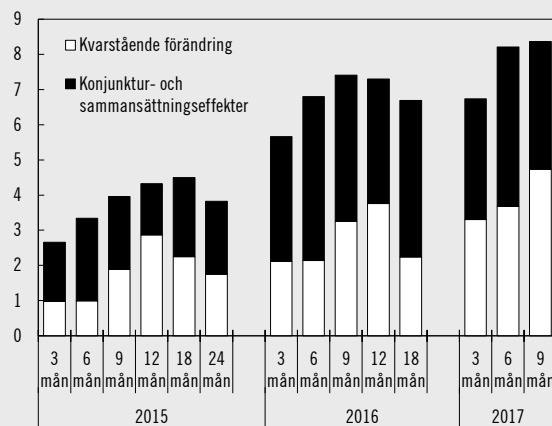
Källa: Arbetsförmedlingen.

Att andelen i arbete bland personer som lämnat etableringsuppdraget har ökat kan delvis förklaras av en stark konjunktur men också av s.k. sammansättningseffekter, t.ex. var utbildningsnivån högre bland dem som lämnade uppdraget 2017 än 2014. Omkring hälften av ökningen kvarstår dock när hänsyn tas till dessa faktorer (se diagram 9.16). Det kan vara en indikation dels på att etableringsuppdraget fungerar bättre, dels på att de förändringar som regeringen gjort inom flera

politikområden har underlättat nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Diagram 9.16 Förändring sedan 2014 av andel personer i arbete (20–64 år) efter tid sedan avslutad etableringsplan

Procentenheter



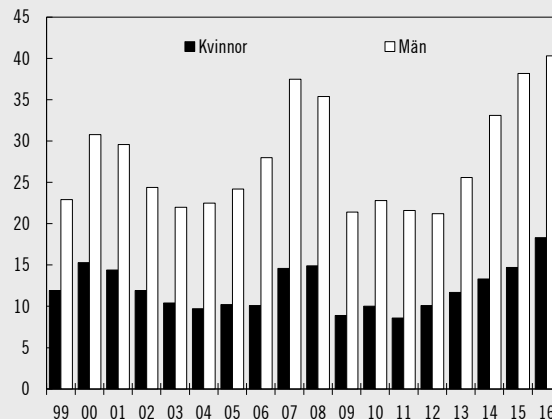
Anm.: Konjunktur- och sammansättningseffekter inkluderar även oförklarade förändringar. Kvarstående förändring efter 6 månader för gruppen som lämnade 2015 är inte statistiskt säkerställd.

Källor: Arbetsförmedlingen och rapporten Snabbare etablering bland nyanlända som finns tillgänglig på www.regeringen.se.

En ny studie från Arbetsförmedlingen drar liknande slutsatser. Den finner att sannolikheten att vara i arbete eller utbildning är högre bland dem som påbörjade etableringsuppdraget 2012–2015 jämfört med dem som påbörjade 2011 (se Cheung och Rödin, Progression i Etableringsuppdraget?, 2018). Resultatet tolkas som en indikation på att Arbetsförmedlingen blivit bättre på att utföra sitt uppdrag. Även andelen kommunmottagna flyktingar som var förvärvsarbetande två år efter mottagandet indikerar en förbättring. Andelen 2016 var högre än under något tidigare år, inklusive högkonjunkturen 2007 och 2008 (se diagram 9.17).

Diagram 9.17 Andel förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar (20–64 år) två år efter mottagningsår

Procent av kommunmottagna flyktingar



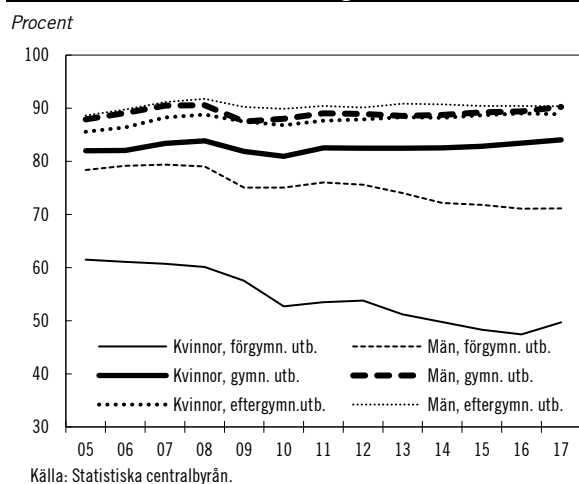
Anm.: Data finns enbart för 1999–2016. Flyktingar avser flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Svårt att konkurrera på arbetsmarknaden utan gymnasieutbildning

Bland dem som saknar en gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet högre och sysselsättningsgraden betydligt lägre än bland personer med högre utbildning, oavsett födelseland (se diagram 9.18). Skillnaden är särskilt tydlig bland kvinnor. Kvinnor utan gymnasieutbildning har betydligt lägre sysselsättningsgrad än kvinnor med högre utbildning. De har även betydligt lägre sysselsättningsgrad jämfört med män som saknar en gymnasieutbildning.

Diagram 9.18 Sysselsättningsgrad bland kvinnor och män (25–54 år) fördelad efter utbildningsnivå

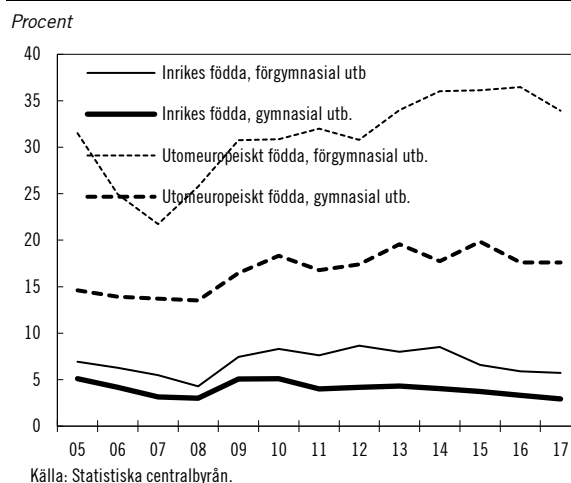


Arbetslösheten bland dem som saknar en gymnasieutbildning (25–54 år) minskade något under 2017. Trots detta är arbetslösheten bland dem som saknar gymnasial utbildning i genomsnitt nästan fyra gånger högre jämfört med dem som har en gymnasieutbildning. Risken för långtidsarbetslöshet är också stor för dessa personer. Samtidigt som långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat de senaste åren bland dem som har minst gymnasial utbildning har den ökat för dem som saknar en gymnasieutbildning. Långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften bland dem som saknade gymnasieutbildning (25–54 år) uppgick till 7,9 procent 2017. Bland dem som hade en gymnasieutbildning var långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften endast 1,6 procent.

Avsaknad av gymnasieutbildning medför en ökad risk för arbetslöshet oavsett födelseland. Risken är dock väsentligt större förutom-europeiskt födda (se diagram 9.19). Utom-europeiskt födda utgör dessutom tre fjärdedelar av de arbetslösa som saknar gymnasieutbildning.

Arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda utan gymnasieutbildning (25–54 år) har stigit kraftigt under det senaste decenniet och uppgick 2017 till ca 34 procent, vilket kan jämföras med 5,7 procent bland inrikes födda utan gymnasieutbildning i samma åldersgrupp.

Diagram 9.19 Arbetslöshet fördelad efter utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda (25–54 år)



Att personer med en relativt kort utbildning möter svårigheter på arbetsmarknaden beror bl.a. på att de i viss mån konkurrerar om samma jobb som personer med längre utbildning. Efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning har också minskat över tid. Avsaknaden av gymnasieutbildning försvårar därmed inträdet på arbetsmarknaden. De som saknar gymnasieutbildning löper dessutom en större risk att bli av med jobbet om deras arbetsgivare behöver dra ned på sin arbetsstyrka.

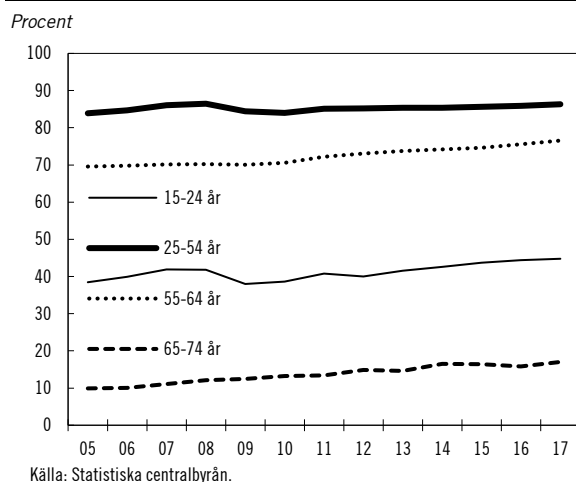
Att färre kvinnor än män med kort utbildning är sysselsatta förklaras delvis av en högre arbetslöshet, men främst av ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande bland dessa kvinnor. En viktig förklaring till det lägre arbetskraftsdeltagandet är att många av dessa kvinnor står utanför arbetskraften på grund av sjukdom.

Allt fler äldre arbetar

Sverige har en god arbetsmarknad för äldre (55–74 år), med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet. Sysselsättningsgraden bland äldre kvinnor och män har ökat under det senaste decenniet (se diagram 9.20). Den minskar dock snabbt med stigande ålder och skillnaderna mellan de yngre, 55–64 år

och de något äldre, 65–74 år, är stora. I den förstnämnda åldersgruppen var 77 procent sysselsatta 2017, medan omkring 17 procent var sysselsatta i den senare gruppen. Fler män än kvinnor, 21,1 respektive 13,1 procent, fortsätter att arbeta efter 65 års ålder. Nära två av tre väljer dock 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 fortsätta arbeta har höjts från 65 till 67 år. Många äldre väljer också att lämna arbetskraften i förtid med avtalspension. För de äldre som har ett arbete är risken att drabbas av arbetslöshet låg. Men av dem som faktiskt drabbas av arbetslöshet är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa. Det kan medföra att det finns en risk att dessa personer väljer att lämna arbetskraften.

Diagram 9.20 Sysselsättningsgrad fördelad efter ålder



Svår situation på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga

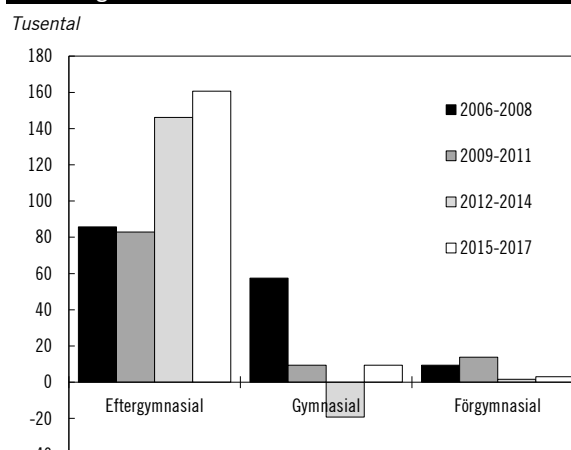
Personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt betydligt lägre sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande samt högre arbetslöshet än resten av befolkningen. De senaste åren har det inte skett några signifikanta förändringar i utvecklingen för denna grupp. År 2016 var sysselsättningsgraden för denna grupp 58,4 procent, jämfört med 81,6 procent för den övriga befolkningen, medan arbetslösheten var 10,7 procent, jämfört med 6,8 procent för den övriga befolkningen (16–64 år).

9.4 Obalanser på arbetsmarknaden riskerar att dämpa sysselsättningsstillväxten

Det starka konjunkturläget innebär att efterfrågan på arbetskraft väntas vara fortsatt hög. Det finns samtidigt tecken på obalanser på arbetsmarknaden som riskerar att dämpa sysselsättningsstillväxten och minskningen av arbetslösheten framöver.

Sedan 2009 har i princip hela sysselsättningsökningen skett inom yrken som kräver eftergymnasial utbildning (se diagram 9.21). Den snabbt stigande sysselsättningen de senaste åren har medfört att bristen på arbetskraft med eftergymnasial utbildning har ökat till höga nivåer i stora delar av näringslivet och offentlig sektor. Bristen på arbetskraft är även stor inom yrken som kräver utbildning från gymnasieskolans yrkesprogram. Inom yrken utan utbildningskrav är konkurrensen om jobben däremot hård.

Diagram 9.21 Förändring i antalet sysselsatta efter yrkets utbildningskrav



Anm.: För tidsperioderna 2006–2014 används SSKY96. För 2015–2017 används SSKY12. Omklassificering av yrken mellan utbildningskategorier har skett, vilket innebär att jämförelser över tid bör göras med försiktighet. Med SSKY12 klassificeras färre yrken som eftergymnasiala och fler som gymnasiala och förgymnasiala än med SSKY96. Yrkesmilitärer är exkluderade.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper, i synnerhet bland utomeuropeiskt födda och personer med kort utbildning, är bristen på arbetskraft stor i många sektorer. Rekryteringsproblemen är särskilt stora inom offentlig sektor. Primärkommunernas sysselsättningsstillväxt verkar dock inte ha dämpats av bristen på personal. En stor andel av primärkommunerna uppger att de har löst sina rekryteringsproblem genom att anställa personer med annan kompetens. Inom landstingssektorn finns det däremot tecken på att bristen har dämpat sysselsättningsökningen.

Efterfrågan på personal med utbildning inom skola, vård och omsorg bedöms öka ytterligare under de kommande åren. Det beror dels på att befolkningen har ökat till följd av migrationen, dels på att andelen barn och äldre i befolkningen ökar. Med samma personaltäthet som 2017 behöver antalet sysselsatta öka med 22 000 personer inom barnomsorgen, 57 000 inom skolan, 65 000 inom sjukvården och 93 000 personer inom äldreomsorgen till 2030 (se fördjupningsrutan Den demografiska utvecklingen kräver ökade resurser i välfärden).

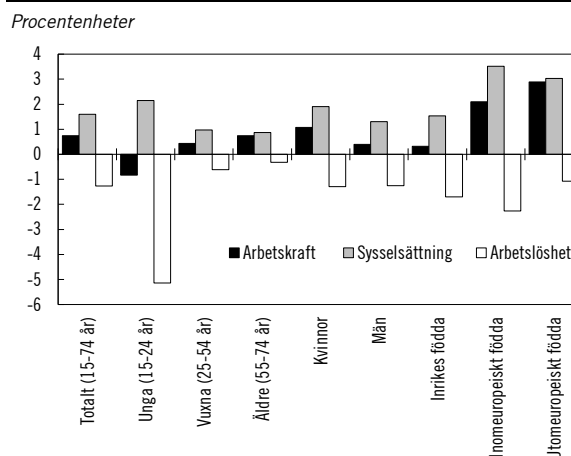
Politiken har en viktig roll för att motverka obalanser och påskynda anpassningen på arbetsmarknaden genom att underlätta för dem som söker arbete att införskaffa de kompetenser som arbetsmarknaden efterfrågar. Politiken har också en roll i att öka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland de arbets sökande och de som har sysselsättning. För att arbetsmarknaden ska fungera väl och för att sysselsättningen ska fortsätta att öka är det också viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och att de arbetslösa söker de jobb som finns.

9.5 Effekter av regeringens politik

Sedan 2014 har sysselsättningen ökat med 250 000 personer och arbetslösheten minskat med 1,3 procentenheter. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är nu de högsta på 25 år. Förbättringen på arbetsmarknaden har varit bred. Sysselsättningsgraden har ökat och arbetslösheten minskat bland många grupper 2014–2017 (se diagram 9.22). Bland ungdomar (15–24 år) har utvecklingen varit särskilt stark. Ungdomsarbetslösheten har minskat kraftigt och är nu på den lägsta nivån sedan 2003.

En viktig orsak till den starka arbetsmarknadsutvecklingen är att regeringen har bedrivit en ändamålsenlig finanspolitik. Satsningar har gjorts på områden som har haft stora positiva effekter på sysselsättningen, samtidigt som besparingar har genomförts på områden som har haft små negativa sysselsättningseffekter på kort sikt. Inriktningen har bidragit till en stark ekonomisk tillväxt, snabbt stigande sysselsättning och fallande arbetslöshet.

Diagram 9.22 Förändring i arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet, 2014–2017



Anm.: Grupper utan åldersspecifikation avser åldersgruppen 15–74 år.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Även på längre sikt bedöms regeringens politik minska obalanserna på arbetsmarknaden och underlätta för grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete samt leda till en varaktigt högre sysselsättningsgrad och lägre arbetslöshet.

Regeringens politik har bidragit till en lägre arbetslöshet och en högre sysselsättning

Konjunkturinstitutet och internationella institutioner som Europeiska kommissionen, IMF och OECD bedömer att satsningar på välfärden och offentliga investeringar är de mest effektiva sätten att snabbt öka tillväxten och sysselsättningen (se t.ex. Coenen m.fl., Effects of fiscal stimulus in structural models, IMF working paper 10/73). För att transfereringar eller inkomstskattesänkningar ska få större sysselsättningseffekter måste de riktas till hushåll med låga inkomster. Minst effekt på sysselsättningen har generella skattesänkningar (se t.ex. Hjelm och Stockhammar, Short run effects of fiscal policy on GDP and employment: Swedish evidence, Konjunkturinstitutet, working paper 147).

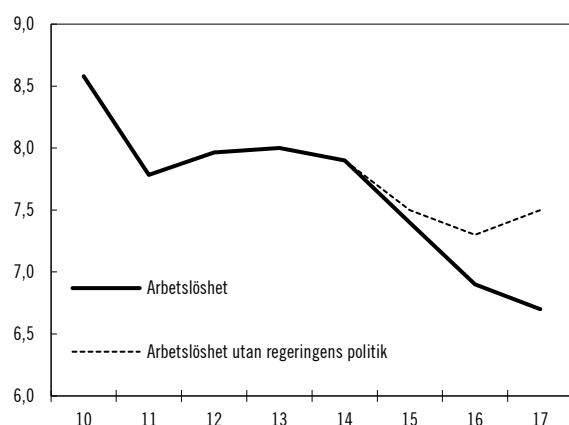
Regeringen har gjort omfattande investeringar för att stärka välfärden och öka tryggheten. Det är en viktig orsak till att den kommunalt finansierade sysselsättningen har ökat historiskt starkt de senaste åren. Den ekonomiska tryggheten har stärkts för personer med låga inkomster, som pensionärer, ensamstående föräldrar, sjuka och arbetslösa. Satsningarna har i stor utsträckning finansierats med slopad nedsättning av socialavgifterna för unga, höjda energi- och

miljöskatter och skattehöjningar riktade mot hushåll med höga inkomster.

Finanspolitiken har följaktligen varit i huvudsak finansierad genom aktiva beslut. Sammansättningen av de offentliga utgifterna och intäkterna har dock ändrats så att de stimulerar tillväxten och sysselsättningen på kort sikt. Den aktiva finanspolitiken beräknas ha medfört att BNP-tillväxten blev 0,5 procentenheter högre per år 2015–2017, att ca 50 000 fler var sysselsatta 2017 och att arbetslösheten var 0,8 procentenheter lägre 2017 jämfört med om inga aktiva finanspolitiska åtgärder hade genomförts. Utan regeringens politik bedöms arbetslösheten därmed ha varit omkring 7,5 procent de senaste åren (se diagram 9.23).

Diagram 9.23 Arbetslöshet (15–74 år) med och utan regeringens politik

Procent av arbetskraften



Anm.: Arbetslöshet utan regeringens politik avser vad arbetslösheten skulle ha varit utan aktiv finanspolitik.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens reformer i budgetpropositionen för 2018 avseende välfärd, trygghet samt transfereringar och skattesänkningar, till bl.a. hushåll med låga inkomster, leder till ökad arbetskraftsefterfrågan och sysselsättning de närmaste åren. Vidare bidrar regeringens satsningar på utbildning till att arbetslösheten blir något lägre redan 2018. Sammantaget bedöms regeringens reformer och besparingar under mandatperioden leda till att arbetslösheten blir ca 1 procentenhet lägre 2018 jämfört med om åtgärderna inte hade genomförts.

Regeringens politik minskar obalanserna på arbetsmarknaden

Regeringens politik bedöms även leda till att sysselsättningsgraden blir varaktigt högre och att

arbetslösheten blir varaktigt lägre. Politiken har i stor utsträckning varit inriktad på att minska obalanserna på arbetsmarknaden och underlätta för grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete.

För att stärka individer med en svagare ställning på arbetsmarknaden och möta arbetsmarknadens kompetensbehov har regeringen investerat i ett nytt kunskapslyft. Utbildnings-satsningarna inom yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux och lärlingsvux), folkhögskola, yrkes-högskola samt universitet och högskola möjliggör för fler att komma i utbildning. Genom att höja individens kompetens och kunskaper stärks jobbchanserna bland personer som annars skulle haft svårt att få arbete. Dessutom kan fler utbildningsplatser inom ett bristyrke leda till att en person, efter genomförd utbildning, kan ta ett mer kvalificerat arbete och då lämna ett enklare arbete med lägre kvalifikationskrav till en arbetslös. Sammantaget bedöms kunskapslyftet, när det är fullt utbyggt, bidra till att minska obalanserna på arbetsmarknaden och att arbetslösheten blir varaktigt lägre. Kunskapslyftet stärker även humankapitalet, vilket i förlängningen har positiva effekter på produktiviteten och reallönerna.

Även om utbildning ska vara den huvudsakliga insatsen kan jobb med lägre kvalifikationskrav också vara en väg in på arbetsmarknaden för vissa, t.ex. de som har varit arbetslösa en längre tid eller nyanlända. De subventionerade anställningarna är ett viktigt verktyg för att underlätta för grupper med svag ställning att komma in på arbetsmarknaden. Regeringen införde hösten 2015 möjligheten för kommuner, landsting och vissa ideella aktörer att anställa personer på extratjänster i välfärden. Som en del av denna satsning införde regeringen även moderna beredskapsjobb i staten. Antalet extratjänster ökade i hög takt under 2017 och uppgick i februari 2018 till drygt 14 000, varav 1 000 var moderna beredskapsjobb. Extratjänsterna höjer kvaliteten i välfärden samtidigt som de bedöms bidra till att öka sysselsättningen och sänka jämviktsarbetslösheten.

Förenklingarna och harmoniseringen av anställningsstöden förväntas öka arbetsgivares benägenhet att anställa med stöd och därigenom underlätta för grupper som i genomsnitt har en svagare ställning att komma in på arbetsmarknaden (se budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.5). Satsningarna på subventionerade anställningar för

personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bl.a. i Samhall, förväntas leda till att jobbchanserna för dessa personer stärks.

En stor andel av de nyanlända som kommer till Sverige är i yrkesaktiv ålder och många har kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Deras kompetens och kunskaper måste bättre tas tillvara. Snabbspåren påskyndar etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden och förväntas leda till att fler får en fast förankring på arbetsmarknaden (se budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.6). Snabbspåren bidrar dessutom till att mildra rekryteringsproblemen inom vissa bristyrken.

Regeringen har vidare infört 90-dagarsgarantin som innebär att alla unga arbetslösa ska få ett erbjudande om jobb, utbildning eller insats inom 90 dagar. I dag är det endast ett fåtal unga som inte får ett sådant erbjudande inom 90 dagar. Tiden som går innan ungdomar erbjuds arbete, studier eller en insats som leder till arbete har minskat från i genomsnitt 85 dagar 2014 till 59 dagar 2017.

Satsningarna för ökat bostadsbyggande minskar bostadsbristen i tillväxtregionerna. Det leder till att personer i större utsträckning kan flytta dit jobben finns, vilket bidrar till att matchningen på arbetsmarknaden förbättras och att sysselsättningen ökar. Därtill väntas satsningarna på en aktiv näringslivspolitik och utbyggd infrastruktur på lång sikt bidra till att Sveriges konkurrenskraft förbättras. Även regeringens omfattande satsningar på välfärden är viktiga för arbetsmarknadsutvecklingen på längre sikt, bl.a. genom att den möjliggör för fler, både kvinnor och män, att öka sitt arbetsutbud när den offentliga sektorn tar ett större ansvar för omsorgen av anhöriga, barn och äldre.

De positiva varaktiga effekterna på sysselsättningen av reformerna ovan dämpas i viss mån av förändringarna i skatte- och transfereringssystemen under mandatperioden. Nettoeffekten av regeringens politik är dock tydligt positiv på den varaktiga sysselsättningen.

Vidare bedöms regeringens reformer och besparingar under mandatperioden sammantaget leda till en varaktigt lägre arbetslöshet.

Det tar tid att utöka utbildningsplatserna och för individer att genomgå en utbildning. Det dröjer därför innan hela effekten av kunskapslyftet slår igenom och fullt ut bidrar till att

förbättra matchningen och dämpa obalanserna på arbetsmarknaden.

Fortsatta utmaningar för en lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning

Sysselsättningsgraden har ökat och arbetslösheten har minskat bland många grupper de senaste åren. Men arbetslösheten är fortfarande för hög, särskilt bland dem som inte gått ut gymnasieskolan och bland personer födda utanför Europa, vilket är en utmaning som ökar i och med det stora antalet nyanlända kvinnor och män som nu ska etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper är bristen på arbetskraft också stor i många sektorer. Bristen är särskilt stor inom yrken som kräver relativt hög utbildning och omfattande yrkeskunskaper. Den utbredda bristen på arbetskraft understryker vikten av att rusta arbetslösa för att möta kraven på arbetsmarknaden.

Regeringen har sedan den tillträdde 2014 haft en bred jobbagenda med fokus på fler och enklare vägar till jobb, ett kunskapslyft som svarar mot arbetsmarknadens kompetensbehov, en aktiv närings- och innovationspolitik samt investeringar i klimat, infrastruktur och bostäder. Även satsningar på välfärden är en viktig del av regeringens jobbpolitik. I takt med att kunskapslyftet och regeringens övriga satsningar får full effekt bedöms obalanserna på arbetsmarknaden minska. Det bidrar till att sysselsättningsgraden blir varaktigt högre och att arbetslösheten minskar.

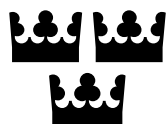
Den svenska modellen bygger på starka och ansvarstagande parter. Regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv är överens om att s.k. etableringsjobb bör införas. Etableringsjobb baseras på ett förslag från arbetsmarknadens parter och kommer att innebära en helt ny modell att stimulera att anställningar för nyanlända och långtidsarbetslösa kommer till stånd. Syftet är att fler ska etablera sig på arbetsmarknaden samt att underlätta arbetsgivarnas framtida kompetensförsörjning. Att parterna tillsammans med regeringen nu tar gemensamt ansvar för att fler personer med svag förankring på arbetsmarknaden ska få ett arbete ökar möjligheterna till en bättre fungerande arbetsmarknad med högre sysselsättning och ännu lägre arbetslöshet.

För att arbetslösheten ska fortsätta att minska och bli lägst i EU behöver dock politiken även framöver vara inriktad på att minska de obalanser

som råder på arbetsmarknaden och underlätta för grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

10

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



10 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Bedömningen görs utifrån scenarier för hur de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas vid oförändrade regler, givet olika antaganden om sysselsättning, tillväxt m.m. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten kan vidtas tidigt. Avsnittet innehåller även en jämförelse med regeringens tidigare bedömningar av finanspolitikens hållbarhet, och med andra aktörers bedömningar.

Sammanfattning

- Finanspolitiken är långsiktigt hållbar enligt de beräkningar som redovisas i detta avsnitt.
- De som är 65 år och äldre förväntas stå för nästan hälften av befolkningsökningen mellan 2015 och 2050. Ökningen gör att utgiftsanspråken ökar, framför allt 2020–2035. Det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas minska med drygt 1 procent av BNP under dessa år.
- Den demografiska utvecklingen innebär att produktionen av vård, skola och omsorg i kommunal regi behöver öka betydligt snabbare än det senaste decenniet fram till 2030. Detta medför stora rekryteringsbehov och personalförsörjningen i delar av de kommunala verksamheterna blir sannolikt

en utmaning. Dessutom kommer utgiftsanspråken i denna sektor att öka.

- Invandring utgör ett potentiellt tillskott till arbetskraften som på sikt kan minska pressen på de offentliga finanserna av en åldrande befolkning. Det är viktigt att de nyanländas arbetskraftsutbud kan tas till vara, både för de nyanländas och för samhälls-ekonomins skull, men också för de offentliga finanserna.
- Ett långt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard och för att skattefinansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas i önskad omfattning. När medellivslängden ökar är det viktigt att även antalet yrkesverksamma år ökar.

En hållbar finanspolitik minskar risken för obalanser i de offentliga finanserna och tvära kast i den förda finanspolitiken. Om nödvändiga Anpassningar identifieras och genomförs tidigt begränsas följdverkningarna, så att mer omfattande åtgärder inte behöver genomföras i ett senare skede, kanske under betydligt mindre ordnade former. Starka offentliga finanser skapar förutsättningar för att hantera kriser på ett ordnat sätt. Vid behov kan då stabiliseringspolitiska insatser genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att finanspolitiken är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

10.1 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?

En hållbar finanspolitik innebär att de regler som styr de offentliga inkomsterna och utgifterna kan vara oförändrade på lång sikt, utan att det resulterar i växande underskott och en alltför stor offentlig skuldsättning. Bedömningen av hur stora underskott som kan tillåtas och vad som är en alltför stor skuld kan göras på olika sätt. Europeiska kommissionen har lagt fast två kriterier i den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt dessa får ett underskott i de offentliga finanserna inte vara större än tre procent av BNP, och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. Länder som är medlemmar i Europeiska unionen har nationella finanspolitiska ramverk som syftar till att dessa gränsvärden inte överskrids. I Sverige finns sedan slutet av 1990-talet ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) och fr.o.m. 2019 även ett riktmärke för den offentliga skulden (skuldankaret). Båda dessa nationellt bestämda restriktioner har satts på en mer ambitiös nivå än vad EU:s regler kräver, vilket har bidragit till att Sverige är ett av endast två EU-länder som aldrig har varit föremål för ett s.k. förfarande vid för stort underskott.

Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet görs utifrån framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som sträcker sig så långt fram i tiden att väsentliga demografiska förändringar beaktas. Osäkerheten i framskrivningarna är naturligtvis stor. Därför redovisas ett antal olika scenarier med skilda antaganden som visar konsekvenserna av antaganden som har både negativa och positiva effekter på hållbarheten.

Frågan om finanspolitiken behöver ändras för att den ska vara hållbar är nära förknippad med frågan om rättvisa mellan generationer. De skattefinansierade välfärdssystemen kan liknas vid ett implicit avtal mellan individen och samhället. Vi arbetar och betalar skatt under vissa delar av livet och förväntar oss att det ska finnas välfungerande utbildningssystem och vård- och omsorgstjänster. Det finns ingen vedertagen uppfattning om vad det offentliga åtagandet egentligen omfattar, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande. Beräkningarna i detta avsnitt bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet upprätthålls även i framtiden. Det innebär att om

det i framtiden exempelvis efterfrågas en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller mer fritid, vilket skulle vara möjligt om produktiviteten fortsätter att öka, så är detta inte något som bör föranleda ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid, precis som nuvarande generationer gör i dag. De måste själva komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

10.2 Långsiktiga utmaningar

Sverige står inför en demografisk utveckling som kan innebära påfrestningar för samhällsekonomin. En ökad medellivslängd leder till en åldrande befolkning, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för omsorgs- och sjukvårdstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning och utbildningsplatser. Invandringen sänker samtidigt befolkningens medelålder och kan minska effekten av en åldrande befolkning på de offentliga finanserna om de nyanlända kommer in på arbetsmarknaden.

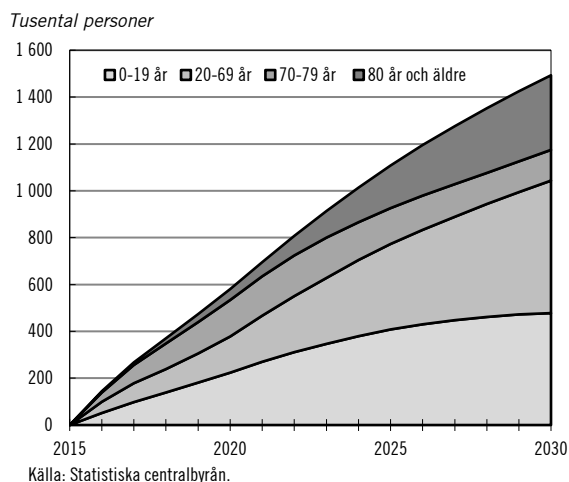
Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar. Hur detta ska mötas är i grunden en politisk fråga. Sänkt ambitionsnivå eller högre skatter ger olika utfall. Detta är dock inte de enda parametrar som påverkar de offentliga finanserna. Genom att förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, öka medelarbetstiden, förbättra befolkningens hälsa och producera de skattefinansierade tjänsterna på ett mer effektivt sätt kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren

Sveriges befolkning förväntas öka med närmare 1,5 miljoner personer mellan 2015 och 2030 enligt

Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från april 2017 (se diagram 10.1). Befolkningen, som uppgick till ca 10 miljoner personer i januari 2017, förväntas öka till ca 11 miljoner i slutet av 2026 och till drygt 11,5 miljoner personer under 2033. Befolkningen ökar då med mer än 95 000 personer per år 2017–2030. Så snabbt har Sveriges befolkning inte ökat sedan åren närmast efter andra världskriget. Av ökningen utgör barn och ungdomar ca 32 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 38 procent. Resterande ökning utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 10.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2015



Antalet unga och de i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till 2020, då invandringen förväntas vara stor, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningstillväxten efter 2025. Under andra hälften av 2020-talet ökar antalet personer som är 80 år och äldre särskilt snabbt.

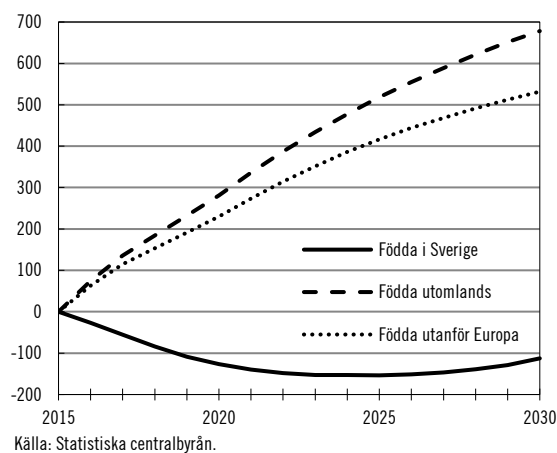
Denna utveckling innebär att antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ökar från ca 22 personer 2015 till ca 27 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från 8 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till 12 personer 2030. Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 36 till 40 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Således är det främst produktionen av barnomsorg och utbildning som kommer att behöva öka de närmaste åren, medan efterfrågan på äldreomsorg och sjukvård kommer att öka snabbare först efter 2023.

Befolkningens sammansättning kommer att förändras de närmaste 15 åren även vad gäller

ursprung. Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige kommer med stor sannolikhet att minska med ca 150 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter vara mer eller mindre oförändrat (se diagram 10.2). Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av antaganden om fruktsamheten, och dödligheten och migrationsbenägenheten förändras obetydligt i denna befolkningsgrupp.

Diagram 10.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2015, tusental personer



Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda utomlands, är betydligt mer svårbedömt eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats som kan dras är dock att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska.

Merparten av nettoinvandringen väntas bestå av personer som är födda utanför Europa, vilket innebär en fortsatt förändring av den yrkesverksamma befolkningens sammansättning. År 1980 var nästan 500 000 personer, eller 10 procent av befolkningen i åldern 20–69 år, födda utomlands. Av dessa kom ca 90 procent från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till närmare 1,1 miljoner personer och av dessa var närmare hälften födda utanför Europa.

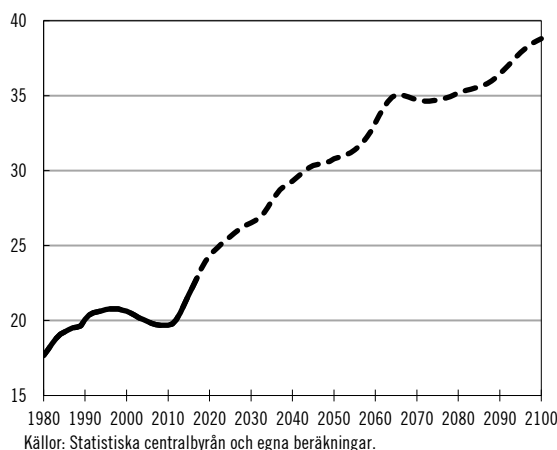
Befolkningens genomsnittsålder ökar

När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 10.3 illustreras detta med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. Efter att ha varit mer

eller mindre oförändrat från mitten av 1980-talet till 2010 har antalet äldre ökat tydligt snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder de senaste åren. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta under resten av innevarande sekel. År 2010 gick det färre än 20 personer som var 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. År 2030 förväntas detta antal ha ökat till ca 27 personer, 2050 till ca 31 personer och 2100 till ca 39 personer.

Diagram 10.3 Åldreförsörjningskvot

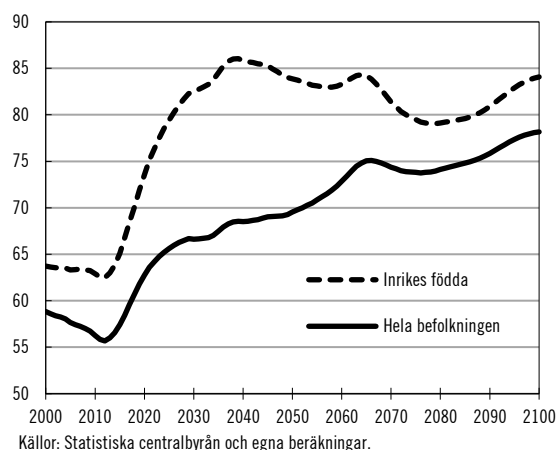
Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer 20–69 år



Eftersom de som invandrar till Sverige har en lägre genomsnittsålder än de som är födda i Sverige innebär en ökad invandring att den demografiska försörjningskvoten minskar. Diagram 10.4 visar en demografisk försörjningskvot där antalet personer som är yngre eller äldre än 20–69 år ställs i relation till denna åldersgrupp. Räknat enbart på personer som är födda i Sverige ökar antalet yngre och äldre snabbt fram till mitten av 2030-talet. I hela befolkningen ökar antalet äldre och yngre långsammare i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder och når inte samma nivåer. De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är skillnaden i slutet av 2030-talet. Att den demografiska försörjningskvoten skiljer sig så mycket mellan inrikes födda och genomsnittet för hela befolkningen visar den potential de utlandsfödda utgör och understryker betydelsen av en väl fungerande integration.

Diagram 10.4 Demografisk försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 69 år per hundra personer 20–69 år



Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning beror på att en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter på olika sätt över livet. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper, de yngsta och de äldsta, där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Den demografiska utvecklingen tenderar därmed att försämra det offentliga sparandet. Effekten på de offentliga finanserna beror dock även på hur det finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis ökar ett längre arbetsliv de offentliga inkomsterna, medan en förbättrad hälsa leder till att kostnaderna för vård och omsorg minskar.

Kostnaderna för tjänster ökar snabbare än den genomsnittliga kostnadsutvecklingen

En ytterligare utmaning för finanspolitiken är att timlönen inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg kan antas öka i samma takt som inom övrig produktion, utan att det motsvaras av ökad produktivitet. Detta innebär att enhetskostnaden för de skattefinansierade tjänsterna stiger successivt relativt den genomsnittliga kostnadsökningen. Denna effekt brukar benämnas Baumols lag. För den offentliga sektorn innebär det att kostnaden för att tillhandahålla barn- och äldreomsorg i oförändrad omfattning med tiden tenderar att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad

verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten i den skattefinansierade sektorn legat nära noll sedan den började mätas. Det innebär dock inte att produktiviteten inte kan öka inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis inom sjukvården. Samtidigt är det svårt att belägga produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av dess produktion inte prissätts.

10.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i SCB:s befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrade regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna, och oförändrat beteende avseende arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utmaningar genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som behöver göras för att de offentliga finanserna ska vara i balans på lång sikt. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningarna bygger på antaganden

De långsiktiga framskrivningarna av de offentliga inkomsterna och utgifterna utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2021 som redovisas i avsnitt 4 och 8. År 2017 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till ca 0,3 procent av BNP. År 2018–2021 sker en förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2021 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn motsvara ca 0,9 procent av BNP, vilket är

utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot produktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Skillnaden i produktivitet utveckling leder, tillsammans med ett antagande om att timlöneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än i resten av näringslivet. Detta är en effekt av Baumols lag, som beskrivits tidigare.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2021. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2021. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2021, dvs. deras andel av skattebaserna är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad uttryckt som resursinsats per brukare. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2022.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas

därför i kalkylen så att kommunallagens (2017:725) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls. En mer utförlig beskrivning av de antaganden beräkningarna bygger på finns i rapporten Teknisk bilaga till Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet april 2018 som publiceras på www.regeringen.se i anslutning till 2018 års ekonomiska vårproposition.

Utvecklingen till 2030

I det långsiktiga scenariot skrivs den offentliga sektorns inkomster och utgifter fram under en mycket lång tidsperiod. Slutåret för framskrivningen är 2100. Det råder självfallet mycket stor osäkerhet om utvecklingen över en så lång tidshorisont. Som tidigare framhållits ska det långsiktiga utvecklingsscenariot inte heller ses som en prognos över den mest sannolika utvecklingen, utan som en konsekvensanalys av de antaganden som görs.

Samtidigt bygger beräkningarna på SCB:s befolkningsprognos som normalt bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, vid frånvaro av stora migrationsflöden, relativt små i jämförelse med den totala befolkningsstocken. De allra flesta människor som kommer att leva i Sverige om 15 år gör det redan i dag. Det kan således finnas skäl att titta närmare på utvecklingen i ett lite mer kortsiktigt perspektiv, för att försöka fånga några av de förändringar som med relativt stor sannolikhet kommer att präglade det närmaste decenniet. I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av utvecklingen fram till 2030.

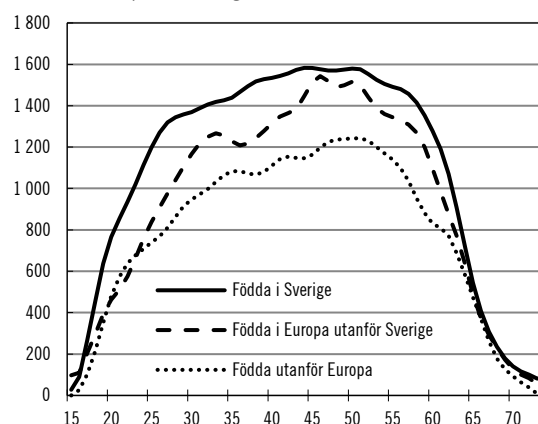
Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen

Att befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning kommer att påverka utbudet av arbetskraft. Personer som är födda i Sverige arbetar i genomsnitt fler timmar än personer som är födda utomlands (se diagram 10.5). Medan en person som är född i Sverige i genomsnitt arbetar mer än 1 500 timmar per år i åldern 38–54 år, är motsvarande antal ca 1 400 timmar för personer som är födda i Europa utanför Sverige och knappt 1 200 timmar för dem som är födda utanför Europa. Skillnaden i

genomsnittlig arbetstid finns i alla åldersgrupper, men minskar normalt med antalet år som individen lever i Sverige.

Diagram 10.5 Arbetade timmar per person och ålder

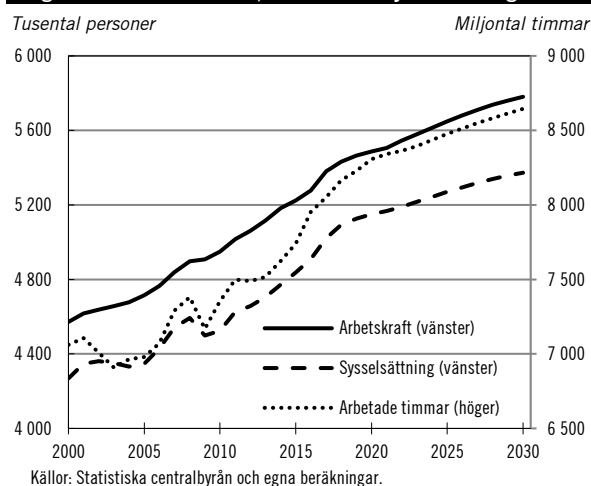
Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, Statistiska centralbyrån.

Beräkningen av utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar bygger på att arbetsutbud och sysselsättning är oförändrade per person i olika ålder och av olika kön och ursprung. I framskrivningen ökar antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar i genomsnitt med ca 0,5 procent per år, vilket ungefär är i paritet med antalet personer i arbetskraften.

Diagram 10.6 Arbetskraft, timmar och sysselsättning



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom den yrkesverksamma befolkningen främst ökar i de grupper där arbetslösheten är högre än genomsnittet ökar den sammanlagda arbetslösheten något 2021–2030. Sammantaget ökar antalet arbetade timmar med ca 7,5 procent 2017–2030, vilket är något långsammare än under 2000–2017.

Även om antalet arbetade timmar ökar till 2030 så växer totalbefolkningen snabbare, eller med

ca 12,5 procent, vilket innebär att antalet arbetade timmar per capita minskar. För att bibehålla antalet arbetade timmar per capita på 2017 års nivå behöver antalet arbetade timmar öka med ytterligare ca 4,5 procent till 2030, vilket motsvarar ca 240 000 fler sysselsatta med samma medelarbetstid, eller en ökning av den genomsnittliga årsarbetstiden med ca 72 timmar.

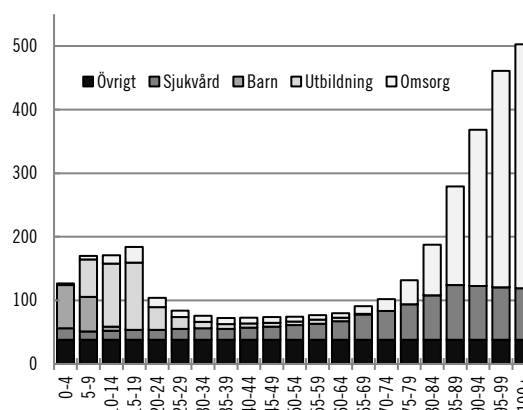
Fler välfärdstjänster behöver produceras när befolkningen växer och åldras

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts viktig för de offentliga inkomsternas och utgifternas utveckling. Diagram 10.7 visar hur utgifterna för den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola, omsorg m.m., fördelas över livet. I början av livet används relativt mycket resurser för barnomsorg och utbildning. När en person når ca 20 år sjunker de offentliga utgifterna, och mot slutet av livet ökar de snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Fler barn och äldre innebär således högre offentliga utgifter för att producera fler av dessa tjänster.

Genom att kombinera uppgifter om den genomsnittliga konsumtionen av välfärdstjänster i olika åldrar och den förväntade befolkningsutvecklingen kan utvecklingen av den offentliga konsumtionen beräknas under antagande om oförändrad standard per brukare. Det är främst barnomsorg och utbildning som kommer att behöva tillföras mer resurser de närmaste åren, om standarden per brukare ska hållas oförändrad (se diagram 10.8). På lite längre sikt kommer dock behovet av äldreomsorg att öka snabbare. Fram till början av 2020-talet ökar behovet av äldreomsorg med ca 7 procent och till 2030 med ca 30 procent jämfört med 2015. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, såsom rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med totalbefolkningen och är ca 15 procent högre 2030 än 2015. Sammantaget behöver den offentliga konsumtionen öka med drygt 20 procent i volym mellan 2015 och 2030.

Diagram 10.7 Offentlig konsumtion per person och ålder

Tusental kronor

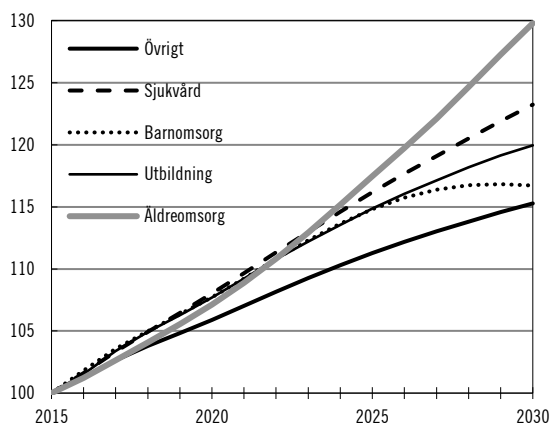


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Trots att antalet producerade tjänster ökar är relationen mellan utgifterna för den offentliga konsumtionen och BNP mer eller mindre oförändrad mellan 2016 och 2021. En förklaring till detta är att utgifterna för de senaste årens stora asylinvandring förväntas minska de närmaste åren. Mellan 2021 och 2030 ökar konsumtionsutgifterna med ca 1 procent av BNP (se tabell 10.2). Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030 vid ett oförändrat utnyttjande per brukare, medan utgifterna för sjukvård och framför allt äldreomsorg ökar snabbare.

Diagram 10.8 Offentlig konsumtion per ändamål

Index 2015 = 100



Källa: Egna beräkningar.

När den offentliga sektorn, och främst då de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för, expanderar behöver antalet sysselsatta öka. Det gäller både dem som är direkt anställda i den offentliga sektorn, men också anställda i näringslivet som producerar skattefinansierade tjänster inom vård, skola och omsorg. Tabell 10.1 visar hur antalet anställda

behöver öka för att tjänsteproduktionen ska kunna öka i linje med demografin om antalet arbetade timmar per person som utnyttjar de skattefinansierade tjänsterna ska vara oförändrat.

Tabell 10.1 Demografiskt betingad förändring i sysselsättning

Tusental personer och procent

	2000–2015		2015–2030	
	Personer	Procent	Personer	Procent
Staten	25	11,1	34	13,5
Kommunsektorn	94	9,1	251	22,4
Barnomsorg	13	9,9	25	16,9
Utbildning	-1	-0,4	60	22,8
Sjukvård	31	13,8	54	21,1
Äldreomsorg	35	13,9	85	30,0
Övrigt	16	10,4	26	15,4
Offentlig sektor	119	9,5	285	20,7

Anm.: Tabellen anger det demografiskt bestämda rekryteringsbehovet netto.
Källa: Egna beräkningar.

Totalt sett behöver antalet sysselsatta i den offentliga sektorn öka med ca 285 000 personer, eller med nästan 21 procent, mellan 2015 och 2030 för att personaltätheten ska vara oförändrad. Det är mer än dubbelt så mycket som krävdes under de 15 åren före 2015. Skillnaden mellan de två femtonårsperioderna är särskilt stor för kommunsektorn medan personalbehovet i staten endast är marginellt större. Behoven är som störst inom äldreomsorgen, men skillnaden mellan rekryteringsbehovet under den första och andra femtonårsperioden är särskilt stor i utbildningssektorn.

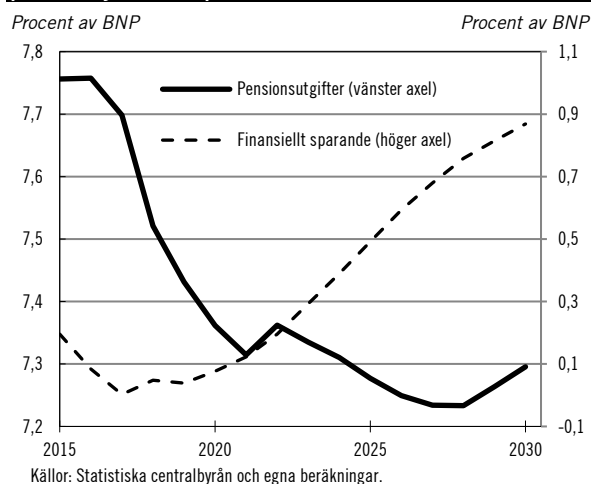
Mellan 2000 och 2015 ökade sysselsättningen i staten och kommunsektorn med ca 11 000 respektive 67 000 personer, dvs. mindre än vad som var demografiskt motiverat enligt beräkningen i tabell 10.1. En jämförelse med de faktiska sysselsättningsförändringarna kräver dock att hänsyn tas till att sektorernas omfattning delvis förändrats. År 2000 ingick exempelvis ca 16 500 värnpliktiga i den statliga sysselsättningen enligt nationalräkenskaperna, något som i princip helt försvunnit 2015. Om hänsyn tas till detta ökade antalet statligt anställda ca 10 procent mer än demografin motiverade mellan 2000 och 2015. Inom vård, skola och omsorg har vidare en stor del av sysselsättningstillväxten skett i näringslivet, och inte i kommunal regi. Vidare anger tabell 10.1 förändringar netto. Om en normal personalomsättning, framtida pensionsavgångar etc. inkluderas, blir rekryteringsbehovet betydligt större. Personalförsörjningen i delar av de

kommunala verksamheterna kommer sannolikt att bli en stor utmaning de närmaste 15 åren.

Växande överskott i pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemets utgifter motsvarade 2017 ca 6,5 procent av BNP och det finansiella sparandet var mer eller mindre i balans. Fram till 2030 förväntas antalet personer som är 65 år och äldre öka med drygt 20 procent, från strax under 2 miljoner personer 2017 till ca 2,4 miljoner personer 2030. I beräkningarna antas den genomsnittliga pensionsåldern vara oförändrad så att antalet ålderspensionärer ökar i samma takt som antalet personer som är 65 år och äldre.

Diagram 10.9 Den offentliga sektorns pensionsutgifter och pensionssystemets sparande



Trots att antalet ålderspensionärer ökar väntas den offentliga sektorns samlade pensionsutgifter, inklusive avtalspensioner, garanti-pension och bostadstillägg för pensionärer, minska något i relation till BNP (se diagram 10.9). Under samma period ökar det finansiella sparandet i pensionssystemet. En anledning till att de offentliga pensionerna ökar långsammare än BNP är att framtida pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet än från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från premiepensionssystemet redovisas inte som transfereringar från den offentliga sektorn, eftersom det är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna. Beräkningen bygger dessutom på nuvarande regler, vilket bl.a. innebär att indexeringen av pensionerna inte påverkas positivt av den starka utvecklingen av pensionssystemets tillgångar.

Den offentliga sektorns sparande och skuld

Åren fram till 2030 karaktäriseras av demografiska förändringar som tenderar att öka den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 10.10). Efter 2030 bedöms utgifterna öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 1,2 procent av BNP mellan 2021 och 2030 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett efterfrågar mer omsorgs- och vårdtjänster, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet blir negativt under dessa år (se diagram 10.11).

I tabell 10.2 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2021 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan åter falla. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,8 procent av BNP mellan 2017 och 2021. Efter 2021 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP fram till 2050. Nedgången fram till 2021 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 41 procent av BNP 2017 till ca 24 procent av BNP 2025, för att sedan öka med en knapp procent av BNP till 2030 (se diagram 10.11). Bruttoskulden kommer då att understiga det toleransintervall som gäller för skuldankaret, som innebär att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP, plus/minus 5 procent av BNP. Det s.k. S1-värdet är -3,0 procent av BNP i detta scenario (se tabell 10.4). Det är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2019 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2032. När S1-indikatorn beräknas utifrån att den konsoliderade bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2032 blir indikatorvärdet jämförbart med Europeiska kommissionens indikatorvärden (Se exempelvis Debt Sustainability Monitor 2017, European Economy, January 2018).

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar efter ca 2035 och de primära utgifterna minskar på sikt till mindre än 45 procent av BNP. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga investeringarna och konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till konsumtionsutgifternas minskning är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP efter 2030.

Tabell 10.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP, utfall 2017, framskrivning 2022–2100

	2017	2021	2030	2050	2100
Primära utgifter	47,6	45,9	47,1	45,5	44,6
Offentlig konsumtion	26,0	25,1	26,0	25,2	24,8
Barnomsorg	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4
Utbildning	4,9	4,7	4,8	4,2	3,7
Sjukvård	5,9	5,9	6,1	5,9	5,7
Äldreomsorg	4,1	4,0	4,5	4,9	5,9
Övrigt	9,3	8,9	9,0	8,5	8,0
Investeringar	4,4	4,6	4,6	4,0	2,9
Transfereringar	17,1	16,2	16,5	16,3	16,9
Till hushåll	13,8	12,7	12,9	12,7	13,2

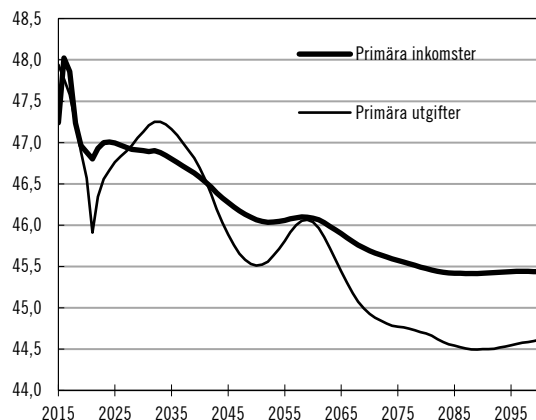
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP fram till 2100. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2030, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningsperioden (se diagram 10.10), men faller tillbaka något efter ca 2035.

Diagram 10.10 Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

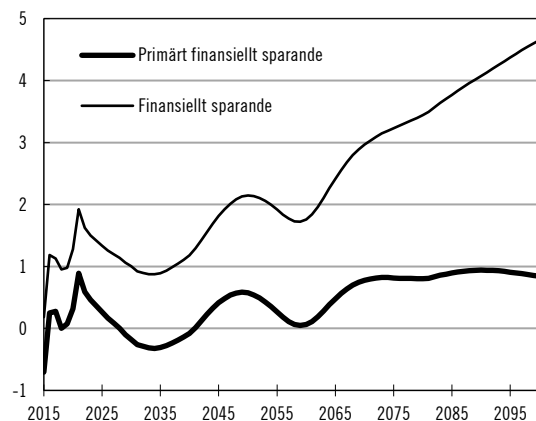


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet når ett minimum omkring 2035 och motsvarar på sikt ca 0–1 procent av BNP (se diagram 10.11), medan det finansiella sparandet tenderar att öka snabbare än BNP på lång sikt. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna. Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden och stadigt växande finansiella tillgångar (se diagram 10.12).

Diagram 10.11 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP

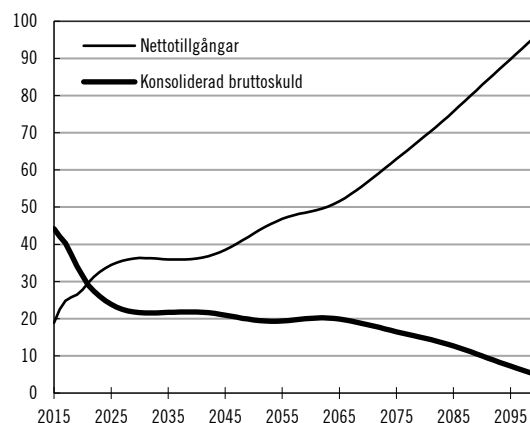


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det går inte att tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket högst sannolikt att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 10.11 uppstod.

Diagram 10.12 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet beräkningsförutsättningarna

För att sammanfatta beräkningsresultaten används två indikatorer, de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs ett givet år för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. I beräkningarna är 2019 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet kan genomföras, eftersom det är det första år för vilket regeringen kan föreslå en ny budget för staten.

Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2032. Eftersom bruttoskulden motsvarade knappt 41 procent av BNP i slutet av 2017 innebär det att det finns en förhållandevis stor säkerhetsmarginal till denna skuldnivå. Det innebär att S1-värdet för svensk del normalt är negativt, dvs. det krävs en mycket stor permanent budgetförsvagning 2019 för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP. Den budgetförsvagning som skulle krävas enligt nuvarande beräkning är så stor att den skulle vara helt oförenlig med målet att det genomsnittliga sparandet ska motsvara en tredjedels procent av BNP. Ett indikatorvärde under noll ska därför inte tolkas som att det helt säkert finns ett utrymme för budgetförsvagningar. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser av hur olika antaganden påverkar utvecklingen fram till 2032.

Den andra indikatorn, S2, är ett mer teoretiskt mått som visar hur mycket det offentliga sparandet permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tidshorisont. Indikatorn baseras på att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av utgifterna och den initiala skuldstocken. Att nettoskulden stabiliseras på lång sikt är ett nödvändigt villkor för att finanspolitiken ska kunna betraktas som hållbar. Det går dock inte att enbart utifrån S2-indikatorn avgöra om politiken verkligen är hållbar. För det första beräknas indikatorn utifrån offentliga saldon mycket långt in i framtiden, så långt att det i praktiken inte finns någon meningsfull information att tillgå för att bedöma deras nivå. Sparandet antas därför vara oförändrat som andel av BNP efter 2110. Ofta beror indikatorvärdet i stor utsträckning på just detta antagande.

För det andra är en justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorns värde inte heller en garanti för att skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med mer kortsiktiga kriterier för finanspolitisk hållbarhet. En budgetjustering i linje med S2-värdet innebär endast att den finansiella nettoställningen är stabil som andel av BNP på lång sikt, men säger ingenting om på vilken nivå detta sker. Det kan vara på nivåer som kanske inte är förenliga med fortsatt tillgång till krediter på internationella kapitalmarknader. Indikatorvärdet är därför endast ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och ju tidigare i framskrivningen en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behöva läggas om.

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår till -3 procent av BNP, beräknad från 2019. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2032 utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Finanspolitiken är således hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -0,7 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 0,7 procent av BNP 2019, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt.

Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorn bygger på antaganden om utvecklingen under mycket lång tid gör dock att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvist reformutrymme. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

10.4 Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisades ovan bygger på ett antal antaganden om hur arbetskraftutbudet, produktiviteten m.m. utvecklas (detta scenario benämns referensscenariot nedan). För att belysa effekten av alternativa utvecklingar och illustrera vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, görs några alternativa beräkningar där olika antaganden varieras. Först diskuteras faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det.

Fler sysselsatta och ett längre arbetsliv stärker hållbarheten

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionärer än tidigare generationer. Både åldern för utträde från arbetsmarknaden och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste decennierna, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 10.3). Utträdesåldern låg 2016 på 63,9 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

Bland europeiska länder med jämförbara data har Sverige en hög utträdesålder. I Frankrike och Italien är den genomsnittliga utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år. Sysselsättningsgraden åren före 65 år är hög i Sverige vid en internationell jämförelse, men den faller snabbt efter denna ålder. Uppfattningen att 65 år är en naturlig pensionsålder verkar således vara fast etablerad, trots möjligheten till senare pensionsålder i dagens pensionssystem.

Tabell 10.3 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1990	2016	1990	2016
Utträdesålder	61,7	63,3	63,0	64,3
Återstående medellivslängd vid 65 års ålder	19,0	21,5	15,3	19,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd i kombination med att färre har fysiskt krävande arbeten har förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.

Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivitas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling skulle kunna skapa hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan därtill komma att leda till krav på kompensation, t.ex. i form av generösare pensionsregler eller sänkt skatt. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

För att bidra till att pensionerna utvecklas i linje med övriga inkomster kom den parlamentariska Pensionsgruppen i december 2017 överens om ett antal regelförändringar som höjer pensionsåldern. Pensionsgruppens förslag går i korthet ut på att den lägsta åldern för att ta ut allmän pension gradvis höjs från 61 år i dag till 64 år 2026. Dessutom ska möjligheten att få garantipension på sikt knytas till en riktålder som ökar med den förväntade medellivslängden vid 65 år.

Om utträdesåldern ökar i proportion till den återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,5 år från 2015 till 2030, och med ytterligare ca 2 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med 1,6 procent 2030 och med 3,7 procent 2050 jämfört med i referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att BNP och

de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen och förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 10.4). S1-indikatorn förbättras med ca 0,2 procent av BNP till -3,2 och S2-indikatorn förbättras med 1,8 procent av BNP till -2,5. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har stärkts under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2014 till knappt 59 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med knappt 68 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 16 procent, jämfört med 6 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är asylsökande födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga utrikes födda. Andra viktiga faktorer är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå. Generellt sett har utlandsfödda kvinnor lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män. Det höga antalet asylsökande de senaste åren, som sänker den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige bland utlandsfödda, talar för att dessa genomsnittsvärden kan komma att sjunka framöver. Om invandringen återgår till tidigare nivåer kommer dock den genomsnittliga vistelsetiden åter att öka, vilket kan förväntas höja sysselsättningsgraden.

En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige minskar med hälften mellan 2021 och 2030. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 2 procent fram till 2030. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet de

närmaste 15–20 åren uteblir, samt att S1 och S2 förbättras med ca 0,6 respektive 0,9 procent av BNP.

Ett stigande välstånd kan sätta press på de offentliga utgifterna

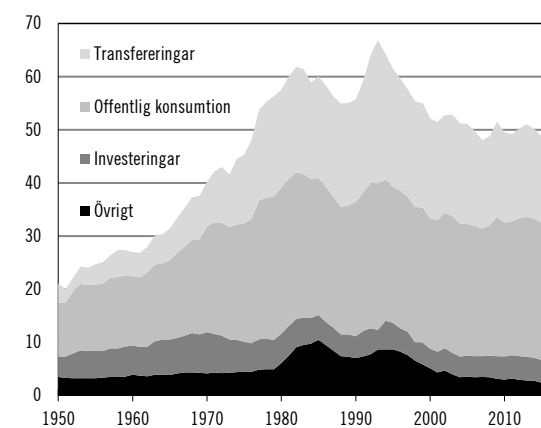
Beräkningarna ovan visar att finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftsutbudet ökar. Men det finns andra möjliga utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press.

De offentliga utgifterna ökade från ca 21 procent av BNP 1950 till ca 62 procent av BNP 1982 (se diagram 10.13). Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna ökade under perioden. Den snabba ökningen av de offentliga utgifterna möjliggjordes av att skatterna kunde höjas kraftigt från låga nivåer, samtidigt som det fanns ett utnyttjat arbetskraftsutbud främst i form av kvinnor med lågt arbetskraftsdeltagande. Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade åter snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 som mest till ca 67 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till strax under 50 procent av BNP 2016, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Sedan 1980 har BNP stigit trendmässigt, under det att utgiftskvoten inte uppvisar någon motsvarande trend. Ett samband mellan tillväxt och utgiftskvoten är således svårt att belägga.

I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkerställs att välfärdstjänsterna kan utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Ett argument för en sådan ordning är att den har positiva fördelningseffekter. Ett ytterligare argument är att den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ofta är större än nyttan för den enskilda individen, då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall inte enbart är till nytta för brukarna, utan även för samhället i stort. Vikten av en jämn fördelning av välfärdstjänsterna och förekomsten av positiva externa effekter talar för att produktionen av välfärdstjänsterna till stor del bör finansieras med skatter även framöver.

Diagram 10.13 Offentliga utgifter 1950–2017

Procent av BNP



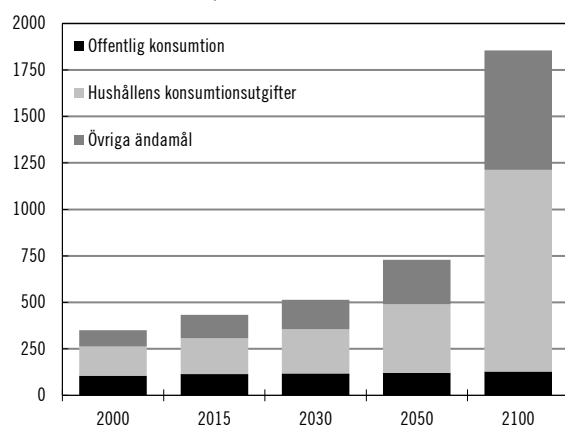
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta denna utmaning ökar. Diagram 10.14 visar att BNP per capita i fasta priser i referensscenariot förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050 som 2015, och mer än fyra gånger så hög 2100. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare än BNP i beräkningen, medan den offentliga konsumtionen i fasta priser endast ökar i begränsad omfattning. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora utmaningen är därför inte framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven.

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd antas den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2022 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgången antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en kortare arbetsvecka, fler semesterdagar etc. i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,4 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder.

Diagram 10.14 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2016 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2030 och 120 timmar kortare 2100 jämfört med i referensscenariot (motsvarande ca tre heltidsveckor per år eller ca en dryg halv timme per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas att personaltätheten inom vård, skola och omsorg ökar så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 2 procent högre 2030 och 17 procent högre 2100 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden i de skattefinansierade tjänsterna höjs, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se tabell 10.4). S1-indikatorn uppgår till -2,3, vilket är en försvagning med 0,7 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 12,2 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Det höga S2-värdet beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar, och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

10.5 Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med den hållbarhetsbedömning som gjordes i 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100).

Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas.

Tabell 10.4 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-3,0	-0,7
Oförändrad andel av livet i arbete	-3,2	-2,5
Förbättrad etablering	-3,6	-1,6
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-2,3	12,2

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 10.4 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. Under antagande om en minskande genomsnittlig arbetstid går en ökad standard i tjänsteproduktionen inte att finansiera med oförändrade skattesatser på lång sikt.

Hållbarheten är något lägre än i tidigare bedömning

I scenariot med oförändrat beteende uppgår S1 till -3 procent av BNP och S2 till -0,7 procent av BNP. I 2017 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -3,7 procent av BNP och S2 till -1,8 procent av BNP i samma scenario. Det betyder att hållbarheten är något lägre än enligt den tidigare bedömningen. En anledning till att hållbarheten försvagats är ett något sämre utgångsläge för beräkningen. Det primära sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen, som ligger till grund för långsiktsskrivningen, är 0,4 procent av BNP lägre i denna beräkning än i beräkningen i 2017 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 försämras med 0,4 procent av BNP.

Den resterande skillnaden mellan S2-värdet i denna och förgående beräkning beror till största delen på att det primära finansiella sparandet i slutet av beräkningen, som sedan antas vara oförändrat alla år därefter, har försämrats med ca 1 procent av BNP. Att skillnaden i det beräknade sparandet så långt fram i tiden förklarar merparten av revideringen av S2 visar att indikatorn måste tolkas med försiktighet.

Ett skäl till att S1-indikatorns värde minskat är att beräkningen nu görs över en ett år längre tidshorisont. S1 i 2017 års ekonomiska vårproposition visade storleken på den permanenta budgetförändring 2018 som gjorde att bruttoskulden motsvarade 60 procent av BNP 2030. I denna proposition visar S1 storleken på en budgetförändring 2019 som gör att bruttoskulden är 60 procent av BNP 2032. Den längre tidshorisonten gör att S1-värdet minskar i absoluta termer med ca 0,3 procent av BNP.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Se Specialstudie 61, Konjunkturinstitutet, februari 2018 respektive Debt Sustainability Monitor 2017, European Economy, January 2018). Konjunkturinstitutet bedömer att finanspolitiken är hållbar både fram till 2040 och i ett

mycket långt tidsperspektiv, medan kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg på både kort, medellång – fram till 2032 – och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 10.5.

Tabell 10.5 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,0	-0,7
Konjunkturinstitutet (februari 2018)		-0,6
Europeiska kommissionen (januari 2018)	-3,9	0,5

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Utgångsläget är viktigt för slutsatserna

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och Konjunkturinstitutets slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt.

Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2032, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2032 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt ifrån 60 procent av BNP krävs stora förändringar av finanspolitiken för att nå denna skuldkvot.

Kommissionen räknar även på finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorisont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre viktig för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget viktigare. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som bidrar med -0,4 procentenheter av Sveriges S2-värde på 0,5 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som bidrar med resterande 0,9 procentenheter. I den senare komponenten är det särskilt på sikt ökande kostnader för äldreomsorgen som bidrar till att öka S2. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktsskrivningen motsvarar det strukturella primära sparandet 0,8 procent av BNP 2019, det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2021, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella primära sparandet till 1 procent av BNP, vilket är något högre än i regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än

regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita fram till 2060. Därefter skriver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

Konjunkturinstitutet antar i likhet med regeringen, att antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. Till skillnad från regeringen antar dock Konjunkturinstitutet samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer, medicinsk och annan utrustning m.m.) växer i samma takt som lönekostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar relativt snabbt i Konjunkturinstitutets bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig signifikant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP minskar fram till 2021, och endast ökar med ca 1 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 10.2).

Det är även värt att notera att kommissionen använder en annan befolkningsprognos än regeringen. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos som publicerades i mars 2014. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet beroende av den befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig även åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

Finanspolitiken är mer hållbar än i många andra länder

Baserat på Europeiska kommissionens bedömningar bedöms finanspolitikens hållbarhet vara god i ett internationellt perspektiv. Sverige är ett av sex medlemsländer som bedöms ha en låg risk för en ohållbar utveckling på både kort, medellång

och lång sikt. Av 27 redovisade EU-länder har en knapp majoritet, 14 stycken, positiva värden på S1-indikatorn, vilket indikerar ett konsolideringsbehov för att den konsoliderade bruttoskulden ska understiga 60 procent av BNP 2032. Sverige har det näst lägsta värdet efter Bulgarien, och därmed en god marginal till stabilitets- och tillväxtpaktens skuldrestriktion. För framför allt Italien, Portugal och Frankrike krävs kraftfulla besparingsåtgärder för att skuldrestriktionen ska klaras 2032.

Tabell 10.6 Europeiska kommissionens hållbarhetsbedömningar

Procent av BNP

	S1	S2
Belgien	3,4	2,7
Danmark	-3,4	0,9
Finland	1,5	2,8
Frankrike	4,9	1,1
Italien	6,7	0,6
Nederländerna	-1,9	3,0
Portugal	5,0	1,0
Spanien	3,2	1,2
Storbritannien	2,1	2,1
Sverige	-3,9	0,5
Tyskland	-1,7	1,2
EU	1,5	1,5

Källa: Europeiska kommissionen, januari 2018.

Kommissionen bedömer vidare att 13 medlemsstater har en hög eller medelhög risk för en ohållbar utveckling på lång sikt. Denna bedömning gör kommissionen om S2-värdet är större än 2. Ohållbarhetsrisken uppkommer både på grund av en hög skuld i dag, och på höga framtida utgifter för en åldrande befolkning. Sverige har ett av de lägsta S2-värdena och risken för en ohållbar utveckling är därmed låg.

10.6 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms sammantaget vara långsiktigt hållbar. I referensscenariot uppgår S1 till -3 procent av BNP och S2 till -0,7 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de

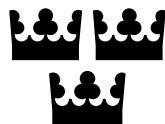
flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

År 2020–2035 karaktäriseras av stigande demografiskt motiverade utgiftsanspråk. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Denna utveckling visar på vikten av en politik som även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den förväntade medellivslängden vid 65 år ökar förbättras finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och ett långt och hållbart arbetsliv, bland både kvinnor och män.

11

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



11 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

I detta avsnitt lämnar regeringen förslag om vilka ändamål och verksamheter som bör flyttas mellan utgiftsområden fr.o.m. 2019. De föreslagna ändringarna genomförs först efter riksdagens ställningstagande, vilket innebär att de inte ingår i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

Inledningsvis redovisar regeringen sin bedömning av vilka riktlinjer som bör gälla för att förslag om flytt av ändamål och verksamheter ska lämnas i den ekonomiska vårpropositionen.

11.1 Riktlinjer för flytt av ändamål och verksamheter

Regeringens bedömning: Flytt av ändamål eller verksamhet mellan utgiftsområden bör anses föreligga när ett förslag föranleder ändringar i riksdagsordningens utgiftsområdesindelning eller i den av riksdagen beslutade ämnesförteckningen för utgiftsområdena.

Skälen för regeringens bedömning: Indelningen av statens budget i utgiftsområden var en förutsättning för införandet av rambeslutsmodellen i budgetprocessen. Indelningen påverkar även ansvarsfördelningen mellan utskotten (1993/94:TK3, bet. 1995/96:KU21). Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.3 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska

vårpropositionen. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 september 2001.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att de beslut om utgiftsområdesindelningen som avses är de som behövs för att indelningen ska vara förenlig med riksdagsordningen och med riksdagsbeslutet om ämnesförteckning över utgiftsområdena. Vidare framgår att hela ämnesförteckningen inte behöver bifogas konstitutionsutskottets betänkande om indelningen i utgiftsområden varje år, utan det är tillräckligt att bara ändringarna redovisas. Med några års mellanrum är det lämpligt att foga en fullständig förteckning till betänkandet (2000/01:RS1 s. 92). Konstitutionsutskottet har uttalat att en lämplig tidpunkt för att redovisa en fullständig ämnesförteckning i utskottets betänkande i normala fall borde vara vid det första riksmötet i varje mandatperiod (bet. 2009/10:KU39 s. 15). Den senaste beslutade ämnesförteckningen är därmed från våren 2015 (bet. 2014/15:KU17, rskr. 2014/15:233). Till ämnesförteckningen anses även höra de beslut som fattas mellan upprättandet av de fullständiga ämnesförteckningarna.

Sedan bestämmelsen infördes har regeringen vid sex tillfällen lämnat förslag om ändringar av riksdagsordningen till följd av namnändringar på olika utgiftsområden. Utöver dessa lagförslag lämnades de första fem åren, 2002–2006, endast 0–4 förslag per år om flyttar av ändamål och verksamheter. Det rörde sig då i huvudsak om att anslag i sin helhet flyttades från ett utgiftsområde till ett annat. År 2007–2011 lämnades 9–16 förslag per år om flyttar av ändamål och verksamheter, dvs. betydligt fler. I dessa fall rörde det sig även om flyttar av delar av verksamheter som

finansierades under ett anslag, dvs. inte enbart flytt av hela anslag. År 2012–2015 minskade antalet förslag om flyttar igen till 2–6 per år för att därefter öka 2016 och 2017 till 10 respektive 13 förslag. Antalet förslag varierar med den förda politiken och kan antas öka efter ett regerings-skifte. Samtidigt visar genomgången att det saknas en tydlig praxis för vilka förslag till beslut om ändamål och verksamheter som läggs fram i den ekonomiska vårpropositionen. Vidare har förslag till beslut lagts fram i den ekonomiska vårpropositionen utan att förslagen påverkar vare sig riksdagsordningens utgiftsområdesindelning eller den av konstitutionsutskottet upprättade ämnesförteckningen.

Ämnesförteckningen har ett nära samband med de anslag som finns uppförda under respektive utgiftsområde. Många gånger är anslagsnamnet återgivet i ämnesförteckningen. För de mindre anslagen kan flera anslag vara samlade under en ämnesbeteckning som sammanfattar deras ändamål. Flyttar av hela anslag påverkar därmed normalt ämnesförteckningen. När en viss del av en verksamhet som finansieras från ett anslag flyttas till ett annat befintligt anslag får det däremot som regel ingen påverkan på vare sig utgiftsområdesindelningen eller ämnesförteckningen.

Även budgetprocessens utformning talar mot att flyttar av begränsade delar av verksamheter eller uppgifter ska underställas riksdagen för beslut under våren. Riksdagen har beslutat att den ekonomiska vårpropositionen ska ägnas åt riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken medan budgetfrågorna ska hanteras på hösten. Denna ordning präglar även arbetet i Regeringskansliet. Som regel har budgetarbetet på våren inte nått den detaljnivå som krävs för att förslag som berör delar av verksamheter och begränsade uppgifter ska kunna läggas fram redan i den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringen anser att det är viktigt att uppnå en ordning som är praktiskt genomförbar och som samtidigt garanterar att beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen gör därför bedömningen att flytt av ändamål eller verksamhet mellan utgiftsområden bör anses föreligga när ett förslag föranleder ändringar i riksdagsordningens utgiftsområdesindelning eller i den av riksdagen beslutade ämnesförteckningen för

utgiftsområdena. Regeringen bedömer att dessa riktlinjer bör tillämpas fr.o.m. 2019 års ekonomiska vårproposition.

11.2 Förslag till flytt av ändamål och verksamheter

Samordning för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser samordning för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och som finansieras från anslaget 1:11 *Finansinspektionen* under utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: Fram till utgången av 2017 fanns inom Finansinspektionen ett samordningsorgan för tillsyn över bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan den 1 januari 2018 har uppgifterna förts över till en samordningsfunktion inom Polismyndigheten enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I budgetpropositionen för 2018 vidgades därför ändamålet för Finansinspektionens anslag till att även omfatta samordningsorganets utvecklade verksamhet inom Polismyndigheten (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.7.1, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser samordning för åtgärder gällande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och som finansieras från anslaget 1:11 *Finansinspektionen* under utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För 2019 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 5 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning med motsvarande belopp.

Lokal statlig service

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser lokal statlig service vid servicekontor och som finansieras från anslaget 1:1 *Skatteverket* under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, anslaget 2:1 *Försäkringskassan* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 redovisat att den statliga lokala service som i dag bedrivs vid servicekontor i samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2019 ska samlas i en sammanhållen organisation som Statens servicecenter ska ansvara för (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser tillhandahållandet av lokal statlig service vid servicekontor och som finansieras från anslaget 1:1 *Skatteverket* under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, anslaget 2:1 *Försäkringskassan* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För 2019 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 558 500 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution med 251 000 000 kronor, för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning med 262 600 000 kronor och för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom med 44 900 000 kronor.

Statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden

Regeringens förslag: De ändamål och de verksamheter som avser statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och som finansieras från anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* under utgiftsområde 19 Regional tillväxt flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2018 tillfördes anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* under utgiftsområde 19 Regional tillväxt medel för en långsiktig satsning på socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden i hela Sverige (prop. 2017/18:1 utg.omr. 19 avsnitt 2.8.1, bet. 2017/18:NU2, rskr. 2017/18:107). Medlen används för två olika statsbidrag, ett till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och ett till socioekonomiskt eftersatta kommuner, båda hanteras för närvarande av Tillväxtverket. Statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har dock ett nära samband med regeringens långsiktiga reformprogram för att minska och motverka segregation. Den 1 januari 2019 bör därför Delegationen mot segregation ta över ansvaret för handläggning av det aktuella statsbidraget. Statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta kommuner ska även fortsättningsvis handläggas av Tillväxtverket.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den verksamhet som avser statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och som finansieras från anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* under utgiftsområde 19 Regional tillväxt flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

För 2019 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering med 1 350 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 19 Regional tillväxt med motsvarande belopp.

Verksamhet avseende myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda och som finansieras från anslaget 1:1 *Skatteverket* under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Skatteverket har i dag ansvaret för att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 redovisat att den avser inrätta en ny myndighet som ska ha i uppgift att utveckla, samordna och stödja den förvaltningsövergripande digitaliseringen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.4). Den nya myndigheten kommer fr.o.m. den 1 september 2018 att överta ansvaret att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda (dir. 2017:117).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda och som finansieras från anslaget 1:1 *Skatteverket* under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För 2019 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 43 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution med motsvarande belopp.